

119.070
93.978
5.259
1.561.856
10.824.770
34.671
1.066.779
2.023.137
782.842
1.204.122
378.368
35.683.621
23.788.519
9.718.095
2.177.007
2.107.952
1.539.155
553.056
15.741
524.615
3.816.195
10.625
385.345
747.754
524.615
3.816.195
10.625
385.345
747.754
258.284
478.228
127.371
12.272.472
8.180.746

878.166
43.200
9.025
786.675
266.054
911.942
23.100
421.462
999.358
4.584.196
80.620
100.058
6.746
1.871.889
214.500
406.658
1.000
52.746
186.554
0
6.000
121.864
58.747
43.082
1009.294
1.067
678.166
43.200
9.025
786.675
266.054
911.942
23.100
421.462
999.358
4.584.196
80.620
100.058
6.746
1.871.889
214.500



Seminario Internacional

Transparencia Fiscal:

Presupuesto por resultados y
calidad del gasto público



BANCO MUNDIAL



Banco Interamericano
de Desarrollo



Libertad y Orden
Ministerio de Hacienda
República de Colombia

■
© Departamento Nacional de Planeación
ISBN

Coordinación Editorial
Dirección de Evaluación de Políticas Públicas

Asesor

Corrección de Estilo

Revisión

Diseño y Diagramación
Catalina Cortés Murcia
ccortes@agenciasiete.com

Impresión

Departamento Nacional de Planeación, 2006
Calle 26 No. 13 - 19
Teléfono: 596 03 00
Bogotá D.C., Colombia

Impreso y hecho en Colombia
Printed in Colombia



Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Evaluación de Políticas Públicas

www.dnp.gov.co
www.sigob.gov.co
Sigob - Sinergia

Dirección
Santiago Montenegro Trujillo

Subdirección
Mauricio Santamaría

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
Manuel Fernando Castro Quiroz

Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006
Hacia un Estado Comunitario

© **Departamento Nacional de Planeación**
Bogotá, D.C., Colombia
Impreso y hecho en Colombia
Bogotá, Octubre 2006

Seminario Internacional

Transparencia Fiscal: presupuesto por resultados y calidad del gasto público

Presentación	13
Capítulo I. Apertura	17
Santiago Montenegro Trujillo	19
Danny Leipziger	28
Rodrigo Parot	41
Álvaro Uribe Vélez	43
Capítulo II. Sesión 1	61
Reformas a las instituciones presupuestales y presupuesto por resultados	
Teresa Curristine	63
Integración y uso de la información de los resultados de desempeño en el proceso presupuestal: comparación de experiencias de los países de la OECD	
Ana Teresa Holanda	72
Transparencia fiscal y presupuestación por resultados: el caso de Brasil	
Marcela Guzman	78
Modernización de la gestión pública en Chile: el camino hacia un presupuesto orientado por resultados	

Capítulo III. Sesión 2 **89**

Los resultados de las reformas en desempeño fiscal

Carolina Rentería **91**

Un presupuesto para resultados: modernización y reforma del sistema presupuestal colombiano

Carolina Soto **119**

Formulación y seguimiento al presupuesto de inversión en Colombia

Manuel Fernando Castro **133**

Gestión y presupuesto de inversión por resultados: el caso de Colombia

Capítulo IV: Panel de discusión **149**

Eduardo Wiesner **151**

Juan Carlos Ramírez **154**

Alcances y economía política de las prácticas presupuestales

Juan Camilo Restrepo **158**

Mauricio Cárdenas **162**

Capítulo V. Sesión 3 **169**

Experiencia nacional e internacional en presupuesto por resultados

Carlos Scartascini **171**

Instituciones presupuestarias en América Latina: reformas y resultados fiscales

Ernesto Stein	186
El rol del legislativo en el proceso presupuestario	

Mark Robinson	201
Transparencia fiscal en América Latina	

Capítulo VI. Sesión 4	209
------------------------------	------------

Ronald McGill	211
Presupuestación por resultados en países en desarrollo	

Kay Spearman	216
Presupuesto por resultados: la experiencia de los gobiernos locales	

Israel Fainboim	220
Presupuestación por resultados a nivel subnacional: la experiencia en Bogotá	

Raúl Delgado	231
Presupuesto transparente: la experiencia de Pasto	

Federico Restrepo Posada	238
Presupuesto por resultados: la experiencia en Medellín	

Capítulo VII. Clausura	249
-------------------------------	------------

Antonio Hernández Gamarra	251
----------------------------------	------------

Presentación

Seminario Internacional 

Transparencia Fiscal:

Presupuesto por resultados y
calidad del gasto público



Desde la década de los ochentas, Colombia ha venido modernizando su administración pública, fortalecido su capacidad institucional y ha introducido reformas a las instituciones presupuestales y herramientas para mejorar la gestión del gasto público.

Aspectos como la Ley de Responsabilidad Fiscal, la puesta en marcha de sistemas de monitoreo y evaluación del gasto con base en metas e indicadores de resultados, el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas ante el Congreso y la ciudadanía, y la introducción de nuevos clasificadores del gasto, están permitiendo mejorar los procesos de programación, asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del gasto público.

A pesar de lo anterior, para asegurar a un mismo tiempo los equilibrios fiscales y el cumplimiento efectivo de las funciones esenciales del Estado a través de un gasto público de mejor calidad, el país aún debe recorrer un largo camino que implicará reformas complementarias dirigidas a adecuar las instituciones presupuestarias y a introducir otros instrumentos gerenciales en el Estado que, junto con la disciplina fiscal, promuevan una asignación más acorde con las prioridades y la eficiencia en la utilización de los recursos.

La experiencia internacional muestra que en diferentes países, dichas reformas han permitido mejorar la toma de decisiones, la asignación y la recomposición del presupuesto, así como la rendición de cuentas y el control sobre el gasto y sus resultados al interior del Gobierno.

Igualmente, a nivel del Congreso han propiciado una discusión del presupuesto más informada y un mejor y más completo ejercicio de control político sobre el ejecutivo. A nivel de la ciudadanía se ha facilitado el control social, la participación en la gestión pública y la evaluación de los votantes sobre la gestión de los gobiernos democráticamente elegidos. En conjunto, todos estos aspectos han contribuido a una mejor gestión del gasto público con agentes mejor informados, favoreciendo en últimas la transparencia fiscal.

Bajo este marco, el Departamento Nacional de Planeación, el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el apoyo del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, realizaron el Seminario Internacional de Transparencia Fiscal: Presupuesto por resultados y calidad del Gasto Público, el cual tuvo lugar en la ciudad de Bogotá los días 13 y 14 de febrero de 2006, el cual estuvo estructurado a partir de cuatro lentes de análisis: las reformas a las instituciones presupuestales y presupuesto por resultados, los resultados de las reformas en el desempeño fiscal de acuerdo con las experiencias internacionales, la experiencia nacional e internacional en presupuesto por resultados y los presupuestos por resultados en los gobiernos locales y regionales.

Capítulo 1

Apertura

Seminario Internacional 

Transparencia Fiscal:

Presupuesto por resultados y
calidad del gasto público



>> Santiago Montenegro Trujillo

Director del Departamento Nacional de Planeación

Señor Presidente de la República, doctor Álvaro Uribe Vélez; doctor José Darío Uribe Gerente General del Banco de la República; doctor Danny Leipziger Vicepresidente y Director del Programa de Reducción de la Pobreza del Banco Mundial; doctor Rodrigo Parod Representante en Colombia del Banco Interamericano de Desarrollo; doctora Carolina Rentería Directora del Presupuesto; Doctor Antonio Hernández Gamarra Contralor General; doctor Juan Lozano Asesor Presidencial; doctor Juan Mauricio Santamaría Subdirector del Departamento Nacional de Planeación; doctor Manuel Fernando Castro Director de Sinergia; compañeros de Gobierno, doctora Eva María Uribe, doctor Fernando Grillo, señores ex ministros doctores Juan Camilo Restrepo y Eduardo Wiesner, señores alcaldes, gobernadores, señoras y señores.

Me complace dar la bienvenida a los participantes internacionales a este seminario y a todos ustedes. Para el Gobierno de Colombia y para Planeación Nacional es muy oportuno y a la vez muy grato realizar conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y con el Banco de la República este seminario sobre transparencia fiscal.

En primer lugar, porque signos distintivos de esta administración han sido, sin duda, el de la modernización del Estado, la transparencia en el uso de los recursos públicos y sobre todo el de la evaluación y la rendición permanente de cuentas sobre los resultados obtenidos. En segundo lugar, porque los pasos importantes que Colombia ha dado en el proceso de modernización del presupuesto público deben ser reforzados con algunas de las mejores prácticas internacionales que serán presentadas por expertos en todas estas áreas durante este seminario. En tercer lugar, porque a pocos meses de concluir esta administración el tema que nos convoca es una oportunidad

para realizar un balance objetivo de los principales logros obtenidos con los recursos asignados y sobre todo, para plantear algunas consideraciones sobre la magnitud de la tarea que queda por delante y de las herramientas gerenciales que necesitará el Estado colombiano para lograrlas.

Este último aspecto es importante, además, porque el país está construyendo una visión de largo plazo a través de la concertación de las metas que queremos alcanzar en el año 2019 cuando conmemoremos 200 años de vida republicana. Esta visión plantea, entre otros muchos retos, la consolidación de la seguridad, la recuperación del crecimiento, la generación de empleo y cerrar las brechas sociales para reducir la pobreza y avanzar hacia una sociedad más igualitaria. No es fortuito entonces que Planeación Nacional haya tomado la iniciativa de llevar a cabo este seminario, ni tampoco casualidad que las entidades multilaterales de apoyo al desarrollo hayan decidido respaldarlo. Hoy, la transparencia fiscal es una obligación de los gobiernos democráticos, lograr los objetivos de desarrollo del milenio exige incrementar la efectividad de las políticas públicas, para lo cual, se requiere introducir reformas a los instrumentos de gestión del gasto.

Las reformas de los 90 centradas en la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica, no presentaron suficiente atención a la necesidad de incrementar la efectividad del gasto como un mecanismo para reducir la pobreza y crear condiciones adecuadas de gobernabilidad. Dichas reformas, promovieron la democracia y la inserción de la economía al proceso de globalización económica pero poco se preocuparon por fortalecer las herramientas gerenciales del Estado; de ahí, la importancia de complementarlas con reformas micro institucionales dirigidas a mejorar la gestión y a resolver las denominadas fallas de gobierno provocadas por la ausencia de incentivos adecuados y por los problemas de información.

Los nuevos instrumentos de gestión del gasto que incluyen, entre otros, los marcos fiscales y de gasto de mediano plazo, así como los

presupuestos por resultados y los sistemas de monitoreo y evaluación, generan información oportuna que mejora la asignación de recursos, el diseño de políticas, la rendición de cuentas y también la participación de la ciudadanía. Adicionalmente, algo que con frecuencia se olvida, es que con la transparencia fiscal se fortalece la gobernabilidad y se aumenta la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado.

Esta administración se ha comprometido de lleno con la transparencia fiscal; gracias a ello, hoy es posible determinar cuales han sido los resultados obtenidos en los objetivos del plan de desarrollo con más de 44 billones de pesos ejecutados en los presupuestos de inversión de la nación entre el 2003 y el 2005. Esto, que parece obvio, no era posible hacerlo antes de 2002 porque no se contaba con una metodología de presupuestación por resultados ni con las herramientas gerenciales para generar la información con la oportunidad y la calidad requeridas.

Aunque hay muchos resultados importantes, con satisfacción pero sin triunfalismos, quiero resaltar algunos que de lejos justifican los esfuerzos y desvelos realizados por esta administración. Al finalizar el año 2005 Colombia tiene la tasa de homicidios más baja en 20 años, el número de secuestros más bajo desde 1996, la tasa de pobreza más baja desde el año 91, la tasa de indigencia más baja desde el año 91, la tasa de desempleo más baja desde el año 97, el déficit fiscal para el sector público consolidado más reducido desde 1995, el menor nivel de deuda pública desde 1999, los spreads de la deuda más bajos desde el año 95, las tasas de interés nominales más bajas en 34 años, la tasa de inflación más baja en 42 años, la inversión más alta desde 1994 y el crecimiento más alto desde 1995.

Pero a pesar de estos resultados, quiero señalar que la transparencia fiscal guarda sobre todo, una estrecha relación con lo que para el Gobierno ha sido uno de sus principales objetivos, la renovación de la administración pública. A este propósito sustentado en tres pilares, un Estado gerencial, un Estado participativo y un Estado descentralizado, deben atribuirse también en buena medida los resultados alcanzados.

Son dos los componentes de la renovación de la administración pública: las reformas verticales, con las que hemos buscado racionalizar las funciones y redimensionar el tamaño del Estado y las reformas transversales, orientadas a modernizar las prácticas e instrumentos de la gerencia pública en temas estructurales.

Con las reformas verticales se logró reducir el gasto de funcionamiento, gastos generales más gastos de personal, incluyendo los de la fuerza pública en casi medio punto del PIB entre el año 2002 y el 2005. El ahorro generado alcanza uno y medio puntos del PIB, producto del rediseño de 161 entidades de 19 sectores, que incluye la liquidación de 35 y la creación de 9 entidades. Así mismo, es fruto de la reestructuración de 174 instituciones prestadoras de salud y 35 empresas de servicios públicos domiciliarios. Con las reformas transversales se han adelantado acciones para hacer más eficiente y transparente la gestión pública en 12 temas entre los que se incluye: el empleo público, la defensa jurídica a la nación, la gestión de activos del Estado, la contratación, la información pública, la gestión por resultados y el presupuesto público.

Son muchos los resultados en estos campos, pero quiero brevemente resaltar los principales logros relacionados con la transparencia fiscal en los últimos tres aspectos: la información pública, la gestión por resultados y el presupuesto público. En cuanto a la información pública, para responder a los problemas de escasa producción, calidad deficiente, periodicidad irregular, duplicidad y acceso limitado al ciudadano; el Gobierno creó la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información Pública llamada COINFO. Con esta innovación institucional sin burocracia, se han logrado definir y armonizar las tecnologías de información y las políticas de información como los estándares que requiere el Estado. Lo que había sucedido en Colombia hasta su creación, es que cada ministerio o departamento administrativo tenía sus propias políticas, los sistemas no se hablaban, no compartían estándares, llegando a extremos como el que sucedió por ejemplo en la DIAN, en el cual había 18 sistemas de información que no se hablaban entre ellos.

En paralelo a este esfuerzo, la reforma en sistemas de información permitió llenar un vacío de conceptualización a nivel del Estado. La verdad es que nunca antes los procesos de modernización institucional se habían ocupado de este tema como un problema de la gestión pública, y sobre todo, como un requisito para lograr los objetivos de desarrollo del país. Propusimos entonces una cadena de agregación de valor de la información que determinó el marco para la intervención del Estado en cuatro grandes aspectos. Primero: la generación de una oferta adecuada de información a partir de registros administrativos, encuestas y censos; segundo: la difusión y acceso a los medios de intercambio, como sistemas de información y demás canales de diseminación para facilitar el acceso de ésta a todos los ciudadanos; tercero: el uso de la información por parte del mismo Estado, los ciudadanos las empresas y las organizaciones y por último, un marco regulatorio que fomenta el funcionamiento sin distorsiones de los mercados de la información estableciendo incentivos adecuados y estándares mínimos de calidad y oportunidad.

Dos importantes temas en este campo son: el fortalecimiento de los registros administrativos y lo que se llama la información de la información o los metadatos. Los registros, porque la política social se había vuelto dependiente de encuestas y censos de aplicación irregular, poca oportunidad y altos costos; encuestas de hogares, de ingreso y gastos etc. El registro administrativo de calidad debe ser la fuente principal de la política social, porque a menor costo brinda una imagen permanente de los programas públicos y sus resultados y no solamente una fotografía en un momento del tiempo. Los inventarios de la información o los llamados metadatos, por su parte, son una herramienta indispensable para conocer las fortalezas y debilidades de la cadena de la información. A través del COINFO se inició el levantamiento de estos mapas de la información en todos los sectores de la rama ejecutiva del Estado, para llenar vacíos de información vital para la gestión estatal en áreas transversales. Desde el 2002 se han implementado nueve sistemas de información específicos de los cuales quiero destacar solo tres. El sistema de gestión y seguimiento a

las metas de gobierno llamado SIGOB, el sistema único de información de personal llamado SUIP, que maneja el Departamento Administrativo de la Función Pública y el sistema de información de defensa jurídica de la nación.

El SIGOB es una poderosa herramienta que la Presidencia de la República, junto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), han puesto en operación para hacer seguimiento y control permanente a los resultados del Plan Nacional de Desarrollo y a los recursos de inversión asignados. A través de este sistema, los ministerios y entidades informan al Gobierno y a la ciudadanía en general sobre el avance en el cumplimiento de las metas anuales y cuatrienales del Gobierno. El señor Presidente, se reúne periódicamente con los ministros y directores de entidades para hacer control de resultados de cada sector con base en la información de este sistema, entre otras fuentes. Por su parte, el sistema único de información personal SUIP compila información en línea sobre la nómina estatal; los cambios y las novedades de personal, desde la selección hasta el retiro de funcionarios, son actualizados en tiempo real mensualmente por las entidades del Estado, y los ciudadanos, además, pueden conocer la hoja de vida de los funcionarios públicos. Por último, el sistema de información jurídica es un instrumento para conocer las demandas contra las entidades públicas clasificadas según las intenciones por modalidad y el estado de avance de los procesos. Esta información es usada por el Ministerio de Hacienda para proyectar el marco fiscal de mediano plazo y permite adelantar acciones preventivas y correctivas así como identificar las principales causas por las cuales está siendo demandado el Estado. Así por ejemplo, se encontró que la mayor causa de procesos contra la nación corresponde a fallas administrativas, y en respuesta a ello se diseñó y puso en marcha un manual de buenas prácticas para los empleados públicos.

Pero la reforma transversal de mayor impacto sobre la transparencia fiscal ha sido, desde luego, la de gestión y presupuesto por resultados. Esta reforma se propuso tres objetivos; primero: mejorar la eficacia

y el impacto de las políticas y programas públicos haciendo del seguimiento y la evaluación una práctica permanente del Estado; segundo: incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos a través de la incorporación del presupuesto por resultados y en tercer lugar: estimular el control ciudadano de la gestión pública a través del fortalecimiento de la rendición de cuentas y la producción y difusión permanente de información sobre los resultados del gasto.

Los productos de esta reforma serán presentados en mayor profundidad durante este seminario, pero quisiera destacar que a partir del SIGOB a ella corresponden los avances en presupuesto por resultados, en mejoramiento de los mecanismos para la rendición de cuentas ante la ciudadanía, el Congreso y los organismos de control y en evaluaciones de impacto de los principales programas públicos.

Quiero resaltar este último aspecto como parte fundamental de nuestro compromiso con la transparencia fiscal, porque gracias a esta reforma hemos puesto en marcha una amplia gama de evaluaciones de impacto que incluye, entre otras intervenciones, los programas de familias en acción, hogares comunitarios de bienestar, desayunos infantiles, vivienda de interés social o jóvenes en acción. Nuestro interés es conocer la calidad del gasto en términos de su contribución real al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias más pobres y tomar decisiones de política, basadas en evidencia, respecto de su continuidad, ampliación o mejoramiento. Algunos de estos programas llevaban más de 30 años operando y jamás habían sido evaluados. Con esta agenda que incluye más de 12 programas durante este Gobierno, la proporción del presupuesto de inversión evaluado pasó de 4 % en 2002 a 17,5% en el año 2005.

Otro aspecto a destacar de esta reforma es la réplica en los mecanismos de gestión y presupuesto por resultados en los gobiernos locales como una experiencia piloto. Hoy los municipios de Medellín y Pasto se encuentran implementando herramientas de gestión inspiradas en este

proceso, señalando un camino para la modernización del presupuesto y la gestión pública local. Los avances en estas dos experiencias también serán discutidos durante este seminario. Otro mecanismo exitoso para promover la buena gestión financiera de municipios y gobernaciones es la evaluación del desempeño fiscal de los entes territoriales. Junto con la estricta aplicación de la ley 617 del año 2000, inspirada en usted, doctor Juan Camilo Restrepo, este mecanismo ha contribuido a superar por completo la crisis financiera territorial que vivió el país durante los años 90. Las finanzas territoriales pasaron de un déficit de 2 décimas del PIB en 2002 a un superávit del 3,2 % en el 2005. La evaluación fiscal territorial, que incluye un ranking del desempeño municipal, en la práctica se ha vuelto uno de los principales factores disuasivos y preventivos de la mala gestión financiera, porque los alcaldes saben que son evaluados y la ciudadanía controla. Además, el Gobierno estableció un incentivo monetario contemplado en la ley, una bolsa de recursos del sistema de transferencias con la cual también se premia el buen desempeño.

Un buen ejemplo anecdótico del impacto de este instrumento es el municipio de Mosquera en Cundinamarca que quedó en primer lugar, lo que movilizó a la ciudadanía y al Alcalde que decretó día cívico y salió a dar un recorrido por el municipio en el carro de los bomberos; un estímulo por la vía positiva a la buena gestión.

Lo cierto es que en Colombia, y en buena parte de los países en desarrollo, nos hemos acostumbrado a ver cuantos recursos se dirigen a los sectores pero no vemos el otro lado ¿cuál es el producto de esos recursos en términos de coberturas de calidad de la educación? Por eso la evaluación y el presupuesto por resultados son tan importantes. También nos acostumbramos a hablar de participación ciudadana pero no a practicarla o a estimularla por temor o por falta de información. Por eso esta reforma generó la información sobre los resultados de la gestión para que la ciudadanía tenga con que participar en la definición, ejecución y vigilancia de las tareas públicas. Por eso también esta administración ha estimulado los Concejos Comunales de Gobierno,

las audiencias públicas, los concejos de ministros televisados de rendición de cuentas y los informes de resultados al Congreso y a las veedurías ciudadanas.

Pero aún queda mucho por hacer. Todos estos avances son importantes pero aun insuficientes. No es un sueño pensar que Colombia antes del 2019 habrá consolidado completamente la seguridad a lo largo y ancho del territorio. Este derecho a tener un país en paz requerirá alcanzar una tasa de homicidios inferior al promedio que hoy tiene América Latina, unos 19 homicidios por cada 100 mil habitantes. Así mismo, el país deberá crecer a tasas cercanas al 6 % anual si quiere disminuir el desempleo a niveles del 5% y la pobreza, alcanzando y sobrepasando las metas del milenio, a un 15% y la indigencia a un 6%. Por supuesto que esto último requerirá alcanzar coberturas universales en educación y ampliar el espectro de la protección social focalizada en la población más vulnerable, por mencionar sólo algunos retos.

Estas, al igual que todas las metas que hacen parte de la visión del segundo centenario, dependen en buena medida de una sola meta. Colombia debe tener un Estado funcionado completamente por resultados, en el que todas las instituciones formen parte de un nuevo modelo de gestión pública eficiente, transparente y de cara al ciudadano. Para que esto sea posible debemos acelerar el paso de las reformas a la gestión del gasto público; lo que incluye el fortalecimiento de los mecanismos para preservar la aplicación de la disciplina fiscal, mejorar la asignación de los recursos de acuerdo a prioridades y garantizar la eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos. Estas reformas son desde luego procesos que demandan tiempo y esfuerzo para su consolidación, pues implican, no sólo transformaciones institucionales, sino cambios culturales en la administración y en los servidores públicos y sobre todo en las formas en que se relaciona el Estado con la ciudadanía.

Esta administración se comprometió con el cambio en la administración pública porque estamos convencidos que un Estado moderno,

gerencial, transparente y participativo conducirá a un proceso más dinámico y equitativo de desarrollo de la economía y a un estándar de vida más alto para todos los colombianos.

Quiero felicitar a Manuel Fernando Castro y a su equipo por el empeño y el esfuerzo en la organización de este seminario. Hemos iniciado el recorrido y creo que difícilmente el país podrá dar marcha atrás; uno no se detiene en la mitad de la carrera, o como lo dijo mejor un distinguido ex presidente liberal “en la mitad de un beso o de una revolución”, por eso, los invito a sacar el mejor provecho de las presentaciones y discusiones de estos días y a que juntos sigamos insistiendo en la reforma al presupuesto y a la gestión del gasto público en Colombia.

>> **Danny Leipziger**

Vicepresidente y Director del Programa de Reducción de Pobreza,
Banco Mundial

Señor Presidente, ministros, distinguidos panelistas, damas y caballeros, es un placer dirigirme a ustedes el día de hoy. Quiero agradecer a los organizadores por la oportunidad que me han dado de compartir con ustedes algunas visiones sobre un tema tan importante como el de transparencia fiscal.

En mi trabajo en el Banco Mundial, superviso aquellas actividades del Banco a nivel global dirigidas a promover el crecimiento macroeconómico, las reformas al sector público y los análisis sobre pobreza. La transparencia fiscal, la reforma del presupuesto y la calidad del gasto público son áreas importantes para la ampliación de la agenda.

La transparencia fiscal y la reforma presupuestal no son fines en sí mismos, pero son temas fundamentales para asegurar que el gobierno pueda responder efectivamente a las necesidades de la sociedad.

Esto es cierto para la eficiente y efectiva provisión de proyectos claves de infraestructura que generen crecimiento sostenido. También es cierto para los intentos gubernamentales para la construcción de capital humano y para la reducción de la pobreza. Finalmente es cierto para la efectiva y eficiente provisión de asistencia focalizada a los más pobres. Todo esto comienza con un proceso presupuestal transparente y efectivo.

En mis comentarios, brevemente describiré la experiencia reciente en Colombia desde una perspectiva internacional, para presentar una visión general de los asuntos y actividades que éste y otros países en desarrollo están realizando para mejorar sus sistemas presupuestales.

El desempeño del sector público colombiano desde una perspectiva internacional

Colombia comenzó en la década de los 90 con un Estado relativamente pequeño y terminó la década con uno comparativamente grande. El Consumo General del Gobierno¹ aumentó en promedio un 10% del PIB entre 1970 y 1993, a 19,8% entre 1994-2004 (**Figura 1**). Los gastos totales del Gasto Público No Financiero pasaron de 24% del PIB en 1990, a 35,5% en 1999. En 2001 el tamaño del sector público colombiano era significativamente mayor al ingreso per cápita predicho en las regresiones transversales entre países

Uno de los objetivos de la reforma a la gestión pública financiera es mejorar la eficiencia del gasto. Desde una perspectiva regional, otros países de la región han logrado proveer servicios públicos en general con una menor inversión de gasto público.²

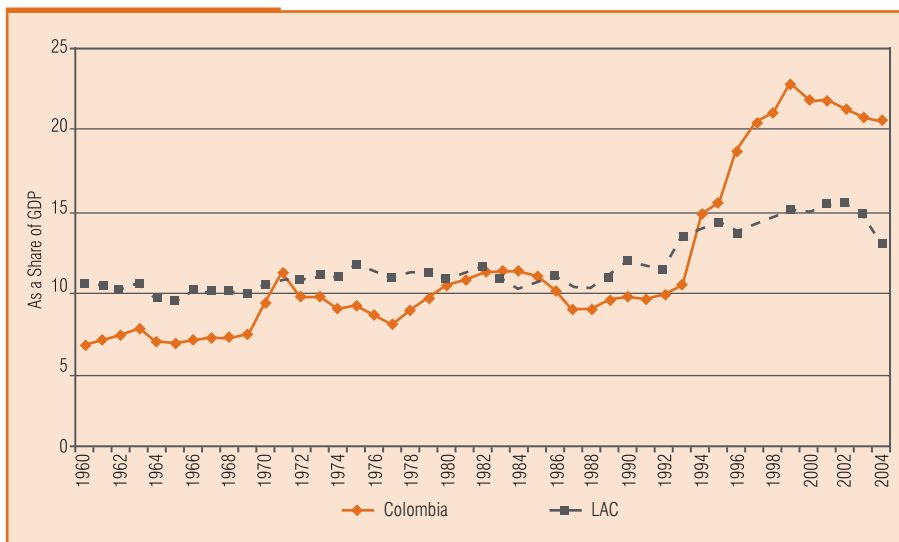
¹ El Consumo General del Gobierno (General Government Consumption) es una medida de cuenta nacional que permite comparaciones internacionales. Es una medida del tamaño del gobierno, no del sector público en su totalidad. En las cuentas nacionales, el consumo gubernamental es la suma de todos los bienes y servicios provistos sin cargos individuales ni colectivos. Incluye bienes y servicios adquiridos del sector privado así como también aquellos producidos por el gobierno, así que no está directamente relacionado con los funcionarios públicos". Ver Naciones Unidas (2000), "Indicadores del Sector Públicos," disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000700.pdf>.

² Por ejemplo, los gobiernos de Chile y México consumen el 11,6% y el 10,3% del PIB respectivamente, aproximadamente la mitad del nivel consumido en Colombia. Estos dos países han crecido más rápidamente y al mismo tiempo han logrado por lo menos el mismo nivel de cumplimiento de metas de Colombia.

El personal del Banco llevó a cabo una investigación empírica que establece “fronteras de eficiencia” para el logro de los objetivos en cuanto a ciertos niveles de gasto público, comparando los “outputs” actuales con los “inputs”³. En estos estudios, Colombia generalmente está en el medio de los países comparables de Latinoamérica. Un ejemplo de esto son los logros y el gasto en educación. Los logros de Colombia en educación son similares a los obtenidos por Chile pero con un mayor nivel de gasto público.

Figura 1

Colombia y Latino América: Consumo General del Gobierno / PIB



Fuente: SIMA y Banco Mundial

En cuanto a los ingresos del Gobierno, el IVA y el impuesto de retención en la fuente son las fuentes de ingresos más importantes y contribuyen en una cantidad equivalente al total de los ingresos del Gobierno Central (cada uno de estos impuesto equivalía en 2002 a 5.3% del PIB).

³ Estudios recientes sobre la eficiencia del gasto público, sugieren que el Puerto de Cartagena es el más eficiente a nivel global en términos operacionales (Herrera, Pang 2006). Un estudio diferente escrito por los mismos autores encontró que Colombia solo es 80% eficiente en términos de los comparativos de eficiencia en educación primaria, y 55-70% eficiente en educación media. Para las vacunas DPT –Difteria- Tétanos y Tosterina, Colombia es 77% tan efectiva como los productores más eficientes.

En Colombia, estos impuestos se caracterizan por tener unas tasas comparativamente altas con respecto a la perspectiva internacional y las tasas gravables de bases angostas a altas tasas. Las experiencias internacionales sugieren que la recolección de impuestos en Colombia podría ser más alta debido al nivel de ingreso del país⁴.

El Congreso de Colombia aprobó una Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) en Junio de 2003 que establece el escenario para la sostenibilidad fiscal. Algunas medidas de la LRF han permitido que el sector público en su conjunto disminuya su déficit fiscal. El déficit del sector público disminuyó apenas sobre un 1% del PIB en 2005.

La situación fiscal colombiana está mejorando, pero la satisfacción no está garantizada. El progreso alcanzado aún es frágil y todavía hay muchos riesgos en la gestión financiera así como en otras áreas. Por ejemplo, si los recibos de ingresos son menores de lo planeado, ¿puede el gasto ajustarse fácilmente para mantener las metas deficitarias?, y ¿pueden estas reducciones de gasto proteger los programas de redes sociales de apoyo dirigidas a la población vulnerable, apuntándole a programas menos efectivos y eficientes?

Elementos de un buen Sistema de Gestión Pública Fiscal - GPF

Permítanme revisar tres objetivos de un buen sistema de gestión pública fiscal: (1) disciplina macro fiscal; (2) asignación estratégica de recursos o asignación eficiente; y (3) eficiencia operacional o eficiencia técnica.

El cumplimiento de estos objetivos por parte de un sistema de GPF está determinado por (i) la medición del desempeño con indicadores como tamaño de los déficits, atrasos y sostenibilidad de la deuda; (ii) la investigación de la desviación presupuestal agregada y por clasificaciones sectoriales y económicas; y (iii) llevar a cabo análisis de impacto o comparaciones entre países, del gasto de bienes y servicios estandarizados.

⁴ Nótese, sin embargo, que estas comparaciones pueden verse comprometidas por la exclusión de ingresos por fuera del presupuesto.

Las instituciones influyen significativamente en el cumplimiento de estos objetivos de gestión fiscal pública. Reglas de juego, procesos y características organizacionales son afectados por la calidad de los reportes anuales, su oportunidad y disponibilidad así como la transparencia de las auditorías realizadas a estos sistemas. Además, tener un presupuesto de mediano plazo, comprensivo y flexible puede aumentar significativamente la probabilidad de obtener los objetivos de GPF.

La falta de mediciones de los niveles de transparencia y desempeño pueden ser la razón para tener impactos sistémicos pobres. El aspecto central de mis comentarios, es el tema de presupuesto por resultados.

Presupuesto por Resultados

El presupuesto por resultados se refiere a procedimientos o mecanismos que intentan fortalecer vínculos entre los recursos proveídos a las entidades del sector público y su impacto a través de la utilización de información formal de desempeño. El concepto de utilizar los programas del gobierno o la información de desempeño de un programa específico para la toma de decisiones en la asignación de recursos y para mejorar el uso de dichos recursos, parece claro y contundente. La información de desempeño se recoge y la oficina de presupuesto y los tomadores de decisiones la utilizan para decidir el nivel de utilización presupuestal para el año siguiente. El buen desempeño se premia con recursos adicionales y al mal desempeño se le disminuyen o mantienen los mismos recursos del año anterior. Se establece un sistema que ofrece incentivos para la buena gestión.

La realidad es más compleja. En la práctica, el presupuesto por resultados tiene tantos objetivos como maneras de implementarlo. Revisando las muchas reformas presupuestales durante muchos años en varios países, uno detecta diferentes objetivos en la información sobre desempeño. Por ejemplo en los Estados Unidos, el estado de Oregon introdujo medidas de gestión por resultados como medida

para hacer el gobierno más responsable frente a los ciudadanos, para corregir lo que se percibía como una brecha entre las expectativas de la ciudadanía en cuanto a los servicios y la prestación de estos servicios por parte del gobierno. En algunos casos, las mediciones de desempeño fueron introducidas para aumentar los niveles de responsabilidad de la burocracia frente a gobernantes elegidos (Reino Unido Next Steps). En otros casos, se pretendía ayudar a los gerentes públicos para que sus entidades rindieran cuentas periódicamente y mejoraran el desempeño de la organización (Government Performance and Results Act- Estados Unidos). El reciente Programa de Asistencia de Herramienta de Calificación (Estados Unidos, PACT por sus siglas en inglés) se implementó para proveer a la oficina de presupuesto, mejor información sobre el desempeño institucional para la toma de decisiones en la asignación del presupuesto. En el nivel local, ciertamente, el uso de tarjetas de calificación ciudadana pretende hacer a los proveedores de servicios (entidades) más responsables frente a los clientes (ciudadanía) y así mejorar el desempeño en la provisión de servicios y la satisfacción de los clientes.

