

88113-059

**REGLAS Y DISCRECIÓN EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO:  
UNA PERSPECTIVA SECTORIAL**

*Elaboró:* Mary Nancy Varela V.  
Miguel A. Ramos M.  
Víctor Hugo Loaiza S.

*Fecha:* Noviembre 20 de 2006

*Ubicación:* Scsiif026/D/Laboral/3Sub Hacienda/3.10 Presupuesto 2006/3.10.2 Desarrollo

*Revisión # 1:* Daniel Eduardo Molina G.

*Fecha de la revisión:* : 29 noviembre de 2006

**INTRODUCCIÓN**

Los análisis en materia presupuestal, sea ya que provengan de fuentes oficiales o de fuentes independientes<sup>1</sup>, recurren casi indefectiblemente al concepto de rigidez o inflexibilidad. Rigidez de los salarios, de las transferencias, de las pensiones, de todas aquellas partidas sobre las que recae un mandato constitucional o legal explícito, mientras que las necesidades complementarias atendidas por el Sistema Presupuestal (no sólo por el Presupuesto General de la Nación) quedan en un constante rezago, cuyo mejor indicador es la irregularidad en el manejo del gasto de inversión, bien por la vía de las modificaciones presupuestales, (las cuales pueden responder a sobrecostos, recortes, alteraciones en el diseño de los programas y proyectos, etc.) como de la acumulación de reservas y cuentas por pagar.

Si sobre la base de las inflexibilidades mencionadas se argumenta que los resultados de la gestión pública no son óptimos, ello no conllevaría de inmediato a desconocer la responsabilidad derivada de la calidad del proceso presupuestal. Las rigideces actuarían en ese sentido como reglas de política fiscal, mientras que las restantes asignaciones de gasto permitirían la actuación discrecional, tanto en la programación de los recursos (MinHacienda-CONFIS y DNP) como en su destinación (entidades ejecutoras). Esta combinación de mecanismos amerita una evaluación por sí misma, incluso más allá de la presunta dificultad para evaluar objetivamente un presupuesto inflexible.

El presente informe realiza una primera aproximación sobre la combinación de reglas y discreción a partir de la clasificación de rubros del Presupuesto General de la Nación. Para el efecto se aborda, en el desarrollo del informe (secciones 2 a 4), la siguiente secuencia de interrogantes:

---

<sup>1</sup> Entendiendo como tales a quienes tienen un interés distinto al general, ya que no hay ningún agente social que encarne una "imparcialidad absoluta".

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

- ?? ¿Qué tanto ha contribuido el Gobierno Nacional Central (GNC) a la consecución de un déficit o superávit del Sector Público Consolidado?
- ?? ¿Las entidades del Sector Gestión Pública brindan una pauta o ejemplo en cuanto a la calidad de su manejo presupuestal?
- ?? ¿Funciona mejor, desde la perspectiva de los resultados, el presupuesto flexible que el rígido?

Previamente a la exploración propuesta, se plasma un comentario sobre la necesidad e importancia de la evaluación presupuestal, a modo de ambientación. También se incluye, al final del informe, un anexo sobre las generalidades del Presupuesto General de la Nación aprobado para la vigencia 2007, acompañado de unas pautas para el control fiscal micro a cargo de los equipos de auditoría.

## **1. EVALUACION DEL PRESUPUESTO: ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ?**

Colombia viene atravesando una fuerte restricción fiscal desde hace varios años. La Constitución de 1991 estableció un nuevo marco jurídico según el cual Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma descentralizada. La puesta en práctica de estos principios implicó nuevas responsabilidades para el Estado frente a la población, ahora mejor amparada que antes en materia de derechos y libertades fundamentales. Al mismo tiempo, surgieron también por mandato constitucional nuevas entidades, algunas de ellas relacionadas con la protección de estos derechos, tales como la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, entre otras. Estas entidades crearon también nuevos compromisos de gasto para el Gobierno Nacional.

La reglamentación del espíritu descentralizador de la Constitución a través de diversas leyes implicó la redistribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos territoriales, para lo cual estos últimos deberían recibir montos crecientes de recursos provenientes de transferencias, que ellos tenían que complementar con esfuerzo fiscal propios.

Este proceso tendría una etapa de transición en la cual, a medida que las regiones estaban en capacidad de asumir sus nuevas responsabilidades, el gobierno central iba disminuyendo sus gastos en ellas. Infortunadamente, el gobierno nacional no ajustó su patrón de gasto al mismo tiempo que los gobiernos territoriales recibían los recursos previstos para asumir las funciones asignadas por la Constitución. Como resultado, el Gobierno Central sufrió presiones adicionales de gasto que no hubiera enfrentado en el caso de un proceso más adecuado hacia la descentralización.

La evolución del conflicto armado durante los últimos años ha llevado al Gobierno a reforzar sus esfuerzos por defender la soberanía del país y contrarrestar las amenazas que el

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

Estado y sus ciudadanos enfrentan de parte de grupos armados y que impiden la convivencia pacífica. Esto hace necesario mantener un nivel adecuado de gasto en defensa y seguridad, el cual incluye además el de policía, que en muchos países es cubierto con presupuesto municipal.

Tal es el diagnóstico, que concluye en afirmar que el Presupuesto General de la Nación actualmente es totalmente rígido, con partidas específicas que no se pueden manejar porque están establecidas en la Constitución.

En este contexto, el Presupuesto se configura como un plan de acción dirigido a cumplir meta previstas, expresada en valores y términos financieros que, debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas. Desde el punto de vista microeconómico, cada entidad del estado debe lograr resultados por medio de programas y proyectos con una restricción presupuestal que está definida por el Ministerio de Hacienda.

