

**Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

88113 - 059

**INDICADORES SECTORIALES PARA EL SECTOR GESTIÓN PÚBLICA E  
INSTITUCIONES FINANCIERAS**

*Elaboró: Mercedes Hernández Campos*

*Miguel Angel Ramos Montaña*

*Fecha: Diciembre 15 de 2008*

*Ubicación: Scsiif026 / Laboral / Archivos 2008 / 88113-059 Estudios e investigaciones /  
88113-059-05 Análisis sectoriales y de políticas públicas / Indicadores / 3. Borrador de informe*

*Revisión # 1: Armando Arias Pulido*

*Fecha de la revisión: diciembre 17 de 2008*

*Revisión # 2: Alfredo José Delgado Dávila*

*Fecha de la revisión: diciembre 17 de 2008*

**Contenido**

INTRODUCCIÓN.....	1
1. Definición del objeto evaluado: el gasto sectorial.....	3
2. Cálculo de los indicadores y sus variaciones.....	6
3. Análisis complementario de los resultados .....	11
4. Conclusiones.....	12
Anexo 1. Variables de base para la generación de los indicadores .....	13
Anexo 2. Relación de los indicadores encadenados .....	14

**INTRODUCCIÓN**

Las Direcciones de Estudios Sectoriales (DES), desde que fueron creadas y hasta la fecha, han impulsado diferentes propuestas tendientes a dar cumplimiento al numeral 5, artículo 53 del Decreto-Ley 267 de 2000, relacionado con propuestas de indicadores sectoriales para evaluar “el desempeño de las políticas públicas y la intervención del Estado en el sector respectivo”.

Paralelamente otras dependencias de la Contraloría General de la República (CGR) han ofrecido sus propios aportes, aunque recurrentemente con un matiz orientado hacia sus actividades particulares. Precisamente esta combinación de propósitos es lo que ha impedido una homogeneidad de tratamiento para las propuestas, no respecto de los contenidos en sí porque los sectores son estructuralmente heterogéneos, sino respecto de la inclusión de los indicadores como producto característico de las DES o como insumo de posteriores elaboraciones, tales como los mapas de riesgo, estudios o diagnósticos sectoriales y subsectoriales y otros.

Es importante mencionar que hasta el momento la elaboración de indicadores sectoriales para efectos del control fiscal que compete a la CGR, ha sido una actividad insuficientemente explorada por parte de las DES, ya que las propuestas divulgadas o esbozadas incorporan, o bien la dimensión del control macro que es genérico - agregado del

***Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras***  
***Dirección de Estudios Sectoriales***

Sector Público, o el Gobierno Nacional Central, según el fenómeno evaluado, o bien la del control micro que es muy particular - el sujeto de control examinado individualmente en cuanto a su propia gestión. Se está en mora de relacionar mediante indicadores todo un sector con su entorno macro, o una entidad con su entorno sectorial.

Las diferencias de enfoque no desvirtúan los logros en materia de homogeneización conceptual en lo que respecta a las categorías de indicadores. En particular, es de resaltar el esfuerzo emprendido por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con la implementación del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia), cuya misión es “evaluar y hacer seguimiento a los resultados de los programas y las políticas públicas, así como contribuir al establecimiento de una gestión orientada por resultados”. Aún con esta línea de política pública, la CGR continúa registrando en sus informes de auditoría falencias en la elaboración o aplicación de indicadores sobre los procesos misionales y administrativos de sus sujetos de control.

En lo concerniente a la CGR, la generación de indicadores sectoriales cuenta hoy con suficiente soporte metodológico. La tarea pendiente para las dependencias a las que corresponde su formulación - DES con el acompañamiento de la Oficina de Planeación – es, en primer término, la delimitación del ámbito sectorial, para distinguirlo plenamente de las perspectivas macro y microeconómica. Posteriormente deben armonizarse las iniciativas emanadas de cada Delegada en lo que atañe al protocolo de institucionalización de los ejercicios de aplicación de indicadores, bien como insumos para el control micro o macro, o como productos distintivos dentro del marco del Sistema de Gestión de Calidad de la entidad.

En particular, la Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras ha realizado dos informes de aproximación al tema, uno sobre la adaptación de indicadores a los principios del control fiscal<sup>1</sup> y otro sobre la caracterización de procesos misionales mediante la metodología denominada Modelo de Sistema Viable<sup>2</sup>.

El presente documento está orientado a vincular la perspectiva del control macro con el ámbito sectorial, utilizando como referente de comparación el Presupuesto General de la Nación (PGN). La sección 1 presenta la mecánica del ejercicio de evaluación propuesto y aborda el problema de la sectorización, entendida como la clasificación o encasillamiento de entidades en grupos de afinidad misional. La sección 2 muestra en términos cuantitativos la agregación y procesamiento de información que da lugar a los indicadores del Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras. La sección 3 presenta un breve análisis de los resultados obtenidos. Finalmente se exponen las conclusiones de la evaluación y las expectativas para el curso de los desarrollos posteriores sobre la aplicación de indicadores sectoriales de gestión y de resultados.

---

<sup>1</sup> Génesis de la Auditoría Virtual en la CGR: Reflexión sobre los Paradigmas del Control Fiscal (Partes I y II). Contraloría General de la República, Delegada de Gestión Pública, DES, 2002 - 2003.

<sup>2</sup> Los Indicadores Sectoriales, Eficiencia Organizacional y Control de Gestión. Contraloría General de la República, Delegada de Gestión Pública, DES, 2007.