También hay muchas técnicas diferentes para implementar un presupuesto por resultados. Por ejemplo, el Plan Plurianual de Brasil, utilizó en 2000 un programa clasificador donde los presupuestos estaban clasificados por programa con indicadores de desempeño. Esta técnica es frecuentemente utilizada como base fundamental en todos los enfoques y aproximaciones. En Chile, la información sobre desempeño se incluyó en el proceso de priorización del presupuesto al vincular las evaluaciones formales a las decisiones presupuestales de oficina. Otra técnica que se ha utilizado es la presupuestación contractual, donde los outcomes o outputs específicos son adquiridos de las entidades públicas (como hospitales con fondos basados en servicios prestados, colegios por número de estudiantes educados que alcanzan puntajes adecuados en los exámenes), como se hizo en Singapur.

Tal y como lo sugieren estos ejemplos, hay muchos objetivos y enfoques de la presupuestación por resultados, lo que refleja las

limitaciones y necesidades de cada país. Esta variedad hace que sea complejo sacar lecciones aprendidas o principios generales para las reformas de la presupuestación por resultados, sin embargo, hay algunos lineamientos generales que son aplicables en la mayoría de los casos. Pero antes de volver sobre las lecciones específicas aprendidas, déjenme primero revisar los argumentos generales en favor y en contra de la presupuestación por resultados.

Los “pros y contras” de la presupuestación por resultados

La presupuestación por resultados generalmente es reconocida como una buena práctica, pero también quedan algunas preguntas abiertas sobre los costos y beneficios de las diferentes aproximaciones. Entre los muchos beneficios potenciales adscritos a la presupuestación por resultados, es el de la mejora en la prestación de servicios y aumento en la reducción de la pobreza. En las manos de gerentes de proyectos y oficiales de las entidades con la autoridad para manejar sus propios recursos, los recursos existentes pueden ser mejor focalizados. Lo que aumenta el impacto de los programas implementados.

Si esta prestación de servicios mejorada se extiende a lo largo del gobierno, es posible que la presupuestación por resultados pueda llevar a mayores retornos marginales del gasto público. Los nuevos gastos pueden ser asignados a programas con una mayor tasa de retorno, alcanzando más con los mismos recursos, lo que finalmente disminuirá la presión en el gasto agregado.

En una entidad central encargada del presupuesto, que en momentos de crisis económicas necesita reducir el gasto agregado, la información sobre el desempeño de programas puede ser usada para focalizar las reducciones del gasto en programas menos efectivos, minimizando el impacto de la provisión de servicios. A través del tiempo, mientras nuevos recursos se asignan a los programas que arrojan mejores resultados de desempeño, los programas que no han arrojado buenos resultados se eliminan del portafolio presupuestal, por tanto la eficiencia del gasto público ha aumentado.

A pesar de los beneficios, hay numerosos riesgos o límites de la presupuestación por resultados. Por ejemplo, los críticos anotan que los programas gubernamentales son a menudo solo un factor que influye en algunos impactos sociales, así que no hay una base sólida para concluir si los programas son efectivos o no. En consecuencia, no se puede formular el uso de la información de desempeño como única fuente para la toma de decisiones presupuestales.

Otra crítica frecuente es que la existencia o el uso de información con base en resultados puede resultar en incentivos perversos debilitando los impactos. Concentrarse solo en indicadores de desempeño puede desviar la atención de las entidades públicas de otros aspectos de desempeño y de los bienes públicos que producen, o de los verdaderos objetivos del trabajo.

Otro factor que puede debilitar los vínculos entre desempeño y presupuestación es que, en algunos casos, se puede querer aumentar el gasto en programas de bajo desempeño. Adicionalmente están los costos de introducir el presupuesto por resultados. Una gran parte de la información tecnológica del gasto público y los esfuerzos del personal serán necesarios como inversión para la recolección de información de desempeño, aplicar encuestas y analizar sus resultados. Algunas personas argumentan que los costos sobrepasan los limitados beneficios.

Sin duda ustedes conocerán algunos de estos familiares argumentos, y debates sobre presupuestación por resultados durante los últimos 40 años. A pesar de las precauciones y los recelos, muchos países han forjado sus futuros introduciendo reformas. Aquellos países que ya han comenzado con dichas reformas, miembros de la OECD, de ingreso-medio y en desarrollo, son países que pueden ayudar a que los esfuerzos realizados por Colombia lleguen a tener un impacto positivo y a tener éxito. Déjenme brevemente resaltar algunos ítems.

Lecciones de experiencias de presupuesto por resultados

La mayoría de las experiencias exitosas de implementación de presupuestos por resultados involucran no solo la identificación de medidas de desempeño si no también la calidad de otros factores de la administración pública y la gestión financiera, que por un lado refuerzan y por el otro inhibe una orientación hacia resultados, es decir, debe ser un paquete no un programa aislado⁵.

Similarmemente, una encuesta conducida por la OECD (OECD PUMA 1999) estableció que integrar desempeño y gestión financiera es más fácil cuando (i) los objetivos estratégicos están vinculados con la asignación de recursos y (ii) cuando la presupuestación basada en resultados y la rendición de cuentas sobre actividades y gestión están establecidos. Esta integración también se facilita mediante programas que proveen productos tangibles y medibles o cuando los servicios y sus impactos pueden ser vistos rápidamente después de que estos programas o servicios han sido implementados. También es útil cuando los resultados pueden ser atribuidos al programa con un mayor grado de confianza.

Estas lecciones específicas pueden ser útiles para Colombia mientras el país recorre el camino de la gestión por resultados y la asignación de recursos. Pero quiero compartir con ustedes algunas lecciones de trabajos más recientes en la experiencia internacional sobre este tema. Como se sugirió anteriormente, los países tienen diferentes razones para adoptar reformas presupuestales así como un amplio espectro de entendimiento sobre lo que éstas implican. Muchas reformas se han desviado por que no se les ha prestado la suficiente atención explícitamente en la definición de cómo mejorar el desempeño, los

⁵ Por ejemplo, (Mayne, Zapico-Goni 1997) encontraron que para implementar un efectivo seguimiento a resultados es necesario un liderazgo para llevar a cabo una buena medición y seguimiento. Su trabajo demuestra que los indicadores de desempeño adecuados deben ser cuidadosamente seleccionados y vinculados con evaluaciones periódicas de programas y políticas. Además los incentivos organizacionales deben establecerse para apoyar el seguimiento de esos indicadores o medidas de desempeño y se debe prestar especial atención a los clientes/ciudadanos en el desarrollo de dicho seguimiento. Finalmente, su estudio encontró que la unidad central necesita jugar un liderazgo activo en el rol de definir criterios e implementar un seguimiento práctico que sea consistente con la cultura organizacional.

medios para mejorarlo y la información necesaria para poder alcanzar los resultados.

Mientras ustedes continúan con estos seminarios, sería muy valioso si se definiera para Colombia lo siguiente:

- ¿El desempeño de quién se quiere mejorar? ¿Cómo se espera mejorarlo?
- ¿Quién y cómo se espera que se utilice la información sobre desempeño? ¿Tienen las suficientes habilidades para interpretar y usar la información? ¿El cliente objetivo encaja con el agente que se espera mejore su desempeño?
- ¿Cuáles son los incentivos que se deben implementar para motivar el desempeño? ¿Cuáles son los incentivos negativos para el desempeño que deben ser eliminados para que la reforma sea realmente efectiva?
- ¿Quién debe ser responsable y rendir cuentas sobre el desempeño? ¿Éstos tienen la autoridad y la responsabilidad de rendir cuentas sobre dichos resultados?

Sistema Colombiano Público de Gestión Financiera, en perspectiva

No me tomaré mucho tiempo detallando los recientes informes de diagnóstico del Sistema Financiero colombiano, pero si quiero resaltar algunos importantes desarrollos recientes y algunos retos por alcanzar que son relevantes para nuestra discusión.

Algunos de los logros son:

- Esfuerzos por desarrollar mecanismos comprensibles de rendición de cuentas del sector público, incluyendo la Ley de Responsabilidad de 2001 y Ley de Compilación de Responsabilidad de 2002 (que incluye nuevos informes sobre seguimiento y control interno).

- La Ley 819 de Responsabilidad Fiscal, adiciona nuevas dimensiones en términos de proyecciones a largo plazo de los compromisos de gasto, del marco de gasto de mediano plazo, un programa económico multianual, metas de superávit primario, un informe especificando el cubrimiento de la vigencia anterior en el desempeño macroeconómico y fiscal, una valoración de las actividades cuasi-fiscales, estimaciones del costo fiscal de (a) exenciones y deducciones tributarias y (b) leyes aprobadas durante el año anterior, un cálculo de los pasivos contingentes del Gobierno Nacional y el desempeño presupuestal y los indicadores de resultados.
- Mejoras en el presupuesto presentado de 2005, implementando la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2003 incluyendo proyecciones fiscales a diez años, un costeo de los gastos tributarios y la legislación aprobada y una valoración de los pasivos contingentes.
- Colombia reconoce los retos a los que se debe enfrentar y está haciendo esfuerzos determinantes para corregir los errores que se han presentado en el pasado. Algunas de estas reformas parecen ya haber tenido un impacto. Por ejemplo, la deuda financiera del sector público no consolidado aumentó de 20,9 puntos porcentuales del PIB en 1995 a 51,4 en 2002. El camino puede haber cambiado, la deuda financiera del sector público no consolidado declinó al 51% del PIB en 2003 y al 46,6% del PIB en 2004.

Retos

Todavía quedan algunos retos claves, déjenme mencionar cuatro:

- Continuar el fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas y auditorías
- Enfrentar la alta planeación y las rigideces presupuestales que inhiben la priorización y asignación de recursos, resultando en arreglos legales y contractuales. Hasta el 96% de los gastos son fijos o tienen flexibilidad limitada.

- Se requiere un esfuerzo adicional en los vínculos entre composición fiscal y crecimiento de mediano plazo para asegurarse que hay suficiente espacio presupuestal para gastos de capital de alta calidad.
- Es necesario un trabajo adicional, al calcular los beneficios sociales adquiridos de los gastos.

Conclusiones

Colombia ha tenido un verdadero progreso en diferentes áreas políticas en años recientes:

- Mejoras en las políticas macroeconómicas, junto con condiciones externas favorables, han resultado en una aceleración del crecimiento económico en cerca de un 5% con respecto al año anterior.
- La consolidación fiscal en sí misma, ha disminuido la deuda del Gobierno colombiano liberando recursos.
- El riesgo país ha disminuido alrededor de 200 puntos básicos. Esto con buenas políticas, hacen más probable que éste ciclo virtuoso continúe generando ahorros para el sector público.
- Entre los detalles del tema presupuestal, se han alcanzado algunas mejoras en el gasto de los recursos asignados, a pesar de las rigideces continuas.
- Se necesita progresar más en las áreas que se discutirán en estos dos días.

Simulaciones y casos empíricos- incluyendo el trabajo conducido e implementado por el DNP- han demostrado como la inversión creciente en áreas como educación para los pobres puede tener un efecto directo tanto en reducir la pobreza de estos individuos, así como un impacto indirecto a través de oportunidades generadas por

el aumento en el crecimiento económico. Otros estudios (Calderón y Servén, 2004), muestran que una desviación estándar que aumenta tanto en la cantidad como calidad de la infraestructura, aumenta el crecimiento económico en 3.6 puntos porcentuales. Redireccionar el gasto público a sus más altos retornos puede tener un dramático impacto en el crecimiento económico y en el desarrollo. Procesos de presupuestación mejorados, junto con los temas que se discuten en el seminario, pueden ayudar a hacer de esto una realidad.

Bibliografía

Dorotinsky, William. "Presupuesto por Resultados: Patrones y retos actuales". Diciembre 2005 presentación Powerpoint.

Herrera, Santiago, y Gaoba Pang. "La Eficiencia de la Infraestructura: El caso de los Puertos Contenedores." Documento borrador de trabajo Banco Mundial. Enero 2006.

Herrera, Santiago, y Gaoba Pang. "Qué tan eficiente es el gasto público en educación?" Documento Borrador Banco Mundial. Diciembre 2005.

Mayne, John y Eduardo Zapico-Goni, eds. Seguimiento al desempeño en el sector público: Directrices futuras de las Experiencias Internacionales. Transaction Publishers; Londres, 1997. Pp. 22-4.

OECD PUMA, Julio 1999. "Integrando gestión financiera y de desempeño." Pp. 9.

>> Rodrigo Parot

Representante del BID en Colombia

Señor Presidente de la República, autoridades del Gobierno de Colombia y otras instituciones de la comunidad internacional, colegas y participantes de este seminario. En nombre del Banco Interamericano de Desarrollo quiero agradecer y felicitar al Gobierno de Colombia por la iniciativa de llevar a cabo este evento y por ser su anfitrión, así como saludar a los otros auspiciadores del evento: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La importancia de este seminario se refleja en la relevancia de los temas que se van a tratar, que incluyen: transparencia fiscal, presupuesto por resultados y calidad del gasto público. Estos son elementos esenciales para una mayor eficiencia y eficacia de los gobiernos en la asignación del gasto público y son coherentes con la acción que distintos gobiernos de la región llevan a cabo para establecer sistemas de gestión más efectivos. Como parte de su nuevo marco de financiamiento, el BID trabaja con los países de la región y otras instituciones de la comunidad internacional en pro de mejorar la efectividad de sus acciones e intervenciones para ayudar a consolidar el desarrollo económico y social de los países miembros prestatarios. Con esto en mente, el BID lleva a cabo un plan de mediano plazo para la efectividad en el desarrollo en el cual se identifican acciones específicas para ajustar sus propias actividades, políticas y procedimientos hacia una mayor eficiencia, así como para dar apoyo a los países y coordinar sus acciones con otras instituciones. Dentro de este plan se implementa un programa especial con recursos concesionales para los países, que se conoce como PRODEV y que tiene como fin promover y colaborar en la implementación de modelos sostenibles de gestión pública por resultados que contribuyan a orientar el uso de los recursos públicos hacia el máximo impacto en el desarrollo económico y social. PRODEV cubre áreas como la evaluación de prioridades y

estrategias nacionales para elaborar diagnósticos, planes de acción integrados, las políticas públicas como medio para implementar los planes, la elaboración del presupuesto en forma tal que permita el seguimiento de la ejecución del gasto en función del desempeño y la ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos. Así mismo, en el marco de esta iniciativa se realizan acciones de difusión y promoción a través de seminarios y talleres como éste.

Entre los desafíos que hemos identificado en los diagnósticos de algunos de los países de América Latina y el Caribe en los que se lleva a cabo esta iniciativa, cabe resaltar: la debilidad de sistemas de integración a nivel central y subnacional para diversas fases del ciclo presupuestario; la debilidad en los procesos presupuestarios y en lo que se refiere a priorización, operatividad de sistemas de inversión, claridad en los roles institucionales, periodicidad de auditorías contables y regularidad en los reportes, entre otras carencias de mecanismos para vincular presupuestos con desempeño y resultados; la falta de incentivos de sistemas de información para cumplimiento de metas y para incentivar también el desarrollo de retroalimentación de estas actividades; y las limitaciones institucionales que incluyen la necesidad de personal con capacidad de gestión para resultados. También hay limitaciones de transparencia en información fiscal y relaciones financieras entre instituciones del sector público; hay debilidades en el alcance de los sistemas de adquisiciones, hay acciones dispersas y parciales que se producen en la creación y aplicación de sistemas de gestión para resultados y hay debilidades en el papel jugado por los Congresos en el control de la gestión presupuestaria.

Todos estos son parte de una lista de desafíos que enfrentamos; algunos se presentan en países con distintas tonalidades y que en este Seminario tendremos oportunidad de conversar para intercambiar las experiencias y recoger algunos ejemplos de buenas prácticas que puedan ser de utilidad.

Cabe mencionar que la sociedad civil y el sector privado deben desarrollar una mayor capacidad de seguimiento a la gestión pública y

de contraloría de la misma; es parte fundamental de la democracia y el desarrollo, a fin de que el sector privado asuma un papel protagónico en el desarrollo de los países, el sector público debe trabajar de manera eficiente velando por un clima de negocios adecuado y por una buena regulación especialmente en algunos sectores. PRODEV tiene previsto realizar talleres y seminarios con legisladores, ONG's y otros grupos de interés que deben involucrarse en estos procesos. Nuevamente, quiero agradecer a quienes han hecho posible este seminario, felicitar a los organizadores y desearles el mejor de los éxitos.

Álvaro Uribe Vélez

>> Presidente de la República de Colombia

Doctor Santiago Montenegro Trujillo, Director del Departamento Nacional de Planeación; señor Contralor General, doctor Antonio Hernández Gamarra; doctor Mauricio Santamaría, Subdirector de Planeación; señor Gerente del Banco de la República, doctor José Darío Uribe; señor Danny Leipziger, Vicepresidente y director del Programa de Reducción de la Pobreza del Banco Mundial; doctor Rodrigo Parod, representante en Colombia del Banco Interamericano; doctora Carolina Rentería, Directora Nacional de Presupuesto; doctor Manuel Fernando Castro, Director de Evaluación de Políticas Públicas y alma de este seminario, como lo ha reconocido su jefe el doctor Santiago Montenegro; doctor David Roseblatt, Economista para Colombia del Banco Mundial, doctor Juan Lozano Ramírez, Alto Consejero Presidencial; compañeros del Gobierno Nacional, distinguidos alcaldes, señores ex ministros Eduardo Wiesner, Juan Camilo Restrepo; doctor Juan Carlos Ramírez, ex director de Planeación, muy apreciados asistentes a este seminario, amigos de los medios de comunicación.

Quiero felicitar y agradecer a Planeación Nacional este enorme esfuerzo, a su director el doctor Santiago Montenegro y al equipo encabezado por Manuel Fernando Castro, al igual que al Ministerio de Hacienda

y Crédito Público y al equipo encabezado por la doctora Carolina Rentería, Directora de Presupuesto de la Nación, y quiero agradecer la asistencia de todos ustedes, la compañía de los funcionarios de las agencias multilaterales, la presencia del Director del Banco Central, del Contralor General de la República.

Nosotros hemos trabajado en un marco político que tiene dos características: el gobierno comunitario y el balance entre democracia representativa y participativa. Ese marco político, en lo que refiere al gobierno comunitario, busca que todos los esfuerzos y recursos de la sociedad vayan orientados a crear confianza y equidad a través del Estado Comunitario; el gobierno comunitario busca una mayor participación de la comunidad en la definición de las políticas públicas, en su ejecución y en su supervisión. Esto es lo que hemos practicado en 42 meses de gobierno.

Las sociedades contemporáneas tienen que superar aquel dilema que dio nacimiento a la constitución de los Estados Unidos entre democracia participativa y democracia representativa. La sociedad contemporánea, en la revolución de las comunicaciones no puede abdicar el ejercicio -mucho más eficaz, mucho más agresivo- de todos los mecanismos de democracia participativa. Anular la democracia representativa es dejar a la democracia participativa finalmente sin canales de expresión y anular a la democracia participativa es dejar a la democracia representativa sin fuentes alimentarias. Este balance nosotros lo encontramos en la constitución del 91 que reafirma los mecanismos institucionales de representación que ha tenido Colombia e introduce en la constitución instituciones muy importantes de democracia directa, de democracia participativa.

Una nación demandando más comunicaciones y más información; una nación más educada, más ilustrada, más informada y con más deseos de educación, ilustración e información, es una nación por supuesto, con mayor exigencia de participación, con mayor derecho de participación y con mejores resultados en la participación. Esta es

una de las premisas que hemos tenido para reclamar mayor peso en la democracia participativa del que normalmente tenía en Colombia, sin afectar la democracia representativa, todo en el marco de ese Estado Comunitario.

Entonces permítanme referir a cómo hemos entendido las relaciones del Gobierno y el Congreso, las relaciones del Gobierno y la comunidad, del Gobierno y la contratación, del Gobierno y las metas.

El Gobierno y el Congreso. Nosotros tramitamos en el Congreso reformas de gran importancia, como las facultades para la reforma del Estado, a la cual se refería el doctor Santiago Montenegro, más de 150 instituciones reformadas, más de 150 hospitales públicos salvados a partir de la reestructuración. La idea es que las entidades del Estado no pueden someterse a ese desmantelamiento que quiso imperar en la América Latina de los 90, pero tampoco pueden estar al servicio de clientelas políticas, ni de privilegios sindicales; tienen que estar al servicio de los intereses superiores de la comunidad, ser transparentes y eficientes; por supuesto allí falta mucho por hacer, especialmente en el sector salud.

Tramitamos con el Congreso de la República, no sólo las reformas fiscales a las que se ha referido el doctor Santiago Montenegro y el representante del Banco Mundial, sino reformas tan importantes como la reforma pensional, una reforma legal, otra reforma constitucional y todo orden se ha hecho en un marco para cambiar las relaciones entre el Gobierno y el Congreso, para producir resultados eliminando el viejo clientelismo y eliminando prácticas como los auxilios parlamentarios. Esto no ha sido fácil, ha estado bastante enraizado en la cultura y en la práctica política de Colombia, pero yo creo que hay avances trascendentales: en la meritocracia, la carrera administrativa, los concursos de maestros; por supuesto, reconozco que todavía hay deficiencias que el país tiene que superar. En la carrera administrativa hemos vinculado por concurso más de 120 mil nuevos cargos, hemos realizado 2 concursos para la vinculación de maestros, todo lo cual

tendrá que incidir en las mejores posibilidades de evaluación del gasto y de los procesos estatales.

Cuando prima el clientelismo, también se impone la indulgencia y la impunidad. Es muy difícil con la protección del clientelismo poder hacer exigencias rigurosas sobre el Estado, porque el funcionario - aquel que siente presión por ser más eficiente, más eficaz o totalmente transparente- busca proteger su incompetencia y sus fracasos en el jefe clientelista que permitió su ingreso al Estado. Por eso, para todos estos esfuerzos a los que se refería el doctor Santiago Montenegro, nos ha parecido fundamental avanzar en el cambio de las costumbres políticas. Por supuesto, esto hay que repensarlo día a día, yo creo que el esquema tiene que ser participación sin clientelismo, porque tampoco podemos llegar al extremo de negar la participación en un país en donde todos los días se ejerce la democracia.

Los auxilios parlamentarios han tenido una larga discusión en Colombia, algunos los defienden diciendo que es un gran instrumento para conseguir el entendimiento entre el Ejecutivo y el Congreso, que garantiza la gobernabilidad. En la historia de los auxilios parlamentarios hemos visto de todo, auxilios bien aplicados, auxilios aplicados con corrupción, auxilios que respetan las prioridades de planeación, auxilios que violan las normas de planeación. La conclusión política a la que llegó esta administración, es que los auxilios crean un entendimiento entre el Gobierno y el Congreso, pero también promueven una insatisfacción popular que a pesar de ese entendimiento entre el Gobierno y el Congreso, finalmente afecta la gobernabilidad porque deslegitima las instituciones. Nada se gana con que el Gobierno y el Congreso tengan un magnífico entendimiento, si finalmente con prácticas como los auxilios ambos se desacreditan ante el pueblo.

Por eso, emprendimos el camino de las audiencias públicas. Planeación Nacional, encabezada por el doctor Santiago Montenegro, recorrió el país haciendo una tarea muy esforzada de audiencias públicas con los congresistas, con los alcaldes, con los diputados,

con los concejales, con la comunidad, para asignar los recursos del Estado; una asignación con más participación, una asignación con cero clandestinidad. Creo que éste es un paso bien importante, no sólo para la transparencia, para la legitimidad de las instituciones, sino también para la mejor asignación del gasto público y para que la comunidad que participa en ésta esté advertida que tiene que ser parte en la vigilancia y garantizar con ella su resultado.

Cuando comenzaba este Gobierno, un ilustre crítico me decía “Presidente, usted no es capaz de llegar al último año de su administración sin dar auxilios” Pues bien, estamos a un mes largo de las elecciones de Congreso, estamos terminando el Gobierno y no hay auxilios parlamentarios; yo creo que ese es un paso importante para todos los fines que congregan esta reunión, y más importante aun, creo que existe la decisión - que se ha respetado - de ir eliminando en Colombia la práctica de los presupuestos adicionales; llegamos a elecciones en un año sin presupuesto adicional. No aprobamos presupuesto adicional en el 2005, el cual se estaría ejecutando ahora en vísperas electorales, eso tiene que darles confianza a todos los actores de la democracia colombiana y tiene que darles confianza a los observadores internacionales.

En semejante lucha democrática, un gobierno que está en el momento en el que este país se encuentra, se ha introducido la reelección presidencial y toma la decisión de llegar a elecciones sin presupuesto adicional. Y esto finalmente ha contribuido a fortalecer la democracia representativa, porque son pasos que obligan a que los debates del Congreso sean más serios y más exhaustivos, a que las aprobaciones presupuestales sean menos ligeras, más profundas, con mayor detenimiento y a que los reclamos regionales que tienen en los congresistas sus voceros genuinos y auténticos, sean unos reclamos también con mejor sentido de las prioridades lo cual se deriva de esa creciente relación entre el congresista y la comunidad que el Gobierno - a través de sus esquemas comunitarios - ha forzado.

Además de estas audiencias públicas, para tantos efectos, el Gobierno ha venido trabajando en los Consejos Comunitarios. Yo tenía experiencias anteriores; como Senador de la República casi todos los domingos realizaba en mi Departamento un Consejo Comunitario donde invitaba grupos de alcaldes, de funcionarios, de comunidades, a examinar lo que llamábamos alcaldías excelencia. Debatíamos permanentemente los proyectos de ley que estaban bajo nuestra responsabilidad en el Congreso de la República. En la Gobernación de Antioquia realizamos sin televisión, Consejos Comunitarios durante los sábados y domingos, hice cuentas y solamente se quedaron de esos 254 fines de semana en los 3 años sin Consejos Comunitarios, Año Nuevo, Semana Santa, y el día de la madre, porque no se podía citar a un consejo comunitario, esos fueron los únicos que se escaparon. Cuando empiezo este gobierno, a las 5 y media de la mañana del día siguiente, el 8 de agosto, organizamos un Consejo Comunitario en las calles de Valledupar, para iniciar con la fuerza pública la recuperación de la seguridad en ese departamento; en sus carreteras no se podía, como en casi todo el país, desplazarse; era imposible ir de Valledupar a Santa Marta o de Valledupar a Riohacha. Cinco y media de la mañana el 8 de agosto, ese fue el principio de algo muy importante para el gasto público, el gasto público en seguridad, su constante evaluación, para garantizar que esos mayores esfuerzos se convirtieran en resultados satisfactorios para el país.

Y hemos venido realizando, a partir de ese momento, Consejos de Seguridad con participación comunitaria en todo el país. La semana pasada realizamos dos, el lunes uno en Puerto Asís- Putumayo y el viernes el segundo en Barrancabermeja. ¿Por qué por fuera de Bogotá? Para que los compromisos de la política de la Seguridad Democrática no queden solamente en los altos mandos, en el ministro, en el presidente, sino que lleguen hasta el más joven de los policías y los soldados, hasta aquel más recientemente incorporado. En esos consejos tenemos dos sesiones, la primera con participación comunitaria y la segunda ya cerrada con los altos mandos y la Fiscalía. ¿Qué noto? Una comunidad que se liberó de la mordaza, que no le

da miedo denunciar a la guerrilla, que no le da miedo denunciar a los paramilitares, que nos dice con toda franqueza, como lo advertimos la semana pasada en el Putumayo o en Barranca, en esto van bien en aquello van mal, y eso nos ha obligado a ser más cuidadosos para lograr mayor eficiencia, mejores resultados en ese esfuerzo que ha hecho el país en el aumento del gasto militar.

Hicimos un Consejo Comunitario en Florencia para mirar cómo íbamos a empezar la Revolución Educativa y cómo íbamos a trabajar allí el aumento de la productividad de los profesores, la vigilancia de planeación más rigurosa a los recursos de las transferencias, el mejoramiento de la calidad a través de las Pruebas Saber y el complemento de la contratación. Eso se ha seguido haciendo en todo el país. Este gobierno- paradojas de la vida - cuando yo escucho que mis críticos dicen que Uribe es fascista, que Uribe es paramilitar, que este es el gobierno que anuló las libertades, veo que simultáneamente este es el gobierno que menos paros de maestros ha tenido, ¿a qué se debe eso?. A reformas profundas como la reforma de la meritocracia, un permanente diálogo para proyectar y evaluar, que empezó en Florencia en la tarde del 8 de agosto de 2002, y el 9 hicimos la primera audiencia comunitaria en la noche en Cali para empezar el proceso de salvación de EMCALI, cuyos resultados son magníficos; aquí esta la mayor responsable de esa tarea, la señora Superintendente, la doctora Eva María Uribe y el doctor Juan Lozano a quien le ha tocado la pesada carga de ser mi delegado en ese proceso.

Se ha salvado una empresa estatal, va por un camino de eficiencia muy importante y el proceso se ha llevado en medio de una permanente discusión pública, hasta el punto de que logramos algo que tenía todos los obstáculos de parte de sectores políticos, la participación de todos los usuarios de Cali en lo que llamamos el fondo de solidaridad, que lo queremos replicar en todas las empresas de servicios públicos. Hoy, la factura de Cali tiene un componente que se lleva a una cuenta personal del usuario en el fondo de solidaridad que gana unos intereses, fondo de solidaridad que está llamado a crear un gran esquema de solidaridad de participación en las empresas de servicios públicos, a

superar la contradicción entre proveedores y usuarios y a constituirse finalmente en una fuente de ahorro que apalanque el crecimiento de la empresa.

Por supuesto, eso les llevó a algo bien importante, que es la intervención del Estado en las conciliaciones para superar tanto pleito en empresas del Estado, más de 20 pleitos. En Colombia Telecomunicaciones encontramos un fenómeno, todo eso estaba estancado. ¿Por qué?, porque a los funcionarios les da miedo conciliar, porque inmediatamente ven un juicio fiscal de la Contraloría o una acusación de la Procuraduría. Entonces ¿qué hicimos?; a partir de la experiencia de EMCALI, empezamos a buscar conciliaciones con dos características: que sea inobjetable la equidad conmutativa dentro de las prestaciones y obligaciones del Estado que contrata y el contratista que entró en litigio con el Estado, y garantizar la transparencia a través de la participación ciudadana. Este Gobierno ha obligado que toda transacción antes de perfeccionarse debe publicarse ampliamente para que la ciudadanía la conozca, la critique, eso les parecía muy extraño, yo recuerdo, le hablaba de eso a esas empresas internacionales que han tenido los litigios con Telecom y se fruncían, no lo entendían, pero lo hemos logrado, les decía, mire, hacemos un acuerdo aquí medio clandestino sin que lo conozca el país y eso estimula la suspicacia, dicen que ustedes son unos piratas ladrones y que nosotros somos unos corruptos, así que para legitimar éstos acuerdos, participación comunitaria.

El contralor no estuvo de acuerdo con lo que nosotros hicimos en TELECOM, en la segunda fase de la reforma, pero procedimos con toda transparencia, ¿cómo lo hicimos?. Cuando se logró el acuerdo con una firma internacional que quería ser socia de TELECOM, se dijo, no se perfecciona hasta que se dé este debate; y en la etapa de debate que fue una consulta a la Contraloría, la Contraloría vino con unas objeciones que el Gobierno las respetó y está agotando el proceso que surgió de allí. Esa participación comunitaria ha sido muy importante para esto, y todo esto garantiza mejor aplicación de los recursos públicos y una congruencia entre los objetivos que se

proponen en un presupuesto y los resultados que se logran con la aplicación de ese presupuesto. Esos Consejos Comunitarios han buscado coordinar, proyectar y evaluar. Aquí está nuestro alcalde de Pasto Raúl Delgado, yo creo que nos ha ayudado mucho el Consejo Comunitario a coordinar la administración municipal de Pasto con la departamental, a ambas con el Gobierno Nacional, a todas con el Congreso y a unos y otros con la comunidad nariñense y con la comunidad de la ciudad de Pasto.

Y eso no es despreciable, este país eligió en las elecciones de 2003 muchos alcaldes y gobernadores de verdadera oposición, esas elecciones de 2003, las primeras bajo la política de Seguridad Democrática, permitieron que Colombia tuviera no solamente garantías retóricas sino eficaces; nuestra nación siempre ha tenido garantías retóricas, lo importante, son las garantías eficaces. Mis compatriotas deben guardar en la memoria la libertad que disfrutaron abstencionistas y opositores al Referendo y lo que pasó al día siguiente, muchos de la verdadera oposición provenientes de partidos alternativos a los tradicionales, apoyados también por militantes políticos que en el pasado habían estado en las guerrillas, ganaron posiciones de la mayor importancia, que en otras circunstancias, en ausencia de la Seguridad Democrática, quien sabe cual habría sido su suerte ante el acoso de los terroristas.

Pues bien, esta integración comunitaria ha permitido construir gobernabilidad con ellos, sin unanimismo, ellos mantienen sus críticas al Gobierno, cuando les dicen que están cercanos a Uribe se ponen colorados e inmediatamente sacan argumentos para decir que siguen siendo de la oposición, pero finalmente han entendido que la gobernabilidad de esta patria la tenemos que construir entre todos, que es un principio de unidad nacional y este esfuerzo comunitario ha ayudado mucho a que gobernadores y alcaldes, todos independientemente del origen político de su elección, sientan que tienen todo el respeto, todas la garantías, para construir un ambiente de cooperación con ellos. ¿Qué tal que no? Ustedes se imaginan qué

sería del presupuesto, de la planeación presupuestal, de la ejecución presupuestal y de los resultados, si nunca se construyera esa armonía en un país proclive a polarizaciones y antagonismos insuperables. Esto es otra cosa bien importante, manejar acuerdos dentro del desacuerdo, para que funcione la planeación, la ejecución presupuestal y se obtengan los resultados y evaluaciones; los Consejos Comunitarios recientes nos sirven para evaluar y proyectar, evaluar y proyectar.

Me decía la senadora Claudia Blum el pasado sábado en la mesa, que ella ha conocido muchos gobiernos y que está admirada del nivel de detalle que conocen nuestros ministros. Yo pienso que esa obligación de darle la cara todos los días a la comunidad ha obligado, nos ha obligado a todos en el gobierno, a ser menos promeseros pero a estar mas comprometidos, eso si es bien importante en la legitimidad, menos promesas y más compromisos y a estar permanentemente acosados por el reclamo comunitario y exigidos a responderle bien a la comunidad. El señor Vicepresidente de la República, en la dirección del Programa Anticorrupción, ha dirigido en todo el país las audiencias anticorrupción, los pactos de transparencia con la permanente ayuda de la Contraloría, de la Procuraduría y de la Fiscalía General.