Adicionalmente, cada vez es más generalizada la opinión de que evaluación de la ejecución del presupuesto debería aportar información que contribuyera a contestar preguntas tales como ¿cuántos recursos se deben asignar a qué programas?, ¿qué gasto se debe reducir cuando hay un recorte de presupuesto?, o ¿qué modificaciones realizar al presupuesto original en ejecución? Si no se dispone de información suficiente para ponderar las opciones disponibles, si no se tiene una idea clara de las implicaciones de las decisiones o si no se tiene ningún referente para priorizar un gasto sobre otro, las autoridades tendrán un margen muy amplio para actuar discrecionalmente, y a la larga, con pocos argumentos para defender las decisiones tomadas con respecto al proceso presupuestal.

¿Tiene sentido evaluar el Presupuesto cuando se tiene claro que el Gobierno Nacional no tiene sino un margen muy pequeño de decisión sobre el mismo?

Independientemente de cómo se juzgue la inflexibilidad del Presupuesto, parece posible y deseable evaluar su ejecución. Un camino que parece seguro es centrar la atención en la evaluación de los programas. Si se piensa en la rigidez como un inconveniente, la evaluación de los programas permitiría brindar la información que sustentara y promoviera la actitud hacia la flexibilización. Sin reconocer las fortalezas y las debilidades de los programas, es muy difícil propiciar el espacio político para que se reduzca el grado de rigidez y se remuevan los condicionamientos que amarran la asignación de recursos presupuestales. Si no hay evaluación, difícilmente se puede contrarrestar la presión política para mantener la rigidez presupuestal.

El mismo argumento es válido si se piensa que la rigidez es conveniente, que sin las restricciones impuestas por la Constitución Política, la asignación de los recursos sería inequitativa.

En cualquier caso, para que el Presupuesto tenga un verdadero impacto político, debe ser creíble, lo cual implica que debe ser elaborado por una fuente independiente del interés

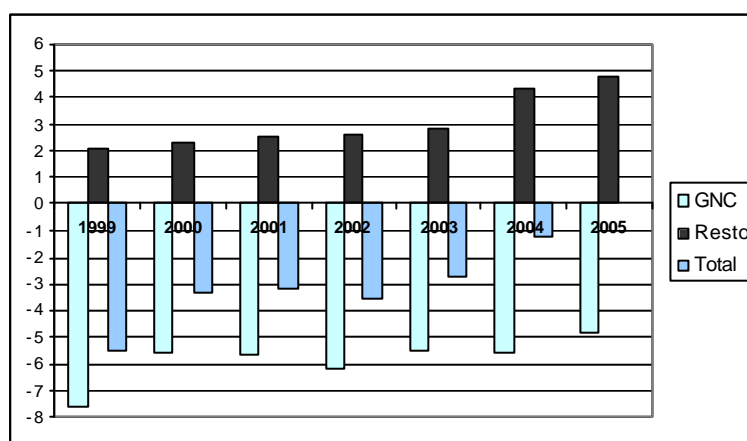
*Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras*  
*Dirección de Estudios Sectoriales*

particular, de modo que produzca confianza. Así mismo, una evaluación del Presupuesto debe ser realizada por una entidad independiente, cuyos conceptos sirvan para dirimir las discusiones en torno a la aprobación de los presupuestos.

## 2. AGREGACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

Si se toma el Sector Público Consolidado (SPC) como una agregación de los distintos presupuestos de las entidades públicas, es de interés efectuar una separación entre el presupuesto más rígido, el de la Nación, y aquellos que lo complementan (Empresas Públicas, Entidades Territoriales, Banca Pública, Fogafin y Banco de la República), con el fin de establecer la incidencia de las finanzas de la Nación sobre el balance agregado. La comparación aparece representada en el gráfico 1.

**Gráfico 1. Balance del GNC y de los restantes presupuestos públicos**  
Porcentaje (%) del PIB



Fuente: CONFIS. Cálculos propios.

Se observa que en los años posteriores a la crisis de fin de siglo, las entidades con presupuestos flexibles mantuvieron un nivel estable de superávit hasta 2003, y a partir de allí su balance mejoró aún más, gracias a factores como la recuperación del sector financiero, los elevados precios del petróleo y la reestructuración del aparato administrativo al interior de las Entidades Territoriales. En contraposición, el Gobierno Central apenas modificó muy ligeramente su tendencia deficitaria en 2005; puede argumentarse, por supuesto, que el GNC maneja un presupuesto cualitativamente diferente al de los bancos o las empresas con vocación comercial, pero no debe olvidarse que por diversos cauces legales y estratégicos (la propia Ley 617/2000 en sus artículos relativos a la austeridad en el nivel central de la administración, la Ley 819/03 de Responsabilidad Fiscal, la formulación del PRAP) se autoimpuso condiciones de disciplina fiscal cuyos resultados aún no afloran. Más aún, la agresividad en el esquema de colocación de deuda pública ha significado un

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

freno para el resto de entidades, dadas las limitaciones para la gestión de la liquidez excedente. En otras palabras, el resto del Sector Público hubiese podido generar superávit aún mayores en ausencia de las restricciones del GNC.

En el agregado, las dos últimas vigencias permitieron, siguiendo la metodología de cálculo del CONFIS<sup>2</sup>, una recuperación sin precedentes desde 1994, la cual propició el equilibrio fiscal en 2005, muy lejos de las proyecciones de los analistas en su momento<sup>3</sup>.