## **1. Definición del objeto evaluado: el gasto sectorial**

La organización del Estado en sectores responde a múltiples necesidades. En primer lugar, facilita la asignación de responsabilidades de cada entidad ante la sociedad civil, así como la comprensión por parte de la ciudadanía de las funciones que desempeña. En segundo lugar, permite visualizar y administrar la distribución de recursos fiscales, aunque tal estructura no coincida con la que vincula los presupuestos con las políticas públicas<sup>3</sup>. Y adicionalmente es requerida para efectos de control y retroalimentación en procura de generar ciclos virtuosos de gestión.

Este conjunto de motivaciones no conlleva a que, de facto, haya existido o exista una única sectorización para todos los propósitos de la Administración. No obstante, gracias a la iniciativa de reforma del Estado desarrollada en lo corrido de la presente década, y sobre la cual se manifestó que debe poseer carácter de continuidad en pro de una gestión pública cada vez más eficiente, ha sido adoptada una sectorización estándar o básica que acoge el criterio de la función administrativa, cuyo detalle fue publicado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)<sup>4</sup>. Este criterio permite a su vez elaborar la clasificación funcional del gasto, cuya asignación discriminada es provista por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Así mismo, para efecto de presentar los resultados de gestión de la Administración y llevar a cabo la labor de seguimiento, el DNP desarrolla estos procesos con una clasificación similar.

Distinto es el caso de la sectorización de los sujetos de control fiscal instituida por la CGR. La estructura organizacional establecida por el Decreto-Ley 267 de 2000 comprende siete sectores (capítulo 3), desagregados a su vez en subsectores cuyo conjunto de entidades ha sido modificado a menudo mediante resoluciones. Sea cual fuere la racionalidad de seguir la estructura sectorial y sus reasignaciones de entidades (por tradición, por operatividad, por simplicidad de diseño burocrático, etc.), no puede desconocerse que su falta de armonía frente a los otros esquemas de sectorización dificulta la comparación de análisis y conceptos emitidos por los entes rectores de cada sector - básicamente los Ministerios - con los del ente controlador. Y tal discrepancia puede aún incidir negativamente sobre el valor agregado que para la sociedad tiene la evaluación de la gestión pública.

Por fuera de las consideraciones anteriores debe entenderse que los logros misionales de los diferentes sectores de la actividad pública, sea cual fuere la clasificación utilizada, no siguen una dinámica independiente. Por ejemplo, un estímulo exagerado a la agricultura, al extender indiscriminadamente la frontera de cultivos, afectará la disponibilidad de bosques y agua, cuya reserva es objeto de la política ambiental. También es típico que, por ejemplo, la falta de celeridad en la transferencia de liquidez por parte del Tesoro conlleve a atrasos en obras de infraestructura o cualquier otra inversión.

---

<sup>3</sup> Este último ejercicio es publicado por el DNP con el título “Presupuesto de Inversión por Resultados”.

<sup>4</sup> Estructura del Estado Colombiano. Bogotá, D.C., Departamento Administrativo de la Función Pública, enero de 2007.

***Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras***  
***Dirección de Estudios Sectoriales***

No obstante, también es viable crear sinergias en lugar de obstáculos entre unas y otras líneas de política, como cuando la regulación financiera permite que las pequeñas unidades productivas al acceder al crédito, puedan crecer y generar empleo. Esta gama de interrelaciones no obsta para que cada sector asuma responsabilidades específicas y documente el grado en que se alcanzan sus metas de gestión. Más bien, el diálogo entre sectores permite moderar el optimismo y ajustarlo a la dimensión de la sensatez, dado el conocimiento de las conexiones entre acciones distintas de política.

Si se reconoce y acepta lo anterior, queda claro entonces que ni el desempeño de la Administración es un agregado o “suma” de los desempeños de sus líneas de política, ni el desempeño de un sector es el agregado del desempeño de sus entidades. Es sólo por mecánica o simplicidad de exposición que este enfoque aditivo o “de promedio” es el predominante en las evaluaciones de gestión y/o resultados. Al tomar esta opción se incurre en el riesgo de sesgar los conceptos emitidos sobre la calidad del gasto. Mas si el objeto de evaluación es susceptible de ser medido con un indicador de cantidad o proporción, con o sin unidad de medida; dicho de otro modo, representa una cantidad de gasto, se evita la ambigüedad de la lectura y se facilita la comparación intersectorial.

Este último criterio es el que precisamente se ha dispuesto efectuar en el presente ejercicio, calculando el gasto sectorial per cápita y descomponiendo el indicador obtenido en una serie de indicadores encadenados que permiten un análisis de fuentes de variación. El efecto conjunto de las variaciones en los indicadores de origen o fuente corresponderá a la variación del indicador compuesto de gasto sectorial. Se utilizará la sectorización de la CGR establecida por la Resolución 5870 de 2007, y se tomará como horizonte de evaluación el período 2000 - 2007.

Es necesario utilizar una única distribución de entidades, porque el sector Gestión Pública e Instituciones Financieras ha presentado cambios en los sujetos de control, de tal modo que si se utilizaran los contenidos de las siete resoluciones emitidas en ese lapso<sup>5</sup>, los conjuntos no serían comparables debido a las distorsiones que sobre el volumen de gasto causan las entradas y salidas de sujetos de control, como sucede con los casos de entidades creadas, entidades liquidadas, escisiones, fusiones y fondos de diversa naturaleza.