Y eso ha sido muy bueno, pero también ha traído confusiones, mucha gente dice ¿por qué el Gobierno hace audiencias anticorrupción y enseguida no sanciona? Porque el gobierno no tiene las competencias sancionatorias, pero si la responsabilidad política de estimular la transparencia y de estimular que la comunidad se pronuncie y que esos pronunciamientos comunitarios le abran camino, le den luces a los organismos de control; continuar en eso es de gran importancia porque nada de lo que se propone en este seminario se logra si Colombia no elimina totalmente la corrupción.

El Gobierno y la contratación. Nuestro primer esfuerzo fue el decreto 2170 con instituciones tan importantes como estas, no se pueden vender pliegos de licitaciones sin agotar la etapa de prepliego; este Gobierno introdujo la etapa de prepliego, se formula un proyecto de

pliego, se publica, se somete a la discusión ciudadana y solamente cuando se ha agotado un período de discusión ciudadana se puede convertir en pliego definitivo y entregarlo a los proponentes. Ese decreto exige las audiencias públicas para la adjudicación de los contratos; que importante, todos los contratos de este Gobierno han tenido audiencia pública, ustedes se imaginan, ¿qué habría sido de la adjudicación doble calzada Bogotá – Girardot sin audiencia pública, sin ese largo debate en audiencia pública incluso televisada?

Si algo exige transparencia y al mismo tiempo elimina suspicacias, es la audiencia pública en la contratación; ese decreto crea todas las facilidades para la vigilancia comunitaria, no hemos podido todavía sacar la reforma a la ley 80, está aprobada en primer debate en el Congreso de la República. Hemos introducido nuevas modalidades de contratación con mucha controversia. Hoy el país está empezando a pavimentar 3.200 kilómetros, el Plan 2.500, ampliamente debatido con el Congreso, con la comunidad, con los alcaldes, con los gobernadores, con sus concejales, con los diputados, y el sistema de contratación totalmente transparente y muy controvertido porque le exigimos a los contratistas presentar dos propuestas: la propuesta técnica y jurídica y la propuesta económica, y la condición fue esta: primero se abre el sobre de la propuesta técnica y jurídica y aquellos que en la evaluación sean seleccionados son los únicos a quienes se les puede abrir el sobre de la propuesta económica. Entre los seleccionados por los requisitos técnicos y jurídicos se adjudica la obra al que tenga el menor precio.

Hemos estado ahora recorriendo el país, evaluando contrato a contrato, con el gobernador, con el alcalde, con el contratista, con el interventor, con la comunidad y estamos gratamente sorprendidos al comparar los precios en otras formas de contratación con los precios en ésta. Ojalá esto resulte bien para el país. Y eso hace parte de lo que llamamos nuestra acción de contratistas visibles; uno de los problemas que ha afectado los presupuestos en Colombia en obras públicas, y en general, ha sido que los contratistas no aparecen, el país juzga al

funcionario público pero desconoce al contratista en la mayoría de los casos. Nosotros creemos que es tan responsable el funcionario como el contratista, por eso hemos venido exigiendo en todas las regiones de Colombia que los contratistas, ejecutores de obra, interventores, den la cara para que la comunidad los conozca. Creemos que ese es un paso muy importante para la racionalidad y la pulcritud de la contratación en nuestro país.

Las metas. Planeación Nacional el pasado 7 de agosto, entregó a los colombianos lo que yo he llamado el primer borrador para discutir lo que tiene que ser la visión de patria para el segundo centenario, 7 de agosto del 2019. Políticas de Estado en sociedades democráticas, con tanto debate -como el debate que a diario se ve en nuestra sociedad- no se logran si no a través de pactos democráticos, y los pactos democráticos son sólidos no cuando se dan en las cúpulas, sino cuando son alimentados en el debate popular. Por eso Planeación Nacional está haciendo el gran esfuerzo de convocar a todos los colombianos en todas las regiones a ese debate, para ir sacando nuevos borradores, más depurados a través de debates que han tenido como punto de referencia el primer borrador.

Las metas que Colombia define para el año 2019 tienen mucha importancia para las proyecciones y las evaluaciones de presupuesto, ya hemos dicho que todos los departamentos deben tener su anexo y construirlo democráticamente y todos los municipios. Que bueno ver en la totalidad de los 1098 municipios, el debate sobre la visión de lo que debe ser ese municipio en el año 2019, cuando la patria cumpla 2 centurias de vida independiente. Además, es muy importante corregir desbalances; yo he visto un país con muy buenas proposiciones macro, mucha gente pregunta, ¿pero si en tal época se hizo tal estudio por qué fracasó? Creo que a todos esos estudios les ha faltado participación democrática, porque la ciudadanía se compromete en la ejecución, en convertir esos estudios en realidad, en la medida en que participe en esos estudios, y creo que les ha faltado otro esfuerquito de trabajo cotidiano.

Hay que combinar en el país tres cosas: una amplia participación ciudadana en el trabajo cotidiano, un gran esfuerzo para tener una visión de largo plazo y un gran esfuerzo de trabajo cotidiano para convertirla en realidad. Trabajo cotidiano intenso, esforzado, sin visión de largo plazo, desorienta a la ciudadanía que se pregunta, tanto esfuerzo y no sabemos para donde vamos. Una visión de largo plazo, sin participación ciudadana, no pasa de ser un documento para discusiones de empresarios. Una visión de largo plazo sin trabajo cotidiano, deja de ser ilusión y a medida que la gente se da cuenta que no se convierte en realidad, se torna en frustración. Por eso hay que hacer la combinación de estos tres factores. Colombia tiene unas metas muy exigentes, yo creo que nosotros tenemos que anticipar el cumplimiento de metas del milenio y esto va a exigir unos esfuerzos muy grandes en presupuestación. Yo creo que el país en el año 2008 tiene que decirle al mundo que ha logrado plena cobertura en salud subsidiada.

Teníamos 12 millones de afiliados al régimen subsidiado de salud en agosto del 2002, ahora tenemos 18 millones 600 mil; ya hay seis departamentos con plena cobertura, Antioquia, Huila, Cesar, Guajira, Arauca y Casanare; pienso que en la proyección del marco fiscal de la nación, debemos tomar medidas como éstas: reducir el impuesto de renta para que haya una tarifa más competitiva, el representante del Banco Mundial nos dijo que teníamos una tarifa comparativamente muy alta y una base muy reducida y el Gobierno ha ampliado muchísimo la base, de 400 mil a más de 1 millón, pero falta mucho, hay que rebajar la tarifa. Hemos logrado un paliativo a la tarifa en estos años, los incentivos al crecimiento, que muchos economistas han criticado, y cuando yo veo la respuesta de la inversión digo: siquiera los introdujimos. Yo creo que este esquema transitorio fiscal del gobierno que presido ha sido muy exigente en aumentarles los impuestos a aquellos que no crecen y muy resuelto en darle incentivos a aquellos que quieren crecer; pero esos incentivos son temporales, el país se tiene que preparar para suceder la expiración de esos incentivos con una tarifa de renta más baja y eso debe tener un esfuerzo correspondiente, no necesariamente proporcional, pero sí un esfuerzo por parte del sector

empleador para pagar un punto más de cotización a la salud, que vaya en su totalidad al fondo de solidaridad para garantizar que en el año 2008 Colombia tenga plena cobertura en régimen subsidiado de salud. Ahí tenemos una gran meta, proyectar unos objetivos, formular un presupuesto de acuerdo con esos objetivos, buscar unos recursos, y evaluar para poder cumplir el propósito de que ese presupuesto se refleje finalmente en unos resultados.

Colombia tiene que llegar en tres años a plena cobertura en educación básica. La señora Ministra dice que las actuales cifras nos muestran que con el crecimiento de este Gobierno nos estamos situando en el 91, 92%; ella cree que cuando conozcamos las cifras del censo vamos a ver que en la realidad hay un porcentaje más elevado de cobertura, ojalá, cualquiera sea la cobertura, del 91, 92% de las actuales cifras o una mejor cobertura como resultado del censo, el país tiene que lograr la plena cobertura en 3 años. Nosotros hemos hecho un gran esfuerzo para exigirle a las regiones mejor aplicación de las transferencias, Planeación lo hace en casi todos los Consejos Comunitarios; en los programas de estímulos positivos, como el que mencionó el doctor Santiago Montenegro, hemos hecho un gran esfuerzo en aumentar recursos, agradezco a los profesores, a los alcaldes y gobernadores los cuales nos han ayudado para aumentar la productividad de los maestros. Eso se complementa con los esfuerzos de calidad, como las Pruebas Saber. Pero mire, ahí viene la pregunta, ¿y los recursos para lograr esa plena cobertura en tres años?

Entonces el país se tiene que preparar para tomar unas decisiones razonables en un tema básico, el acto legislativo para suceder la reforma constitucional sobre transferencias que se aprobó en la administración presidencial anterior del presidente Pastrana y que tuvo liderazgo en el Ministro de Hacienda Juan Manuel Santos. Allí tenemos un compromiso inmediato, lo tiene la nación. Tenemos unas metas bien importantes en saneamiento básico y allí sí que hay una discusión, el doctor Santiago Montenegro suele presentarle a los municipios y departamentos una gráfica donde muestra un gran crecimiento en las

transferencias de saneamiento básico y prácticamente en muchos de ellos no hubo crecimiento en coberturas. Esta discusión comunitaria nos ha llevado a la conclusión de que todo no es corrupción, como se supone desde las oficinas del Gobierno en Bogotá y que todo no es falta de recursos, como se supone desde las oficinas territoriales en los departamentos y municipios; hay problemas de corrupción, hay problemas de ineficiencia y hay problemas de insuficiencia de recursos, y hay que trabajar en cómo resolvemos esos tres tipos de problemas, para lo cual, la participación comunitaria es fundamental, y allí hay que hacer un esfuerzo en los años que vienen.

Si Colombia logra firmar el TLC con los Estados Unidos, tiene que pasar de inmediato, creo yo, a los acuerdos de comercio con los países centroamericanos. Nosotros sabemos que TLC ideal no va a haber, pero necesitamos que sea equitativo, y me preocupa mucho el 31 de diciembre de este año, cualquiera sea el gobierno del momento, que lleguen los floricultores: ¿qué hacemos mañana para exportar?, no somos competitivos en Estados Unidos con estas tarifas, entonces llegan las flores de otros países, ¿y las nuestras qué? Y llegan las confecciones y los textiles nuestros que han tenido un problema bien grande allí por el ingreso de los chinos a menor precio, y los nuestros a pagar arancel.

Yo le decía esta mañana a los ciudadanos de Ibagué a través de una evaluación radial, ¿qué hacemos en Ibagué que todavía tiene un 18% de desempleo si se frustra ese renacer de confecciones y de textiles? Con problemas como el del arroz y otros que les estamos buscando soluciones equitativas; pero todo el país reclama la agenda interna de competitividad, una demanda de obras públicas que yo no sé cuanto puede costar, que se esta proyectando. La discusión pública ahí es bien importante, porque toda esta discusión pública ha logrado otra cosa, no sólo comprometer más a los funcionarios nacionales, sino también mostrarles limitaciones a los funcionarios territoriales y a la comunidad. Una comunidad que vea que los funcionarios están más comprometidos pero que también conozca las limitaciones, es una comunidad que aumenta su confianza en el Estado.

Ahora que estamos en el Plan 2.500, alcaldes y gobernadores me dicen “Presidente muy bien éstos contratos pero es que se nos quedaron tales vías sin pavimentar” una presión tremenda. Yo les he dicho que cualquiera que sea el próximo gobierno no le van a permitir inversiones si no en obras que tengan la variable competitividad; se van a tener que preparar departamentos y municipios para pavimentar las vías departamentales y para hacer un mayor esfuerzo en las vías terciarias. Eso a título de ejemplo para decir: yo creo que el nuevo nombre de la descentralización tiene que ser asociatividad. Creo que el gran impulso que tenemos que dar en los años que vienen en Colombia es el de estimular la asociatividad, que en mi concepto no depende de la ley de ordenamiento territorial que tantas veces ha fracasado, sino de la voluntad política en los tres niveles de gobierno. Que los municipios se unan permanentemente o transitoriamente a fin de aplicar recursos para vías terciarias no necesitan ninguna ley, las competencias actuales se lo permiten; que los departamentos se unan permanentemente para operar o gestionar servicios públicos o para construir carreteras o para mejorarlas no necesitan ninguna ley, las competencias actuales se lo permiten.

Yo diría, que dados los grandes esfuerzos que tiene que hacer Colombia en materia de presupuesto, todavía con un alto endeudamiento, todavía con un déficit muy alto en el Gobierno Nacional central a pesar de todos los esfuerzos; estos sacrificios que tiene que hacer el país serán posibles en la medida que también, amén de otras exigencias, estimulemos la asociatividad. Creo que hay que hacer pactos con los departamentos y con los municipios como estos: señores gobernadores, el Gobierno Nacional les ayuda a tramitar un crédito para pavimentación de vías con los bancos internacionales, de una vez les queda hecha la solicitud señores banqueros, no a 20 años sino a 25 y mejoradita la tasa de interés, para que ustedes lo apliquen a pavimentos, vías departamentales, pero se asocien y nos muestren los resultados de austeridad y eficiencia en la asociación.

Señores alcaldes, nosotros estamos dispuestos a mantener 115, 133 millones, no podemos más, de partida presupuestal para vías terciarias;

ustedes reclaman que el Gobierno Nacional no contrate desde Bogotá, vamos a delegar en ustedes, pero se asocian. Yo muchas veces les pregunto a mis compañeros de Gobierno: ¿y por qué no se le delega aquí al municipio el contrato de vías terciarias? Porque se roban la plata o porque tienen un convenio con fulano, un convenio espurio. Y me dicen alcaldes y gobernadores “Presidente es una injusticia que no deleguen en nosotros, es que hay intereses amañados y corruptos en el Gobierno central”. Yo creo que esa desconfianza mutua se rompe en la medida que el gobierno delegue exigiendo asociatividad y eso nos va a ayudar a que rindan más los recursos y a que se consigan mejores objetivos, mejores resultados en el presupuesto.

Me parece que en la búsqueda de recursos para todas las exigencias que tiene el país, tenemos que trabajar todos los ajustes al marco fiscal y tributario con un requerimiento, no perder sino incrementar la confianza inversionista que Colombia ha venido ganando. Uno es muy atrevido y se atreve a decir cosas como estas: Colombia ha tenido muchas bonanzas, pero apenas tiene ahora la primera bonanza de confianza. En el siglo pasado el gran Pedro Nel Ospina emprendió unas obras importantísimas que se financiaron con la indemnización de Panamá, fueron una bonanza en ese momento; el proceso de sustitución de importaciones, cuando los mercados extranjeros y los proveedores internacionales fracasaron a raíz de las guerras, causó también en Colombia alguna bonanza; el gobierno del general Rojas Pinilla, más adelante los gobiernos de los doctores López Michelsen y Belisario Betancur gozaron bonanzas cafeteras; cuando gobiernos anteriores convocaron a la telefonía internacional para instalar en Colombia la telefonía móvil, hubo una confianza de inversión en ese sector, lo mismo cuando se abrió la televisión a los canales privados; Cañolímón, Cusiana, Cupiagua trajeron bonanzas; hemos tenido las bonanzas ilegítimas que finalmente tanto daño han hecho, la de la marihuana y la de la coca.

Le preguntaba al doctor José Darío, bueno ¿cuánto fue la inversión extranjera el año pasado? me dice que alrededor de 5 mil millones

de dólares, todavía no tienen la cifra final y cuando comparo con lo que había en el 2002, y lo distribuida que estaba esa inversión, veo que Colombia goza de confianza cuando observo los spreads. Uno compara la tasa de interés de todos estos países al primero de enero de 2005 con el 31 de diciembre del 2005 y encuentra que la mayor caída de spreads se dio en Colombia, proporcional en esos 12 meses. Yo veo que el país tiene hoy bases de una bonanza de confianza, por eso el nuevo marco fiscal tributario no puede afectar esa bonanza de confianza, confianza inversionista a través de la racionalidad de ese marco y confianza también en la ciudadanía a través de la exigencia de transparencia.

Finalmente todo este esquema que ustedes proponen, objetivos en el gasto público, recursos para alimentar ese gasto, proceso para aplicar esos recursos, evaluación para ver la consistencia entre los resultados y los objetivos, requieren un debate democrático permanente de instituciones y pueblos, requiere eficiencia, confianza inversionista, confianza comunitaria y exige transparencia.

No me resisto la tentación de hacerle un comentario al señor Danny Leipziger del Banco Mundial, hay unas rigideces en el presupuesto colombiano que yo no soñaría con que las podamos eliminar todas, entre otras cosas porque un país con estos niveles de pobreza es muy celoso en no aflojar la destinación de unos recursos a determinados objetivos, mientras no se supere esos niveles de pobreza.

Capítulo 2

Sesión 1

Reformas a las instituciones presupuestales y presupuesto por resultados

Seminario Internacional 

Transparencia Fiscal:

Presupuesto por resultados y
calidad del gasto público



>> Teresa Curristine

Administradora, Division de Presupuesto y Gasto Publico, OECD

Integración y uso de la información de los resultados de desempeño en el proceso presupuestal: comparación de experiencias de los países de la OECD

En esta presentación voy mostrar una panorámica del desarrollo y los avances en cuanto al desempeño en el proceso presupuestal en países de la OECD.

Los datos que voy a presentar se basan en los resultados del cuestionario de la OECD y en la información de gestión de 2005 de los Ministros de Hacienda en 26 países, además de Chile e Israel que son países observadores. Voy a empezar con un panorama general donde analizo las tendencias de desempeño y los enfoques y después voy a examinar el papel del Ministerio de Finanzas en el desarrollo y utilización de la información de gestión. Voy a discutir los diferentes enfoques para integrar esa información de desempeño en el proceso presupuestal y posteriormente cómo se utiliza la información en dicho proceso. También voy a mirar los factores que influyen en la forma como los políticos utilizan esa información. Finalmente voy a examinar las oportunidades y los retos que presenta la presupuestación por resultados.

Las tendencias principales en los países de la OECD, que incluyen a dos terceras partes de los países miembros, muestran en primer lugar que es una tendencia muy grande y de largo plazo. La mayoría de los países desarrollan indicadores para evaluación y medición; de estos países más del 50 % desarrolla una combinación de outputs y de resultados. Hoy podemos ver que el 75% de los países han introducido esas metas, pero también hay que recordar que esta tendencia esta muy diseminada. En cuanto al pago de compensaciones relacionadas

con desempeño, más del 60% esta implementando esta iniciativa y el 75% de los países de la OECD reporta esos resultados de desempeño al público y al sistema legislativo.

Los resultados de la encuesta muestran que más del 40% de los países introdujeron esto como iniciativa en cuanto a la emisión de resultados desde hace más de 10 años. El 35% lleva de 5 a 7 años y solamente hay un 7% que está en la fase piloto. Esto evidencia que es una tendencia evolutiva y de muy largo plazo, donde los países introducen las primeras reformas para luego ajustarlas y adaptarlas con el tiempo. Algunos países pueden empezar con outputs y luego llegar a outcoms, como sucedió en Dinamarca y Nueva Zelanda.

Lo que he estado describiendo son las tendencias compartidas. Es importante tener en cuenta que hay una diversidad de enfoques en cuanto a la implementación y la comprensión del término de clasificación por resultados y los países han adoptado diferentes maneras de implementarlo, también hay diversidades dentro del mismo país. Veamos algunos ejemplos.

El Reino Unido y los Estados Unidos han adoptado planes estratégicos de desempeño en los niveles ministeriales y departamentales, mientras que Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca han desarrollado contratos y acuerdos de desempeño entre departamentos y agencias. Adicionalmente, como el representante del Banco Mundial enfatizó, hay diferentes enfoques, benchmarks, calificaciones balanceadas, etc, y también hay diferentes estrategias en cuanto a la implementación. Algunas se aplican de arriba hacia abajo, es decir que son promulgadas mediante una ley por el gobierno. Los Estados Unidos, el Reino Unido y Finlandia han tomado un enfoque más de abajo hacia arriba, es decir, que han dejado a las agencias individuales o a los ministerios para que ellos puedan hacer sus propios planes de desempeño. También es importante recordar que hay diferencias de enfoque y aplicación dentro del mismo país. Si se analiza el caso de Alemania a nivel federal, quizás el 25% de las agencias sacan planes de desempeño, pero no necesariamente esta acción es replicada por la totalidad del gobierno.

Surge entonces una pregunta al momento de implementar estas reformas, ¿cuál es el papel de las agencias centralizadas para el desarrollo en la introducción de dichas reformas?. Basados en los resultados del cuestionario hemos producido un índice que analiza el papel del Ministerio de Hacienda en la información del gobierno, así como el grado de participación que tiene en estas iniciativas. El grado de participación varía mucho y va desde países como el Reino Unido y Chile donde el Ministerio de Hacienda es el promotor principal del sistema de desempeño; hasta países como Islandia, donde el Ministerio de Hacienda no tiene ninguna participación y donde todo lo que se presenta es una relación entre los ministerios y las agencias, o países como Suecia, donde el papel del Ministerio es básicamente para servir de apoyo horizontal y de ente consultivo.

Una tema clave en cuanto a la introducción y la implementación es que tanta participación debería haber en el centro. Esto es cuestión de balance y de compensaciones, pues se presenta una confusión de tareas cuando hay demasiada dirección centralizada ya que el desempeño se vuelve cumplimiento. En muchas ocasiones hay poca apropiación de las metas que provienen de los ministerios y agencias y simplemente son dictados desde arriba, lo que favorece la distorsión de conducta, constituyéndose en un problema en sistemas que son muy orientados por metas. En este caso también sucede que hay muy poca flexibilidad en las agencias y en los departamentos para lograr las metas, lo que lleva a que los cambios se queden sobre el papel en vez de ser cambios de conducta directamente relacionados con los resultados o la gestión; configurándose así un escenario en donde la gente simplemente está llenando formularios.

La situación opuesta es cuando hay muy poca participación, poca presión y por lo tanto poco cambio; entonces no pasa nada y la situación puede seguir como venía. Otro problema es la escasez de información en el centro. Por ejemplo, en Australia donde hicieron descentralización hacia las regiones y también a las agencias, se percataron posteriormente de que faltaba información en el centro para saber que estaba pasando y por lo tanto había poca coordinación.

¿Cómo se puede integrar la información de desempeño en el proceso de presupuestación?. Hay diferentes enfoques. Algunos lo integran a su ciclo anual de presupuesto, es decir, se tienen contratos de desempeño entre un ministerio y una agencia para fijar metas y la información de resultados es parte de este ciclo. También hay negociaciones entre ministerios y el Ministerio de Hacienda que se inicia cuando los primeros presentan sus propuestas a Hacienda.

Otra forma en que se puede hacer es fijando las prioridades estratégicas del ejercicio. Tenemos la planeación de estrategias, una revisión del gasto muy global y los marcos a mediano plazo; todo como parte del rol de la información, de cómo se tiene en cuenta la información. Pero para que esta información sea efectiva debe tener en cuenta el proceso de toma de decisiones. Esto es muy importante en el cuestionario; queremos ver cómo se usa la información y en los casos en los que no se usa para qué se consigue. En el proceso de obtención de los datos del cuestionario le pedimos a los ministerios información sobre el uso en el presupuesto, en el proceso y si la usa como parte del presupuesto y de las discusiones con los ministerios en línea. En la mayoría de países se usa, aunque no necesariamente lo usan todos los ministerios sino simplemente es una discusión entre los ministerios y las personas que hacen los gastos.

Cuando se habla del presupuesto por resultados se ve -más o menos- una relación directa entre rendición y asignación de fondos. Lo que hemos descubierto, es que en la mayoría de los países se dedican y tratan de tener más en cuenta para la asignación del presupuesto, el uso de esta información. Esto se evidencia en la forma en como cada agencia esta dependiendo de su desempeño para contribuir a informar la asignación de presupuesto. Porcentualmente hay un 66% que se informa a través de evaluaciones y un 76% de los casos que se informa a través de medidas de desempeño. Esto significa que no hay un lazo mecánico, si no que también hay información de otro tipo sobre condiciones económicas, prioridades financieras y otros factores que contribuyen a alimentar el proceso y colaboran con la toma de decisiones.

Para qué usa el Ministerio de Hacienda la información sobre asignación presupuestal con limitaciones? Hay una tendencia muy fuerte a concentrarse en los incentivos para motivar a las agencias a que tengan un buen desempeño, para eliminar programas y para recabar información. Las estadísticas muestran que solamente en 4% de los casos se usa para eliminar programas, 10% para acortar el gasto, y para determinar el pago 11%. La pregunta que ustedes se harán es, ¿por qué se usa de esta forma?. La explicación es que hay muchos factores en la toma de decisiones, algunas veces aspectos políticos tienen mucho que ver, también hay programas que tienen en cuenta ciertas prioridades, otras que no están teniendo un buen desempeño. La pregunta es, si los programas son eliminados ¿qué pasa con los programas que están funcionando bien? ¿Qué hacen los países que están teniendo buen desempeño?. Los programas que no están funcionando bien deben ser evaluados más de cerca.

Pasando a los ministerios dedicados al gasto, en esencia, la información de las evaluaciones especiales puede ser usada por los ministerios en línea y básicamente se usa para administrar sus programas, distribuir los recursos, extender los programas o dar información para el desarrollo de políticas y asesoría. Pero si nos preguntamos cuales son los factores del éxito en el desarrollo de la información sobre el desempeño, la respuesta es que hay un fuerte liderazgo y una voluntad que esta presionando al programa para que tenga resultados, también que está presionando para que haya buena calidad en las mediciones y para que cada tipo de bienes y servicios pueda tener sus propios indicadores. La presión política para mejorar el desempeño es también un factor del éxito.

Habitualmente hay factores generales que influyen en el uso de esta información para el proceso de presupuesto, entonces la idea es que estos factores lleguen a integrarse al proceso para articularlos en la toma de decisiones del presupuesto. Uno de estos factores es la capacidad institucional, es decir, la capacidad institucional tanto del Ministerio de Hacienda, como de los departamentos y de las

agencias para desarrollar medidas de desempeño y evaluar dichas mediciones. Otro factor que influye en el presupuesto por resultados es la credibilidad en la importancia de la calidad de dicho ejercicio y también la información de sobre costos. Otros factores que influyen son la presión política y el apoyo del gobierno y del Estado en general a estos temas particulares.

Hablemos ahora sobre la información del desempeño o sobre cómo cambiar el comportamiento haciendo que se use esa información para obtener resultados, pero también para cambiar el comportamiento de los políticos, puesto que éstos tienen un papel muy importante en este proceso y tienen que fijar sus prioridades. Mirando aspectos que influyen el presupuesto por resultados, hemos descubierto que la información la usan mucho más los políticos en el ejecutivo que en el legislativo y la mayoría de los países de la OECD presentan información al legislativo, en un 90% de este comité usan esta información y si vemos la comisión de presupuesto es un porcentaje superior al 90%. El punto clave es, cómo hacer que los políticos que tienen que ver con esto tengan información relevante y hagan uso efectivo de ésta información. Esta información debe ser presentada en una forma concisa y precisa.

En Estados Unidos hablamos con unos congresistas que nos explicaron que la información de desempeño incluye los planes, pero éstos documentos son utilizados para la toma de decisiones sin mayor profundización. Los documentos son dejados de lado y al momento de retroalimentarlos nadie tiene el conocimiento para hacerlo, debido a la poca revisión de los mismos. Esto sucede, básicamente por que estos documentos son informes inmensos que se hacen imposibles de leer y estudiar en un corto tiempo. Este es un ejemplo muy extremo de la presentación de la información, de cómo debe ser presentada para que sea usada. Debe ser presentada en el momento correcto, ya que hay una serie de limitantes temporales que tienen los políticos, que trabajan en un ambiente restrictivo de toma de decisiones, afectando la credibilidad y la calidad de la información. Lo anterior puede originar una sobre carga de la información.

Otro punto son los factores de competencia para manejar esta información. En este aspecto tenemos el ejemplo de la discusión en cuanto a los incentivos y los costos de transferencias y si se debía continuar con esto. La información menos detallada en el Reino Unido -cuando se inició por primera vez este sistema y el sistema de contabilidad y medidas de desempeño- para el legislativo, causó una gran preocupación porque se conocía información menos detallada que antes, pues ya no tenían desagregado cada punto del presupuesto, y además, según dijeron algunas personas, tenían menos control de la información. Esto es lo que afecta o preocupa al personal del legislativo en cuanto a la información.

Quiero hablar ahora sobre las oportunidades de mejorar este desempeño, tanto para los políticos como para los burócratas. Uno de los puntos en común es que ambos quieren ver información comprensible y mejorada en cuanto a sus prioridades, si es una mejor idea para sus programas nacionales y como se adapta esto a sus metas, resultados y desempeño ¿Qué es lo que está pasando en realidad?. Estos enfoques estimulan una revisión de los programas existentes y el examen de los programas transversales en cuanto a actividades, así como a destacar en algunas áreas de programas el potencial de plantear nuevos programas. En un caso reciente en los países de la OECD, que comparan el desempeño educativo de los muchachos adolescentes en todo el país, a Noruega le fue bastante mal cuando se analizaron los resultados, lo que generó un debate bastante grande sobre la educación. Los ministros de desempeño tienen una serie de indicativos que pueden ser usados por los políticos para exponerlos públicamente, contribuyendo a que haya presión política para apoyar reformas tendientes para que los programas tengan éxito y buen desempeño.

Analicemos algunos problemas que tienen los políticos, así como las oportunidades y la forma en que se presenta esta información. Este es un enfoque que lleva algunos años vigente y ciertamente hay un avance en cuanto a la priorización de metas en el sector público. Esta

priorización estimula el desarrollo de la planeación estratégica para la toma de decisiones de presupuesto suficientemente informadas.

Con la introducción de un lenguaje de desempeño de las políticas en los diferentes países, hay un cambio en el enfoque, en el producto, en la política de diseño y en la entrega. También hay una mejora en la transparencia, es decir que hay mayor disponibilidad de la información pública para los políticos y las personas, sobre los programas de gobierno.

Actualmente muchos países siguen encontrando y van a encontrar una serie de retos como las mediciones de los resultados y de los productos en los países de la OECD - en especial los que se refieren a los resultados un aspecto sobre el cual quiero volver más adelante. Uno de los retos es la accesibilidad y la credibilidad de la información presupuestal; pues una cosa es producir resultados y otra es el avance que se refleja; una cosa es la calidad de esa información y otra muy diferente es lo que realmente creen las personas sobre dicha calidad. El ejemplo del Congreso de los Estados Unidos también aplica a este caso, y es válido también para el parlamento Holandés u otros parlamentos, para cambiar el comportamiento y la cultura de los políticos y los agentes del gobierno tratando de suavizar la resistencia al cambio.

También hay unos retos específicos al establecer la relación del presupuesto con el desempeño; es por eso que estoy encantada de saber que algunos países usan diferentes formas de presentar la información para la toma de decisiones. Es difícil establecer una relación de los resultados del desempeño con la idea de sanciones y recompensas y evitar la cultura de la culpa. Desde luego que si se presenta, habrá un premio a quien actuó bien y un castigo a quien actuó mal, pero de todas maneras es muy complejo, pues hay que analizar la razón por la cual existe un mal desempeño. Por lo general, las agencias simplemente dicen que no tiene fondos suficientes, así que es bastante complejo hablar de recompensas y sanciones y la forma en como afectan el comportamiento de los agentes del gobierno y los diferentes departamentos.

Otro reto es mantener un buen registro de los costos, pues es el componente básico en el que muchos países ya están haciendo esfuerzos, pero hay que tener en cuenta que en algunas áreas es más difícil que en otras. El Ministerio de Finanzas debe usar esta información y divulgar las asignaciones presupuestarias, pues estos aportes siguen desempeñando un gran papel. Los países de la OECD siguen considerando este enfoque muy motivador y es una buena idea tener un adecuado conocimiento sobre cómo se puede usar esta información sobre el presupuesto.

Es un reto importante la evaluación externa de esta información, que debe ser auditada por gente externa contribuyendo así a su credibilidad, a que la gente la entienda y a que se pueda hacer uso de ella. Otro elemento que es importante considerar, es que la existencia de una sola política no es práctica para todos, pues hay diferentes funciones y lo que funciona en un departamento no necesariamente va a funcionar en otro o en algún ministerio. Es importante también tener en cuenta el contexto del país y adoptar las mejores prácticas puesto que hay una serie de diferencias culturales y estructurales que obligan a estudiar los diferentes impactos y la forma en como pueden implementarse este tipo de enfoques.

Quizás el reto más importante es manejar y gestionar expectativas, pues es posible que usted trabaje meses en una serie de iniciativas y dos años después nadie pueda acordarse de cual fue el programa del que se tenían grandes expectativas. Es por esto que hay que ser muy cuidadoso con el manejo de las expectativas y ser conscientes de que estos proyectos tienen que tener un tiempo de planeación y ejecución, así como mucha paciencia. Los países de la OECD llevan usándolo mucho tiempo y continúan usando estas prácticas.

>> Ana Teresa Holanda

Directora de Asuntos Fiscales de la Secretaria de Presupuesto
Federal de Brasil

Transparencia fiscal y presupuestación por resultados: el caso de Brasil

Dividí la presentación en dos partes: en la primera les hablaré de transparencia fiscal, en términos de control de los grandes agregados fiscales y en términos de estadísticas fiscales que son las áreas fuertes de Brasil, y en la segunda parte les hablaré sobre los avances obtenidos en términos de presupuesto por resultados.

Es posible hablar de control de agregados fiscales en el plano de estabilización fiscal en Brasil gracias a dos importantes programas que fueron implementados en esta época: un programa bastante grande que privatizó aproximadamente 150 empresas estatales en este periodo, en particular bancos estatales que eran brazos financieros de las regiones. También hubo un refinanciamiento definitivo de la deuda externa de los mismos, condicionándolos a los programas de ajuste fiscal. Estos dos fueron aspectos importantes que contribuyeron para un ajuste fiscal más permanente en Brasil.