Con miras al futuro, cabe decir que las bases para el sostenimiento del balance positivo no son robustas, dependen en gran parte en situaciones coyunturales de las Empresas Públicas, la Banca y el Emisor en particular<sup>4</sup>; en oposición, el GNC conserva una inercia deficitaria con elevado riesgo de perpetuarse o acrecentarse, una vez que haya surtido efecto la mayoría de las reestructuraciones previstas en el PRAP y se haya consolidado el modelo de administración tributaria mediante el sistema MUISCA.

La contribución del GNC al balance fiscal del Sector Público Consolidado ha consistido, no en superar la rigidez, sino en transmitirla al resto de entidades. Ello, por supuesto, no es desapercibido para los mercados, cuyas expectativas siguen siendo moderadas respecto de la capacidad del Estado para atender sus compromisos de pago.

### **3. DESEMPEÑO RELATIVO DEL SECTOR GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS**

El Sector Gestión Pública, en razón a que comprende las entidades rectoras de la política fiscal y financiera del sector público, y aparte de ello recoge una porción muy considerable del gasto inflexible, tendría que mostrar una pauta de comportamiento ejemplar en cuanto al desarrollo de su proceso presupuestal. Para fines de comparación frente a los restantes sectores de la actividad pública, solamente es posible recurrir a las cifras del Presupuesto General de la Nación, dado que el resto del sector público utiliza clasificaciones distintas en su desagregación de rubros.

De los distintos indicadores presupuestales posibles de elaborar, fueron elegidos tres: la apropiación definitiva respecto de la inicial (efecto neto de las modificaciones), la ejecución (compromisos) en términos de la apropiación definitiva, y la constitución de rezago (reservas + cuentas por pagar) respecto de los recursos comprometidos. Fue evaluado el proceso presupuestal de la vigencia 2005.

---

<sup>2</sup> La CGR mantiene discrepancias con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cuanto a la metodología de consolidación de los balances fiscales.

<sup>3</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Comunicado de Prensa de marzo 1 de 2006.

<sup>4</sup> La vocación del Emisor es quizás la menos lucrativa de todas, dado que la defensa de la capacidad adquisitiva de la moneda es un imperativo muy superior ante funciones como la generación de rendimientos financieros o la función de banco de bancos.

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

El desempeño del Sector Gestión Pública frente al resto de entidades aparece representado en la tabla 1.

**Tabla 1. Indicadores presupuestales Sector Gestión Pública y Resto de Sectores**  
**Variables en pesos (\$) e indicadores en porcentaje (%)**

	SECTOR GESTIÓN PÚBLICA	RESTO DE SECTORES	TOTAL PGN
Apropiación Inicial	10,298,892,563,059	82,769,480,897,832	93,068,373,460,891
Apropiación Definitiva	9,510,901,796,868	83,964,266,190,068	93,475,167,986,936
Ejecución (Compromisos)	8,740,945,871,138	82,367,187,309,347	91,108,133,180,485
Pagos	7,764,085,028,019	76,135,469,163,337	83,899,554,191,357
Apropiación definitiva respecto de la inicial	92.35%	101.44%	100.44%
Ejecución respecto de la apropiación definitiva	91.90%	98.10%	97.47%
Rezago respecto de los compromisos	11.18%	7.57%	7.91%

**Fuente: SIIF.** Cálculos propios.

El primer indicador, referente a la apropiación definitiva sobre la inicial, demuestra con claridad la alta dosis de disciplina fiscal impuesta a las entidades del Sector Gestión Pública. El efecto de las modificaciones es preponderantemente negativo, es decir que muchas apropiaciones fueron desmontadas en el curso de la vigencia, contribuyendo con ello a la austeridad, y de paso, a la mitigación del déficit gubernamental. En el resto de sectores fue dominante el efecto de las adiciones sobre el de las modificaciones negativas, pero por muy escaso margen, afectando la apropiación en apenas 1,44 puntos porcentuales. Y la agregación de sectores dio lugar a una variación total del PGN bastante moderada, de sólo 0,44%. En resumen, el Sector Gestión Pública, a pesar de tener un peso relativo pequeño frente al total de entidades (excluyendo del sector el servicio de la deuda como unidad presupuestal), demostró poseer de facto margen de maniobra sobre sus recursos, aún a pesar de contener dentro de su gasto las transferencias SGP de libre destinación.

El segundo indicador, ejecución de recursos frente a la apropiación definitiva, da una medida de la celeridad con que en promedio una entidad perfecciona sus asignaciones de gasto entre las diferentes aplicaciones de sus recursos, mediante la expedición de los Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP). Las cifras obtenidas indican que en este frente el desempeño del Sector Gestión Pública ha sido muy inferior al de las demás entidades, con una diferencia de más de seis puntos porcentuales. Esto indica que a pesar de haber ajustado ostensiblemente la apropiación de recursos, el desarrollo de la ejecución ha sido poco eficaz para el sector, y parte de ello ha acontecido a pesar de la rigidez que supone acatar disposiciones constitucionales y legales en temas como las transferencias y las pensiones.