En primer término, debe acotarse el referente del gasto, lo que significa que la convención o base de análisis para situar el gasto sectorial será el PGN. En el caso particular de la Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras, del total de 56 sujetos de control, solamente 21 pertenecen al PGN, pero su importancia estratégica es muy alta en relación con el resto de entidades, en su mayor parte pertenecientes al sector financiero.

En segundo término, se considera la etapa del ciclo presupuestal sobre la cual será definido el gasto. En algunas entidades y para algunas vigencias ha sido relativamente cuantioso el desfase entre apropiaciones y ejecuciones presupuestales, de modo que la elección de una u otra etapa no es neutra dentro de los cálculos. Puesto que ni la apropiación inicial ni la

---

<sup>5</sup> Resoluciones 5150 de 2000, 5282 de 2001, 5502 de 2003, 5600 de 2004, 5680 de 2005, 5775 de 2006 y 5870 de 2007.

**Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

definitiva dan cuenta de los recursos efectivamente utilizados por las entidades ejecutoras, se ha acordado utilizar la etapa denominada compromisos, porque además de haberse definido un objeto de gasto se ha protocolizado la afectación del PGN y su disponibilidad en una suma dada para ser destinada a un contratista, proveedor, beneficiario, o en general algún receptor de los recursos.

También debe mencionarse que se ha realizado una depuración del gasto del sector, en razón a que una parte del mismo es objeto de reglas de crecimiento predefinidas y ello sería inconsecuente con el propósito de evaluar fuentes de variación. Se está haciendo referencia propiamente a la porción del gasto asignado a transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), cuya dinámica de evolución en el tiempo se encuentra reglada por el Acto Legislativo 04 de 2007, el cual extiende hasta la vigencia 2016 la misma mecánica de ajuste de las transferencias impuesta por el Acto Legislativo 01 de 2001, aunque con un ligero incremento en puntos porcentuales sobre la inflación causada. Dentro del Sector Gestión Pública la entidad que tiene a cargo parte estas asignaciones es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Y en lo que concierne al PGN como universo de referencia, debe descontarse del mismo el volumen de gasto destinado al servicio de la deuda pública, en razón a que en estas erogaciones no hay una sectorización explícita. El simple hecho de que el trámite de los cupos de endeudamiento y el manejo presupuestal del mismo sea llevado por el MHCP no significa que el destino de los recursos sea el Sector Gestión Pública, Subsector Hacienda. En realidad el cauce de los fondos es transversal, es decir que abarca todos los sectores predefinidos por la CGR para sus acciones de control.

Una vez hechas estas aclaraciones, puede hacerse explícita la definición del indicador de gasto per cápita. Va a ser considerado un indicador general de gasto del sector, en el cual se incluirán todos los rubros presupuestales con las acotaciones antes expresadas, dos indicadores por tipo de gasto, referidos al gasto de funcionamiento y al gasto de inversión, y tres indicadores a nivel de cuenta, los cuales muestran la desagregación del gasto de funcionamiento en las categorías de gasto de personal, gastos generales y transferencias corrientes y de capital. El Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras no tiene erogaciones clasificadas como gastos de operación comercial.

Para el indicador general la formulación matemática es

$$\frac{GS}{POB} = \frac{GS}{GT} * \frac{GT}{PIB} * \frac{PIB}{POB}$$

donde:

GS = gasto sectorial  
POB = población  
GT = gasto total  
PIB = producto interno bruto

**Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

La variable POB no ha sido objeto de alteración alguna, puesto que las actividades del Sector Gestión Pública son en su gran mayoría administrativas, asociadas a bienes y servicios entregados a sus beneficiarios de manera homogénea, por lo que se entiende de ellas que el destinatario del gasto es la población total del país.

En cuanto al Producto Interno Bruto, para permitir una comparación entre vigencias del componente PIB/POB ha sido necesario presentar la información a precios reales, utilizando como base el registro preliminar de 2007. Pero para efectos de los ratios GT/PIB basta con utilizar los valores a precios corrientes, ya que en el cociente se elimina el efecto de la variación de precios.

Si las variaciones de cada uno de los indicadores parciales o de insumo, que en la estadística regular son calculadas como tasas discretas, fuesen asemejadas a tasas continuas, es válido afirmar que la variación total del indicador compuesto es la suma de las variaciones de los indicadores parciales. Formalmente,

$$\left(\frac{GS}{POB}\right)_t = \left(\frac{GS}{POB}\right)_0 * e^{\gamma_1 t} * e^{\gamma_2 t} * e^{\gamma_3 t} = \left(\frac{GS}{POB}\right)_0 * e^{(\gamma_1 + \gamma_2 + \gamma_3)t}$$

donde  $\gamma_1$  es la tasa de crecimiento de GS/GT,  $\gamma_2$  la tasa de crecimiento de GT/PIB y  $\gamma_3$  la tasa de crecimiento de PIB/POB. El subíndice cero hace referencia al momento inicial de cálculo de las series.

Por su parte, la notación adecuada para los indicadores desagregados es

$$\frac{GS_i}{POB} = \frac{GS_i}{GT_i} * \frac{GT_i}{PIB} * \frac{PIB}{POB}$$

donde  $i=1, 2, \dots, n$  hace referencia a cada uno de los subcomponentes del gasto.