En el 2000 fue aprobada la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) que definió las reglas, los límites, las responsabilidades y también las necesidades, de elaborar reportes e información para divulgarla entre la ciudadanía. Este plan de inversión a 4 años para hacer las revisiones anuales de los programas, depende todavía del entrenamiento del personal, para lo cual hemos estado trabajando. La principal ventaja de la LRF, es que contribuyó en el largo plazo a introducir nuevos conceptos. Esta ley es muy amplia en lo que respecta a los temas y también comprende las tres ramas del poder: ejecutivo, legislativo y judicial, además puede ser aplicada en cualquier momento.

Esta ley es la más importante, pues rige a las otras leyes fiscales. Nuestro plan plurianual de inversiones es a cuatro años y define el periodo de inversiones de los programas e inversiones que deben estar demostrados en las leyes de presupuesto. La ley LDP – Ley de Directrices Presupuestales - es la que define las prioridades y también algunas reglas para la elaboración del presupuesto anual. La LDP también contiene un anexo sobre riesgos fiscales. Los riesgos fiscales son los pasivos contingentes y los impactos de alteraciones presupuestales sobre la economía. La LDP define también cual será la meta fiscal de los siguientes ejercicios.

Finalmente, tenemos la Ley de Presupuesto Anual y tenemos el decreto de Límite de Gastos y Programación Financiera, que es un aspecto particular brasileiro. El Congreso Nacional, durante la preparación del presupuesto, puede revisar las estimaciones de ingresos y con base en eso, puede alterar los gastos del presupuesto por medio de enmiendas parlamentarias. Después de aprobado el presupuesto, el poder ejecutivo tiene que emitir un decreto de programación financiera definiendo límites para los gastos después de revisar nuevamente estos ingresos. Para nosotros los gastos que son autorizados por el Congreso no son obligatorios, pero sin embargo indican los límites para compromisos de gasto no en ejercicio, en cada programa de gobierno. Las estimaciones de ingresos y gastos deben ser revisadas cada dos meses. Si la revisión indica riesgo de no cumplimiento de la meta fiscal, entonces tenemos que definir otros límites de gasto por medio de decretos de programación financiera.

En términos de transparencia fiscal, la administración pública en todos los niveles de gobierno debe consolidar sus cuentas para todos sus organismos de administración, directa e indirecta, inclusive las empresas estatales que dependen del tesoro para sobrevivir. La publicación es de responsabilidad de cada entidad de gobierno. Cada uno de los municipios consolida sus cuentas y las envían a los departamentos. Éstos a su vez consolidan y envían los resultados al Gobierno Federal, que tiene que publicar por Internet el informe consolidado hasta junio de la siguiente vigencia.

Existen también dos informes o reportes que son exigidos por la Ley Fiscal: el primero es un reporte resumido de la ejecución, emitido cada dos meses, con información acerca del gasto fiscal, de seguridad social y de imposiciones actuariales en los sistemas de seguridad social, entre otros agregados. También hay un reporte del manejo de la gestión fiscal, que es publicado cada cuatro meses, con un mayor número de agregados fiscales. La Ley Fiscal también determina que el poder ejecutivo demuestre y avale el cumplimiento de las metas fiscales de cada cuatrimestre en audiencia pública. Esa demostración debe indicar cuáles son las medidas correctivas que fueron implementadas, por el gobierno durante el periodo para alcanzar la meta fiscal.

Hay dos tipos de sanciones impuestas por el incumplimiento a la Ley Fiscal. Una se refiere específicamente a departamentos y municipios que no divulgan sus resultados: ellos pueden vetarse para recibir las transferencias voluntarias no constitucionales del Gobierno Federal, es decir, que no son obligatorias, y tampoco pueden tomar nuevos préstamos. El secretario de Tesoro mensualmente divulga los balances de los municipios cuyas deudas sobrepasaron el límite. En términos de sanciones personales existen algunas como pérdida del mandato, pérdida del cargo y en algunos casos hasta prisión.

En el año 2000, se introdujo el nuevo concepto de presupuesto por resultados en la gestión presupuestaria. ¿Cuál fue la reforma? En primer lugar, se alteró la definición del programa que antes estaba más relacionado a la parte institucional de cada ministerio que a un reflejo de una demanda de la sociedad. También se introdujeron los procesos de evaluación anual de éstos programas por gerente de programa. Por medio de la evaluación de estos programas, después de la gran reforma del 2000 que generó un cambio de cultura organizacional - lo que requirió mucho entrenamiento del personal- el resto de los cambios resultaron ser marginales. Por ejemplo, no hubo grandes cambios después de este periodo en el programa de 2004 a 2007. La propuesta consistió en ampliar el acceso al público y en la tentativa de utilizar las revisiones y las evaluaciones, efectuadas en el ejercicio

anterior, para elaborar la propuesta en el ejercicio siguiente, lo que equivale a lograr una compatibilidad y una mayor articulación entre las evaluaciones y los programas de presupuesto.

El programa, creado para responder a una demanda de la sociedad, identifica los indicadores de resultado que son las acciones y las relaciona con los objetivos; cada programa identifica acciones para alcanzar sus objetivos. Las acciones pueden ser definidas como proyectos, actividades y operaciones especiales. Los proyectos son los que tienen límite en el tiempo, como la inversión; las actividades son acciones continuas en el tiempo; y las operaciones especiales son aquellas que no se reflejan en el desempeño del gobierno como el pago a los pensionados. Las acciones especifican sus valores y las cantidades de producto.

Pasos de evaluación. La primera evaluación es hecha por el propio gestor del programa y en ella se evalúa el programa con relación a sus resultados, concepción e implementación. Después de eso los ministerios sectoriales evalúan las estrategias del propio ministerio y el Ministerio de Planeación examina el plan de evaluación desde una perspectiva macroeconómica y de gerencia del programa como un todo. Es importante aclarar que en Brasil hay una situación diferente a la de muchos países, y es que en Brasil no existe un Ministerio de Finanzas o Economía como tal, hay un Ministerio de Hacienda y un Ministerio de Planeación. El de Planeación es el responsable de la elaboración de los planes del presupuesto, de la gestión de las obras y de la gestión de la administración pública como un todo, lo que involucra asignaciones gubernamentales y velar por los sistemas de información.

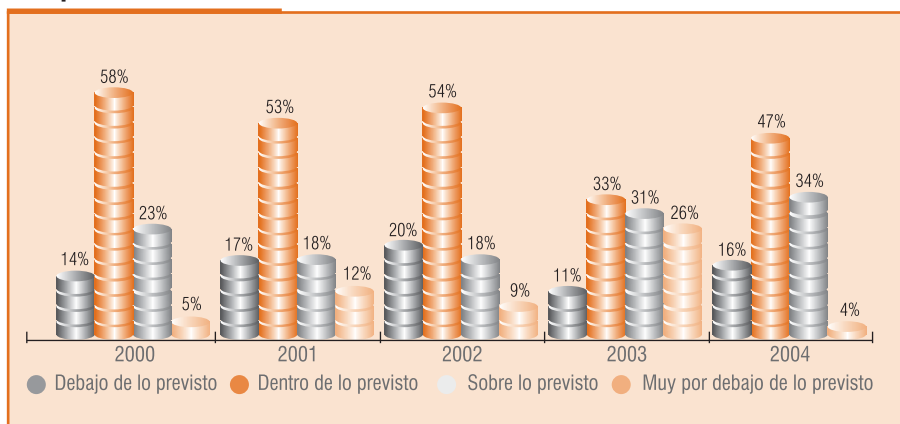
¿Cuáles son las principales características de los reportes de esta evaluación? La auto evaluación, hecha por el propio gerente del programa tiene 3 niveles conformados de forma integral por el gerente, el Ministerio sectorial y el Ministerio de Planeación. Además esta integrado al plan plurianual y es enviado al Congreso en septiembre para ser divulgado por Internet. ¿Cuáles son los puntos interesantes

y fuertes? La introducción del presupuesto por resultados desde el inicio del proceso, la exposición de las restricciones a la integración de los programas hasta su evaluación y el permitir el acceso al público. ¿Cuáles son los puntos débiles? Las evaluaciones todavía son superficiales, el presupuesto no utiliza las evaluaciones y se está intentando alterar para el año 2007, la calidad de la información es muy pobre, los indicadores son débiles, la evaluación no es realizada en el tiempo adecuado y finalmente hay una falta de interacción entre insumos y resultados, hecho que aún se sigue presentando en Brasil.

En el 2004, nosotros teníamos 394 programas, 4125 acciones y 674 indicadores de producto en el presupuesto. De estos indicadores el 39% tiene indicadores disponibles para fiscalización y 24% fueron fiscalizados por los gerentes del programa, lo que significa 80 programas de un total de 394 que tenemos en Brasil. La **gráfica 1** presenta el cumplimiento de las metas físicas, de las metas de producto. Se puede observar que en 2003 y 2004 hubo un deterioro muy fuerte respecto al cumplimiento de las metas cuantitativas, bajó de valores arriba del 50% hasta el 47% en los años de 2003 y 2004 respecto al flujo de recursos.

Gráfica 1

Cumplimiento de metas físicas



Fuente: Autor

En los años 2003 y 2002 hubo una discontinuidad de origen presupuestario mayor, pero en 2004 hubo una alteración, un crecimiento del flujo compatible con la programación. Se puede inferir en este caso, que aunque en el 2004 no hubiera existido un mayor flujo compatible con la programación y hubo un deterioro del resultado de los outputs, no hubo incumplimiento con lo previsto. Los gerentes de programa dicen que existió una mayor participación social y se aumentaron los canales de participación social.

La propuesta para extender el acceso al público para la vigencia de 2004 al 2007 incluye básicamente la selección de programas para el escrutinio público, la discusión con los ministros sectoriales, la realización de audiencias públicas y recoger todo esto dentro de los reportes de evaluación y en las propuestas de presupuesto.

A manera de ejemplo, se examina lo que acontece en un programa sobre prevención de sida y otras enfermedades de transmisión sexual. Los indicadores son tasa de mortalidad del sida, tasa de incidencia del sida y tasa de detección de sífilis congénita que es una estimación notificativa de la sífilis congénita. La mortalidad del sida era del 6.7 por cada cien mil habitantes, en el 2004 era de 6.4, la estimación para el 2007 es 5.09 y la evaluación del gerente del programa es que hay una mediana posibilidad de alcanzar los resultados. Las acciones seleccionadas son: aumento de las consultas médicas por número de personas, aumento de los medicamentos para los pacientes y también aumento de la prevención del sida utilizando los distintos tipos de preservativos.

¿Cómo el gerente identifica el índice de resultados? En la rata de incidencia del virus hubo un crecimiento en el 2004, en mayor cantidad para los hombres que para las mujeres y con 2.37 puntos de más que las personas que utilizan preservativos de manera regular. La tasa de mortalidad es estable pero creciente en las regiones sur, norte y nordeste del país. La sífilis reportó una mejoría en la notificación al reportarse que el 18% de las mujeres embarazadas con sífilis no tuvieron

su pareja tratada. Las acciones no son suficientes para alcanzar los objetivos y prever problemas serios, pues existen otros procedimientos también para prevenirlos. Con relación a la implementación, las acciones están comprometidas por atrasos en las transferencias de los recursos. La provisión de drogas de medicamentos alcanza el 100% de la demanda de los pacientes, pero la disminución de distribución de preservativos se debió a la burocracia del gobierno. El reporte hace un comentario al respecto de las personas que trabajan en esta área, diciendo que la mayoría de estas personas son funcionarios de organismos internacionales. Hay una información sobre acceso al público y finalmente, las recomendaciones del gerente del programa son reorganizar la burocracia, adecuar las demandas del presupuesto con su flujo de recursos, incrementar los cuidados médicos a los compañeros de las mujeres embarazadas y asegurar la calidad de los recursos humanos.

Para finalizar, vale la pena afirmar que en Brasil se ha hecho un esfuerzo muy grande en términos de consolidación fiscal, de transparencia de los agregados fiscales y del avance para el presupuesto por resultados. Sin embargo, todavía hay muchas cosas por hacer, principalmente en relación a la interacción entre los insumos y los productos de los programas del presupuesto y en relación a la interacción entre la evaluación de programas y la elaboración del presupuesto.

>> **Marcela Guzmán**

Jefe División de Control de Gestión, Dirección de Presupuesto de Chile

Modernización de la Gestión Pública en Chile: el Camino Hacia un Presupuesto Orientado por Resultados

El motivo de mi presentación es el modelo de presupuestos por resultados que se encuentra en aplicación en Chile. Dentro de sus principales características encontramos que este sistema

esta formado por diferentes instrumentos, que ha tenido un desarrollo gradual en el tiempo y esta administrado desde el Ministerio de Hacienda. Su principal objetivo es obtener información del desempeño e introducir prácticas para mejorar la calidad del gasto.

Este objetivo general se desagrega en tres objetivos específicos; el primero es contribuir a enriquecer los procesos de toma de decisiones de asignación de recursos públicos en el Ministerio de Hacienda; el segundo esta relacionado con el mejoramiento de la gestión de los recursos asignados, de manera tal que, a través de mejorar su asignación y gestión se pueda tener una mejor calidad del gasto total; y el tercero es el objetivo de transparencia, que también contribuye a los anteriores y que esta vinculado con hacer pública la información a través del Congreso Nacional y a través de otros medios de comunicación para los diferentes actores políticos y sociales del país.

Como señalaba, el sistema de control de gestión de presupuesto por resultados aplicado en Chile, es un sistema que se ha estado desarrollando gradualmente en el tiempo. Las primeras iniciativas se desarrollaron en los años noventa y a partir del año 2000 se constituye en sistema, que es el que se va a analizar a continuación. Este sistema tiene seis instrumentos vinculados entre sí, por lo que lo hemos llamado Sistema de Control de Gestión.

Adicionalmente, cuenta con un instrumento que se desarrolla en el Ministerio de Planificación y no en el Ministerio de Hacienda, pues éste se encuentra vinculado con los procesos de evaluación ex ante de la inversión pública del que voy a explicar también como interactúa con los procesos de toma de decisiones en asignación de recursos.

Quisiera comenzar describiendo el sistema a partir de lo que nosotros hemos llamado las definiciones estratégicas. Las definiciones estratégicas institucionales son un conjunto de información estratégica de cada una de las instituciones públicas que nos permite ordenar la información que el Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por

Resultado recoge. En estas definiciones estratégicas encontramos los conceptos clásicos de misión institucional, objetivos y productos estratégicos. Estos tres conceptos nos permiten ordenar el que hacer de las instituciones y entender así tanto la información que el sistema recoge, como la forma en que la usa.

Los primeros dos instrumentos que quiero describir son instrumentos de información de desempeño ex post, es decir, primordialmente a programas existentes que se recoge a través de dos instrumentos; el primer instrumento son los indicadores de desempeño y el segundo es la evaluación, que en nuestro caso corresponde tanto a evaluación de programas como de instituciones. Estos dos instrumentos son complementarios y contribuyen desde sus características metodológicas, a entregar información de los diferentes bienes y servicios que están asociados a los productos estratégicos institucionales para retroalimentar los procesos de toma de decisiones, de asignación de recursos y de gestión.

Quisiera complementar esta información de instrumentos de desempeño de programas existentes, con la evaluación ex ante de los proyectos de inversión pública que se desarrollan por parte del Ministerio de Planificación y el Sistema de Inversión Pública, creado en los años noventa, y que hace que todas las evaluaciones de inversión tengan que ser aprobadas desde el punto de vista técnico social, previa incorporación en los presupuestos de cada año.

La tercera iniciativa, que es parte de este sistema administrado por el Ministerio de Hacienda, es lo que hemos llamado la Presentación de Iniciativas al Presupuesto en formato estándar. Este instrumento tiene por objetivo mejorar la administración del gasto inercial del presupuesto a través del mejoramiento de la información para su discusión en cada proceso de formulación de presupuesto, utilizando un formato estándar que emplea muchos de los conceptos que también utiliza la evaluación y los indicadores de desempeño. Este instrumento también es utilizado para hacer revisiones ex ante, de todas las iniciativas nuevas que

se incorporan cada año al presupuesto, así como de expansiones de iniciativas existentes sobre los marcos presupuestarios informados al inicio del proceso de formulación de presupuesto.

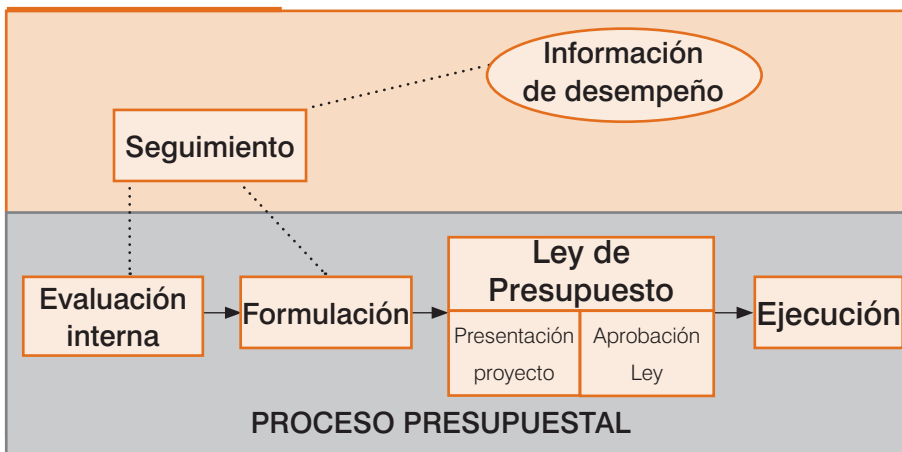
El cuarto instrumento se denomina Balance de Gestión Integral. Como su nombre lo dice es un reporte anual de los principales resultados de la gestión institucional de cada agencia que incluye el conjunto de información de desempeño, tanto financiera como no financiera, donde también se tiene que reportar respecto de los instrumentos de evaluación y de indicadores de desempeño, entre otras materias. Tiene una cobertura transversal del conjunto de instituciones públicas del gobierno central y reportes que son revisados por el Ministerio de Hacienda, enviados al Congreso Nacional todos los años y cuya información también es utilizada en los procesos de análisis de la formulación de presupuesto de cada año.

Y el último instrumento, Programas de Mejoramiento de Gestión, tienen una relación más indirecta con el presupuesto y es un mecanismo de incentivo monetario institucional, que entrega un beneficio económico a cada una de las instituciones que cumplen con un conjunto de objetivos de gestión previamente establecido.

Como señalaba, el objetivo de crear estos instrumentos es recoger información de desempeño para su utilización en el proceso presupuestario. La **gráfica 1**, muestra nuestro proceso de trabajo de formulación del presupuesto, que inicia con una etapa denominada evaluación interna de la ejecución presupuestaria del año anterior. Esta etapa de trabajo es una evaluación que se realiza internamente en el Ministerio de Hacienda, donde se analiza el conjunto de información de desempeño que el sistema recoge. También se analiza el conjunto de información financiera y no financiera para poder retroalimentar el proceso de formulación de presupuesto que viene más adelante. Por lo tanto, de esta forma el sistema ha creado una institucionalidad para poder trabajar la información de desempeño.

Gráfica 1

Incorporación al Ciclo Presupuestario



Fuente: Autor

Uno de los principales problemas de estos sistemas es el uso de la información, como sucedió en nuestro caso en los primeros años de trabajo. La creación de este espacio institucional de trabajo que cuenta con un calendario, con actores involucrados y también con una metodología de trabajo, ha permitido hacer un uso intensivo de la información recogida por los diferentes instrumentos en diferentes momentos a través del año, no obstante otras instancias de trabajo interno que también analizan esta información.

La lógica de nuestro sistema de utilizar la información de desempeño, no es hacer un uso directo de esta información respecto de la asignación de recursos, sino utilizar esta información para los análisis, conjuntamente con definiciones de prioridades de política y reconocer también las restricciones financieras que el país enfrenta. Por eso recalcamos este punto donde la información de desempeño es utilizada para enriquecer la discusión y los análisis, pero siempre considerando las prioridades políticas y las restricciones financieras macroeconómicas. Adicionalmente, esta información es enviada al

Congreso en diferentes momentos del trabajo con las Comisiones de Hacienda, tanto para la formulación del presupuesto como para la evaluación de la ejecución presupuestaria; dos instancias de trabajo diferentes a lo largo del año que el Ministerio de Hacienda tiene con el Congreso.

Analizando más detalladamente los instrumentos, quisiera primero referirme a los indicadores de desempeño. En nuestro caso, los indicadores de desempeño están vinculados con los principales productos de las instituciones públicas a lo largo del tiempo. Las mediciones en general se comparan principalmente con mediciones pasadas, por la dificultad de comparar con otros productos del sector público debido a la alta heterogeneidad que tienen. Los indicadores de desempeño están centrados principalmente en la medición de diferentes dimensiones del desempeño, es decir que miden eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio, pero también observan los diferentes ámbitos de control, es decir, procesos, productos y resultados. Entonces para cada indicador identificamos qué dimensión se está evaluando y también en qué ámbito de control nos encontramos en su análisis.

La experiencia que hemos tenido a lo largo de los últimos años está de alguna manera reflejada en la **tabla 1**. Hemos tenido una evolución del número de indicadores y del número de instituciones involucradas en esta tarea desde el año 2001 al 2006. Para el 2006, en los indicadores que están presentados en la ley de presupuesto, tenemos un total de 136 instituciones públicas trabajando con indicadores de desempeño, lo que significa un promedio de alrededor de 11,4 indicadores por institución, que varía dependiendo del número de bienes y servicios de los cuales son responsables.

Tabla 1

Indicadores de desempeño año 2001 - 2006

Año	Nº Indicadores	Nº Instituciones	Promedio por Institución
2001	275	72	3.8
2002	537	109	4.9
2003	1039	111	9.4
2004	1684	132	12.8
2005	1588	133	11.9
2006	1552	136	11.4

Fuente: Autor

El número de indicadores que se manejan en este momento corresponde al número de indicadores que la institución puede administrar. Con este tema siempre hay una gran discusión, pero en nuestra experiencia este es el número de indicadores que les toma a las competencias institucionales los tiempos de elaboración y el trabajo con cada una de las instituciones, y que les permite manejar tanto lo que es la formulación de los indicadores como su seguimiento, evolución y uso de la información. Los indicadores de desempeño se evalúan al final del año de acuerdo al fin para el que fueron formulados. Consideramos un indicador cumplido cuando este se encuentra en el rango de entre 25% y 100% de la meta comprometida.

El segundo instrumento que señalaba corresponde a la evaluación, que fue iniciada en 1997 de acuerdo a un instrumento denominado Protocolo de Acuerdo entre el Congreso y el Ministerio de Hacienda. Actualmente las evaluaciones tienen un marco legal y la Ley de Administración Financiera del Estado usa el reglamento a partir de 2003.

Disponemos de tres aproximaciones metodológicas para la evaluación. La primera, creada en 1997, se denomina Evaluación de Programas Gubernamentales, porque en ese momento era la única línea que teníamos, y porque en realidad todos los programas que se evalúan

son gubernamentales, pero quisimos mantener ese nombre para mantener la tradición. Esta línea de evaluación es de escritorio, es decir, es una revisión corta de alrededor de 4 meses que utiliza toda la información disponible por cada uno de los programas pero no recoge información en el terreno. En el 2001 se incorporó una segunda línea de evaluaciones de impacto más sofisticada desde el punto de vista metodológico, que exige la definición de grupos de control y la identificación de líneas base y por lo tanto un trabajo de terreno. Y en el año 2002 se incorporó la tercera gran línea denominada evaluación comprensiva del gasto, que son evaluaciones institucionales, donde ya no evaluamos programas al interior de una institución, si no a la institución como un todo.

Estas evaluaciones cumplen con una serie de requisitos técnicos, que están resguardados desde las definiciones de los términos técnicos de referencia, como los procesos de trabajo a lo largo de los procesos de evaluación con participación de las agencias de las instituciones que están siendo evaluadas. También cumplen con el requisito de oportunidad, pues la información es para ser utilizada en los procesos de toma de decisiones y por lo tanto exige un calendario muy riguroso de trabajo, para disponer de la información en el momento oportuno en las discusiones en el presupuesto y también con relación a las mejoras de gestión. Y es eficiente el sistema en el sentido que el conjunto de programas e instituciones que cada año evaluamos con los recursos, también limitados para realizar esta tarea al interior del gobierno, tienen una mezcla que debe responder a las principales necesidades de información de los tomadores de decisiones.

Como señalaba, la información de las evaluaciones tiene como objetivo alimentar los análisis de la asignación de recursos pero también mejorar la gestión. Entre el 2000 y el 2005 realizamos evaluaciones con las implicaciones, en términos de los efectos en las mejoras que los programas tienen que desarrollar una vez se analizan los resultados de la evaluación. Dos ejemplos: el 24% de los programas evaluados son clasificados como programas que deben realizar ajustes menores a

sus procesos de gestión interna, un 24% de los programas evaluados debe efectuar revisiones sustantivas de sus componentes -incluso en algunos casos hasta de sus objetivos- y un 9% de los programas fueron terminados al no responder la evaluación con buenos resultados y en algunos casos también por no responder a definiciones de política.

Finalmente, me quiero referir brevemente al mecanismo de incentivo institucional a los funcionarios de las instituciones denominado Programa de Mejoramiento de Gestión. Este sistema inició en 1998 en el marco de una negociación de la Asociación Nacional de Funcionarios Públicos de Chile y el Ministerio de Hacienda, con motivo del reajuste anual de remuneraciones del sector público. En esa oportunidad se creó este mecanismo de carácter transversal al conjunto de las instituciones públicas y que consiste en el incremento salarial del 5% para todas aquellas instituciones que cumplan los objetivos establecidos en el rango de 96% de ellos, del 2,5% para todas las instituciones que cumplen el rango del 89 y 75% y ningún beneficio para las instituciones que están bajo el 75% de los objetivos cumplidos.

Este sistema fue reformulado en el año 2000 y fue orientado hacia el establecimiento de objetivos de gestión vinculados con desarrollos de Sistemas de Gestión Institucional. Lo que vemos en este momento es el conjunto de sistemas que están en su interior, tales como capacitación, evaluación del desempeño, gobierno electrónico, planificación de control de gestión, auditoría interna, compras y contrataciones, etc. A este tipo de sistemas son a los que se les exige un desarrollo tipificado por los especialistas en materias provenientes de diferentes instituciones del sector público. Esta tipificación se divide en diferentes etapas de desarrollo, donde cada una pasa a ser un objetivo de gestión que las instituciones se comprometen a cumplir siempre en desarrollos ascendentes.

Las cruces que se observan en la **tabla 2**, muestran las etapas que un servicio X esta comprometiendo en un año, en este caso el 2006. Una vez finalizado el año, el cumplimiento de estos objetivos es verificado

y de acuerdo a su cumplimiento se entrega el beneficio monetario al conjunto de los funcionarios de cada una de las instituciones que cumplieron los rangos establecidos. El resultado de cumplimiento del 2004, muestra que el 75% de las instituciones estuvieron en el rango superior de cumplimiento de objetivos, el 20% en el segundo rango correspondiente a un 2,5 % de beneficio monetario y el 5% no tuvieron ningún tipo de beneficio económico.

Tabla 2

Programa marco Avanzado 2006

Sistemas	Etapas										%
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
Capacitación				X							6,5%
Higiene y Seguridad				X							6,5%
Evaluación de Desempeño					X						9,5%
OIRS						X					12,5%
Gobierno Electrónico				X							10,0%
Planif./Control de Gestión							X				10,0%
Auditoría Interna				X							12,5%
Gestión Territorial Integrada		X									7,5%
Compras y Contrataciones						X					5,0%
Administ. Financiero-Contable						X					5,0%
Enfoque de Género				X							15%
Total Ponderado: 100%											

Fuente: Autor

Este programa de mejoramiento de gestión se ha estado vinculando con otras medidas de gestión, particularmente con medidas de flexibilidad presupuestaria a todos los servicios que han mostrado durante un número determinado de años un cumplimiento de gestión junto con otros indicadores de disciplina financiera. También se vinculan estos resultados con otros mecanismos de incentivos colectivos tanto al interior de las instituciones como nacionales. Actualmente

nos encontramos desarrollando este sistema, avanzando hacia la certificación de cada uno a través de la norma internacional ISO, lo cual implica que las etapas de desarrollo de cada uno de estos sistemas de gestión incluirán una etapa de preparación para la certificación con 2 años de duración, esto lo denominamos la etapa avanzada de este mecanismo de incentivo institucional.

Como señalaba al inicio, todos estos instrumentos están vinculados a través de elementos técnicos y también de procedimiento. Ha sido de particular importancia para nosotros encontrar las formas de retroalimentar el conjunto del sistema a través de sus diferentes instrumentos.

Para concluir quisiera señalar cuatro aprendizajes que hemos recogido durante estos años. En primer lugar, cuando hablamos de presupuesto por resultados y control de gestión nos referimos a temas culturales, por lo tanto enfrentamos muchas resistencias y muchas dificultades para avanzar. En la experiencia nuestra, persistir en esta tarea ha sido de mucha importancia y ha posibilitado los cambios al romper a lo largo del tiempo con estas resistencias. El segundo gran aprendizaje es el perfeccionamiento continuo que estos instrumentos han tenido, pues cada año son sometidos a evaluaciones de diferente tipo que nos han permitido ir mejorando tanto sus aspectos técnicos como en los aspectos procedimentales, así como potenciar las formas de uso. Un tercer aprendizaje tiene que ver con las limitaciones de cada uno de estos instrumentos pues ninguno es perfecto, por lo tanto, para la toma de decisiones es necesario considerar las limitaciones que puedan tener, lo que es también muy importante para su credibilidad. Es por eso también, que en muchos casos no es posible hacer un uso directo de esta información respecto a los montos de recursos asignados.

Y finalmente, la sinergia que estos instrumentos han mostrado al incorporar cada uno de ellos dentro de un sistema y al vincular elementos técnicos de procesos de trabajo que han permitido que cada uno se retroalimente y de esa forma crezca el sistema como un todo.

Gracias.

Capítulo 3

Sesión 2

Los resultados de las reformas en el desempeño fiscal

Seminario Internacional 

Transparencia Fiscal:

Presupuesto por resultados y
calidad del gasto público



>> Carolina Rentería

Directora General del Presupuesto Público Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Un presupuesto para resultados: modernización y reforma del sistema presupuestal colombiano

En nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y en especial de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN), quiero darles a todos la bienvenida y agradecerles su asistencia a este seminario. Para nosotros es de la mayor importancia debatir estos temas con el objeto de desarrollar un diálogo maduro y estudiar experiencias internacionales relacionadas, dado que, cuando hay recursos públicos escasos, e incluso, si no lo fueran, la asignación y calidad del gasto público y la medición y seguimiento de resultados es esencial para el logro de políticas públicas eficientes y eficaces.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) nos acompaña en este seminario con una presentación sobre transparencia fiscal. Colombia es uno de los países que ha firmado el “Reports of the Observance of Standards and Codes” (ROSCs), y por lo tanto adquirió el compromiso de hacer públicos todos sus informes y cifras.

El código de buenas prácticas del FMI, señala que un marco legal y administrativo adecuado en términos fiscales, presupuestales y de transparencia para la gestión de las finanzas públicas, debe tener claridad sobre las obligaciones y responsabilidades de los diferentes actores. También establece que la preparación, ejecución y seguimiento del presupuesto debe hacerse de manera abierta y transparente lo cual implica que: i) la documentación del presupuesto debe especificar los objetivos de la política fiscal, los supuestos macroeconómicos, las políticas que subyacen el presupuesto, y los riesgos fiscales previsibles, ii) la información del presupuesto debe ser presentada en forma que

facilite el análisis de las políticas y promueva la responsabilidad, iii) deben especificarse claramente los procedimientos para la ejecución y seguimiento de los gastos aprobados y la recaudación de ingresos y iv) regularmente debe producirse un reporte fiscal al poder legislativo y a la ciudadanía en general.

El presupuesto es un instrumento de política fiscal y económica, que debe tener claridad en cuanto a los resultados que busca alcanzar. Ese ha sido el norte que ha guiado el trabajo de la DGPPN en los últimos 3 años, y esta presentación se va a referir a estos temas. Así mismo, dado que el MHCP tiene la responsabilidad de garantizar la sostenibilidad macroeconómica y de las finanzas públicas del país, nuestro enfoque incluye integralmente los dos aspectos.

En Colombia hemos entendido que el ejercicio fiscal y presupuestal debe buscar tres objetivos: En primer lugar, la estabilidad y consistencia entre la disponibilidad de recursos y el nivel de gasto. Esto es lo que hemos llamado el “cuánto” del presupuesto, el tamaño del presupuesto, la forma en que se financia y el monto de gasto que asigna. En segundo lugar, están los objetivos que se pretende alcanzar con la asignación sectorial o regional de los recursos públicos, los cuales se deben establecer según lo determinen los requerimientos sociales, regionales y/o las necesidades de la población. Una vez se determina cuanto se va a gastar, se debe decir en qué se va a gastar. Sin embargo, no es suficiente saber cuánto se va a gastar y en qué. El “cómo” del presupuesto debe propender por una estructura presupuestal que permita que los recursos se ejecuten de manera eficiente. Este seminario, en gran medida, está enfocado principalmente en este tercer objetivo: cómo gastar los recursos para alcanzar determinado resultado.

1. Resultados Institucionales: creación del Sistema Presupuestal y evaluación del caso colombiano de acuerdo con el Código de Buenas Prácticas del FMI

Colombia cuenta con un marco legal claro y definido respecto al tema fiscal y presupuestal. Las dos principales entidades relacionadas con

este tema son el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

El CONFIS es presidido por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, y es el foro donde se revisan las proyecciones de ingresos, gastos y la sostenibilidad de la deuda, y se toman decisiones fiscales relacionadas con impuestos, tamaño y financiación del presupuesto, asignación de flujo de caja, aprobación de vigencias futuras, revisión y aprobación de presupuestos de las empresas industriales, comerciales y sociales del Estado, seguimiento a las finanzas territoriales, entre otros.

En cuanto al CONPES, es el organismo asesor del Gobierno Nacional en temas relacionados con el desarrollo económico y social, escenario en el cual se analiza y discute la priorización y asignación de los recursos así como el diseño de los programas de gasto. La Secretaría Técnica del CONPES la ejerce el Departamento Nacional de Planeación, encargada, entre otras, de presentar para aprobación de este Consejo las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Gobierno.

El marco presupuestal está definido por el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), compilado en un solo texto bajo el Decreto 111 de 1996, que recopiló las disposiciones previstas en la Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995. El EOP ha evolucionado en el tiempo, tanto por actualizaciones legales, como por diferentes reglamentaciones.