Y el tercer indicador, asociado con la celeridad para traducir las operaciones causadas en operaciones efectivas de caja, indica que el Sector Gestión Pública, aún teniendo un vínculo

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

más estrecho con el Tesoro que el de las demás entidades, no recurrió a este privilegio para propiciar una mejor gestión de pago a los beneficiarios del gasto. Parte de tal fenómeno puede radicar en que las transferencias del SGP a cargo de MinHacienda son, en algún sentido, “menos apremiantes” que aquellas que tienen a cargo el Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Educación, y muchos proyectos de inversión están diseñados para ejecutarse en varias vigencias, financiados parcialmente con crédito externo, dando lugar a pagos finales al contratista luego de verificaciones minuciosas de los logros alcanzados. La diferencia en cuanto a la generación de rezago es sustancial respecto a las demás entidades del Presupuesto, de más de tres puntos porcentuales, o dicho de otro modo, hay más del 3% de compromisos adicionales sobre la disponibilidad de liquidez del Tesoro. Del rezago total del PGN (cerca de \$7 billones), casi \$1 billón fue obtenido del Sector Gestión Pública.

#### **4. RESULTADOS MISIONALES**

En la presente sección se evalúa la correspondencia entre la asignación presupuestal para los distintos sectores de la actividad pública y algunos resultados de política obtenidos del Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas de Gobierno -SIGOB-. Se pretende con ello observar qué tan condicionada se halla la distribución de recursos al logro de metas, es decir, qué tan ligada se halla la programación presupuestal a la efectividad de las políticas en cabeza de las entidades ejecutoras del gasto.

Cabe anotar que el análisis puede realizarse en forma alterna, estableciendo la causalidad en sentido opuesto, es decir, examinando la eficacia en la distribución de los recursos a partir de la lectura de las metas. No obstante, en el presente contexto resulta más ilustrativo analizar la perspectiva de la programación, dado que es precisamente en este paso del proceso presupuestal donde se manifiesta en todo su rigor el fenómeno de la inflexibilidad.

Fueron calculadas, en primer lugar, las variaciones en términos reales de las asignaciones de gasto. Debe indicarse que del monto total del PGN está descontado el gasto por servicio de la deuda, dado que tal cuantía representa los pagos por ejecuciones presupuestales del pasado. Para obtener variaciones reales se tomó tanto la evolución efectiva del IPC en 2005 (4.5%), como la inflación proyectada para 2006 y 2007 (4.5% y 4.0% respectivamente).

La desagregación por sectores acoge las directrices emitidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas de 1986. Las categorías funcionales establecidas para presentar una lectura complementaria del presupuesto, son doce: función pública general; actividades y servicios de la defensa; actividades de orden público y seguridad ciudadana; fomento y regulación del desarrollo económico; infraestructura básica, producción y prestación de servicios; medio ambiente; vivienda y espacio público; salud; recreación, deporte, cultura y comunicación; educación; protección social y actividades públicas que no corresponden directamente a funciones<sup>5</sup>.

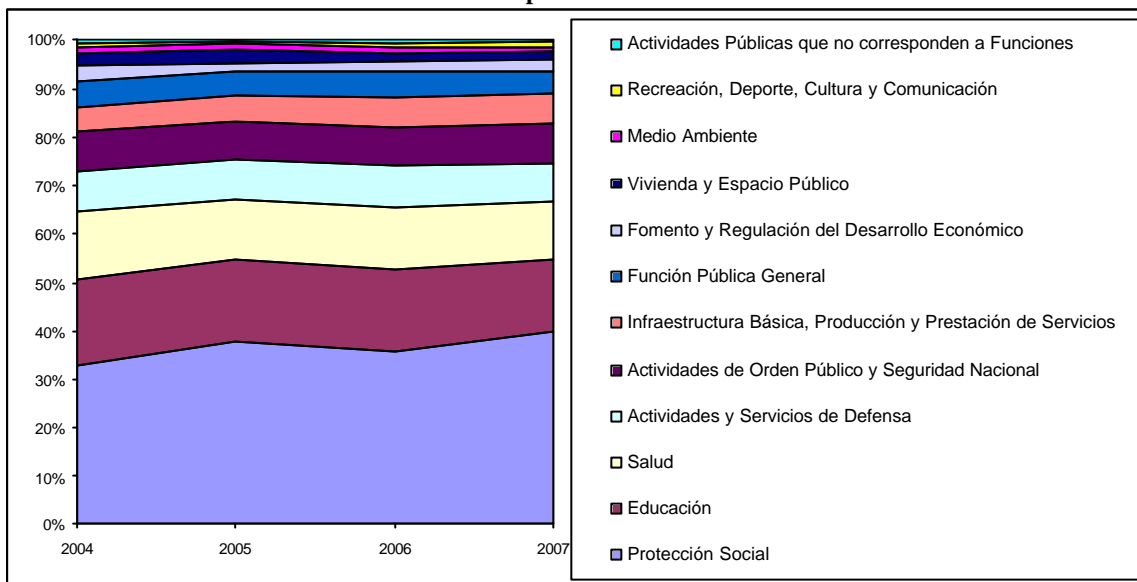
---

<sup>5</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Mensaje Presidencial 2005.

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

La composición sectorial del gasto entre 2004 y 2006 está presentada en el gráfico 2.

**Gráfico 2. Distribución por sectores del PGN 2004-2007**



**Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**

Se corrobora el estado de rigidez en la destinación de recursos durante las vigencias evaluadas, notándose de hecho una coyuntura de particular interés en 2005, cuando el gasto en protección social, en su mayoría representado en pensiones, se aproxima al 40% del Presupuesto, excluido el servicio de la deuda. La Ley de Presupuesto sancionada para la vigencia 2006 prevé un correctivo a este reforzamiento de la rigidez, pero de reducido alcance. Algunas partidas relativamente discrecionales, como infraestructura y vivienda, pierden peso relativo dentro del total de gastos en la misma vigencia. La programación de 2007 muestra un retroceso hacia la estructura de 2005, lo cual evidencia la fortaleza de las inflexibilidades.