## **2. Cálculo de los indicadores y sus variaciones**

Para cada uno de los subconjuntos del gasto considerados - de personal, generales, transferencias, de funcionamiento, de inversión y gasto total - fueron calculadas las razones GS/GT, GT/PIB y GS/POB. El cociente PIB/POB es el mismo para todas las categorías. El detalle de la información de base y los ratios se muestra en los anexos 1 y 2 respectivamente, y en las páginas siguientes es mostrada en forma gráfica la secuencia temporal de los indicadores en cada categoría de gastos.

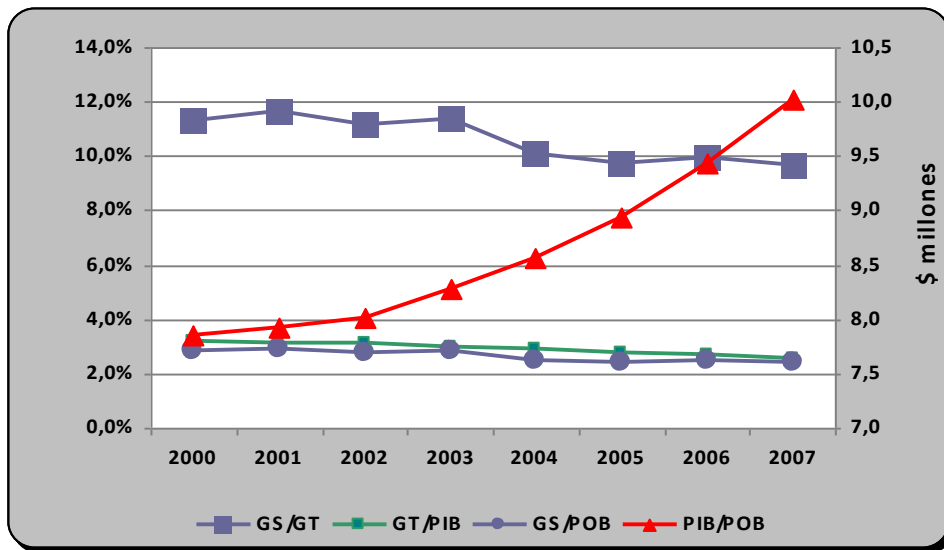
Los gráficos 1 y 2 muestran la evolución de los indicadores parciales y el indicador compuesto de gasto sectorial en lo concerniente a las cuentas de gastos de personal y gastos

**Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

generales. Se observa que dada la magnitud del cociente PIB/POB, que será el mismo en todas las categorías, ha sido necesario representarlo en un segundo eje a la derecha.

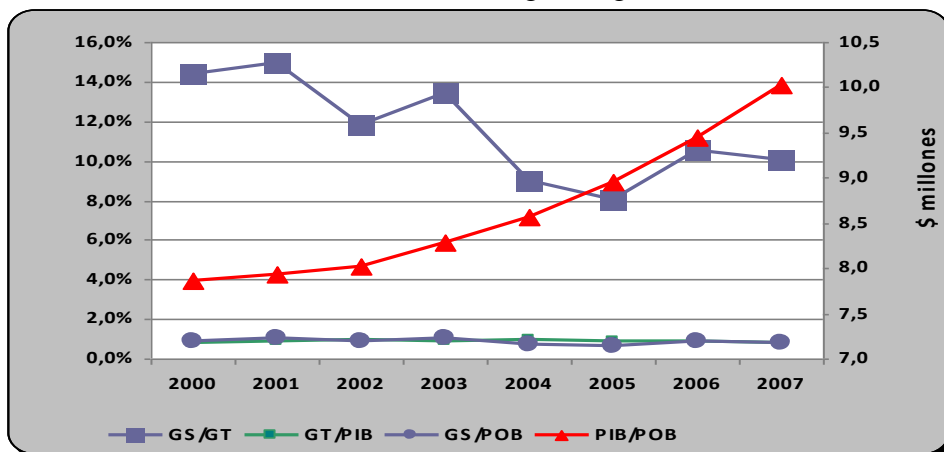
Entre 2000 y 2007 se presentó un incremento continuo en el producto per cápita, teniendo en cuenta la recomposición en el número total de habitantes surgida a partir del Censo General 2005, cuyos resultados forzaron a modificar a la baja las proyecciones del Censo de 1993. Al final de la serie se encuentra que el producto por habitante a precios de 2007 llegó a \$10,02 millones, es decir menos de US\$500 mensuales dada la Tasa Representativa del Mercado (TRM) de finales de 2007 (\$2014 por dólar). Indica ello que si la población hubiese seguido una dinámica más ajustada a las proyecciones del penúltimo censo, la renta per cápita sería aún más baja.

Gráfico 1. Indicadores gastos de personal



Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y DANE

Gráfico 2. Indicadores gastos generales



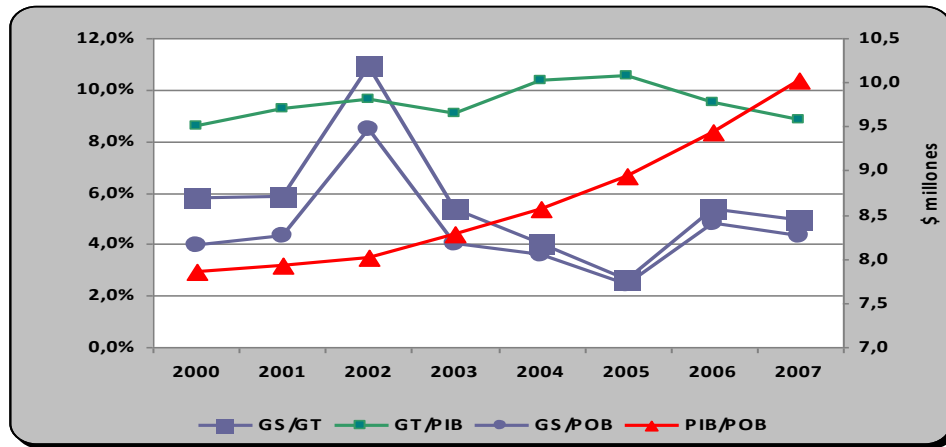
Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y DANE

**Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

Otra característica notable de los gráficos es la semejanza entre las series GT/PIB y GS/POB. Ello sugiere que en una gran medida la evolución del gasto sectorial está explicada por el peso del gasto respecto del producto de la economía. Y un tercer rasgo es la reducción paulatina de la participación del Sector Gestión Pública respecto del PGN, aunque en 2006 y 2007 se presenta una ligera recuperación. Dado que en el indicador agregado es más alto el nivel de la senda de los gastos de personal, se deduce que es mayor el esfuerzo presupuestal per cápita para atender la nómina y los servicios personales indirectos que para atender las compras de bienes y servicios de las entidades del sector.

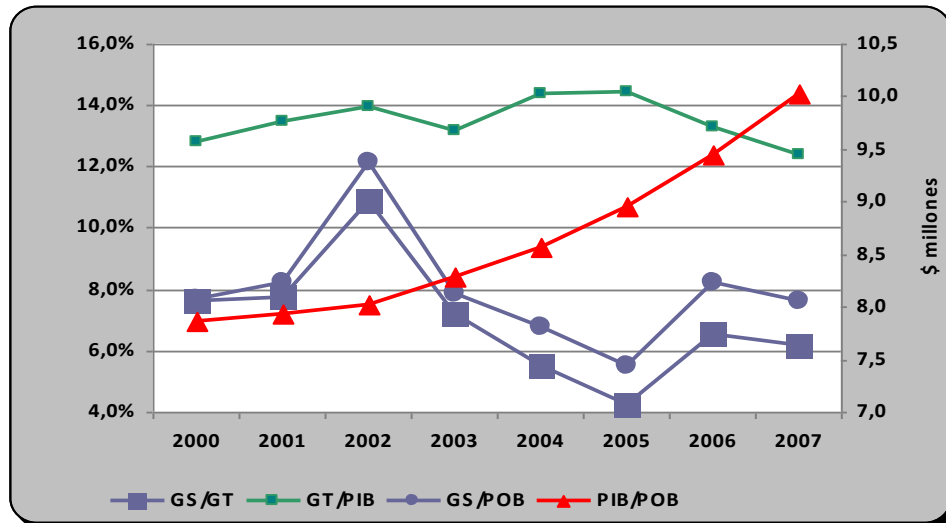
Los gráficos 3 y 4 presentan las trayectorias del gasto en transferencias y el agregado del gasto de funcionamiento.

Gráfico 3. Indicadores del gasto en transferencias



Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y DANE

Gráfico 4. Indicadores del gasto de funcionamiento



Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y DANE

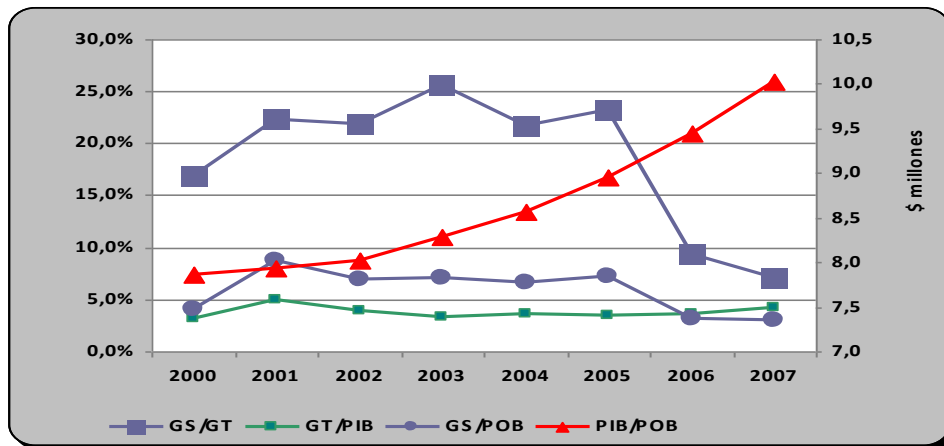


**Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

Los dos gráficos tienen también características comunes pero en este caso la similitud se presenta entre los indicadores GS/GT y GS/POB y en la senda muy superior de GT/PIB. Esto denota que las transferencias condicionan de manera más fuerte el indicador consolidado del gasto de funcionamiento que los otros componentes de éste. Mientras que no hay una tendencia definida en GT/PIB, el gasto sectorial respecto del PGN alcanza un pico en 2002 y a partir de allí desciende abruptamente, con una recuperación en 2006 y 2007, de modo semejante a lo mostrado en los gráficos 1 y 2.