En los últimos años se pueden resaltar dos grandes cambios al Estatuto: i) La Ley 819 del año 2003, Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual se ha constituido en un importante instrumento para ordenar las finanzas públicas y el proceso presupuestal y ii) el Decreto 4730 del 28 de diciembre de 2005 que recoge algunos puntos de la reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto que presentó el Gobierno Nacional al Congreso a fines de 2003 y que, después de haber sido debatido por más de dos años en el Congreso de la República, no fue aprobada. Este decreto reglamentario constituye un avance importante en el camino del fortalecimiento del sistema presupuestal colombiano.

En los últimos tres años hemos avanzado en la búsqueda de un marco institucional y legal que fomente la disciplina y la transparencia fiscal. Estos desarrollos comienzan con la Ley de Responsabilidad Fiscal, que modifica la naturaleza del presupuesto al modificar su estructura como instrumento independiente y lo convierte en parte de un sistema presupuestal que incluye tres instrumentos: el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), creado por la Ley de Responsabilidad Fiscal del 2003, el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), innovación que trae el Decreto 4730 de 2005, y el Presupuesto General de la Nación.

El MFMP contiene proyecciones macroeconómicas y fiscales de ingresos y gastos a 10 años mientras que el MGMP desarrolla, para los siguientes 4 años, de manera detallada los diferentes programas y políticas de gasto, de acuerdo con techos sectoriales. Finalmente, el presupuesto es la ley que anualmente se presenta al Congreso de la República, donde se incluyen las apropiaciones que ejecutan las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, ley que debe ser coherente con el MFMP y el MGMP.

El FMI ha evidenciado la dificultad para Colombia de hacer política fiscal sin un marco efectivo de presupuestación plurianual, ya que el Plan Nacional de Desarrollo no tiene como vincularse fácilmente al proceso de presupuestación anual. El Decreto 4730 de 2005, incluye mecanismos que permiten corregir estas limitaciones.

Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)

La Ley de Responsabilidad Fiscal establece una secuencia anual de toma de decisiones según la cual, primero se presenta al Congreso de la República el MFMP y, luego, sujeto a este documento, se prepara el Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN).

Sin embargo, para que esta secuencia produzca los resultados esperados y, de este modo, sea posible construir un entorno más predecible para la ejecución de los recursos públicos, es necesario

que el MFMP se traduzca en restricciones presupuestales de mediano plazo para cada uno de los sectores que conforman el PGN. Así mismo, es fundamental que, a partir de estos límites, se adelante una programación estratégica de recursos a nivel sectorial que sirva de base para la preparación al detalle del presupuesto anual.

Con tal propósito, el Gobierno Nacional introdujo el MGMP como un proceso estratégico de proyección y de nueva priorización del gasto que, por un lado, facilita el cumplimiento de metas fiscales que superen el horizonte anual y, por el otro, permite mejores resultados en términos de asignación de recursos y eficiencia en el uso de los mismos. Se trata, pues, de un proceso a través del cual las decisiones presupuestales anuales son conducidas por prioridades de política y disciplinadas por una restricción de recursos de mediano plazo¹.

Así, a partir de las prioridades de política del Gobierno y de las metas macroeconómicas y fiscales de mediano plazo existentes, se desarrolla un proceso de toma de decisiones a través del cual se definen unos techos de gasto sectorial que cubren un período de 4 años que es renovado anualmente, donde el techo del primer año es consistente con el presupuesto anual, mientras los techos para los años siguientes son estimaciones indicativas que se convierten en la línea de base para un nuevo período de programación².

El desarrollo del MGMP implica la creación de una fase estratégica al inicio del proceso de programación presupuestal, de tal forma que las decisiones sobre el detalle del presupuesto anual (asignación de recursos a nivel de proyectos de inversión y rubros de funcionamiento) estén precedidas y limitadas por decisiones estratégicas de alto nivel relacionadas, fundamentalmente, con el monto total del presupuesto y su distribución sectorial agregada, en un horizonte de mediano plazo.

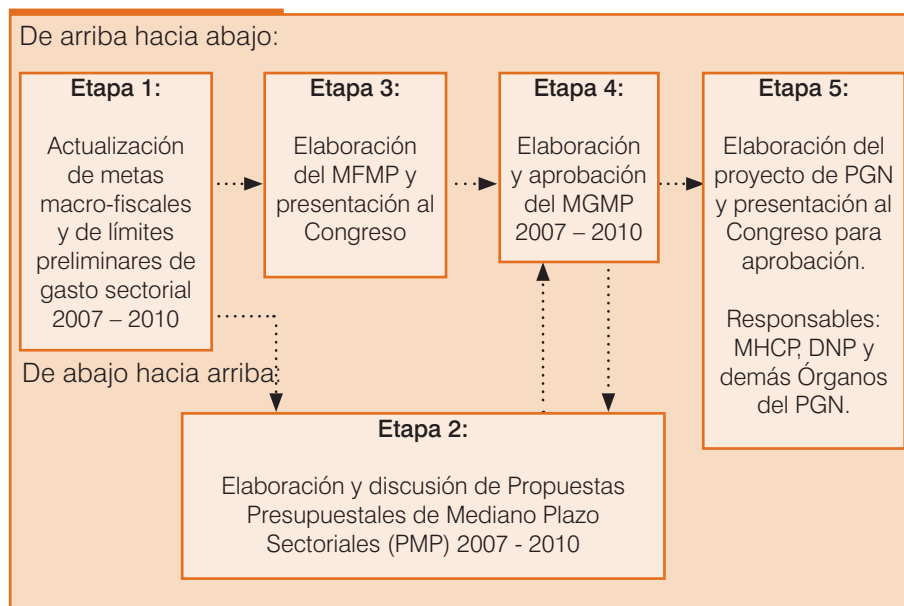
1 World Bank, "Public Expenditure Management Handbook", World Bank, 1998, p. 32.

2 Allen, R. y D. Tommasi (eds.), "Managing public expenditure. A reference book for transition countries", OECD, 2001, p. 175.

En el **Cuadro 1** se presenta un esquema del proceso programación presupuestal 2007 bajo un MGMP, en el cual aparecen cinco diferentes etapas:

Cuadro 1

Programación presupuestal 2007 bajo un MGMP



Fuente: Autor

Este instrumento genera importantes beneficios en términos de disciplina fiscal (consistencia entre el nivel de gasto y la disponibilidad de recursos en el corto y mediano plazo), asignación estratégica de recursos (conciliación entre las prioridades del gobierno y lo que cabe dentro de las posibilidades de pago³), eficiencia y efectividad en el gasto (provisión de bienes y servicios de calidad que contribuyan al logro de prioridades de política a costos razonables).

³ Holmes, M., "Rediseño del sistema presupuestal: una aproximación institucional", en: M. Gandour y L. Mejía (comps.), Hacia el rediseño del estado, DNP y T.M. Editores, 1999, p. 191.

El MGMP se convierte en el vínculo entre el MFMP y el presupuesto anual, lo cual se constituye en una mejora considerable del proceso de planeación, presupuestación y de responsabilidad fiscal (**Gráfica 1**).

Con esta innovación, Colombia está aprovechando las experiencias de otros países como Australia, Sudáfrica y Uganda que han logrado transformar sus procesos de programación presupuestal anual en procesos de programación estratégica de recursos enmarcados por una perspectiva de mediano plazo. Esta transformación ha sido producto de una serie de reformas institucionales adelantadas en dichos países durante las últimas décadas, con resultados bastante favorables en la mayoría de los casos⁴.

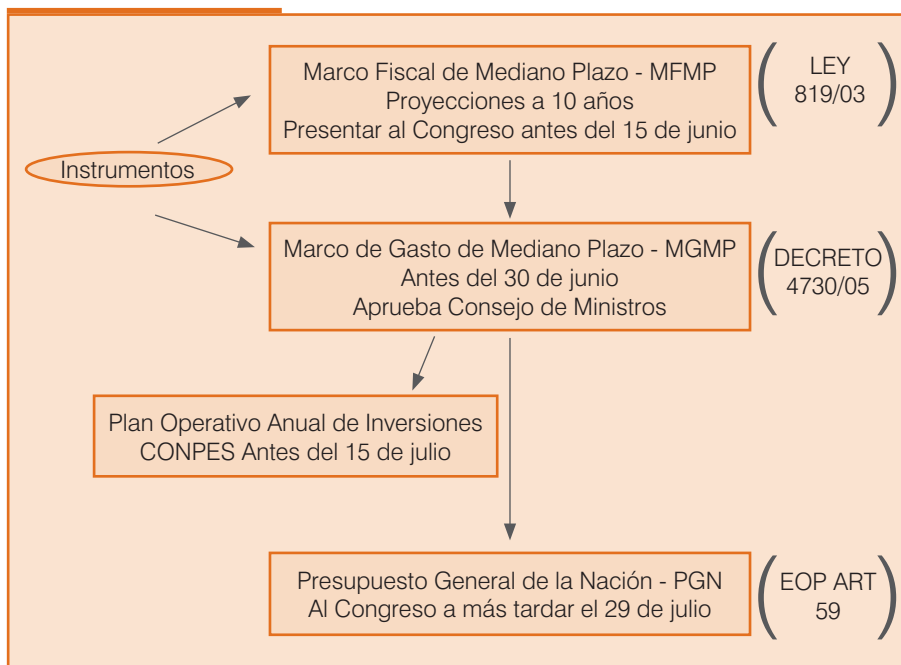
El MGMP se diferencia del Plan Nacional de Desarrollo en que este último es un programa de Gobierno para cuatro años, de naturaleza estática, cuyo seguimiento lo realiza el DNP sin mayor participación del resto de entidades estatales. En claro contraste, el MGMP se va actualizando cada año por lo que es dinámico, y se realiza con participación activa del MHCP y de todas las entidades que conforman el PGN.

En cuanto a la Ley Anual de Presupuesto, el proceso de preparación arranca en diciembre cuando se realiza el primer CONFIS para el año siguiente y se analizan las metas macroeconómicas y los supuestos con que se va a trabajar. Se procede a definir balances fiscales para los diferentes sectores y techos iniciales de gasto, para iniciar la preparación del presupuesto. Durante el primer semestre el MHCP, Dirección General Presupuesto Público Nacional (DGPPN), se dedica a preparar la Ley Anual de Presupuesto. En junio el CONFIS aprueba el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual, según lo dispuesto por la Ley de Responsabilidad Fiscal, se debe presentar al Congreso de la República antes del 15 de junio. Paralelamente, el DNP diseña el Plan Operativo Anual de Inversiones –con el fin de definir los gastos de inversión-, el cual es aprobado por el CONPES. Antes del 29 de julio, se debe compilar todos los procesos y, sumando todos estos esfuerzos, proceder a presentar la Ley Anual de Presupuesto al Congreso de la República.

4 Allen et al., Op. Cit., p. 178.

Gráfica 1

Sistema Fiscal y Presupuestal - Decreto 4730: El MGMP como vínculo entre el MFMP y el PGN



Fuente: Autor

El Código de Buenas Prácticas del FMI dictamina que el presupuesto debe prepararse, ejecutarse y hacersele seguimiento de manera abierta. Con el fortalecimiento del sistema presupuestal que brevemente acabamos de describir, Colombia está caminando en esta dirección.

Aunque la existencia del MFMP es reciente (se ha presentado en 2004 y 2005), es evidente que esta herramienta ha sido muy útil al fijar un “norte” para la discusión de la política fiscal, y para el proceso de toma de decisiones en relación con impuestos, gastos y financiamiento. El MFMP incluye entre otros: a) un programa macroeconómico y fiscal del cual se desprenden metas anuales de ingresos y gastos, de acuerdo con un balance fiscal que es consistente con las metas de endeudamiento en el mediano plazo, b) un análisis de sostenibilidad de

la deuda pública, c) un informe de los resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia anterior en el que se debe explicar la desviación, si hubo, frente a los resultados esperados inicialmente, d) un informe de vigencias futuras y de su evolución en el tiempo y e) una evaluación de las principales actividades cuasi-fiscales, gastos tributarios, pasivos contingentes y el costo fiscal de leyes sancionadas en el último año.

Dado que la ley de Responsabilidad Fiscal de Colombia no tiene una meta numérica, en sus inicios fue criticada por considerarse que era una ley relativamente débil y sin dientes. Sin embargo, dada la institucionalidad colombiana, donde existe una proliferación de mandatos legales que en varios casos resultan incompatibles y contradictorios entre si, se decidió que fijar como objetivo fiscal la reducción de la deuda pública era más adecuado. Ha sido tarea del Gobierno Nacional, y sobretodo del MHCP, concentrar sus esfuerzos en hacer cumplir este mandato legal, lo cual se ha logrado más que satisfactoriamente como veremos más adelante.

Con el propósito de complementar la Ley de Responsabilidad Fiscal, el Decreto 4730 de Diciembre de 2005 (Artículo 14) define ciertos anexos e información que debe incluir el Mensaje del Presupuesto que es presentado por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la República. Es así como se establece que el mensaje debe incluir un resumen del MFMP; un informe de la ejecución presupuestal de la vigencia anterior; un informe de ejecución presupuestal de la vigencia en curso; un anexo de la clasificación económica y de otras clasificaciones (funcional) del presupuesto; un resumen homologado de las cifras del presupuesto y del plan financiero, y un informe donde se evalúe el cumplimiento de los objetivos establecidos en leyes que autorizaron la creación de Rentas de Destinación Específica.

El tema de las rentas de destinación específica, los fondos especiales y los recursos propios de los establecimientos públicos es de la mayor importancia, al ser la principal fuente de inflexibilidad del presupuesto por crear ataduras en cuanto al uso de los recursos disponibles. Por lo

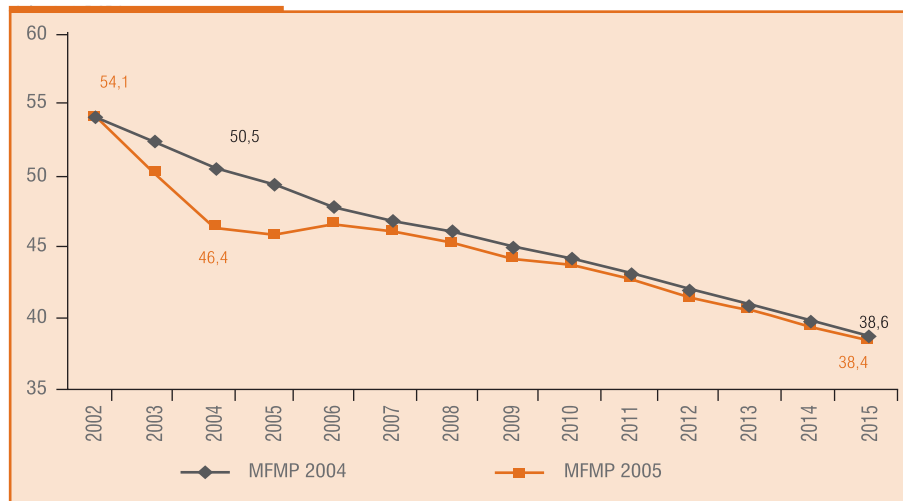
anterior, en el Proyecto de Reforma al EOP se intentó derogar algunas de las leyes que creaban rentas de destinación específica. Con el Decreto 4730, se inicia un proceso de análisis y medición de las rentas existentes, para determinar cuáles han cumplido su objetivo y diseñar una estrategia para proponer su desmonte o uso más racional y estratégico.

2. Resultados Fiscales: Menor endeudamiento, ajuste fiscal y menor costo de la deuda colombiana

Los resultados fiscales de las acciones del Gobierno son altamente satisfactorios. Se han sobre cumplido las metas fijadas en el MFMP (Gráfica 2), ya que la reducción de la deuda ha sido superior en los primeros dos años a lo establecido en ese marco. El MFMP que se va a presentar con el proyecto de presupuesto para el año 2007, presentará una reducción aún mayor del nivel de endeudamiento ya que tendrá una senda de crecimiento de la deuda pública consistente con niveles de superávit primario del orden de 3% del PIB (Gráfica 3).

Gráfica 2

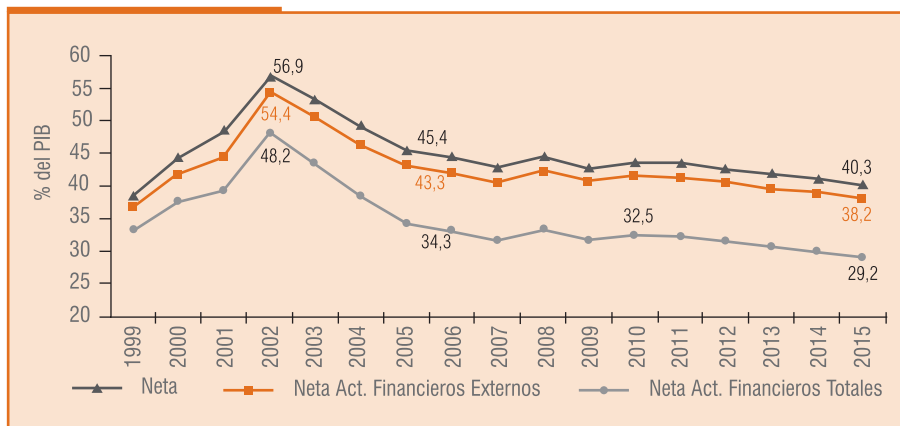
Deuda neta de activos financieros externos



Fuente: DGPM-MHCP

Gráfica 3

Marco Fiscal de Mediano Plazo para el año 2007 - Evolución de la deuda del Sector Público No financiero



Fuente: DGPM- MHCP

En el MFMP, se decidió que la política fiscal debía encaminarse a reducir la deuda pública neta de 57% del PIB a 40% del PIB, una reducción de 17 puntos en un período de 12 o 13 años. Esta senda nos garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas, un espacio para el crecimiento del sector privado y una política fiscal y monetaria adecuada que se traducirá en un vigoroso crecimiento económico.

La reducción del nivel de endeudamiento del país es resultado del balance del Sector Público no financiero (SPNF). El balance de este sector ha mejorado como se había previsto en el MFMP (**Gráfica 4**), pasando de presentar déficits primarios del orden de un punto del PIB a un superávit primario alrededor del 3% del PIB que garantiza el cumplimiento del patrón de disminución en la deuda pública.

Gráfica 4

Superávit Primario SPNF

(% del PIB)



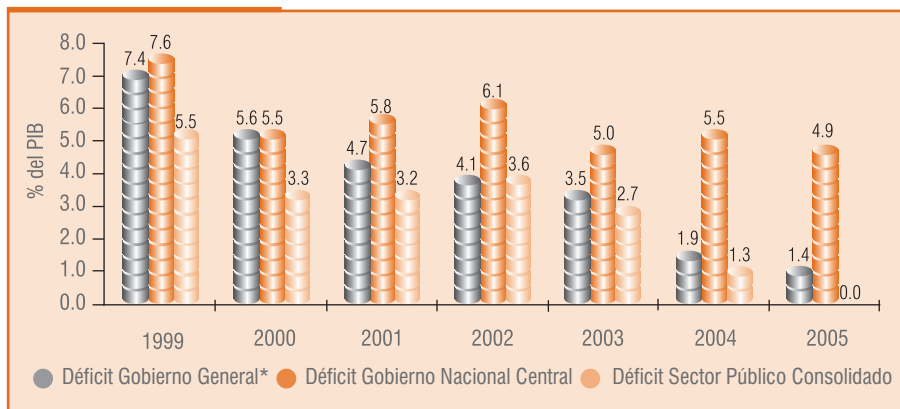
Fuente: Confis

Dentro de los resultados obtenidos con esta estrategia se destaca la reducción del déficit del sector público consolidado, el cual se redujo de 5,5% del PIB en 1999 a 0 en el año 2005, a la vez que el déficit del Gobierno Nacional se redujo de 7,6% del PIB en 1999 a 4,9% del PIB en 2005. La disminución se logró a pesar de que el Gobierno Nacional debió asumir el pago de las pensiones del Instituto de los Seguros Sociales (ISS), lo cual sumó 1,4% del PIB de gasto adicional, frustrando una reducción más acelerada del déficit del Gobierno (**Gráfica 5**).

Los resultados en materia tributaria son sobresalientes. El recaudo tributario entre el 2002 y el 2005 subió 2 puntos del PIB. La ampliación de la base de contribuyentes pasó de 395.000 a 991.000 como resultado del esfuerzo que están haciendo el MHCP y la DIAN de ampliar la base, y el nuevo RUT pasó de 442.000 personas inscritas a 2,100.000 personas inscritas.

Gráfica 5

Reducción del déficit del sector público consolidado



* Proyecciones

Fuente: Confis

El resultado fiscal del Gobierno Nacional debe ser analizado más allá de lo que las cifras pueden sugerir a simple vista. Durante 2005 se observó un recaudo tributario que superó las proyecciones en más de \$3 billones. Este mayor recaudo no se adicionó, ni se gastó, lo que permitió que se lograra el equilibrio fiscal que acabamos de mencionar. Es aún más sobresaliente el hecho de que esta decisión se tomó a pesar de que el 2006 era un año de elección presidencial en Colombia, con la innovación de ser la primera vez, bajo el nuevo marco constitucional, que se daría la posibilidad de la reelección presidencial. Es decir, el Gobierno decidió ahorrar el mayor recaudo tributario, en vez de gastarlo con fines, que en muchos casos se podrían, catalogar como políticos. Este comportamiento, sin duda alguna, refleja una mayor disciplina fiscal y presupuestal.

El presupuesto ha crecido de 31,1% del PIB en 2004 a 34,5% del PIB en 2006 (**Cuadro 2**) en gran medida por el rubro pensiones ISS, que pasó de \$154 mm en 2003 a \$4,5 billones (en porcentaje del PIB de 0,1% a 1,5%). Los gastos de personal se han mantenido como porcentaje del PIB, a pesar de la ampliación del pie de fuerza

que se incrementó en 130.00 efectivos. Esto ha sido posible en gran medida por la combinación de una política salarial responsable y por la reestructuración de 159 entidades que permitió una reducción considerable en los gastos de funcionamiento del Estado. De la misma manera, los gastos generales se han mantenido en 1.1% del PIB a pesar del incremento en los gastos asociados a seguridad.

Cuadro 2

Presupuesto General de la Nación 2002-2006

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006	Como porcentaje del PIB				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	02	03	04	05	06
I. FUNCIONAMIENTO	33.161	35.440	41.858	47.115	51.678	16,3	15,5	16,3	16,8	16,9
Gastos de Personal	7.377	7.984	8.758	9.394	10.528	3,6	3,5	3,4	3,4	3,4
Gastos Generales	2.299	2.474	2.899	3.029	3.365	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Transferencias	22.950	24.374	29.612	34.048	37.131	11,3	10,7	11,5	12,1	12,1
Sistema General de Participaciones	11.018	12.901	14.170	15.249	16.329	5,4	5,6	5,5	5,4	5,3
Pensiones sin ISS	6.026	6.136	6.842	7.992	8.426	3,0	2,7	2,7	2,9	2,8
Pensiones ISS	-	154	1.566	3.936	4.517	-	0,1	0,6	1,4	1,5
Universidades	1.192	1.338	1.424	1.478	1.601	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Resto	4.714	3.845	5.610	5.394	6.258	2,3	1,7	2,2	1,9	2,0
Operación Comercial	534	608	590	644	653	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
II. SERVICIO DE LA DEUDA	22.964	27.341	26.888	32.699	38.930	11,3	12,0	10,5	11,7	12,7
Intereses	9.130	12.282	12.724	13.550	15.894	4,5	5,4	5,0	4,8	5,2
Amortizaciones	13.834	15.059	14.164	19.149	23.036	6,8	6,6	5,5	6,8	7,5
III. INVERSION	10.633	8.963	11.176	11.375	14.785	5,2	3,9	4,4	4,1	4,8
IV. TOTAL (I + II + III)	66.758	71.744	79.921	91.188	105.393	32,8	31,4	31,1	32,5	34,5

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - División de Consolidación Presupuestal

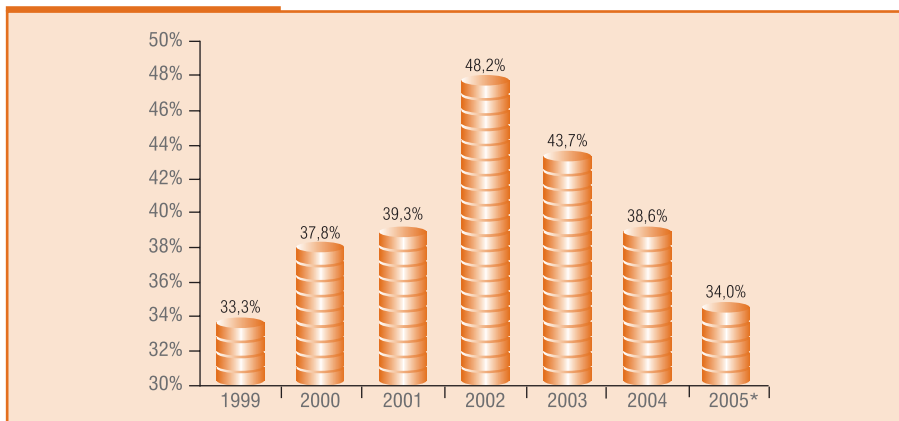
Mientras el servicio de la deuda pasó de 10.5% del PIB en 2004 a 12.7% del PIB en 2006 - principalmente por efecto de las amortizaciones- se destaca el crecimiento de la inversión de 3,9% del PIB en 2003 a 4,8% del PIB en 2006. Este logro es notable, sobretodo si se tiene en cuenta el estricto cumplimiento de las metas del MFMP que ya hemos desarrollado.

La deuda neta de activos financieros, bajó de 48% del PIB en 2002 a 34% del PIB en 2005 (**Gráfica 6**) y adicionalmente se ha implementado una estrategia de recomposición de la deuda, sustituyendo deuda denominada en dólares por deuda denominada en pesos, volviendo permanente el efecto benéfico de la reevaluación sobre las finanzas públicas. De esta forma la deuda en pesos pasó de representar el 51%

del total en 2001 a 68% en 2005, reduciendo considerablemente el riesgo cambiario del presupuesto (**Gráfica 7**).

Gráfica 6

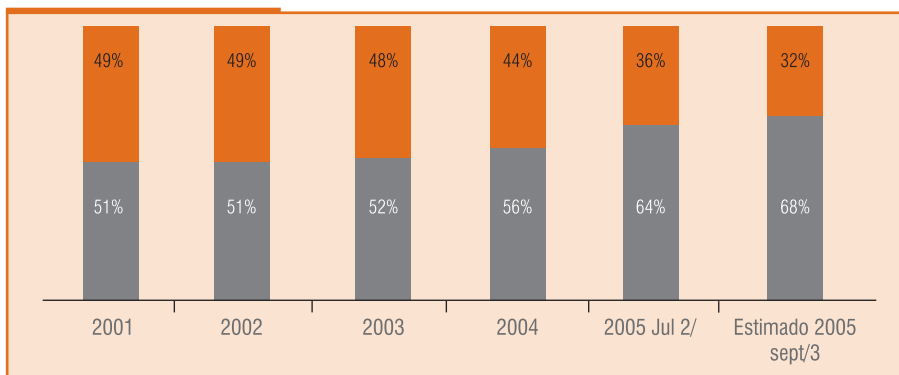
Deuda neta de activos financieros (% PIB)



Fuente: Confis

Gráfica 7

Composición de la deuda del Gobierno Nacional Central 1/ Porcentajes del total (%)



1/ Deuda Bruta Gobierno Nacional Central

2/ Para el 2005, la composición de la deuda toma en cuenta el criterio de deuda en pesos Vs. Deuda en otras monedas

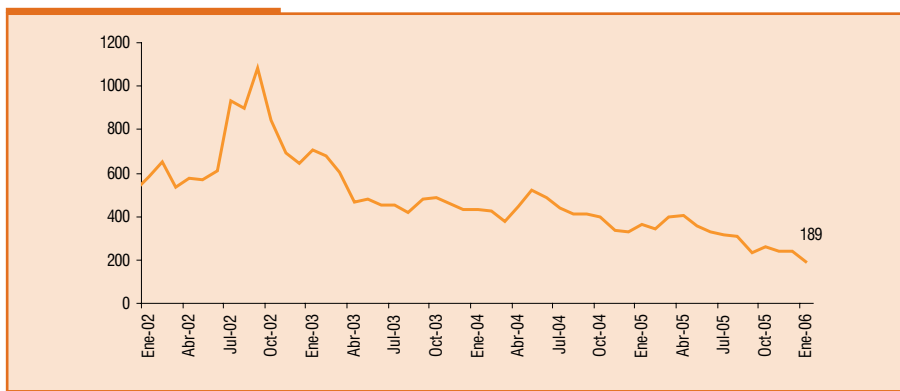
3/ Incluye operaciones forward y caja en dólares.

Fuente: DGCPTN-MHCP

Esta estrategia de reducción de la vulnerabilidad de la deuda colombiana permitió que el margen de Colombia sobre el tesoro americano pasara de 10,8% en 2002 a 1,9% en 2006 (**Gráfica 8**). Mientras que en el caso del mercado local de TES también se aprecia una disminución de la tasa de interés de 18% en 2002 a 8% en 2005 (**Gráfica 9**).

Gráfica 8

Spreads de los Títulos de Deuda Colombianos



Fuente: MHCP – DGCPTN

Gráfica 9

Tasas TES



Fuente: MHCP – DGPM

3. El presupuesto como instrumento de presentación y seguimiento de los resultados de las políticas de Gobierno

El tema fiscal no debe ser el único tema del que se ocupe el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sobretodo la Dirección de Presupuesto. En este sentido, el FMI afirma que la documentación del presupuesto debe expresar las políticas que lo subyacen, y que, para lograr este objetivo, la información debe ser presentada de forma que facilite el análisis de las políticas y promueva la responsabilidad. Siguiendo esta recomendación, el Gobierno ha realizado esfuerzos para incluir en el presupuesto, específicamente en el Mensaje Presidencial, los lineamientos de política que hacen explícitos los objetivos que se buscan con los programas de gasto que se presentan en el proyecto de Ley Anual de Presupuesto.

Todos los programas del Gobierno están incluidos en el presupuesto, y en el Mensaje Presidencial para el presupuesto del año 2006 se revela cuánto es el monto de los recursos y cuál es el objetivo de cada programa. De esta forma, se incluyeron apartes que muestran, entre otros, que el presupuesto de 2006 consolida la seguridad democrática al culminar con el proceso de ampliación del pie de fuerza que inició este Gobierno en el 2003 y fortalecer los programas sociales de la misma (desplazamiento, desmovilización, reinserción, apoyo a las víctimas de la violencia, familias guardabosques, etc) a la vez que prioriza los gastos sociales, especialmente educación y salud; atención a la niñez, al adulto mayor y a la familia; capacitación laboral, subsidios de vivienda y subsidios eléctricos. La seguridad democrática y la inversión social no son excluyentes y el presupuesto asignado a estas dos políticas, así lo demuestra.

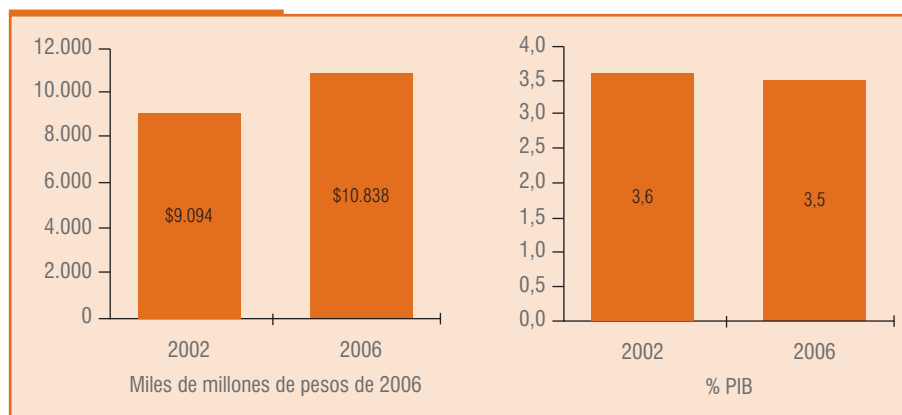
También se dedica un aparte para explicar la política de justicia, mostrando que el desarrollo del sistema penal acusatorio permitirá descongestionar los juzgados, lo cual implica la necesidad de asignar nuevos recursos para poder implementar el sistema oral en todo el país. De la misma forma, se prioriza la inversión en infraestructura vial,

que se ejecuta principalmente a través de dos grandes programas, el programa 2500 kilómetros (pavimentación y mejoramiento de vías en todo el territorio nacional) y las concesiones de corredores viales.

Dentro de los Resultados en materia de seguridad democrática, la principal bandera del Gobierno Nacional, las apropiaciones muestran una variación real del 19% en los gastos en defensa, que significó una reducción de este gasto como porcentaje del PIB de 3.6% en 2002 a 3.5% en 2006. (**Gráfica 10**).

Gráfica 10

Resultados: Seguridad Democrática



Fuente: MHCP

Los principales programas sociales de la seguridad democrática son el programa de desmovilización y reinserción, así como el programa de desplazados. La Corte Constitucional determinó que el Estado no venía cumpliendo cabalmente con sus responsabilidades ante la población desplazada, razón por la cual la Corte le está haciendo un seguimiento al Gobierno en este tema y el presupuesto es el primer responsable (aunque no único, ni principal) para que se pueda cumplir con esta obligación.

En la administración actual se han desmovilizado 30,000 individuos, lo cual genera un reto inmenso -reinsertar a estas personas a la sociedad civil- e implica un esfuerzo de recursos muy elevado. Otros programas sociales de la seguridad democrática son; familias guardabosques que previenen el cultivo de bienes ilícitos; el programa de víctimas de la violencia, en el que el Estado indemniza a los colombianos que han sufrido el efecto de la violencia; y el fondo de atención a las víctimas en desarrollo de la ley de justicia y reparación (**Cuadro 3**).