La segunda parte del ejercicio consistió en recopilar metas misionales representativas en los diferentes sectores, lo cual presenta el inconveniente de la subjetividad en la elección. Para brindar un soporte racional se tuvieron en cuenta tres criterios: que la meta fuese discernible en términos muy sencillos, que estuviese referida a objetivos no exclusivos de la presente administración, y que en lo posible se plasmara en términos de una variable tipo “objetivo de política”, no de actividad o de gestión. Un resultado de política se entiende en este contexto como aquél que puede alcanzarse a través de la generación de incentivos y no de una acción enteramente controlable, como una compra o algún otro tipo de erogación.

Fueron excluidas intencionalmente las categorías de recreación, deporte, cultura y comunicación, función pública general y actividades públicas que no corresponden a funciones. Ello se debe a la dificultad de encontrar para estos grupos una meta claramente



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

representativa dentro de la desagregación del Plan Nacional de Desarrollo. El conjunto de variables seleccionadas de los restantes sectores, así como sus indicadores de logro, se presentan en la tabla 2.

**Tabla 2. Variables de logro en sectores seleccionados de la actividad pública**

Sector	Descripción Meta	Línea base	Valor Meta	Estado Jun 05	Estado Jun 06	Avance Jun 05	Avance Jun 06
Protección Social	Nuevos afiliados en el régimen subsidiado en salud	381,292	5,900,000	4,809,185	7,837,121	81.5%	132.8%
Educación	Deserción estudiantes en educación básica y media al año	7.19 - 7.53	6.33	6.45	6.02	86.0%	59.7%
Salud	Cobertura de niños y niñas de 1 año contra Triple Viral (Porcentaje)	93	95	91.5	88.9	96.3%	88.9%
Actividades y Servicios de Defensa	Ataques a poblaciones al año	32	2	1	5	103.3%	90.0%
Actividades de Orden Público y Seguridad Nacional	Cobertura del servicio de Policía (No. de municipios)	940	1098	1098	1098	100.0%	100.0%
Infraestructura Básica, Producción y Prestación de Servicios	Kilómetros de vías pavimentadas* (incluye INVIAS e INCO)	476	3232	1576.9	2140	48.8%	66.2%
Fomento y Regulación del Desarrollo Económico	Exportaciones directamente facilitadas por Proexport (US\$ mill.)	0	910	623.9	1057.7	68.6%	116.2%
Vivienda y Espacio Público	Total subsidios y créditos Vivienda de Interés Social - VIS- asignados (urbana y rural)	73,008	400,000	232,819	372,547	58.2%	93.0%
Medio Ambiente	Hectáreas establecidas y manejadas en reforestación protectora	30,539	120,000	58,312	121,633	48.5%	101.4%

**Fuente: Presidencia de la República, Informe al Congreso 2005 y 2006.**

**Notas:**

En el sector educación, la meta fue cambiada en 2006 para hacer referencia a la educación oficial, no al acumulado de pública y privada.

En el sector salud, se presume que el cálculo de avance a junio de 2006 es incorrecto, posiblemente por un error de transcripción. El resultado frente a la meta es de 95.6%.

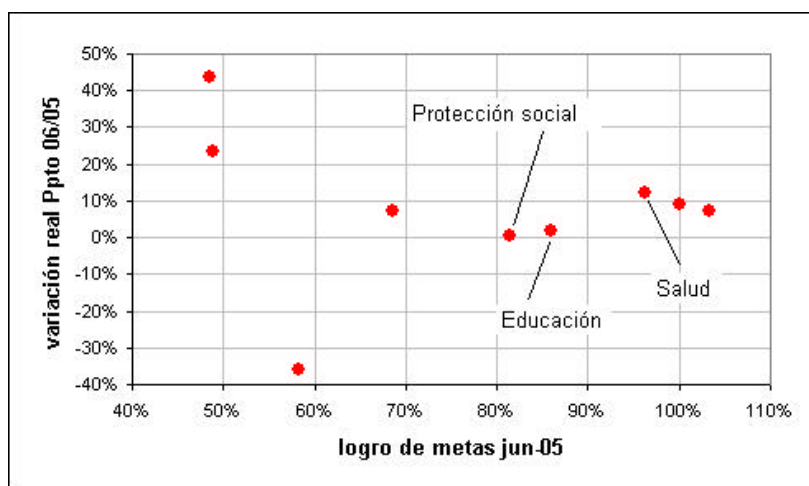
En el sector vivienda y espacio público, todas las metas se miden mediante variables de actividad.

A partir de la información recogida, puede ahora evaluarse la correspondencia entre el logro de metas y la asignación de recursos. Gráficamente la representación más adecuada es la nube de puntos (gráfico XY), en donde el eje horizontal contiene los porcentajes de logro y el eje vertical contiene la variación real en el presupuesto asignado a cada sector. El supuesto teórico implícito es que los resultados misionales acumulados a junio de 2005 tendrían que condicionar la estructura presupuestal de 2006, y los resultados a junio de 2006 incidirían sobre el presupuesto de 2007.