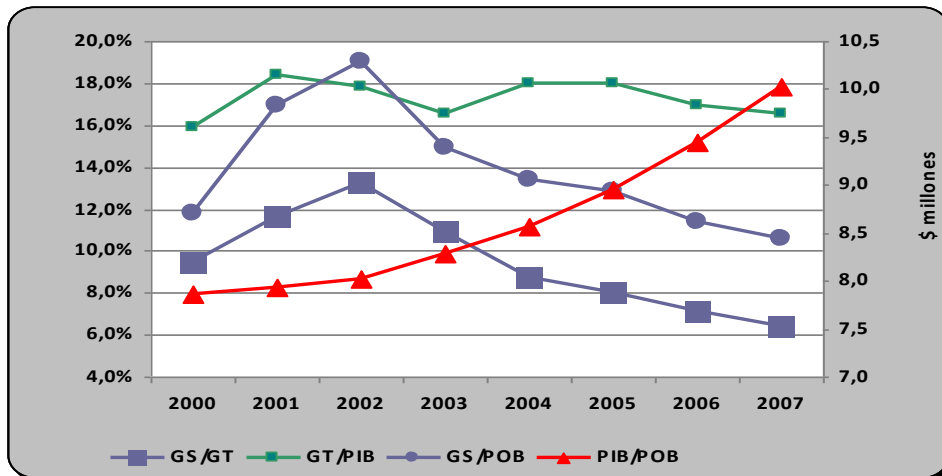
Por último, los gráficos 5 y 6 representan el curso de los indicadores del gasto de inversión y los indicadores consolidados del Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras.

**Gráfico 5. Indicadores gasto de inversión**



Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y DANE

**Gráfico 6. Indicadores gasto total Sector Gestión Pública**



Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y DANE

**Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

En el frente de la inversión el mayor ratio, sin considerar el cociente PIB/POB invariable de un gráfico a otro, es GS/GT, pero en él acontece la situación contraria de los anteriores gráficos: un descenso muy marcado en 2006 y 2007 que explica la ganancia de participación de las categorías de gasto distintas a la inversión. Tal fenómeno alcanza a ser de suficiente magnitud como para hacer descender al final del período el indicador GS/POB. De su parte, el ratio GS/GT es muy estable y de bajo nivel en todas las vigencias.

En lo que concierne al agregado del sector, es fácil deducir que sus indicadores se hallan mucho más ajustados al patrón gráfico del gasto de funcionamiento que al del gasto de inversión. El gasto presupuestal total es elevado y homogéneo; la participación del sector en el PGN crece hasta 2002 y luego decrece, y el indicador compuesto GS/POB asemeja su comportamiento a este último pero a niveles más altos hasta ubicarse cerca de \$0.1 millones por habitante.

Aunque a partir de la información de base pueden calcularse directamente las variaciones de los indicadores, bien de una vigencia a otra o por promedios del período, en razón a las oscilaciones plasmadas en los gráficos y a la argumentación previa sobre las tasas continuas, se ha preferido seguir esta última ruta, tomando cada trayectoria individual de los indicadores parciales y estimando las tasas  $\gamma_1$ ,  $\gamma_2$  y  $\gamma_3$ , asociadas a los ratios GS/GT, GT/PIB y PIB/POB respectivamente. El agregado de las tres tasas, siguiendo la formulación expuesta, será la tasa estimada de crecimiento del gasto sectorial per cápita.

Siendo  $Y_t$  un indicador particular y  $\gamma$  su tasa de crecimiento de capitalización continua, la ecuación a estimar es:

$$Y_t = Y_0 * e^{\gamma t}$$

Para recurrir a la estimación lineal, se utiliza la transformación logarítmica de la ecuación, es decir:

$$\ln Y_t = \ln Y_0 + \gamma t$$

Como las traslaciones en la escala de  $t$  no afectan la pendiente  $\gamma$ , puede utilizarse la convención de los números naturales 1, 2, ...8, para los años 2000 a 2007 respectivamente, ya que no es de interés particular en este ejercicio evaluar  $Y_0$  (afectado por la especificación de  $t$ ), aunque sí se incorpora este intercepto en las regresiones. Y dado que el interés aquí es meramente la obtención de las tasas asociadas a los indicadores de insumo para aproximar la tasa media del indicador compuesto, tampoco es relevante pretender que las estimaciones posean un alto grado de robustez estadística.

En la Tabla 1 se condensa el proceso completo de estimación y agregación de tasas. Como se recuerda, el valor de  $\gamma_3$  es uno solo, dado que PIB/POB comprende los mismos valores para todas las categorías del gasto.

**Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

Tabla 1. Tasas continuas de crecimiento de los indicadores evaluados

Tasa	$\gamma_1$	$\gamma_2$	$\gamma_3$	$\gamma$
indicador	GS/GT	GT/PIB	PIB/POB	GS/POB
Gastos de personal	-0.028756	-0.033680	0.034987	-0.027450
Gastos generales	-0.069725	0.002975	0.034987	-0.031764
Transferencias	-0.073978	0.008242	0.034987	-0.030750
Gasto de funcionamiento	-0.064440	-0.001260	0.034987	-0.030713
Gasto de inversión	-0.124279	0.004068	0.034987	-0.085224
Gasto total	-0.082578	-0.000254	0.034987	-0.047845

Fuente: Cálculos propios DES Gestión Pública e Instituciones Financieras

Los valores obtenidos en la primera columna son suficientemente ilustrativos. Para todos los rubros de gasto hay una tendencia a la disminución del gasto sectorial como porción del PGN, lo que en algún sentido puede leerse como un menor protagonismo del sector desde la perspectiva presupuestal, lo cual, por supuesto, no desdice de la importancia de los sujetos de control. El impacto más fuerte se viene presentando en la ejecución del gasto de inversión, cuya cuantía en proporción a la del PGN decrece a un ritmo de más de 12% anual, mientras que las erogaciones para funcionamiento lo hacen en cerca de la mitad de esa tasa.