Cuadro 3

Gastos sociales de la seguridad democrática: Se han multiplicado por 9

Programas	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	Dif 06-02
Programas Sociales de la Seguridad Democrática	173	172	687	947	1.582	0,09	0,08	0,27	0,33	0,52	0,43
Desmovilización y Reinserción	38	45	137	253	427	0,02	0,02	0,05	0,09	0,14	0,12
Demovilización	13	19	75	-	-	0,01	0,01	0,03	0,00	0,00	-0,01
Reinserción	25	26	62	-	-	0,01	0,01	0,02	0,00	0,00	-0,01
Desplazados	125	108	305	441	823	0,06	0,05	0,12	0,16	0,28	0,22
Familias Guardabosques	-	-	175	182	181	0,00	0,00	0,07	0,06	0,06	0,06
Víctimas de la Violencia	10	19	70	70	100	0,01	0,01	0,03	0,02	0,03	0,02
Fondo de Atención a las Víctimas	-	-	-	-	50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

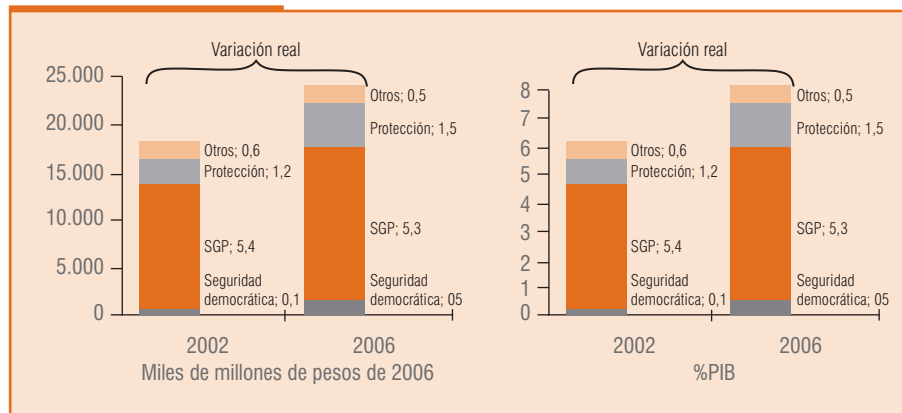
Los programas sociales de la Seguridad Democrática presentan un alto crecimiento: pasando de \$173 mil millones en el 2002 a \$1.6 billones en el 2006, (en términos del PIB se pasó de menos de 0.1% a 0,5% del PIB). Lo anterior muestra que los recursos asignados a la Seguridad Democrática tienen un elevado componente social, y no solo un componente militar.

En cuanto a los principales programas sociales del Gobierno, su gasto pasó de 7,2% del PIB a 7,9% del PIB, incluyendo el gasto social de la seguridad democrática; el Sistema General de Participaciones que prioriza el gasto en educación, salud y agua potable y saneamiento básico; el sector de protección social con sus programas de ampliación del régimen subsidiado de salud, el programa de reestructuración de hospitales, del ISS y las ESES, los programas del ICBF y el Sena y los programas de atención a la población de edad; familias en acción;

subsidios de vivienda y eléctricos principalmente (**Gráfica 11**).

Gráfica 11

Gasto Social



Fuente: MHCP - DGPPN

Sí adicionalmente se suma el pago de mesadas pensionales y otros temas asociados a pensiones, se presenta una variación real de 48% en 4 años, es decir un aumento de 2.4% del PIB (Cuadro 4). En resumen, la política de seguridad democrática no es incompatible con una política social dinámica y la administración del Presidente Uribe, en términos presupuestales, le ha dado mayor importancia a la política social frente al gasto militar.

Cuadro 4

Principales Programas de Gasto

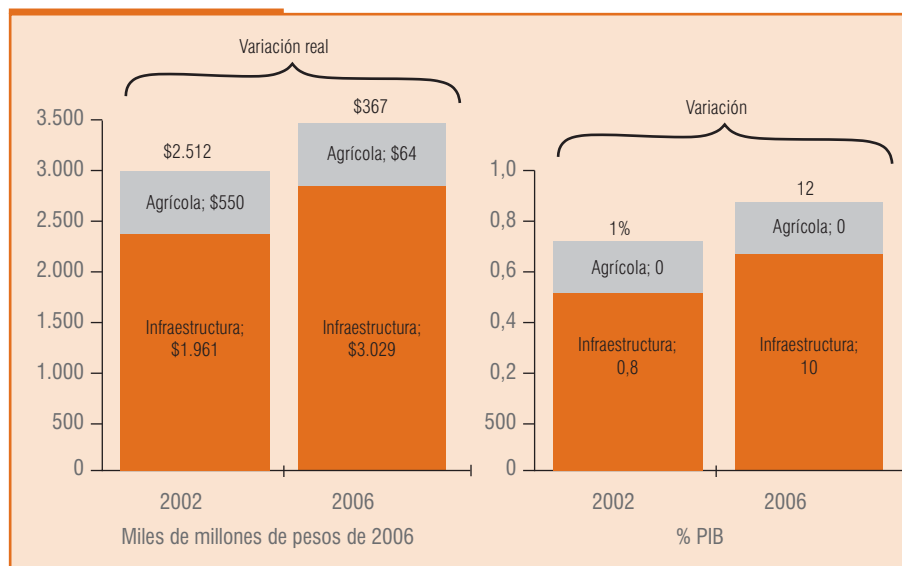
Programas	Miles de millones de pesos					% PIB					Dif 06-02
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	
Seguridad Democrática (Defensa, Policía y DAS)	4,498	5,040	5,694	6,113	7,140	2.20	2.19	2.22	2.18	2.34	0.14
Social	14,686	16,729	19,555	21,566	24,256	7.18	7.26	7.61	7.69	7.94	0.76
Programas Sociales de la Seguridad Democrática	173	172	687	947	1,582	0.08	0.07	0.27	0.34	0.52	0.43
SGP	11,018	12,901	14,170	15,249	16,308	5.39	5.60	5.52	5.44	5.34	-0.05
Sector Protección Social	2,349	2,486	3,294	3,727	4,760	1.15	1.08	1.28	1.33	1.56	0.41
Otros Programas Sociales	1,145	1,170	1,405	1,643	1,606	0.56	0.51	0.55	0.59	0.53	-0.03
Pensiones	7,665	8,245	10,858	15,596	16,621	3.75	3.58	4.23	5.56	5.44	1.69
Pensiones ISS	-	154	1,566	3,936	4,517	0.00	0.07	0.61	1.40	1.48	1.48
Otros pagos de mesadas pensionales	6,026	6,136	6,842	7,992	8,426	2.95	2.66	2.66	2.85	2.76	-0.19
Otros conceptos de Pensiones	1,639	1,955	2,450	3,668	3,678	0.80	0.85	0.95	1.31	1.20	0.40
Infraestructura y Agrícola	2,038	1,415	2,060	2,230	3,597	1.00	0.61	0.80	0.80	1.18	0.18
Infraestructura	1,591	1,157	1,577	1,862	3,029	0.78	0.50	0.61	0.66	0.99	0.21
Agrícola	446	258	483	368	568	0.22	0.13	0.24	0.18	0.28	0.06
TOTAL	28,886	31,429	38,167	45,505	51,614	14.12	13.64	14.86	16.23	16.89	2.76

Fuente: MHCP - DGPPN

Finalmente, en cuanto a los sectores de infraestructura y agrícola (Gráfica 12), se presenta una variación real del 46% y un aumento de 0.2% del PIB, lo cual demuestra que este sector también ha sido prioritario en términos presupuestales.

Gráfica 12

Resultado: Infraestructura y agrícola



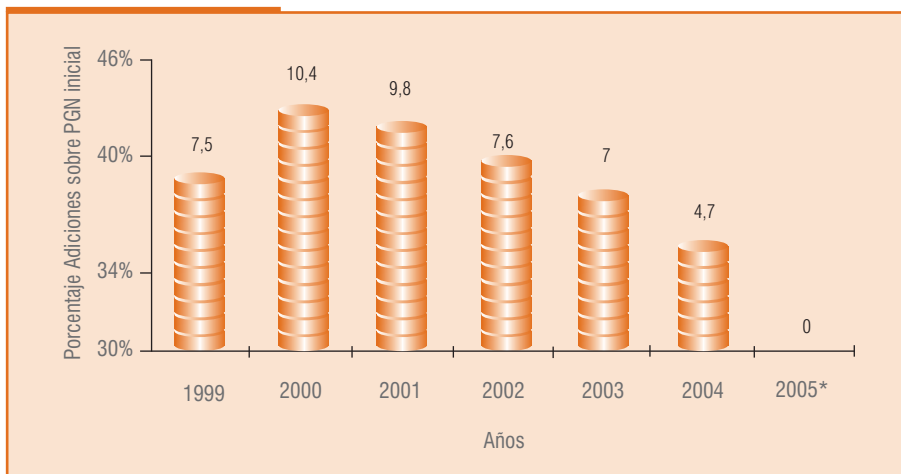
4. Resultados en Prácticas Presupuestales

Como ya se ha podido evidenciar a lo largo de esta presentación, se ha hecho un esfuerzo muy grande por avanzar en una mejor programación y ejecución presupuestal. Colombia tradicionalmente ha manejado prácticas presupuestales, tales como adiciones, aplazamientos, recortes y un elevado rezago presupuestal, que generan muchas distorsiones en cuanto a la ejecución del gasto.

Desde la aprobación de la Constitución Política de 1991, el año 2005 fue el primero en que no hubo adición presupuestal, a pesar de que, como ya se explicó, el país estaba inmerso en un proceso de elección

presidencial que permitía la reelección (**Gráfica 13**). Esto se logró gracias a que el proceso de programación presupuestal que inició en febrero de 2004 tuvo el objetivo de presupuestar correctamente todos los recursos y que a lo largo del año 2005 se insistió en que el presupuesto, como había sido aprobado por el Congreso, podía satisfacer todas las necesidades de gasto sin necesidad de recurrir a las conocidas y ciertamente anticipadas, tanto por el Gobierno como por el Congreso, adiciones presupuestales.

Gráfica 13
Disminución sistemática de las adiciones

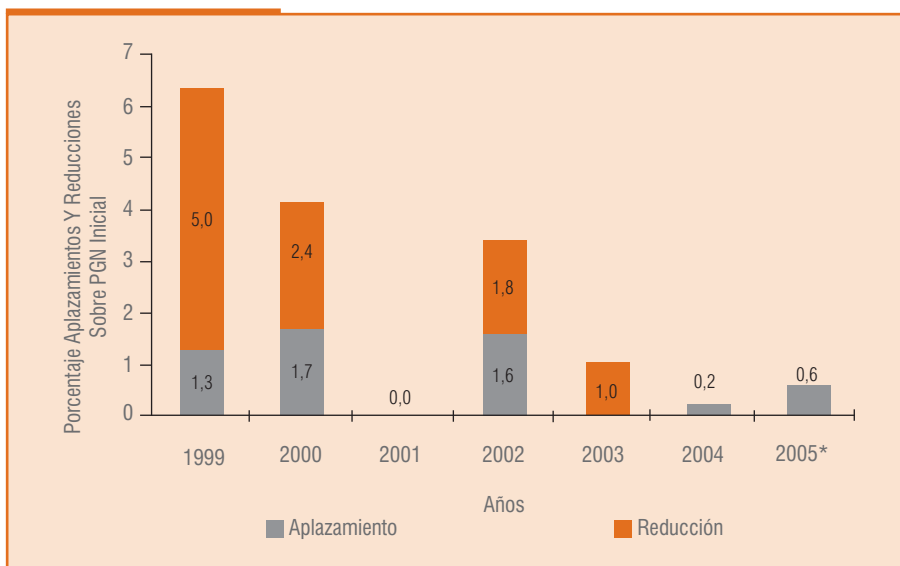


Fuente: MHCP - DGPPN

La **Gráfica 14** por su parte, muestra la disminución del uso de la práctica de aplazamientos y reducciones presupuestales, las cuales pasaron de significar el 6,3% del presupuesto en 1999 a 0,3% en el 2005. Es decir, el presupuesto del año 2005 se ejecutó tal y como fue aprobado por el Congreso, sin adiciones, ni aplazamientos, ni recortes, lo cual sin duda constituye un avance muy importante en términos de mejor uso de los recursos públicos y de transparencia presupuestal.

Gráfica 14

Los aplazamientos y reducciones presupuestales se han reducido a una mínima cuantía

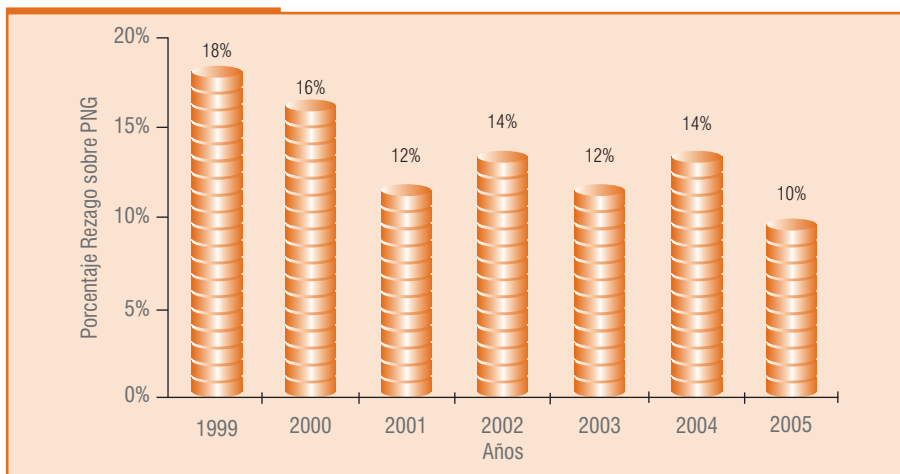


Fuente: DGPPN

El rezago presupuestal ha venido disminuyendo, aunque en menor medida (**Gráfica 15**). Sin embargo el Gobierno Nacional, con la intención de disminuir la generación de rezago, incluyó en el Decreto 4730 de 2005 varias normas que limitan la reserva presupuestal. Se estableció, en concordancia con lo señalado en los artículos 89 del E.O.P y el 8 de la Ley 819 de 2003, que los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación sólo podrán adquirir compromisos cuya ejecución, entendida como entrega de bienes o prestación de servicios, se realice en la respectiva vigencia fiscal. También se indicó que las vigencias futuras serán el mecanismo para utilizar cuando se requiera exceder la anualidad, y sólo en casos excepcionales, podrán utilizarse las reservas presupuestales. Estos casos excepcionales, los fijará el Gobierno Nacional mediante un acto administrativo.

Gráfica 15

El rezago presupuestal ha venido disminuyendo

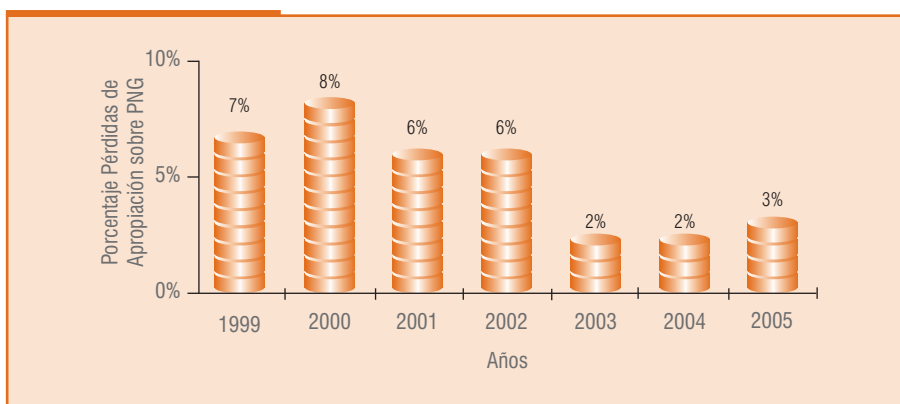


Fuente: DGPPN

Finalmente, las pérdidas de apropiación, el gasto que a pesar de presupuestarse nunca se ejecuta, también se redujo (Gráfica 16).

Gráfica 16

Las pérdidas de apropiación se han disminuido



Nota: Datos cierre SIIF al 27 de enero de 2006. Excluye Deuda Pública

5. Resultados de las finanzas territoriales

Hasta este punto nos hemos concentrado en el tema de las finanzas y el presupuesto del Gobierno Nacional Central. Sin embargo, resultados igualmente positivos se han logrado en el área de las finanzas territoriales. El FMI ha dicho sobre el país: *“Colombia ha establecido una base sólida para las finanzas sub nacionales mediante una serie de leyes de responsabilidad fiscal”*⁵.

Los satisfactorios resultados reflejan un proceso consistente, realizado a lo largo de varios años y con apoyo en un conjunto de diversas leyes. Este proceso comenzó en 1997 con la “Ley de los Semáforos”, Ley 358 de 1997⁶, donde por primera vez se puso límite al endeudamiento territorial. El proceso continuó con la Ley 549 de 1999⁷, que creó el FONPET (Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades territoriales), el cual ha generado un considerable ahorro pensional, permitiendo la generación de superávit primario que vimos anteriormente. La Ley 550 de 1999⁸, desarrolló un mecanismo para atender la quiebra de las entidades territoriales a través de un proceso de reestructuración de sus deudas y pasivos. La Ley 617 del 2000⁹, estableció normas para fortalecer la descentralización y frenar el crecimiento del gasto. El Acto Legislativo del 2001 modificó el sistema de transferencias intergubernamentales con la creación del Sistema General de Participaciones y el establecimiento de un cálculo de las transferencias basado en un crecimiento real de las mismas, desvinculándolas así de la variación de los ingresos corrientes de la Nación. Este acto legislativo fue complementado con la Ley 715 del 2001 la cual reglamentó las

5 Diagnóstico Fondo Monetario Internacional

6 “Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en **materia de endeudamiento**”.

7 “Por la cual se dictan normas tendientes a **financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales**, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional”.

8 “Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y **la reestructuración de los entes territoriales** para asegurar la función social de las empresas y **lograr el desarrollo armónico de las regiones** y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley”.

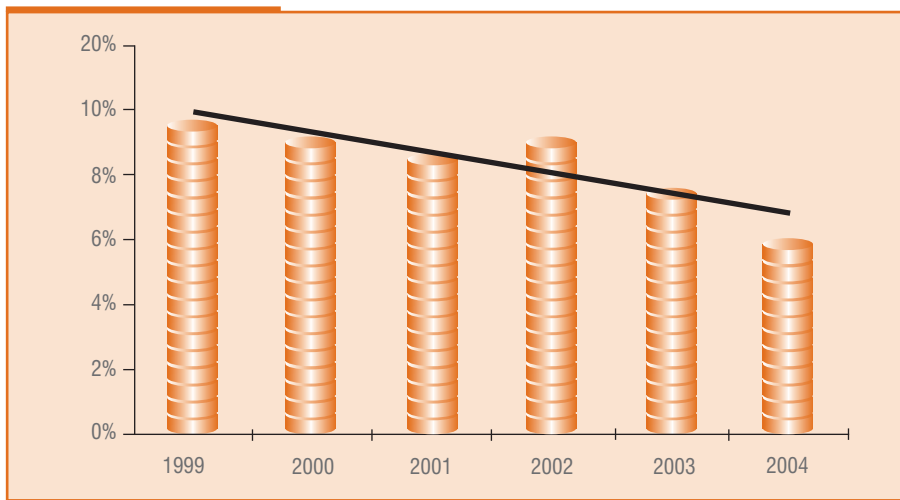
9 “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras **normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional**”.

competencias y recursos de las entidades territoriales. Finalmente, la Ley 819 de 2003¹⁰ dictaminó otras normas sobre responsabilidad fiscal para las ET.

Ocho leyes a lo largo de ocho años, con el objetivo de fortalecer fiscal y financieramente a las ET, han generado resultados muy positivos en términos de sostenibilidad fiscal, mejor ejecución del gasto público, mejor asignación de responsabilidades y mayor accountability por parte de los funcionarios públicos. Como resultado de este conjunto de reformas, la deuda territorial bajó de 8.9% del PIB en 2002 (\$18.2 billones) a 5.4% del PIB en junio de 2005 (\$15.5 billones) (**Gráfica 17**).

Gráfica 17

La Deuda Pública Territorial ha caído sistemáticamente: Disminuyó y mejoró su perfil



Fuente: Contraloría General de la República

5. ¿Qué sigue?

A pesar de los avances descritos en las Secciones anteriores, todavía quedan muchos retos para modernizar el sistema presupuestal y

¹⁰ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" (**Ley de Responsabilidad Fiscal**).

avanzar hacia un “presupuesto para resultados” y “por resultados”. Varias iniciativas que se están adelantando actualmente, no solo en Colombia, sino en varios países de Latinoamérica, con el apoyo -muy proactivo- de la banca multilateral, deben contribuir a que avancemos en esta dirección.

Con el apoyo del Banco Mundial en el Proyecto de “Modernización de la Administración Financiera Pública - MAFP II” se diseñó y viabilizó el fortalecimiento del sistema presupuestal colombiano que se describió anteriormente. En efecto, con estos recursos se financió el proyecto de reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto que concluyó con la emisión del Decreto 4730 de 2005 “Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto”.

Con recursos del USAID se está financiando el proyecto “eficiencia y rendición de cuentas”, que contiene tres componentes: i) Fortalecimiento de procesos presupuestales a nivel de entidades ejecutoras, ii) Marco de Gasto de Mediano Plazo y iii) Fortalecimiento de los trámites y procedimientos internos de la DGPPN. Con el propósito de efectuar un análisis y evaluación de los procesos y trámites presupuestales con miras a establecer las mejores prácticas y hacer más eficiente la gestión presupuestal, se seleccionaron 6 entidades relevantes por su tamaño y participación en el desarrollo de políticas gubernamentales (Ministerio de la Protección Social, SENA, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, FONVIVIENDA, Ministerio de Transporte, INVIAS) para realizar un diagnóstico profundo de los aspectos presupuestales y proponer modificaciones. De manera paralela, se está adelantando un componente similar al interior de la DGPPN, en el cual se están implementando, la estandarización y sistematización de los trámites más relevantes (Vigencias futuras, modificaciones al presupuesto y a las plantas de personal, entre otros).

El BID creó la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Efectividad del Desarrollo y Gestión Presupuestaria por Resultados, en el que Colombia es Vicepresidente con México. Actualmente, se están adelantando cuatro grupos de estudios en varios países de

Latinoamérica: i) Operaciones extra presupuestarias, (coordinado por México), ii) Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria, origen, motivación y efectos sobre el presupuesto (coordinado por Colombia), iii) Sistemas de Planificación Estratégica Gubernamental y definición de prioridades presupuestarias” (coordinado por Uruguay) y iv) Control de gestión ligado al presupuesto, evaluación de resultados, indicadores del desempeño y mecanismos de incentivos (coordinado por el BID).

En desarrollo del BID-PRODEV el MHCP bajo el liderazgo de la DGPPN, accedió a recursos de donación, con el fin de contribuir al fortalecimiento de los instrumentos utilizados en la formulación y ejecución del PGN, de manera que se promueva la eficiencia, transparencia y efectividad del gasto público, mediante una mayor integración de los sistemas de información existentes, mecanismos, y procesos del presupuesto público nacional. Esta cooperación técnica no reembolsable se encuentra en la etapa de revisión y firma del acuerdo-convenio que suscribirá la Nación con el BID en su calidad de administrador de los recursos de la mencionada contribución. El principal beneficio de este proyecto es la mejora de la calidad y efectividad del gasto público, a través de una mayor integración del Presupuesto General de la Nación, y de la generación de instrumentos, metodologías y sistemas, articulando esfuerzos y creando espacios de consenso y coordinación entre los actores con competencias relevantes en la gestión presupuestaria.

El BID lanzó una convocatoria para analizar el componente político de los procesos presupuestarios en los países andinos, entendido éste como el rol que juega el Congreso en el tema presupuestal. Este estudio, que considero de la mayor importancia, está siendo adelantado para Colombia por FEDESARROLLO. Finalmente, la CEPAL está editando un libro sobre sistemas presupuestales en América Latina.

Aunque mucho queda por hacer, estoy convencida que Colombia ha avanzado en el camino de lograr un presupuesto por resultados, y sobretodo, un presupuesto para resultados. Muchas Gracias.

>> **Carolina Soto**

Directora de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación

Formulación y seguimiento al presupuesto de inversión en Colombia

Buenas tardes, les voy a hablar en esta tarde, sobre el proceso de formulación y seguimiento de la inversión en Colombia. Básicamente lo que pretende la presentación es ilustrar en qué marco institucional nos estamos moviendo, cómo se están tomando las decisiones de inversión y cómo estamos avanzando hacia un sistema de programación y presupuestación por resultados. Para eso voy a entrar en el detalle del ciclo del presupuesto de inversión, destacando todo el procedimiento de formulación, programación, seguimiento y evaluación, para concluir con unas consideraciones finales.

Empecemos entonces con el marco institucional. La Constitución Política de Colombia de 1991 establece dentro de los principios básicos del Estado las funciones de planeación y presupuestación. Para eso estableció que se debía elaborar respectivas leyes orgánicas, que para el caso de la planeación fue la ley 152 de 1994 y para el caso de la presupuestación son distintas normas recogidas en el decreto 11 de 1996, modificado posteriormente por la ley 819 de 2003 o ley de responsabilidad fiscal y recientemente por el decreto 4730 de 2005, que acabó de mencionar la Directora de Presupuesto.

Así mismo, la Constitución Política establece una preasignación de gasto, es decir, hay unas decisiones de gasto que ya se han tomado por fuera de los escenarios de planificación central y son las transferencias o el Sistema General de Participaciones (SGP) y todas aquellas apropiaciones relacionadas con la inversión social. En cuanto a inversión social, la definición de la que trata la Constitución no es muy precisa; habla de salud, educación, saneamiento básico, acueducto y

también todas aquellas inversiones tendientes a mejorar el bienestar general de la comunidad. De manera que existe un espectro muy amplio de inversión social y una serie de leyes que se han aprobado en este sentido que generan inflexibilidades de gasto.

La Constitución también establece que cada gobierno, entre los seis primeros meses de su administración, debe presentar al Congreso para su aprobación el Plan Nacional de Desarrollo (PND); este Plan está compuesto por una parte general en donde se recoge todo el programa de gobierno y la filosofía general de la nueva administración y un Plan Nacional de Inversiones (PNI) que constituye una ley superior. El PND hasta ahora, es el único instrumento de planeación a mediano plazo con el que cuenta el país. Con el marco fiscal de mediano plazo se tiene una evolución un poco más dinámica, pero el único instrumento que hasta ahora se tiene para la planeación de mediano plazo es el PND.

También establece la Constitución con respecto al PND, que en particular el PNI, debe ser un insumo en el momento de elaborar la ley anual de presupuesto, el presupuesto general de la nación, y a su vez, establece que el presupuesto general comprende dos partes: una ley de apropiaciones donde viene todo el gasto de inversión, funcionamiento, deuda y el presupuesto de rentas; y el decreto de liquidación.

Entrando en detalle del Plan, la ley orgánica de planeación establece que se debe armonizar con grandes objetivos, luego una serie de estrategias y políticas que los van a desarrollar. Así mismo, en la parte general se definen los diagnósticos y las metas nacionales y sectoriales que se quieren lograr en el Gobierno. Estas metas se especifican a través de los programas y proyectos que se incluyen en el PNI, que tiene un cronograma de ejecución de esos macroproyectos y los recursos con que se van a financiar, siempre de acuerdo con las metas fiscales y las metas específicas de los principales proyectos.

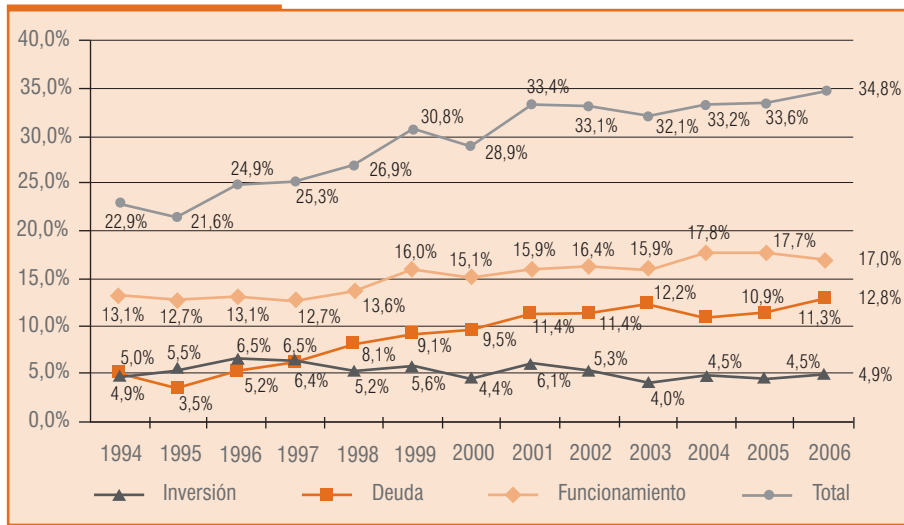
De acuerdo también con la normatividad, existe una división entre la preparación del presupuesto. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es el encargado de asignar los recursos de inversión, tomar las decisiones de cómo se van a utilizar estos recursos de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo con las metas fiscales que suministra el Ministerio de Hacienda, pero la decisión de inversión es hasta ahora responsabilidad de Planeación. El Ministerio de Hacienda, por su parte, es el encargado de elaborar todo el presupuesto, de llevarlo al Congreso y de tomar las decisiones sobre el funcionamiento, financiamiento e ingresos que van a estar en el presupuesto, y entre Planeación y el Ministerio de Hacienda, se incluyen algunas disposiciones generales en la Ley Nacional de Presupuesto que son mecanismos que facilitan la ejecución de los programas y proyectos.

Veamos algunas de las características de la inversión pública en Colombia. Cuando se mira como porcentaje del PIB la evolución del presupuesto, como hizo la directora de presupuesto anteriormente, se observa que el grueso del presupuesto es más o menos 17% del PIB, la deuda que ha venido creciendo representa actualmente cerca de 12% del PIB y el gasto en inversión ha venido teniendo tendencia decreciente que la vemos un poco más fácilmente en la siguiente gráfica. Aquí se observa la composición del presupuesto por los grandes rubros de gasto, funcionamiento, deuda e inversión y vemos como la inversión pasó de representar el 26% del gasto en 1996 al 14% actualmente, pero vale destacar que en esta administración la tendencia decreciente de la inversión se detuvo, para tener un ligero cambio de tendencia y pasar de 12% a 14%. **(Gráfica 1)**

Existe también otro mandato Constitucional que no se ha cumplido y es que la inversión no puede reducirse como porcentaje del gasto total, pues en años anteriores este principio y este mandato no se obedecía. La deuda ha tenido un peso preponderante dentro del presupuesto, a pesar del cambio que venimos manejando exitosamente en el Ministerio de Hacienda y de los controles al gasto de funcionamiento, a través de la reforma de la administración pública y el manejo un poco más eficiente del gasto.

Gráfica 1

Evolución del Presupuesto



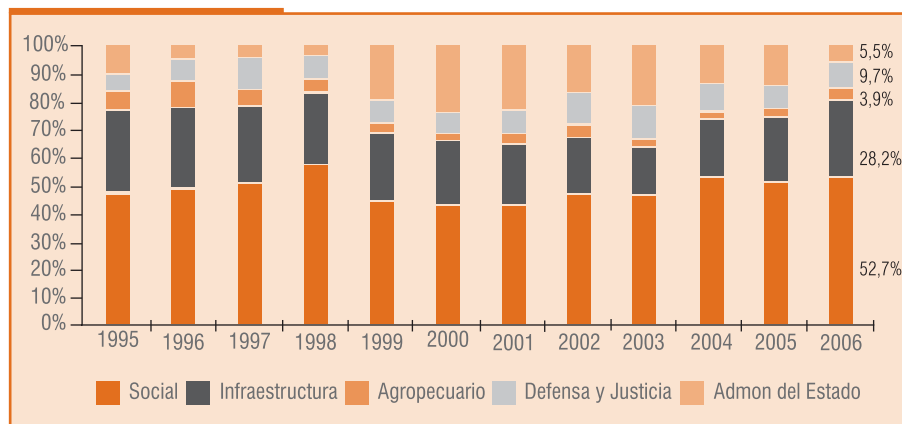
Fuente: Dirección de Inversión y Finanzas Públicas - DNP

Se ve acá cual es la composición de la inversión por los distintos sectores del gasto, el grueso de la inversión pública. Por inversión no se refiere solamente de formación bruta de capital, ustedes veían en la presentación de la directora de presupuesto, cómo la inversión como formación bruta de capital representaba el 1,7 % del PIB. Cuando se habla de inversión -también por mandato constitucional- se hace referencia a todas aquellas actividades relacionadas con salud, educación o con gasto social, con la definición de gasto social que maneja el estatuto orgánico. Se puede observar que el mayor peso de la inversión está en el sector social más o menos 52%-54%, seguido por el sector de infraestructura que es alrededor del 30%, luego el sector defensa 10%, después el sector agropecuario 4% y finalmente la administración del Estado que también se ha ido reduciendo, especialmente en la presente administración. (Gráfica 2)

Gráfica 2

Composición del presupuesto por sectores

1995-2006



Fuente: DIFP - DNP

En el momento de tomar las decisiones del gasto es muy importante tener en cuenta que existe un gran número de restricciones o inflexibilidades presupuestales que representan cerca del 66% del presupuesto de inversión. Estas inflexibilidades corresponden a las decisiones meta políticas, es decir, decisiones que ya ha tomado la sociedad a través de la Constitución, que son gastos en sectores sociales reflejados a través de las leyes que generan gasto como fondos especiales, como el FOSYGA, el Fondo de Solidaridad y Garantías que cubre todo el régimen subsidiado en salud, el Fondo Nacional de Regalías, el Fondo de Solidaridad Pensional, el Fondo de Compensación Ambiental, y los distintos fondos de defensa y justicia, entre otros. Estos fondos especiales representaron en promedio, entre el 2003 y el 2005, el 14% de la inversión pública.

Tenemos, por otra parte, las rentas parafiscales -principalmente SENA e ICBF- que son el 17% de los recursos de inversión. También hay vigencias futuras que han representado un promedio de 25% del presupuesto de inversión y otras leyes que presionan el gasto y

que han representado cerca del 10% como las leyes de vacuna, el plan de vacunación integral, las leyes de inversión en universidades (determina que no se puede reducir la inversión en universidades y tiene que aumentar en términos reales), las leyes para apoyar los juegos deportivos de este Gobierno y que en principio deberían terminar con el mismo. De la misma forma, dentro del presupuesto flexible, que en realidad no es tan flexible, hay un margen de 35% para hacer la asignación. En este presupuesto flexible se incluye todo lo que son créditos externos con los organismos multilaterales para apoyar proyectos prioritarios del gobierno. Sin embargo, cuando se hace la presupuestación, se encuentra que varios de estos créditos provienen de una, incluso dos administraciones anteriores, lo que genera una inflexibilidad adicional, que no es tan estricta porque en todo momento es viable cancelar un crédito o pedir una prórroga, por lo tanto esto es una inflexibilidad de mediano grado.

Finalmente, están los proyectos prioritarios de Gobierno, todo lo que no es tratado, es apenas el 27% del presupuesto de inversión, y sobre ese 27% es que uno puede tomar las decisiones de afinación de gasto. Sin embargo, en ese 27% existen ciertos programas a los cuales se les puede dar prioridad, pero los programas de vivienda o en subsidios eléctricos o todo el gasto en defensa o la mayoría están incluido dentro de este rubro.