Los gráficos 3 y 4 muestran las comparaciones indicadas. En el primero de ellos el primer rasgo que sobresale es la ausencia de una tendencia bien definida de las observaciones. No se percibe una incidencia clara de los logros misionales acumulados a junio de 2005 sobre la variación en las apropiaciones de 2005 a 2006. Esto se corrobora mediante el cálculo del coeficiente de correlación, el cual provee un valor de  $-17.39\%$ , significando con ello que en una magnitud muy pequeña, a mayor valor de la meta efectiva ha correspondido una variación menor del presupuesto. En contraste, sí se destaca una relación entre la

variabilidad de las tasas de crecimiento presupuestal y las metas. A medida que aumenta la meta efectiva alcanzada, se estabiliza la tasa de crecimiento de la apropiación.

**Gráfico 3.**  
**Tasas de crecimiento presupuestal 2006 vs. cumplimiento de metas SIGOB 2005**



Fuente: MinHacienda y Presidencia de la República. Elaboración CGR - DES Gestión Pública.

Y una tercera característica del gráfico reside en la posición de las erogaciones de gasto consideradas tradicionalmente como las más rígidas. De las nueve observaciones, los sectores de salud, educación y protección social alcanzan un cumplimiento de meta superior a la media aritmética (76,8%) y se ubican inmediatamente después de los sectores de mejor resultado, propiamente los de defensa y orden público. En consecuencia, la rigidez parece asociarse con resultados más satisfactorios que los de aquellos sectores con un mayor contenido de gasto discrecional.

El gráfico 4 da cuenta de una situación sustancialmente distinta. De entrada, se descubre una fuerte relación positiva entre las variables evaluadas. A mayor logro de la meta se ha tendido a corresponder con mayores recursos. El coeficiente de correlación entre las metas seleccionadas a junio de 2006 y la variación en las apropiaciones de 2006 a 2007 alcanza el valor de 54.30%, denotando con ello un vínculo mucho más fuerte y discernible entre las variables.

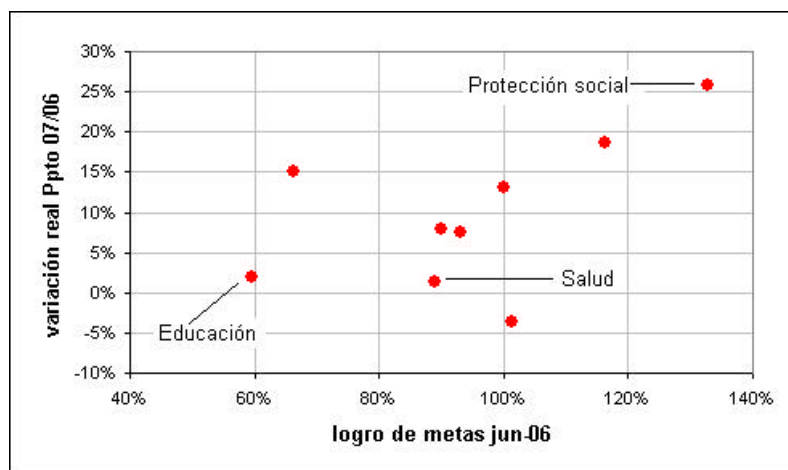
Por lo que concierne a la variabilidad de las tasas de crecimiento presupuestal, se sigue presentando el fenómeno del gráfico 3, esto es, una alta variabilidad de las observaciones para los valores más bajos de los logros misionales, y una tendencia hacia la estabilidad a medida que el porcentaje de cumplimiento de la meta es mayor.

Pero quizás el rasgo más sorprendente del análisis sea la nueva posición relativa de los sectores considerados como de gasto inflexible. Mientras que el sector salud muestra una medida de cumplimiento algo inferior a la media (88.9% frente a 94.24%), el sector de

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

protección social se encumbra hasta el valor más alto (132.8%) y el sector educación desciende hasta el último lugar del ranking (59.7%).

**Gráfico 4.**  
**Tasas de crecimiento presupuestal 2007 vs. cumplimiento de metas SIGOB 2006**



Fuente: *ibídem.*

Con ello se desdibuja la asociación entre inflexibilidad y resultados, y más aún, la propia asociación entre inflexibilidad y tasas de crecimiento presupuestal. Tampoco puede argumentarse algún tipo de sesgo sectorial, dado que los sectores de defensa y orden público descendieron en 2006 hasta la mitad del ranking de resultados. En síntesis, no hay suficiente evidencia, comparando los dos gráficos, de que los sectores de mayor rigidez en su programación de gasto se hallen persistentemente entre los de mejor desempeño misional.

Por supuesto, los cálculos efectuados ofrecen una aproximación aún imprecisa sobre la naturaleza del problema de la flexibilidad del presupuesto a la luz de los resultados de política atendidos con su ejecución. Como fue mencionado anteriormente, la selección de sólo una meta representativa por sector debilita la robustez de la interpretación, pero al mismo tiempo pone de relieve la multiplicidad de características de las variables incorporadas en el SIGOB. Aparte de ello, no puede elaborarse en términos prácticos una correspondencia uno a uno entre recursos y metas, dado que las instituciones públicas no suelen proveer un único tipo de servicio. Y finalmente, el cumplimiento efectivo de las metas de política se ve afectado tanto por reacciones indirectas del sector privado derivadas de su relación con el sector público, como por factores externos sobre los cuales el grado de control de la autoridad estatal es ínfimo: los modelos culturales, la dotación de recursos naturales, el clima, la evolución de los mercados internacionales, entre otros.

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

## CONCLUSIONES

Independientemente de la forma de medición de la inflexibilidad de un presupuesto, es posible y deseable evaluar la programación y ejecución del mismo. El conocimiento de los programas públicos brinda las condiciones para el tipo de debate que pueda dar lugar a una reducción del grado de rigidez. Sin evaluación, no es viable contrarrestar la presión política que en parte determina la rigidez presupuestal. El mismo argumento es válido si se defiende la conveniencia de la inflexibilidad en respuesta al mandato de la Constitución Política.