Respecto a la segunda columna, el gasto total como proporción del PIB tiende a mantenerse constante, y de hecho el único concepto que decrece a razón de un dígito es el gasto de personal, lo cual demuestra los esfuerzos en ajustes de plantas. El mayor crecimiento, aunque de menos de un punto porcentual, es el de las transferencias, que como fue explicado, a nivel del PGN como un todo vienen predeterminadas en el componente SGP por disposiciones legales.

La tercera columna corrobora lo explicado antes sobre la mejora en el ingreso per cápita, que sin embargo es insuficiente frente a la necesidad de impulsar un desarrollo duradero. Al agregar los valores de las tres tasas se cuenta con el estimado de  $\gamma$  para todas las categorías de gasto. En ninguno de los casos el valor positivo de  $\gamma_3$  es suficiente para compensar el efecto adverso de  $\gamma_1 + \gamma_2$ . Puede verse que todas las cuentas del gasto de funcionamiento tienen un desempeño consolidado bastante similar, y que la inversión sectorial per cápita tiene, en cambio, un ritmo mayor de decrecimiento. El gasto sectorial total por habitante presenta, según la última casilla, una reducción anual de 4.8%, y el mayor impulso hacia esta tendencia lo brinda la menor participación dentro del PGN.

### 3. Análisis complementario de los resultados

La pérdida de asignaciones de gasto por habitante del Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras, dados los valores de la tabla 1, no tiene su explicación ni en la variación casi nula del gasto presupuestal total frente al PIB, ni en la senda positiva del ingreso per cápita. Reside específicamente en el menor peso dentro del PGN, y a ello han contribuido al menos tres hechos bien conocidos:

***Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras***  
***Dirección de Estudios Sectoriales***

- La estrategia de modernización y mayor eficiencia del Estado mediante el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), sobresaliendo las modificaciones de la estructura organizacional de entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva del poder público.
- El traslado de una porción considerable de inversiones a cargo inicialmente de la Presidencia de la República hacia la agencia estatal Acción Social, perteneciente actualmente a la Delegada del Sector Social.
- La reducción paulatina de los apoyos por vía de transferencias hechos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para completar los compromisos del salvamento de la banca pública derivados de la crisis de 1998-1999. En estos tres conceptos se halla la mayor parte del descenso en la ejecución presupuestal, dado que en otras entidades las asignaciones han seguido una senda muy similar o superior a la del conjunto del presupuesto nacional, como es el caso de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio.

#### **4. Conclusiones**

Con el presente informe se hace explícita una nueva ruta de exploración para la generación de indicadores sectoriales. Posee la bondad de manejar una conceptualización que permite un tratamiento relativamente homogéneo por parte de las Delegadas Sectoriales. Brinda además la posibilidad de depurar los conceptos, en este caso los de gasto, para eliminar de ellos influencias que pueden distorsionar la lectura de los resultados. Y enlaza desde una panorámica agregada el tema de la asignación de recursos con el de los destinatarios de la actividad estatal, de modo que puede conocerse si la ganancia o pérdida el monto del gasto por habitante es un fenómeno propiciado por el curso de la economía misma, por el tamaño de la intervención estatal o por la reorientación sectorial que hace que algunos sujetos de control pierdan peso presupuestal relativo frente a otros, dados los ajustes de las políticas públicas en ejecución.

Es deseable, por supuesto, avanzar en las otras dos direcciones mencionadas al comienzo del informe. En la perspectiva micro de los sujetos de control es pertinente ahondar en aquella parte de su gestión que sea susceptible de evaluar mediante indicadores, separando siempre la actividad meramente administrativa de aquella que se orienta explícitamente hacia el cumplimiento de políticas públicas; y en la perspectiva de lo que puede llamarse “temáticamente sectorial” puede propiciarse un aglutinamiento de entidades por afinidad, tal como se viene sugiriendo con el concepto de “grupos de entidades” dentro de los subsectores definidos por las Resoluciones de sectorización de los sujetos de control. Ello puede a su vez contribuir a que la reglamentación de la CGR sobre sus vigilados facilite con el paso del tiempo una homologación de sectorizaciones frente a las otras agencias del Estado que tienen a su cargo la clasificación de las entidades de la Administración.

**Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

**Anexo 1. Variables de base para la generación de los indicadores**

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (Compromisos en \$ millones)								
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gastos de Personal	6,229,345	6,726,467	7,270,206	7,871,336	8,637,751	9,195,906	10,208,717	11,156,113
Gastos Generales	1,596,570	1,829,543	2,226,687	2,417,680	2,828,148	3,076,853	3,405,420	3,660,572
Transferencias	16,896,718	19,814,753	22,488,263	23,913,583	31,009,468	35,352,560	36,413,040	38,831,554
Gastos de comercialización	364,661	387,659	479,818	580,862	566,858	772,241	884,622	762,124
Funcionamiento	25,087,294	28,758,421	32,464,974	34,783,461	43,042,224	48,397,559	50,911,798	54,410,363
Deuda	15,741,878	21,106,629	22,726,711	27,120,559	25,680,076	30,876,027	37,592,235	38,018,250
Inversión	6,121,694	10,492,469	9,103,167	8,778,320	10,641,527	11,834,548	13,883,961	18,532,055
Total	46,950,866	60,357,519	64,294,852	70,682,340	79,363,828	91,108,133	102,387,994	110,960,667
Total sin deuda	31,208,988	39,250,890	41,568,141	43,561,780	53,683,752	60,232,106	64,795,759	72,942,418