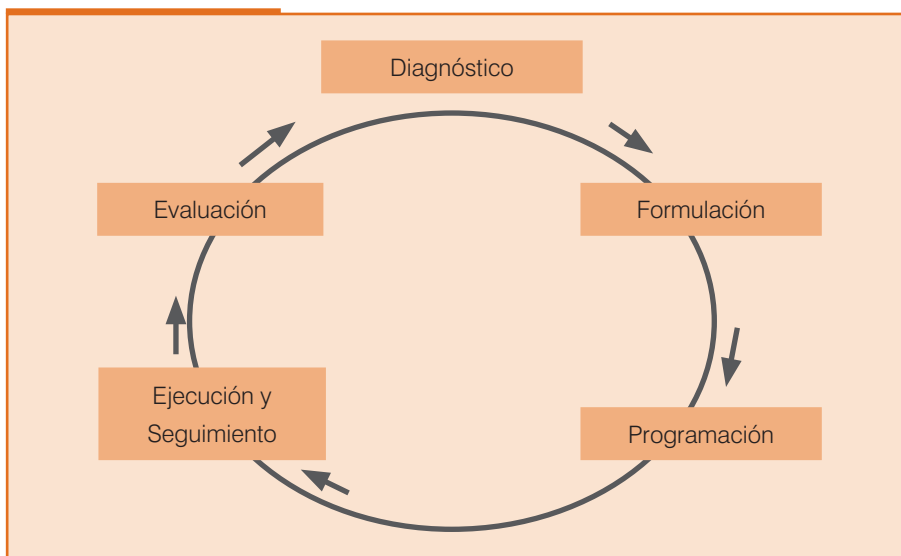
Aquí simplemente se ve para cada año como ha sido el comportamiento de estas rigideces presupuestales y la proyección con los datos que se tienen hoy para los años 2007 a 2010. El promedio ha sido, como mencionaba antes, 65% de inflexibilidad que va disminuyendo básicamente porque se reducen las vigencias futuras autorizadas a la fecha, pero cada año se hacen nuevas autorizaciones que van generando nuevas inflexibilidades.

Entremos ahora en el detalle del proceso presupuestal. El proceso de planeación incluye 5 etapas, la primera es la de diagnóstico, que recoge básicamente todas las políticas de todas las directrices del

PND. En segunda instancia, con base en este diagnóstico se formulan los proyectos de inversión para en otra instancia ser posteriormente programados en cada ley de presupuesto; luego viene la fase de ejecución simultáneamente con la de seguimiento y por último, vienen a ser evaluados para iniciar de nuevo el ciclo con el diagnóstico. (Gráfica 3)

Gráfica 3

Ciclo presupuestal



Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas DNP

En la etapa de formulación es muy importante destacar la labor que viene haciendo el Banco de Proyectos de Inversión Nacional del DNP. El Banco es bastante exigente en la formulación de los proyectos, pues las entidades deben formularlos con la metodología general ajustada que ha sido actualizada en varias ocasiones, y aunque a veces es un poco dispendiosa, incluye toda la información requerida para que el proyecto se pueda ejecutar exitosamente.

Cada entidad lo envía a su respectivo ministerio o cabeza de sector para el concepto de viabilidad. Posteriormente se realiza un control

por parte de las direcciones técnicas del DNP y se inscribe finalmente en el banco de proyectos para participar por recursos de inversión. Es importante anotar que solamente los proyectos registrados en el banco de proyectos antes del primero de abril de cada año, pueden ser incluidos dentro del plan operativo de inversiones, es decir, dentro del presupuesto de inversión del año siguiente.

Para los requisitos de formulación de los proyectos de inversión se tienen en cuenta primero los estudios legales, financieros, económicos, técnicos, de mercado, ambientales, de riesgos, de organización institucional y de socialización con la comunidad en la etapa de preparación del proyecto, así como las metas del PND. Esta sí ha sido una innovación de la presente administración, pues antes se manejaba desligadamente la preparación del proyecto de las metas, y ahora tenemos indicadores programáticos dentro de la formulación de los proyectos. Con esta información y con la comparación de las distintas alternativas, se hace un análisis de costos y beneficios y algunas proyecciones financieras que llevan a la evaluación final del proyecto; esta es la evaluación ex ante que determina si el proyecto es viable y se le pueden aportar recursos.

Pasamos entonces a la etapa de programación presupuestal. En esta etapa se parte de la restricción fiscal que el CONFIS establece a partir del marco fiscal de mediano plazo. Una vez se define la restricción fiscal, -cuánto va a ser el gasto de inversión para una determinada vigencia-, se procede al proceso de formulación y elaboración del presupuesto de inversión. Partiendo de los proyectos que se han inscrito en el banco de proyectos y de acuerdo con las prioridades del PND, se reúnen el DNP, el Ministerio de Hacienda y las respectivas entidades -antes era solo el DNP en comités funcionales con las distintas entidades- para tener una visión integral del gasto de cada entidad y con base en estos comités formular el anteproyecto de inversión para cada entidad.

Este anteproyecto se presenta al CONPES como Plan Operativo Anual de Inversiones, (el CONPES al cual asisten -en este caso es

CONPES ampliado- todos los ministros), se le aprueba y pasa a ser parte del Presupuesto General de la Nación que consolida el Ministerio de Hacienda y presenta posteriormente al Congreso. Es importante también resaltar, que en los dos últimos años se ha presentado al Congreso un informe anexo al proyecto de ley, donde vienen todos los principales indicadores de los proyectos de inversión y que es preparado por la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) del DNP.

Los comités sectoriales hasta este año han sido comités funcionales donde participaban solamente la DEPP con sus metas cuatrienales y la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, pero a partir de este año se harán conjuntamente con la Dirección de Presupuesto de Hacienda. En los comités sectoriales se establecen unos criterios para poder incluir proyectos en el presupuesto del año siguiente, ¿cuáles son éstos? En primer lugar las inflexibilidades presupuestales que ya mencioné, vigencias futuras, fondos especiales, y leyes que tenemos que respetar; luego viene el mantenimiento de coberturas en programas sociales prioritarios. Muchas veces las entidades inscriben proyectos nuevos porque saben que en algún momento Planeación o Hacienda tienen que incluir proyectos para dar continuidad, entonces dentro de los criterios que nosotros establecemos en estos comités está garantizar que se mantengan esas coberturas de los programas sociales.

Igualmente con los proyectos que vienen en ejecución se busca garantizar que se les de continuidad y se lleguen a culminar. Si hay espacio se meten nuevos proyectos prioritarios del PND y siempre se verifica la sostenibilidad de las inversiones a futuro, que no se genere un gasto de capital que después se queda sin financiación para mantenimiento y operación. Se tiene en cuenta la capacidad de gestión y ejecución de las entidades, que es muy importante resaltar dado que permitió -en el caso del presupuesto del 2005- no llevar esa famosa adición presupuestal como ya lo mencionó la Directora de Presupuesto. Lo que se hizo fue una planeación muy detallada, analizando cuales eran los cronogramas de ejecución de las obras, la capacidad de la entidad en ejecución de

proyectos anteriores, la capacidad de contratación, teniendo en cuenta que muchos de los proyectos están atados a licitaciones públicas que nos exigen como mínimo 4 meses de proceso pre-contractual, si todo sale bien, pero que puede ser de 6, 8, o 10 meses. De manera que todos estos elementos se tienen en cuenta al momento de hacer la presupuestación, por supuesto que acompañados por el cumplimiento de las metas cuatrienales del PND.

Este último elemento se ha vuelto un factor de presión por parte de las entidades al hacer la presupuestación, porque si creen que no van a cumplir la meta necesitan duplicar su presupuesto. Pero resulta que han tenido el presupuesto suficiente en el año anterior para llegar al 80% de la meta y no lo ha logrado, de manera que esta es, digamos, un arma de doble filo.

Ahora pasemos a la ejecución y seguimiento. En cuanto a la ejecución, se cayó en cuenta que la información con la que se contaba al inicio del Gobierno, era básicamente financiera. El Director de Planeación está completamente convencido de que se requiere información oportuna y confiable a todo nivel para poder tomar las decisiones. El Gobierno debe compilar y facilitar en forma imparcial las estadísticas básicas para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados, para que a los organismos de control puedan realizar su tarea y para que se haga de una forma más eficiente la asignación del gasto y ver que disminuyan los costos de transacción. Pero es necesario que este proceso de información sea transparente y eficiente, para acompañarlo de una verdadera evaluación del gasto, sino no se estaría haciendo nada con esa información.

En vista de la falta de información que existía y la dispersidad de sistemas, el DPN ha desarrollado una serie de herramientas para poder hacer el seguimiento a los proyectos. Venía ya el SIIF del Ministerio de Hacienda con toda su información financiera muy actualizada, con más o menos mes y medio de rezago solamente, con toda la información sobre registros, gastos, compromisos, obligaciones. El DNP decidió ir

más allá y generar dos herramientas nuevas: una es el seguimiento a proyectos de inversión y otra es el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas. Así mismo, se implantó en esta administración el SIGOB al cual se va a referir posteriormente el Director de la DEPP, y se estableció el COINFO, la Comisión Intersectorial de Políticas de Información como mencionó el Director de Planeación.

El primer sistema, el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión, fue creado mediante el decreto 3286 de diciembre de 2004 y busca tener información de seguimiento de los proyectos de inversión desde la fase de programación hasta la de ejecución física del proyecto tanto del nivel central como del nivel descentralizado. Un punto muy importante de este sistema es que los responsables de la información son los supervisores, interventores y gerentes del proyecto, es decir, las personas que están a cargo de la ejecución del último peso del proyecto y son ellos quienes deben incorporar la información al sistema. Así mismo, el sistema permite consultar fácilmente tanto a los funcionarios públicos como a la ciudadanía en general, cuál es el avance de los proyectos en su región o en un sector específico de su interés, gracias a que el sistema se maneja a través de Internet. De esta manera el sistema de seguimiento a proyectos de inversión, constituye un instrumento de control social a los recursos de inversión nacional.

¿Qué información se puede conseguir a través de este sistema? Los montos de apropiaciones iniciales y vigentes del proyecto, el objeto y el alcance, la localización geográfica, los distintos controles que se hacen, visitas, informes trimestrales, informes de interventoría, el estado de ejecución física y financiera, los cronogramas, los avances de indicadores, el listado de contratos y finalmente los soportes documentales y fotográficos de los proyectos cuando se trata de obra física. También se está tratando que el listado de contratos se vincule con el portal de contratación que maneja la Vicepresidencia de la República.

Sin embargo, tal vez por lo nuevo del sistema, existen algunas deficiencias que se deben mejorar. Por un lado, la información que tiene el sistema apenas llega al 44%, a pesar de que los interventores supervisores y gerentes del proyecto están obligados a incorporar la información, no se disponen de mecanismos para forzarlos a que en realidad incorporen esta información. Para solucionar esto, se diseñó una estrategia para crear incentivos, pensando justamente en la presupuestación por resultados. Uno de los elementos que se están considerando, es que la entidad que no tenga al menos 85% de sus proyectos en el sistema va a recibir menos recursos para la asignación de inversión del año siguiente. También se ha pensado utilizar los indicadores sectoriales del banco de proyectos, pues en este momento el sistema viene con sus propios indicadores incluidos por cada entidad, pero existe un gran banco de indicadores sectoriales en el banco de proyectos que vale la pena utilizar para no duplicar esfuerzos. También se va a hacer un manual del usuario que explique los pasos a seguir, porque se encontró que el decreto ha sido interpretado de diferente forma en las entidades y al interior de las mismas.

Igualmente se quiere contar con un registro completo de las fuentes de recursos, pues hasta ahora el sistema lo único que mide es la inversión del gobierno central. Cuando el proyecto es cofinanciado apenas aparece una información de cofinanciación pero no se le hace seguimiento a estos recursos, de manera que se quiere integrar y tener un registro completo para facilitarle al usuario el acceso con nuevos reportes, el acceso por sector, por entidad o por región, pues en este momento se hace solamente con base en la vigencia y con el nombre de la entidad en el presupuesto que no es muy fácil para el ciudadano común. Adicionalmente, se está trabajando en un nuevo sistema que esta siendo desarrollado y que se espera esté terminado en un año y medio; el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas. Este sistema recoge lo que esta haciendo el sistema de seguimiento que acabo de describir e incluye todo el ciclo del proyecto, desde la preinversión hasta la operación, con indicadores de impacto y producto y con la regionalización desde la etapa de formulación de indicadores

físicos y financieros atados al plan de desarrollo. Se recoge también toda la ejecución con el avance del proyecto, el seguimiento y la evaluación a estos mismos indicadores.

En materia de evaluación existen tres tipos. En la etapa de preinversión está la metodología general ajustada del banco de proyectos que permite tener una evaluación ex ante y darle viabilidad al proyecto. En la etapa de ejecución hay una metodología de seguimiento físico financiero de los distintos indicadores que no ha sido implementada en su totalidad porque no es de carácter obligatorio, pero existen además los sistemas que les acabo de mencionar: el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión Territorial (SEPI) que es el banco de proyectos y el sistema integrado de información financiera de hacienda.

Para la fase de operación y mantenimiento del proyecto, tenemos también una metodología de evaluación ex - post que contiene una serie de indicadores y con el cual se puede hacer la evaluación del proyecto. Se plantea que sea dos años después de terminado el proyecto para poder contar con todos los indicadores que exige la metodología, pero tiene la desventaja que tampoco es obligatoria, entonces la información que existe de evaluación sigue siendo muy incipiente. Por último, está el Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno Nacional (SIGOB), que también implantó esta administración y busca hacerle seguimiento a las metas programáticas de Gobierno, es un seguimiento trimestral bastante exitoso que también va explicar posteriormente el Director de la DEPP.

Para concluir, quiero decir que el proceso de programación de la inversión pública en Colombia ya recoge los principales elementos de la presupuestación por resultados, no se está empezando de cero ni tampoco la asignación de gastos no tiene nada que ver con los indicadores de gestión y desempeño. Sin embargo, aún falta información, líneas de base, registros administrativos, coberturas, una matriz de conversión de proyectos a metas y una reglamentación. En este momento está operando relativamente bien porque hay

una coordinación con las personas que tienen actualmente la responsabilidad de asignar el presupuesto, no obstante, es necesario que esto se reglamente y se establezca como una práctica común.

Las inflexibilidades representan cerca del 65% del presupuesto de inversión, lo que hace necesaria e imperativa su evaluación, porque si bien en el decreto 4730 -recién sacado en diciembre del año pasado- que modifica el presupuesto, plantea la posibilidad de evaluar las inflexibilidades y recomienda su eliminación cuando el objeto ha sido cumplido, se observa que políticamente es muy difícil llegar a eliminar las rentas parafiscales o eliminar ciertos fondos especiales. Lo que se plantea es que la evaluación sea usada como una estrategia gerencial de las entidades y no solo como un mecanismo presupuestal. Es decir, que al interior del FOSIGA se pueda establecer, por ejemplo, que un programa de subsidios parciales está siendo más o menos eficiente que el de subsidios totales. De esta forma, se puede reasignar el gasto teniendo en cuenta esa restricción o esas rigideces presupuestales.

Igualmente la evaluación es muy importante en algunos momentos de disyuntiva, pues se ha encontrado en algunos casos proyectos de inversión que están compitiendo, que básicamente son subsidios e implican el cumplimiento de ciertas condiciones que varían de un proyecto a otro, pero se terminan asignando recursos a los dos, por lo que la evaluación permite hacer una mejor selección.

En los retos institucionales todavía hay camino por avanzar. Básicamente, se requiere poder articular este marco de gasto de mediano plazo con el PNI. La ventaja del marco de gasto es que permite su actualización, pero debe hacerse de manera coordinada con el Ministerio de Hacienda. También se debe ampliar el presupuesto por resultados al gasto de funcionamiento, pues hasta ahora las mediciones se restringen al presupuesto de inversión, que como ustedes vieron es 14% del total del presupuesto. Finalmente, se deben integrar todos estos sistemas de información a partir del PND: integrar los proyectos del banco de proyectos, el sistema de hacienda de información financiera, el sistema

de seguimiento y el sistema de las metas de gobierno del DNP, que deben estar completamente coordinados.

Por último, es importante que también haya más énfasis en los resultados de impacto frente a los resultados de productos, pues casi todas las entidades lo que incluyen son el número de cupos, el número de kilómetros, el número de algo, más no el resultado de impacto en términos de cual es el retorno de los proyectos que se asignan.

>> Manuel Fernando Castro

Director, Evaluación de Políticas Públicas, Departamento Nacional de Planeación

Gestión y presupuesto de inversión por resultados: el caso de Colombia.

Después del completo marco de presupuesto colombiano que hemos escuchado hasta ahora, que incluye tanto el presupuesto de funcionamiento como el presupuesto de inversión, con esta presentación básicamente quisiera centrarme en tres temas: primero un marco conceptual muy breve sobre por qué Colombia empezó a pensar en el año 2002 en fortalecer las herramientas de gestión por resultados y, segundo, en la justificación práctica, real, de porque en el caso de Colombia, se requiere avanzar en esta dirección. En tercer lugar, quisiera presentar sobre esas bases conceptuales y prácticas, qué hemos hecho y cómo lo hemos hecho, qué nos falta y algunas conclusiones generales.

Marco conceptual

En contraste con las teorías tradicionales de la administración pública hay tres corrientes de pensamiento en economía que sustentan la importancia de la gestión por resultados y de los presupuestos por

resultados para el mejoramiento del bienestar colectivo. Son ellas las teorías de la elección pública, la nueva economía institucional y la nueva gestión pública. No me voy a detener en esto mucho pero simplemente quiero señalar que cada una de ellas tiene unas propuestas muy concretas en relación con estos temas.

La elección pública introdujo los principios microeconómicos de racionalidad, competencia y comportamientos estratégicos en el análisis de los agentes públicos y los problemas en el Estado. En la medida en que asume que ciudadanos y funcionarios son agentes racionales, propone que las decisiones y los resultados de los agentes en el sector público pueden ser optimizados a través de incentivos y de la generación y uso eficiente de la información pública.

La nueva economía institucional, por su parte, provee un lente mucho más amplio para el análisis de los problemas del Estado, quizás lo que vale la pena resaltar es que para esta corriente de pensamiento las instituciones no son neutrales en relación con los resultados que obtiene la gestión pública. Si esto es así, entonces los resultados pueden ser optimizados si las instituciones se mejoran y esa es una conclusión muy importante como justificación de los mecanismos de gestión orientada hacia el logro de resultados. También aquí los incentivos son la clave para alinear las propuestas de los agentes y de principales, y eliminar los comportamientos oportunistas en la administración pública, los costos de transacción producidos por fallas de información.

Por último, la nueva gestión pública introduce un concepto adicional. Considera al ciudadano como un cliente de los bienes y servicios que provee el Estado y le reconoce la capacidad para exigir una provisión de esos bienes compatible con sus preferencias y expectativas. Esto permite proponer que se pueden mejorar los resultados en función de esos ciudadanos (clientes), si se hacen más transparentes los sistemas presupuestales incorporando mecanismos de seguimiento y gestión del gasto. Ahora bien, la nueva gestión pública propone tres niveles para mejorar la gestión del gasto, la disciplina fiscal, por un lado, de la cual se ha hablado ya -creo que Carolina Rentería la

directora del presupuesto señaló un poco este enfoque de los tres niveles-, la disciplina fiscal, la asignación de los recursos de acuerdo a las prioridades de política y la eficiencia y la efectividad en la provisión de los bienes y servicios públicos.

La disciplina fiscal por supuesto, tiene que ver con el cuanto, con los techos que se definen, el espacio en la economía y en las finanzas públicas para gastar durante una vigencia fiscal o durante un periodo de gobierno; y aquí quiero señalar simplemente que la discusión en Colombia en los últimos años se ha concentrado especialmente en este tema, todas las discusiones sobre las finanzas públicas y sobre el gasto público han estado centradas en la necesidad de preservar la disciplina fiscal y esto por supuesto no es extraño, porque el país viene desde hace largos años viviendo una situación fiscal deficitaria complicada.

Frente a la disciplina fiscal, la Nueva Gestión Pública propone los marcos fiscales como herramientas para garantizar una asignación global de gasto compatible con las posibilidades macroeconómicas. Una vez definidos los techos de gasto, frente a la asignación acorde con prioridades, es decir en que se gasta, propone los Marcos de Gasto de Mediano Plazo, herramienta que permite definir con mayor certeza hacia donde se van a dirigir los recursos en un escenario plurianual y por qué a esos y no a otros usos.

Finalmente, frente a la eficiencia y la efectividad en la provisión de bienes y servicios públicos, es decir, el cómo se gasta, propone dentro de este marco la incorporación de herramientas como los presupuestos por resultados y los sistemas de monitoreo y evaluación. Es bajo ese enfoque, que en el marco del proceso de modernización del Estado, la reforma de Gestión por Resultados ha venido proponiendo la introducción de estos elementos.

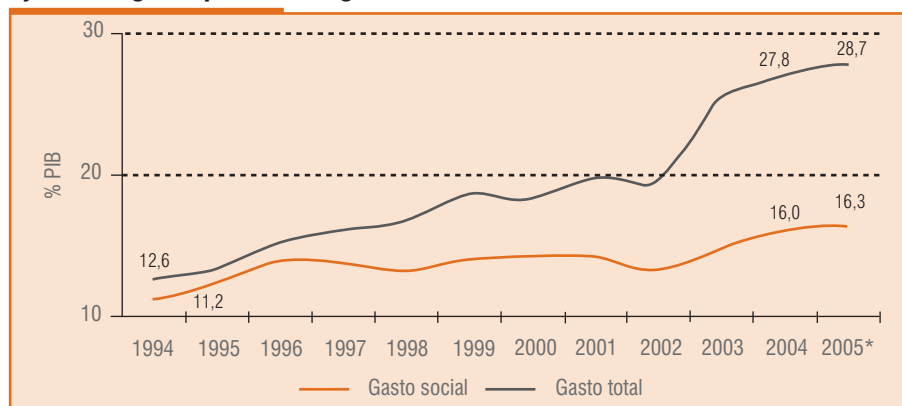
La evolución del gasto y sus resultados

Miremos ahora la justificación práctica. Colombia desde principios de los años 90 ha experimentado un crecimiento muy importante del

gasto público. El gasto total creció un 63,8% como proporción del PIB entre el año 1994 y el año 2005, paso de un 12,6% del PIB a un 28,7%. Como lo demuestra esta gráfica, el gasto social creció casi 40% al pasar de un 11,2% del PIB a un 16,3% durante ese periodo. Por supuesto que un gasto público de esta magnitud, sin un crecimiento similar por el lado de los ingresos, tenía que verse reflejado en una evolución deficitaria de las finanzas públicas. El déficit fiscal del sector público no financiero se deterioró durante todo el periodo 1991 – 1999 cuando llegó a un 6,2% de PIB. Desde entonces hasta el año 2005, aunque ha mejorado, la situación fiscal es todavía difícil. (Gráfica 1)

Gráfica 1

Ejecución gasto público vs. gasto social



Fuente: DNP – Dirección de Estudios Económicos- Dirección de Evaluación de Políticas Públicas

Un déficit de esa magnitud tenía que ser financiado con alguna otra fuente y eso es lo que explica la evolución del endeudamiento público en los últimos años. Nuevamente, aunque el nivel de la deuda se ha reducido desde el año 2002 hasta acá, sigue siendo muy alto: la deuda neta del sector público no financiero representa hoy un 45% del PIB.

El sentido comun indicaría que un gasto creciente que genera un déficit de esta naturaleza y un endeudamiento de estos niveles, tendría que verse, por lo menos, reflejado en unos mejores resultados. Hacia el

año 2002 esa fue la principal pregunta que nos hicimos: si el déficit ha crecido tanto, si el gasto ha crecido tanto y si la deuda ha crecido tanto para poder financiarlo, ¿cuáles son los resultados de ese incremento del gasto y del endeudamiento?. Las respuestas no eran muy claras, todavía no lo son en muchos sectores. Ejemplos de lo que pudimos encontrar en ese entonces son los que quiero mencionar aquí como elementos indicativos. El gasto en educación creció un 30% real entre el año 95 y el año 2000, pero la matrícula bruta oficial en el nivel básico aumentó solamente en un 18%. Los gastos hospitalarios crecieron un 113% pero el número de atendidos se mantuvo relativamente constante entre el año 96 y el año 2001.

Un estudio realizado por Planeación Nacional en el sector de agua y saneamiento básico mostró que, al año 2003 los recursos transferidos a las regiones desde 1996 habrían sido suficientes para alcanzar coberturas de 100% y 95% en acueducto y alcantarillado respectivamente. Sin embargo, en el año 2003 teníamos niveles de 88% y 73%, lo que reflejaba que, si bien ha habido avances importantes en el uso de los recursos públicos, todavía hay un espacio muy importante para mejorar la eficiencia de esa asignación y sus resultados.

Más recientemente, la Misión para la Erradicación de la Pobreza mostró estos datos por todos conocidos: 52% de los subsidios que otorga el Estado llegan a quienes menos lo necesitan y hay casos que son realmente alarmantes, como en pensiones donde el 94% de los recursos los reciben personas que no son pobres. Que la focalización del gasto en Colombia es aún inadecuada, no es extraño, es un fenómeno común a muchos países en desarrollo, Colombia no es atípico, no es la excepción, pero lo importante es que sigue siendo un problema no resuelto.

Todos estos aspectos demostraron para nosotros en el año 2002, la necesidad de empezar a pensar con mayor énfasis en el fortalecimiento de las herramientas gerenciales para mejorar los resultados del gasto.

Sinergia: Que hemos logrado y como?

¿Qué hemos logrado y cómo lo hemos hecho? En el marco de la reforma del Estado que se propuso esta administración, se incluyó dentro de uno de los 13 temas transversales que se abordaron, el tema de la gestión por resultados. El Director de Planeación lo señaló anteriormente, esta reforma se propuso tres objetivos: mejorar la eficacia y el impacto de las políticas y programas públicos, incrementar la eficiencia y la transparencia en la programación y asignación de los recursos y estimular el control ciudadano de la gestión pública.

Para eso, los esfuerzos se canalizaron hacia la reforma del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados –Sinergia. Ordenado por la Constitución de 1991 y creado en 1994, Sinergia había entrado en un largo período de estancamiento y su contribución a la modernización de la gestión pública venía siendo cuestionada desde múltiples frentes. Se propuso entonces una reforma en tres componentes. Primero, fortalecer los mecanismos de seguimiento a resultados y presupuesto por resultados, mejorando las herramientas, la tecnología y las fuentes de generación de información para mantener un conocimiento permanente sobre qué está pasando con los programas públicos, cómo están evolucionando las coberturas, cómo está evolucionando la calidad, qué está pasando con los recursos.

Se introdujo entonces por primera vez en el país, una metodología de presupuestación por resultados que implicó introducir nuevas clasificaciones del gasto público, especialmente de la inversión. Dichas clasificaciones programáticas permitieron al Gobierno y al ciudadano saber cuantos recursos se estaban destinando, por ejemplo, a una estrategia como la revolución educativa. El presupuesto financiero convencional no permitía hacer esas distinciones, entonces este tipo de innovaciones, aunque elementales, marcaron un cambio en la forma de entender el presupuesto público y sus resultados.

Un segundo componente importante, complementario a este, fue el de las evaluaciones de impacto. Se señaló también esta mañana que

muy pocos programas públicos venían siendo evaluados en términos del impacto real generado, y aquí se creó una nueva institucionalidad para definir una agenda cuatrienal y otra anual de evaluaciones de impacto, que a través de técnicas robustas de análisis, experimentales, cuasi experimentales, o de otra índole, pero científicas en todo caso, se permitiera conocer el impacto real de esos recursos.

Ahora bien, el seguimiento a los resultados del gasto y las evaluaciones de impacto, aunque importantes, son insuficientes si la ciudadanía no conoce los resultados. En consecuencia, era necesario un tercer componente para fortalecer los mecanismos de información y rendición de cuentas a la ciudadanía, para que los resultados del seguimiento, y los resultados de las evaluaciones de impacto fueran conocidos por el gobierno y los tomadores de decisiones de política, por el ciudadano y la comunidad académica interesada en los temas públicos. Solo de esta forma se concibe como posible una permanente retroalimentación a la gestión pública desde adentro y fuera del gobierno.

Un problema central que se quiso abordar con la reforma es la dificultad para cerrar adecuadamente el ciclo de la gestión pública. Conceptualmente, dicho ciclo se inicia en la planeación, tiene un reflejo en la presupuestación, define el marco para la ejecución de las políticas y recursos y, es el seguimiento y la evaluación la etapa que debe permitir cerrar el círculo.

En este aspecto cabe señalar que lo que encontramos en el diagnóstico inicial en 2002, es que buena parte de lo que se planea no necesariamente se ve reflejado en el presupuesto anual. Los Planes de Desarrollo en Colombia, o por lo menos en los últimos cuatrienios, se volvían muy importantes durante el primer año de administración, cuando hay una discusión con el Congreso, hay una discusión pública sobre el plan de gobierno, pero en el segundo, tercer y cuarto año, ya no eran importantes porque el presupuesto empezaba a alejarse de las prioridades establecidas en ese Plan. Esto puso en evidencia para nosotros las diferencias entre estas dos fases del ciclo que no se encuentran aún debidamente cerradas bajo algún mecanismo.

Esta situación nos llevó a plantear un nuevo arreglo institucional para el Sistema Nacional de Evaluación. En éste, el CONPES se convirtió en la máxima instancia de formulación y decisión de políticas en materia de evaluación. Es quien aprueba una agenda cuatrienal y una agenda anual de evaluaciones de impacto. Así mismo, se creó un Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados del que hacen parte la Presidencia, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y los ministerios respectivos. Esta instancia que parece elemental ha permitido generar un canal para cruzar la oferta y la demanda de información entre las instituciones públicas. A través de este los presupuestadores pueden, hacer explícitas sus necesidades de información sobre ciertos programas públicos para que los técnicos sectoriales y los académicos se encarguen de producir análisis confiables.

Hay algunos programas públicos que llevaban 30, 40 años funcionando y nunca habían sido evaluados. Año a año se les siguen asignando partidas presupuestales, incluso crecientes, y nadie se preocupaba por los resultados de ese gasto, nadie los evaluaba. Al mismo tiempo, muchas evaluaciones nunca eran conocidas por quienes requerían la información, se convertían en ejercicios puramente académicos y no incidían en las decisiones de política y mucho menos en las decisiones de asignación del presupuesto.

Entonces, el arreglo institucional planteado fue determinante. Otro ejemplo de ello fue el papel atribuido a la Presidencia de la República. La participación de esta instancia ha permitido en el caso de esta administración, establecer una muy clara alineación entre lo que fue la propuesta del Presidente en su campaña, los 100 puntos del manifiesto democrático, lo que quedó establecido dentro del Plan de Desarrollo (aprobado como una ley de la República), y los resultados que el Gobierno día a día le va entregando a la ciudadanía. Establecer esa relación era muy importante y la Presidencia, vale decirlo, ha jugado un papel central en la medida en que jalona con un poder político importante a todas las instancias para que se muevan en la dirección establecida y respeten esas líneas de acción.

Ahora bien, para poder llevar todo esto a la práctica hay una serie de acciones complementarias que había que desarrollar. Por un lado, era necesario desarrollar metodologías y ponerlas en marcha, no solo las de presupuestos por resultados sino las de evaluaciones; cómo evaluar, cuándo evaluar, con qué criterios, llevar a cabo la definición de indicadores.

Una serie de metodologías que era necesario definir e implementar dentro de la administración pública para algo muy importante, unificar el lenguaje. Poner a hablar a todas las instituciones y los funcionarios públicos el mismo lenguaje. Usar los mismos conceptos e instrumentos para los propósitos de orientar la gestión a resultados. Por otro lado se requería, y se requiere aun, y es en lo que estamos, fortalecer las capacidades de la administración pública para evaluar mejor sus programas, para definir mejores indicadores de los programas y las políticas públicas. Aquí se han desarrollado una serie de acciones para generar capacidades al nivel de todas las entidades del sector público, especialmente en los niveles que planean y definen el presupuesto público al interior de cada sector o entidad.

Era necesario crear herramientas tecnológicas, el SIGOB por ejemplo fortaleció los mecanismos de rendición de cuentas. No es que no existieran, si no que se habían vuelto prácticamente irrelevantes. El informe anual del Presidente al Congreso por ejemplo; éste se había convertido en un mecanismo poco informativo. Básicamente lo que pasaba es que las entidades públicas, a la hora de tener que cumplir con el requisito de informarle al Congreso sobre los resultados, acumulaban una serie de documentos que habían producido durante el año, se mandaban a impresión y se le entregaban al Congreso.

En realidad era muy difícil para los congresistas encontrar ahí una relación entre lo que propuso el Gobierno y lo que estaba haciendo, eso nos llevó a hacer una reforma de esos mecanismos, a darle una importancia a la rendición de cuentas formal y a elaborarlos en un lenguaje que le permitan a los congresistas hacer una mejor labor

de control político, tener mucha más información sobre lo que esta pasando, sobre lo que el Gobierno está entregando. Junto con eso, a través del SIGOB en línea, hoy los resultados están disponibles en tiempo real para cualquier ciudadano. Se producen reportes virtuales permanentes sobre los resultados de los principales programas, y algo importante, se estimuló la conformación de alianzas con organizaciones del sector privado y la sociedad civil para que ellos demanden la información, la usen, la conjuguen con otra información propia y produzcan sus propios análisis, sus propios balances sobre los resultados de la gestión del gobierno.

Finalmente dos elementos. Se propuso pilotear en el nivel territorial las herramientas implementadas para buscar acciones de réplica de estos mecanismos en gobernaciones y municipios, de esta forma, una vez ajustadas bajo un esquema de demanda los municipios que quieran entrar en un proceso de modernización, pueden hacer uso de estas innovaciones.