Respecto del Sector Público Consolidado, la contribución fiscal del GNC ha sido continuamente deficitaria, e incluso, en vez de superar la rigidez, ésta se ha transmitido parcialmente al resto de entidades. Por esta causa los mercados, a pesar del desempeño económico positivo, mantienen expectativas moderadas respecto de la capacidad del Estado para honrar su deuda.

El Sector Gestión Pública, respecto del total del Presupuesto General de la Nación, muestra tres características en manejo de su gasto: una alta dosis de disciplina fiscal reflejada en el predominio de las modificaciones negativas, un porcentaje de ejecución notoriamente inferior al del resto de entidades, y un rezago elevado, demostrando así que las entidades del sector, a pesar de su importancia estratégica, no han accedido a privilegios por parte de la Tesorería.

La búsqueda de relaciones cuantitativas entre la flexibilidad del presupuesto, el logro de las metas de política y las variaciones en la apropiación de recursos, dio lugar a resultados dispersos y poco contundentes, aparte de las dificultades metodológicas para brindar una aproximación certera sobre el tema. Ello sugiere que la política pública, a pesar de sus lineamientos conceptuales y su pretendido rigor, no sigue una línea de conducta definida, ya sea a favor o en contra, bien de la inflexibilidad, o bien de la asignación de recursos con base en la consecución de objetivos misionales.

## **ANEXO**

### **PRESUPUESTO 2007: PAUTAS PARA EL CONTROL FISCAL MICRO**

Una vez aprobado el monto del Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia 2007, cabe señalar algunas características del curso que ha seguido el proceso presupuestal hasta el presente. El trámite del Proyecto de Ley respectivo dentro del Congreso de la República se efectuó de manera fluida, al igual que en las últimas ocasiones, lo cual permite plantear diversas hipótesis sobre el significado de este fenómeno. Algunos argumentos que pueden esbozarse al respecto son:

- ?? El mayor conocimiento que han adquirido los legisladores sobre el proceso presupuestal y la condición de las finanzas públicas, facilita la comprensión de contenidos y evita la generación de interrogantes o cuestionamientos al Ejecutivo sin fundamento.
- ?? Se han presentado coyunturas legislativas desfavorables para hacer una profunda deliberación acerca del Presupuesto, es decir, situaciones en que la agenda se encuentra colmada de temas de más impacto en el corto plazo, y que, a juicio de los congresistas, requieren mayor atención.
- ?? La composición del Congreso favorece el curso de las iniciativas del Ejecutivo.
- ?? El desempeño favorable de la economía brinda respaldo a la aceptación de un Presupuesto elevado.

La existencia de estas u otras causales, más allá de su carácter benéfico o perjudicial, invita a la CGR a realizar, en nombre de la sociedad, un análisis más minucioso de los detalles críticos en la composición del Presupuesto y su injerencia sobre los resultados fiscales. Los únicos puntos del Proyecto de Presupuesto 2007, sobre los cuales hubo algún nivel de controversia, fueron la inclusión de la partida destinada a subsidios a los combustibles (\$2,9 billones) y el presupuesto complementario para abarcar la devolución de IVA a los beneficiarios del SISBÉN en los niveles 1 y 2 (\$1.2 billones).

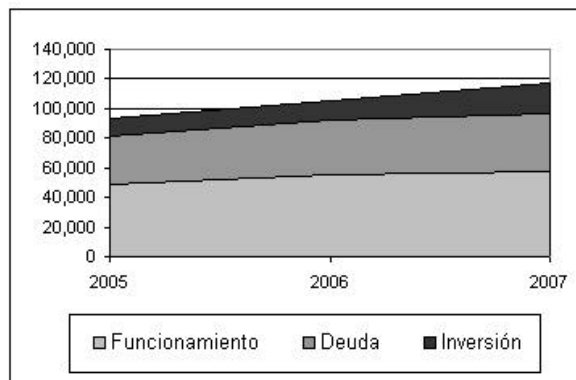
#### ***Las cifras***

Una muestra de que no se vienen presentando modificaciones sustanciales en la etapa de discusión del monto global del PGN, aparece en los cuadros y gráficos de la página siguiente, donde se representa la composición y magnitud de los ingresos y gastos; las cifras de 2005 son valores de apropiación y aforo definitivos, y los valores de 2006 y 2007 corresponden al Proyecto de Ley respectivo.

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

Presupuesto de Gastos 2005 - 2007 (cifras en millardos)

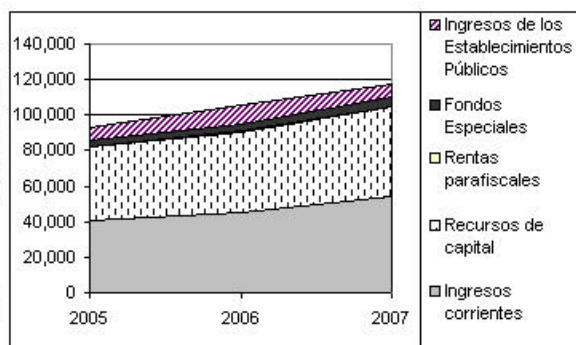
CONCEPTO	2005	2006	2007
Funcionamiento	49,115	55,273	57,100
Deuda	32,699	37,036	39,500
Inversión	11,375	13,084	21,000
<b>Total</b>	<b>93,188</b>	<b>105,393</b>	<b>117,600</b>



Fuente: MinHacienda, Mensaje Presidencial 2006 y Proyecto de presupuesto 2007

Presupuesto de Ingresos 2005 - 2007 (cifras en millardos)

CONCEPTO	2005	2006	2007
Ingresos corrientes	40,687	45,223	54,079
Recursos de capital	41,101	45,402	50,385
Rentas parafiscales	539	599	623
Fondos Especiales	3,312	4,047	5,042
Ingresos de la Nación	85,639	95,271	110,129
Ingresos de los Establecimientos Públicos			
Públicos	7,549	10,122	7,471
<b>Total</b>	<b>93,188</b>	<b>105,393</b>	<b>117,600</b>



Fuente: *Ibidem*.