PRESUPUESTO SECTOR GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS (Compromisos en \$ millones)								
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gastos de Personal	702,365	783,751	810,949	894,805	872,897	894,251	1,016,215	1,075,099
Gastos Generales	230,191	273,495	263,878	325,586	254,825	248,378	357,837	367,125
Transferencias	5,791,584	4,911,115	5,001,687	3,655,308	4,484,497	5,015,232	5,357,782	5,576,322
Transferencias corrientes	360,147	330,022	3,195,681	3,089,625	3,389,284	3,932,383	4,908,378	5,269,710
Transferencias de capital	5,431,438	4,581,093	1,806,006	565,684	1,095,213	1,082,849	449,404	306,612
Transferencias SGP	4,808,706	3,749,345	2,547,525	2,370,491	3,237,056	4,091,730	3,405,984	3,670,443
Otras transferencias	982,574	1,161,761	2,454,161	1,284,817	1,247,441	923,501	1,951,798	1,905,879
Gastos de comercialización	0	0	0	0	0	0	0	0
Funcionamiento	6,724,140	5,968,360	6,076,513	4,875,700	5,612,219	6,157,861	6,731,834	7,018,546
Funcionamiento sin SGP	1,915,434	2,219,016	3,528,988	2,505,208	2,375,162	2,066,131	3,325,850	3,348,103
Inversión	1,035,048	2,348,127	1,993,004	2,255,364	2,303,353	2,741,982	1,305,067	1,310,723
Total	7,759,227	8,316,549	8,069,517	7,131,063	7,915,572	8,899,843	8,036,901	8,329,270
Total sin SGP	2,950,521	4,567,204	5,521,992	4,760,572	4,678,516	4,808,112	4,630,917	4,658,827

VARIABLES ADICIONALES (Valores monetarios en \$ millones)								
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Población	40,282,217	40,806,313	41,327,459	41,847,421	42,367,528	42,888,592	43,405,387	43,926,034
PIB a precios corrientes	196,373,851	213,582,653	232,933,484	263,887,767	299,066,590	335,546,939	382,818,222	440,428,838
PIB a precios de 2007	316,547,570	323,452,028	331,405,735	346,690,980	362,859,788	383,618,886	409,625,036	440,428,838

Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF- y DANE

Nota: las variables sombreadas fueron las incluidas propiamente en los cálculos

**Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

**Anexo 2. Relación de los indicadores encadenados**

año	GS/GT	GT/PIB	PIB/POB	GS/POB	Gasto total
2000	0.0945	0.15893	7.8582	0.1181	
2001	0.1164	0.18377	7.9265	0.1695	
2002	0.1328	0.17845	8.0190	0.1901	
2003	0.1093	0.16508	8.2846	0.1495	
2004	0.0871	0.17950	8.5646	0.1340	
2005	0.0798	0.17950	8.9445	0.1282	
2006	0.0715	0.16926	9.4372	0.1142	
2007	0.0639	0.16562	10.0266	0.1061	
año	GS/GT	GT/PIB	GS/POB		Gastos de personal
2000	0.1128	0.0317	0.0281		
2001	0.1165	0.0315	0.0291		
2002	0.1115	0.0312	0.0279		
2003	0.1137	0.0298	0.0281		
2004	0.1011	0.0289	0.0250		
2005	0.0972	0.0274	0.0238		
2006	0.0995	0.0267	0.0251		
2007	0.0964	0.0253	0.0245		
año	GS/GT	GT/PIB	GS/POB		Gastos generales
2000	0.1442	0.0081	0.0092		
2001	0.1495	0.0086	0.0101		
2002	0.1185	0.0096	0.0091		
2003	0.1347	0.0092	0.0102		
2004	0.0901	0.0095	0.0073		
2005	0.0807	0.0092	0.0066		
2006	0.1051	0.0089	0.0088		
2007	0.1003	0.0083	0.0084		
año	GS/GT	GT/PIB	GS/POB		Transferencias
2000	0.0582	0.0860	0.0393		
2001	0.0586	0.0928	0.0431		
2002	0.1091	0.0965	0.0845		
2003	0.0537	0.0906	0.0403		
2004	0.0402	0.1037	0.0357		
2005	0.0261	0.1054	0.0246		
2006	0.0536	0.0951	0.0481		
2007	0.0491	0.0882	0.0434		

Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF- y DANE

**Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras**  
**Dirección de Estudios Sectoriales**

**Anexo 2. Relación de los indicadores encadenados (Continuación)**

año	GS/GT	GT/PIB	GS/POB	Gasto de funcionamiento
2000	0.0764	0.1278	0.0766	
2001	0.0772	0.1346	0.0824	
2002	0.1087	0.1394	0.1215	
2003	0.0720	0.1318	0.0786	
2004	0.0552	0.1439	0.0680	
2005	0.0427	0.1442	0.0551	
2006	0.0653	0.1330	0.0820	
2007	0.0615	0.1235	0.0762	
año	GS/GT	GT/PIB	GS/POB	Gasto de inversión
2000	0.1691	0.0312	0.0414	
2001	0.2238	0.0491	0.0871	
2002	0.2189	0.0391	0.0686	
2003	0.2569	0.0333	0.0708	
2004	0.2164	0.0356	0.0660	
2005	0.2317	0.0353	0.0731	
2006	0.0940	0.0363	0.0322	
2007	0.0707	0.0421	0.0298	

Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF- y DANE