*Nota:* en los ingresos corrientes de 2007 se ha incluido el presupuesto complementario, condicionado a la aprobación de la Reforma Tributaria.

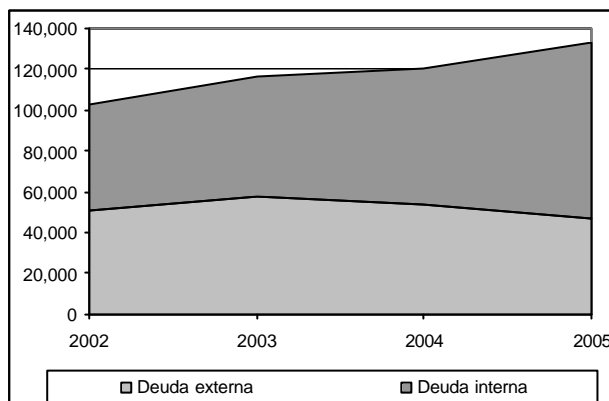
Las tendencias en todos los componentes de ingresos y gastos se conservan indistintamente de la etapa del proceso presupuestal. Las únicas modificaciones perceptibles a este nivel agregado se presentan en la inversión y los ingresos corrientes para 2007. Aún con el incremento de más de 40% respecto a 2006, la inversión equivale a menos del 18% del gasto total. Por su parte, el alza en los ingresos corrientes de casi 20% responde tanto al dinamismo de la economía como a mejoras en la administración tributaria que ameritan una precisa cuantificación que facilite estimar qué tanto se podrán compensar los episodios de desaceleración, en los cuales evolucione muy lentamente la base gravable.

En lo concerniente a los recursos de capital, es de señalar la recomposición que se viene presentando entre endeudamiento interno y externo. Las expectativas de devaluación manifestadas por los analistas y agentes de los mercados no se han

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

materializado, de suerte que han proseguido las estrategias de sustitución de deuda, incluso con algún margen para los prepagos en moneda extranjera o las conversiones a deuda en pesos. De esta manera, no se prevé que al cierre de 2006 se genere un cambio de tendencia en la estructura del financiamiento.

Deuda del Gobierno Nacional Central (cifras en millardos)



CONCEPTO	2002	2003	2004	2005
<b>Deuda externa</b>	51,582	57,341	53,355	47,585
<b>Deuda interna</b>	50,798	58,573	66,323	85,295
<b>Total</b>	102,380	115,914	119,678	132,880

Fuente: Banco de la República

*Programas de inversión de interés para el Subsector Hacienda*

Para propósitos de seleccionar los análisis sectoriales que emprenderá la DES de Gestión Pública en 2007, se presentan a continuación algunos de los programas de inversión cuyos recursos y cuyo desarrollo se encuentran a cargo de los sujetos de control del Subsector Hacienda.

PROGRAMA	ENTIDAD	APROPIACIÓN 2006 (\$ Millones)	APROPIACIÓN 2007 (\$ Millones)
Plan Maestro de Información Básica - PLANIB	DANE	32,500	67,500
Plan antievasión	DIAN	76,270	132,555
Fortalecimiento administrativo y operativo	DIAN	46,885	17,279
Programa de renovación de cédulas	Registraduría	77,992	82,640
Interventoría Regalías	DNP	14,000	20,000

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

*Acciones de focalización del control micro, aspectos a tener en cuenta*

En sintonía con lo anterior, para el desarrollo de las acciones de seguimiento o análisis desde la perspectiva del control micro, se hace relevante la revisión de:

- ?? Variables asociadas a los programas de inversión antes mencionados, por ejemplo las mejoras en fiscalización tributaria, los volúmenes de decomisos en la lucha antievasión, las adquisiciones realizadas para completar la renovación de cédulas, etc.
- ?? Las fuentes del incremento en el gasto de personal: ¿se están completando vacantes? ¿se trata de servicios personales indirectos? ¿se debe a la negociación de conceptos extrasalariales?
- ?? La naturaleza de los proyectos de inversión: al cambiar la composición de la deuda, ¿ha cambiado también la destinación de la misma? ¿Se ha hecho más eficaz? Según el registro de algunas ejecuciones presupuestales, es usual que los gastos de contrapartida nacional se ejecuten con más laxitud que los recibidos por crédito externo.
- ?? La evolución de los ingresos y la capacidad operativa de los Fondos Rotatorios. ¿Qué motivó al Ejecutivo a proyectar menos rentas de los establecimientos públicos en 2007 que en 2006?
- ?? La consistencia de los precios relativos de los bienes y servicios registrados en el SICE frente a los precios relativos del mercado, evaluables mediante la descomposición de los índices del DANE. De aquí puede deducirse que sectores o subsectores aprovechan en mayor medida la existencia de los costos de transacción, para así inflar los precios de sus ofertas.