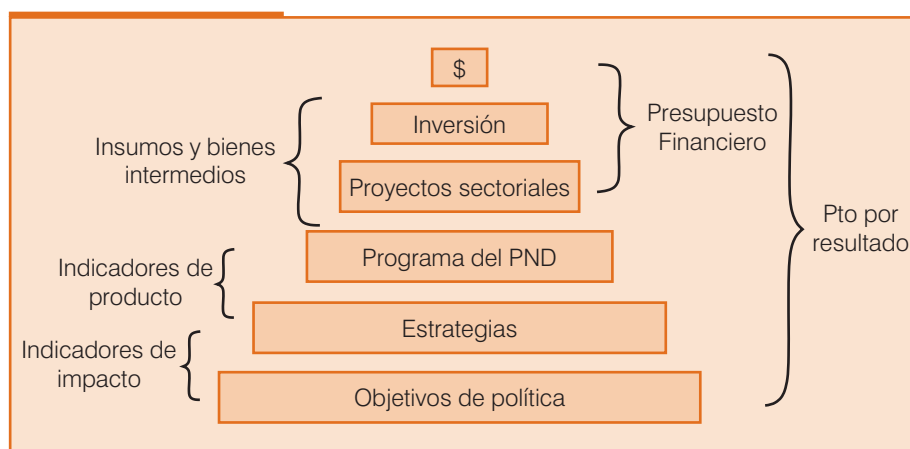
Por último, los presupuestos por resultados. En este aspecto, comienzo por señalar un concepto, que me parece muy importante además en el marco de lo que hemos visto ya hasta aquí. El presupuesto por resultados se incorpora al trabajo que hemos hecho hasta ahora, como una herramienta de gestión adicional, concibe a las entidades del sector público como unidades gerenciales con la misión de generar valor público para los ciudadanos.

Un presupuesto financiero convencional solo permite al ciudadano y al congresista mirar la información por rubros funcionales de gasto, el Ministerio de Educación tanta plata, para el ICETX tanta plata, pero no le permite saber cuánto se destino realmente para ampliar la cobertura, cuánto para mejorar la calidad, cuánto para mejorar la eficiencia del sector; por qué no contienen clasificaciones programáticas del gasto, porque no interesa al ejercicio financiero esa información. El presupuesto por resultados incorpora esos elementos, y con la inclusión de indicadores de producto y de impacto permite, entre vigencias

presupuestales, mirar la evolución de los programas por medio del uso de esos recursos. Ese es el valor agregado. Es importante señalar aquí, que el Presupuesto por Resultados no pretende sustituir el presupuesto financiero convencional, porque el presupuesto financiero tiene unos propósitos, pretende complementar ese presupuesto con información adicional. (Gráfica 2)

Gráfica 2

El presupuesto por resultados



Fuente: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas

La metodología definida para este ejercicio nos permitió elaborar un modelo e incorporarlo como anexo en el último presupuesto que se presentó al Congreso. En este anexo uno puede ver cuál es el objetivo, la estrategia, el programa y los indicadores del Plan de Desarrollo, y con éstos últimos se puede medir el resultado de una asignación. Esta información adicional permite establecer una relación entre los resultados físicos y los recursos asignados tanto al presupuestador como al ciudadano y al congresista.

Ahora bien, esta información se ha dispuesto en un sistema llamado SIGOB, el Sistema de Seguimiento a los Resultados y a las Metas y del

Gobierno. Básicamente lo que se hizo fue diseñar un módulo en el cual el ciudadano y el funcionario público puedan encontrar las asignaciones del presupuesto de inversión por cada uno de los objetivos del Plan de Desarrollo, y por cada una de las estrategias asociadas a ese objetivo, en cada uno de los programas asociados a una estrategia, e incluso se llega hasta el nivel del proyecto, que se encuentra en la ley de presupuesto. Desde estos, la unidad básica de presupuestación, se trata de establecer una relación con los objetivos y estrategias del Plan vinculando dos sistemas, el Sistema de Seguimiento a la Inversión Pública y el Sistema de Seguimiento a Resultados – SIGOB. Con ello, el ciudadano o el funcionario podrá pasar de un sistema al otro con facilidad, si quiere conocer el proyecto, en el proyecto puede llegar a conocer cual fue la contribución del mismo, hasta el mayor objetivo de política del Plan o al revés. Llegar desde el nivel de objetivos de política, a saber cual es el proyecto específico que esta contribuyendo a este resultado.

El SIGOB nos permite establecer entonces cuál es la apropiación vigente, cuáles los compromisos y cuáles los pagos para cada una de las estrategias del PND -incluso si entramos a cada una de esas estrategias-, para cada programa y en cada meta específica. Igualmente nos permite ver cuál es la evolución en el resultado físico, un ejemplo, los nuevos cupos generados en educación básica, estableciendo unas líneas de base en el principio de la administración y la evolución anual con las metas anuales y los resultados que se han ido logrando y los resultados que se espera obtener, de manera que uno pueda establecer una relación entre el resultado físico y los recursos asignados e igualmente conocer, no solamente las fuentes del Presupuesto General de la Nación, si no las otras fuentes de recursos que se destinan para lograr estos propósitos (Sistema General de Participaciones, Regalías, etc).

El proceso para la definición de metas e indicadores es muy sencillo. Los ministerios definen al inicio de la administración, con el apoyo técnico de Planeación Nacional, unas metas asociadas a los objetivos

y estrategias del Plan de Desarrollo y con base en esas metas es que, a partir del año 2005 se empezó a tratar de establecer una relación entre la asignación que el ministerio solicita a Hacienda y a la Dirección de Inversiones Públicas en Planeación y el logro obtenido por el sector. Se reactivó una instancia que existió hace unos años, los comités funcionales de presupuesto y se adicionó a ellos la función de definir las metas que cada ministerio espera alcanzar. Por ejemplo, 400 mil nuevos cupos escolares, 80 hospitales reestructurados, 1000 kilómetros de carreteras pavimentadas, etc. En la definición se conjugan criterios técnicos con análisis de la real capacidad institucional de un sector para lograr esos resultados, teniendo en cuenta las ejecuciones históricas. Una vez hecho eso, una inversión definida por metas del Plan Nacional de Desarrollo, es lo que nosotros llamamos el presupuesto de inversión por resultados y esa información es la que montamos en el sistema al cual tiene acceso el ciudadano en tiempo real.

El proceso es definición de metas, validación con los ministros y sus equipos técnicos, y registro en el sistema. Porque si no se hace con ellos y sus equipos técnicos, existe la posibilidad de que, simplemente el ministro no asuma un compromiso político sobre esas metas. Esto fue un cambio institucional importante, la definición de metas al principio de la administración se hizo con los ministros y sus equipos técnicos, teniendo en cuenta las restricciones políticas, institucionales y la disponibilidad de recursos. Una vez definidas se llevaron al Consejo de Ministros, ahí se discutieron con el Presidente y se aprobaron. Una vez aprobadas se imprimieron cartillas sobre las metas, los compromisos que la administración había establecido cumplir durante los 4 años y quedaron registradas en una memoria (pública) impresa, justamente para evitar los incentivos de que se cambien las metas cuando no hay buenos cumplimientos. Ahí esta la memoria de las metas que el Gobierno se planteó desde el primer momento y cómo las ha venido cumpliendo, en los casos en que las metas no se cumplen de acuerdo con lo esperado, no se pueden reducir, simplemente se tiene que explicar porqué razón no se han podido cumplir y eso se explica dentro del sistema.

La información de metas se carga en un formato que se conoce como el plan indicativo sectorial donde están las actividades, metas, propuestas y en cada entidad existen unos gerentes de metas, unas cabezas sectoriales y unos equipos técnicos, que son los encargados. Estos responsables aparecen con nombre propio en el sistema para el ciudadano, para evitar que la información que se cargue sea de mala calidad.

Yo señalaría eso como lo más importante, hay todo un proceso detrás de capacitación y fortalecimiento a estos equipos en las entidades, para que permanentemente carguen la información. Con esto, el presupuesto de inversión por resultados ha permitido producir unos reportes, tanto para el Gobierno, el Congreso y la ciudadanía, donde se puede ver el cumplimiento físico y presupuestal por objetivos del Plan de Desarrollo.

Por supuesto que aquí todavía hay unos problemas de información muy complicados. El sistema demanda información de calidad y produce información de calidad. Este es un fin en si mismo, un proceso hacia donde estamos avanzando, un desarrollo que tomará tiempo y que implica, como se señaló esta mañana, cambios culturales dentro de la administración.

¿Qué falta en PPR?, completar el presupuesto de inversión por resultados con el presupuesto de funcionamiento para poder darle al Congreso un insumo completo sobre los resultados del gasto. Adicionalmente, generar o resolver los problemas de información señalados que todavía existen en algunas líneas de base y que antes no existían. Si se empieza a recabar esa información en los próximos años vamos a tener series históricas y líneas de base sobre los principales indicadores, como resultado de la gestión pública.

Hay otra fase, que llamaríamos fase de institucionalización. Nosotros no hemos hecho reformas al estatuto presupuestal en esta dirección, ni existen normas que exijan a las entidades rendir cuentas por sus resultados o evaluarlos. Incorporamos unas propuestas en este

sentido en el estatuto orgánico, porque vale decir, es exótico que en un país como Colombia el estatuto orgánico no diga absolutamente nada sobre la calidad del gasto. Se habla de cuánto se debe asignar, cómo se deben distribuir esos recursos, pero no se dice nada sobre la calidad que los resultados de ese gasto deben tener. De manera que una normalización en ese sentido nos parece muy importante y hemos estado trabajando en esa dirección.

Desafortunadamente el estatuto orgánico que se presentó no fue aprobado como se planteó, pero hay que trabajar en esa dirección, igual que en el tema de rendición de cuentas. Hoy en día, la rendición de cuentas sigue siendo bastante fragmentada, dispersa, con mecanismos todavía de calidad insuficiente. Ahí hay que trabajar, definir una política muy clara de cómo los gobiernos deben rendir cuentas a la ciudadanía, recogiendo las herramientas que merezcan la pena de estos avances. Algo que vimos en la presentación del caso chileno, que nos parece muy importante, es la incorporación de incentivos presupuestales, de cualquier naturaleza, pero incentivos presupuestales que ayuden a la gestión pública, a estimularla, a hacer mejor la tarea, a gastar mejor.

Hay una innovación interesante en el caso de Chile que es la de los fondos concursables, donde se crea una bolsa de recursos para aquellas entidades que evalúan sus programas y que en las evaluaciones demuestran tener buenos resultados. Finalmente, el reto está en la réplica de las herramientas gerenciales para mejorar el gasto en el nivel local, porque, la verdad es que este país se descentralizó hace mucho tiempo, y el gasto real está en las regiones. Entonces es allá en donde hay que mejorar las herramientas gerenciales para gastar bien, vale la pena, es muy importante hacerlo en la nación, pero hay que pensar seriamente en mejorar el gasto público en las regiones.

Conclusiones

El presupuesto por resultados es un paso importante en la introducción de herramientas modernas de gestión del gasto en Colombia, pero

es aún insipiente. Creo que en eso hay un acuerdo entre las tres presentaciones que se han hecho en esta sesión, se debe incluir funcionamiento y debe normatizarse un poco más.

Las reformas al presupuesto deben buscar articular tres herramientas que no están creadas o no fueron inventadas para andar cada una en un camino independiente, el marco fiscal de mediano plazo, el marco de gasto de mediano plazo y las herramientas de monitoreo y evaluación. La adopción de estas herramientas debe servir para romper el ciclo de respuestas y asignaciones inadecuadas, más aun ahora cuando nos proponemos cumplir con las metas de desarrollo del milenio y las metas de 2019. Estas herramientas gerenciales, vale la pena señalarlo también, son un reflejo del cambio que vive la función tradicional del Estado en los días modernos y son herramientas que deben contribuir a asegurar la sostenibilidad fiscal.

Termino simplemente recordando una frase reciente de Joseph Stiglitz, : “los gobiernos que aprendan a manejar de manera estratégica el gasto, son los que resistirán las tormentas fiscales que se avecinan en el horizonte de un mundo globalizado”.

Capítulo 4

Panel de discusión

Seminario Internacional 

Transparencia Fiscal:

Presupuesto por resultados y
calidad del gasto público



>> Eduardo Wiesner

Exministro de Hacienda

He organizado mi presentación alrededor de los siguientes dos temas. Uno, el de la “presupuestación” por resultados pero lo voy a abordar desde la perspectiva macroeconómica. Advirtiéndolo así, estoy simplemente buscando complementar el énfasis que se ha hecho con toda razón en la “presupuestación” por resultados a niveles sectoriales, de proyectos de inversión o de programas.

Como segundo tema, quiero referirme a algo que en ocasiones resulta elusivo y difícil de precisar. Me refiero a lo que se ha dicho sobre la importancia de las instituciones. Sobre la importancia de su credibilidad, transparencia y sobre su capacidad de transmitir correctamente el contenido de las políticas públicas. Dentro de este contexto me referiré a algo que a veces se subestima, a saber, la interacción entre las instituciones, los marcos regulatorios de su interacción. En resumen, voy a integrar los dos conceptos, el de la presupuestación por resultados a nivel sectorial y o micro-institucional, de una parte, y a nivel macroeconómico, de otra.

La “versión reducida” de mi mensaje, es que el cumplir el resultado fiscal y macroeconómico es lo prioritario por dos razones. Primero, para proteger la estabilidad de precios y del sector financiero y segundo, para fortalecer el significado y alcance económico del ejercicio de “presupuestar por resultados”. En breve, sin restricción macroeconómica que quiere decir, sin restricción presupuestal y fiscal ex ante; el significado del “logro” de resultados presupuestales específicos sectoriales o microinstitucionales puede quedar comprometido.

Haré referencia a un desarrollo que ha tenido lugar en América Latina, con respecto al resto del mundo en general durante el periodo de 1960 al 2000, algo, asombroso de enorme importancia histórica y geopolítica. Durante este periodo el ingreso per cápita de Asia creció

al 4.5% en promedio por año. Durante esos mismos cuarenta años, la cifra comparable en América Latina fue del 1.5%, lo que equivale a un tercio del crecimiento asiático. Cómo es posible que durante 40 años una región tan importante del mundo crezca un tercio de otra con condiciones económicas iniciales no tan distintas. ¿Qué explica esto?

Hay dos explicaciones tradicionales e interdependientes. Una es el “punto de partida” de la distribución del ingreso en América Latina que no es el más propicio para que esta región pueda adoptar las políticas y reformas indicadas para crecer más rápido. Esa es la teoría de la pobreza y de la distribución del ingreso que, en el caso de América Latina, está entre las más inequitativas del mundo.

Esta explicación es la que ha venido teniendo más acogida en los últimos 10 o 15 años y ya se empieza a trabajar sobre ella, en términos de mejor investigación y cambio de políticas. Pero no es sobre esta explicación donde haré énfasis en mi presentación. Lo voy a poner en la otra explicación, en la otra gran falla de nuestra región, a saber, la enorme volatilidad macroeconómica de América Latina.

Advierto que no voy a hablar de Colombia ni de ningún país en específico. Estaré hablando de la perspectiva en América Latina donde hay otra estadística sumamente interesante. Entre 1998 y el 2002, que no es un período corto, el crecimiento per capita de América Latina fue prácticamente cero. Esta es una cifra que debería generar gran alarma.

¿Cómo es posible que en un continente durante 4 años el crecimiento sea 0? Gran parte de la explicación de la diferencia entre crecimiento de Asia y América Latina radica en la alta volatilidad macroeconómica de la región. Aquí entra a jugar el tema de las instituciones, de la credibilidad, de los incentivos y de la información, del rol que tiene que tener el Estado frente al consumidor, cliente o a los mercados, y ahí es donde creo que debemos prestar especial atención.

El punto de fondo es el siguiente. Si uno mira lo que pasó en los últimos 10 años en América Latina, encuentra que ha habido crisis

macroeconómicas en casi todas partes. En Chile, Colombia, Perú, Venezuela, Argentina y en México. Uno detecta algo sumamente importante en todos los casos, el costo más alto del ajuste se derivó de la tensión, la clara fricción y la insuficiente complementariedad entre dos frentes de política económica, la fiscal y la monetaria.

En los casos de Chile, Costa Rica, Venezuela, Colombia y Perú, en casi todos, aunque con distintos grados de intensidad, la tensión y las posibles fallas de “coordinación” entre estos dos grandes “principales” de la política macroeconómica, tuvieron origen en gran medida en las diferencias de responsabilidades políticas, de la insuficiente compatibilidad de incentivos, en asimetrías de información y de la forma como se interpretaba esa información. Es decir, en lo que se podría llamar fallas institucionales.

Pero es posible terminar en una tónica positiva; y es que se está aprendiendo, por lo que seguramente las cosas saldrán mejor la próxima vez. Pero tenemos que entender muy bien qué es lo que pasa cuando ocurre una crisis. Tenemos que tener un record “evaluable” de lo que hace cada institución; por qué lo hace, en qué momento, cuáles son las reglas que regulan los procesos de decisión y finalmente ¿qué determina la selección de una u otra opción?

En mi opinión y para vincular todo esto con el tema con el cual comencé, el de la importancia de las instituciones, en casi todas las instituciones de extrema volatilidad macroeconómica durante los últimos años en América Latina, el origen de los costos más altos se puede encontrar en su falta de credibilidad. Y donde los costos de los ajustes fueron menos onerosos, fue donde la credibilidad de las instituciones llevó a los mercados a ser “socios” y a jugar un juego más “cooperativo”.

Resumo y cierro contestando la siguiente pregunta hipotética. Dentro del contexto de lo expuesto, ¿qué haría usted, qué recomendaría? Mi reflexión sería la siguiente; América Latina ya ha logrado mucho en los últimos diez a quince años en materia de descentralizar la Banca Central

y en darle mayor autonomía a una instancia técnica e institucional para la formulación de la política monetaria. Y eso ha funcionado mucho mejor que antes y explica mucho de los buenos resultados que hay en términos de menor inflación, por ejemplo.

En el campo fiscal probablemente va a haber que hacer algo parecido. Durante los próximos cinco a diez años habrá que *mutatis mutandi*, hacer en el frente fiscal algo análogo a lo que se hizo en el frente de la política monetaria. Los detalles de todo eso irán surgiendo dentro del contexto de las historias políticas de cada país. Pero confío en que será la dirección en que se moverá el proceso de reforma macroeconómica y presupuestal en América Latina.

En el caso particular de Colombia, afortunadamente eso ya en cierta forma se empezó con el CONFIS hace muchos años. Lo que hemos visto en este Seminario es un camino en esa dirección. Así que probablemente, lleguemos a tener una Banca Central “descentralizada”, un sector fiscal “descentralizado” y una mejor presupuestación por resultados tanto a nivel macroeconómico global como sectorial, por proyectos o por programas. Ambas reformas parecen indispensables para que la “presupuestación por resultados” de resultado.

>> **Juan Carlos Ramírez**

Ex Director Departamento Nacional de Planeación

Alcances y economía política de las prácticas presupuestales

El ejercicio de mirar temas de transparencia y presupuestación por resultados, no exige solamente evaluar la voluntad o la iluminación de unos funcionarios, o el resultado de algunas exigencias legales. En realidad es el resultado de múltiples procesos de fortalecimiento de la democracia, de un mejoramiento en los

niveles educativos y en los niveles de información; es el resultado de múltiples avances técnicos en materia de evaluación y obviamente una imposición de los rigores de la escasez de recursos.

Lo que se pretende es que haya un conocimiento público sobre el uso de los recursos públicos. Pero en esta sola frase hay múltiples derivaciones posibles, conocimiento e información, pero también es escrutinio; el conocimiento público alcanza múltiples dimensiones: a los técnicos, a los políticos, e incluso, al público universal. De otra parte, el uso de los recursos también tiene muchas connotaciones: su destino, gestión, impacto y el cumplimiento en los objetos del gasto.

La tradición de transparencia y evaluación ha tenido múltiples caminos y expresiones, desde reglas macro fiscales, como las que presenta Eduardo Wiesner, técnicas de planificación plurianual, de agregación y presentación de los presupuestos, de ejercicios de divulgación y de transparencia y finalmente, las más recientes de modernización en la gerencia pública, flexibilidad más asociada a resultados. En el caso de Colombia y en general en Latinoamérica se ha avanzado, desde los ejercicios de transparencia y asignación del gasto público en escenarios de escasez de recursos para mejorar la eficiencia en su uso, hacia unos componentes de la evaluación de resultados y de transparencia pública que miran más la eficacia y el impacto, no solamente del gasto en un proyecto, sino de dimensiones generales de las políticas.

En el escenario latinoamericano esto presenta múltiples formas y dimensiones en su aplicación, en los instrumentos, en su historia y en la institucionalidad. El punto que despierta más inquietudes, es que naturalmente, cuando se aplican estos instrumentos en épocas de escasez de recursos, la actitud inmediata de los administradores públicos de las diferentes agencias es la de reacción y temor, porque es una evaluación en general aplicada al recorte de los recursos. En épocas de vacas gordas o de menos penuria, la evaluación adquiere una dimensión más interesante, la de aprendizaje y mejoramiento

continuo, tanto del conjunto de la inversión como de la acción en cada una de las agencias y propósitos. Naturalmente, las evaluaciones cuestan y en épocas de pocos recursos, en general, son percibidas como inoficiosas. Dado que los recursos dedicados a la evaluación son pocos, sería importante que en la cultura de evaluación que se ha ido adquiriendo, se estableciera también una regla de proporción mínima de recursos, relativa al total del gasto o la inversión, que deben ser dedicados a la evaluación en forma permanente.

Los procesos para implantar los mecanismos de evaluación de la gestión pública y del presupuesto en América Latina no han sido lineales; de hecho, los procesos iniciados en Chile desde los 90, tuvieron en ese país una época de recesión, para luego ser fuertemente adoptados a partir del año 2000. Igualmente, en Colombia hay un proceso desde las restricciones del gasto público a finales de los 80. Luego de la Constitución de 1991 hay un florecimiento, luego una época de retracción y finalmente los avances recientes. Este curso no lineal depende además, de aspectos técnicos y fiscales, fundamentalmente de arreglos políticos que no se han resaltado suficientemente.

Si bien es muy importante introducir indicadores de gestión y medición de los resultados de gestión y de impacto, estos no constituyen leyes ni dictaduras sobre las decisiones de inversión pública; no son los únicos instrumentos para tomar decisiones en inversión pública. Los casos de Chile y Brasil ilustran cómo el resultado de un indicador, pudiendo ser igual en dos programas, no siempre conduce a la misma decisión, dado que las decisiones incorporan, además de los elementos técnicos de ese indicador, una decisión política.

En Colombia se ha avanzado al igual que en América Latina, en buenas prácticas en este sentido: cultura de la evaluación en diferentes niveles de los gobiernos y una visión más comprensiva de las evaluaciones. Muy importantes son la externalización de la función de la evaluación o la complementación entre evaluaciones internas de las agencias del Estado con agentes externos, que generan una legitimación de esas

evaluaciones, un aprendizaje mutuo entre evaluadores y agentes de gobierno, y muchos avances en la difusión de las evaluaciones. En Colombia todavía falta avanzar en la visión de evaluar para aprender.

Los casos de Chile y de Brasil se presentan como dos modelos alternativos de la institucionalidad de los procesos de evaluación de gestión por resultados. En Colombia el modelo es en cierto modo sencillo; se podría calificar como intermedio, con la corresponsabilidad de Planeación y Hacienda. Estos casos, con sus éxitos y debilidades, dejan ver en primer lugar, que no hay una fórmula única de organización institucional para proveer una mejor evaluación y un mejor resultado. La separación entre Planeación y Hacienda, donde a veces hay coordinación y a veces disputa, tiene una dimensión muy interesante de aprendizaje y de buenas prácticas en el ejercicio del gobierno; el doble chequeo, el balance entre la entidad encargada de las finanzas y el equilibrio y la entidad encargada del desarrollo; de quienes se ocupan intensamente del corto plazo y los que se ocupan del largo plazo y buscan dar continuidad a las inversiones públicas por encima de las contingencias de corto plazo, y que, en el caso de Planeación, pretenden una mirada integral sobre el conjunto de las inversiones públicas, así como miradas transversales, como la regional.

Este modelo no deja de tener dificultades, como esa separación difícil desde el punto de vista técnico, conceptual y de evaluación, entre los presupuestos de inversión y de funcionamiento, en donde la frontera es bastante difícil de establecer. Pero el reto más importante, además de buscar un mejor arreglo institucional siempre posible, es encontrar en el presupuesto un gran acuerdo político y público, y no solo un instrumento de negociación entre estamentos públicos (ejecutivo y legislativo), o entre sectores, o entre intereses nacionales y regionales, o incluso entre regiones. Esto, muy fácil de expresar y muy difícil de lograr, está en el fondo de la cultura pública de un país, pero allí es donde se puede encontrar la explicación de por qué un modelo funciona bien en un sitio y otro modelo funciona bien en otro.

En Colombia, la concentración de autoridad tecnocrática alrededor del presupuesto particularmente el de inversión, en gran medida, se debe a la falta de un gran acuerdo político, general y amplio, obviamente no siempre homogéneo. Falta ese acuerdo en el Congreso. Por ello, Planeación y la tecnocracia, de cierta forma terminan ejerciendo la gran definición sobre el presupuesto, que busca la continuidad de las inversiones en el largo plazo. El mejoramiento de los acuerdos políticos nacionales permitiría aprovechar mejor esos dictámenes tecnocráticos.

>> **Juan Camilo Restrepo**

Ex Ministro de Hacienda

En primer lugar mis agradecimientos a los organizadores de este importante seminario por la invitación y felicitaciones por la organización del mismo. Yo voy a hacer unas reflexiones, si ustedes me lo permiten, un poco diferentes a las que hemos escuchado a lo largo de la mañana.

Quiero poner un telón de fondo que es el marco jurídico de la presupuestación. Porque en temas presupuestales si no se tiene muy claro el camino jurídico a seguir, se corre el riesgo de caer en los buenos propósitos, pero no en las buenas realizaciones. Más aun, la escuela conocida como de las “escogencias colectivas” recomienda, que el gran pacto fiscal y presupuestal de un país debe hacerse en torno a normas de altísima jerarquía, muy poco susceptibles a cambios. Para que sean estables, para que sean realmente un marco permanente que rijan tanto a los administradores públicos como a los congresistas.

En ese orden de ideas quiero comenzar por comentar que me parece muy plausible lo que nos contó hoy la Directora de Presupuesto: que se ha dictado un decreto reglamentario del estatuto orgánico de presupuesto, que fue expedido el 28 de diciembre y que nos explicó las grandes líneas del mismo. Creo que es un decreto que

tiene avances muy grandes. Pero el mensaje que quisiera dejar en esta breve intervención es que sería una lástima para Colombia no insistir en darse un estatuto orgánico del presupuesto, moderno, verdaderamente armónico, integral y modernizante.

Quiero retomar, por ejemplo, lo que decía el doctor Castro de cómo es sorprendente que el estatuto orgánico que tenemos en este momento ni siquiera haga una alusión, por mínima que sea, a la importancia de evaluar el gasto público y a la gestión presupuestal por resultados. Entonces, todo este andamiaje jurídico de la presupuestación por resultados lo estamos montando en torno a unas normas de menor jerarquía, más precarias, que hoy son y mañana pueden no serlo, que pueden cambiar y no las estamos estableciendo con esa estabilidad y ese alto nivel que deberían tener.

Los países que se han dado últimamente unos estatutos presupuestales modernos, han recurrido siempre a modernizar sus estatutos orgánicos del presupuesto. Así lo hizo Francia, por ejemplo. En Francia, después de algunas inquietudes que tuvieron porque estaban incumpliendo el tratado de Maastricht, una de las medidas que tomaron fue precisamente modernizar, después de un trabajo muy intenso, el estatuto orgánico del presupuesto que era una ordenanza que había sido expedida simultáneamente con la Constitución del 58. Después de 40 años se acaban de dar un estatuto orgánico modernísimo y de alta jerarquía jurídica. Es decir, que no puede estar cambiándosele hoy o mañana, sino que tiene una gran estabilidad. Que en el caso nuestro, en el caso de Colombia, es una estabilidad casi constitucional.

Yo quiero hacer énfasis en que el artículo 349 de la Constitución, que dice que durante los primeros tres meses de cada legislatura y “estrictamente de acuerdo con la ley orgánica”, el Congreso discutirá y expedirá el presupuesto general de rentas y la ley de apropiaciones.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional al encontrar un anclaje en la Constitución misma a la ley orgánica del presupuesto, ha dicho: es

una ley que es cuasi constitucional. Por eso, cuando un presupuesto aparece en su preparación, en su trámite, en su aprobación o en su ejecución reñido con el estatuto orgánico del presupuesto, puede ser declarado inconstitucional, como si estuviera riñendo con la Constitución misma. Porque la Constitución hace expresa referencia a ese estatuto orgánico, caso único en las leyes en Colombia.

Resulta que el estatuto orgánico nuestro es, dentro de las leyes orgánicas, probablemente la menos orgánica de ellas. Una ley orgánica dice cómo se hacen las otras leyes. Por ejemplo, existe la ley 4° de 1992 que regula el trabajo del Congreso, dice cómo el Congreso hace las leyes. Existe una ley orgánica de la Justicia; y existe la ley orgánica del presupuesto que lo que dice es cómo se hace el presupuesto, cómo se prepara, cómo se discute, cómo se ejecuta, cómo se controla y cómo se finiquita.

Es la menos orgánica de las leyes que tenemos, hasta el punto que hoy en día lo que llamamos estatuto orgánico del presupuesto, lo conforma un abigarrado y disímil conjunto de normas. Por ejemplo, el estatuto orgánico del presupuesto, al cual nos referimos usualmente, es el decreto 111 de 1996 que compendió tres leyes orgánicas del presupuesto que habían sido dictadas en épocas diferentes; ahí vamos ya en tres leyes. Luego vino la Ley 617 del 2000 y la 819 del 2003, conocida como de “responsabilidad fiscal”, que afortunadamente también tiene el rango de estatuto orgánico del presupuesto. Es decir, el estatuto orgánico del presupuesto, hoy en día, es el amalgamamiento de cinco leyes dictadas en épocas diferentes, con unas carencias muy grandes de modernidad y de actualización, como que siendo el estatuto mayor de la presupuestación en Colombia no hace ninguna alusión siquiera a los temas que hemos estado hablando hoy, como lo recordaba el doctor Castro.

El mensaje que hoy quiero dejarles, y muy especialmente a la Directora de Presupuesto, es que no desfallezcan en el empeño de tramitar un estatuto orgánico nuevo. Se han hecho muchos intentos,

pero por problemas del trámite parlamentario fracasó el proyecto en la legislatura pasada. Pero esta debía ser una de las grandes reformas, si hay voluntad política, que tienen que estar en la agenda del país.

No quiero subestimar ni quitarle importancia al decreto reglamentario que se ha dictado. Pero este es un decreto reglamentario que por su misma naturaleza tiene una limitación en sus alcances. Hay muchas cosas que se detectaron en los estudios preliminares que se hicieron para la actualización del estatuto orgánico, pero no es el momento ni hay tiempo de recapitularlos ahora.

Sólo quiero mencionar dos o tres: nuestra Constitución, que privilegia y tutela en grado extremo el gasto público social, dice en su artículo 350: gasto público social será lo que diga el estatuto orgánico del presupuesto. La Constitución entonces, no nos dijo qué era lo que entendía por gasto público social; va uno a la definición del presupuesto, de la ley orgánica del presupuesto y ahí encuentra de todo. Encuentra desde los objetos típicos, de los cuales no hay controversia que son gasto público social, como la educación, la salud, el saneamiento ambiental, hasta una expresión que tiene el artículo 41 del estatuto orgánico del presupuesto que dice: “y los demás gastos que tiendan al bienestar general de los colombianos”. Obviamente todo gasto se supone que tiende al bienestar general.

Entonces, estamos llegando a la paradoja de que el gasto público social está mal definido, y está tan mal definido que la Contraloría en el informe evaluativo del gasto público correspondiente al año pasado que presentó en diciembre, hace un ejercicio donde afirma: tomemos la masa de lo que se está clasificando como gasto público social y apliquémosle a esa masa criterios un poco más rigurosos de la academia y de lo que se entiende en la literatura moderna por gasto público social y llegamos a la sorprendente conclusión de que estamos sobreestimando gasto público social en una proporción del 20% de lo que en rigor no es gasto público social.

Está muy bien que haya renuencia del Gobierno para no utilizar los adicionales, pero eso habría que definirlo con más precisión en una ley orgánica de presupuesto. Por ejemplo, desde el punto de vista normativo las adiciones son unas hipótesis que no pueden estar excluidas del universo normativo de la presupuestación. Porque las adiciones son las posibilidades de atender una emergencia inesperada, imposible de prever cuando se preparan los presupuestos. Y estos se preparan un año antes de que empiecen a ejecutarse.

Pongo un ejemplo: en enero de 1999 sobrevino en el país la tremenda conflagración del terremoto de la zona cafetera. Obviamente, no se pudo haber previsto esa contingencia cuando se planeó el presupuesto de 1999 que había estado aprobado en octubre del año anterior, por lo que hubo que hacer una adición al presupuesto. Por eso aparecía en las cifras que se presentaron sobre adiciones una gran adición en el presupuesto de 1999, porque hubo que adicionar cuantías gigantescas que se consiguieron en gran parte con financiamiento de la banca internacional para atender la reconstrucción de la zona cafetera.

Lo que quiero decir, es que la adición bien manejada para atender hechos inesperados y emergentes, no es per se mala y tiene que estar bien regulada en las normas y eso lo tiene que regular un estatuto orgánico del presupuesto. Mi mensaje en síntesis, es que no desfallezcamos en insistir en la aprobación de un estatuto orgánico del presupuesto moderno para Colombia.

>> **Mauricio Cárdenas**

Ex Director del Departamento Nacional de Planeación

Muchas gracias Alejandro, muchas gracias a los organizadores del evento por haberme invitado. Me siento muy honrado de estar en compañía de tan ilustres colegas.

Voy a dividir mis diez minutos en dos partes: en los primeros cinco minutos les voy a contar un cuento, y en los otros cinco minutos voy a plantear seis hipótesis, con el ánimo de tratar de estimular la discusión.

El cuento es este: desde hace mucho tiempo, yo diría que en la profesión desde hace veinte años, empezó a coger fuerza la idea de que esto de las instituciones presupuestales era fundamental para entender los resultados fiscales de los países. Y por instituciones presupuestales se habla de cosas como países que tienen reglas numéricas que impiden que el déficit sea más de tanto, como en el tratado de Maashtricht, o instituciones presupuestales que hacen referencia a la importancia que tiene el Ministro de Hacienda a la hora de tomar decisiones presupuestales, qué tan importante es el Ministro de Hacienda comparado con otros ministros, comparado con el Congreso; instituciones presupuestales hace referencia a qué tan transparente es el suministro de información acerca de los procesos presupuestales.

Pues bien, está relativamente establecido en la profesión, que esas instituciones presupuestales dan buenos resultados fiscales. ¿Qué queremos decir por resultados fiscales? Nosotros siempre tendemos a pensar en términos del déficit; esa es una dimensión de los resultados fiscales que es la sostenibilidad; es decir, que uno no se tenga que estar endeudando permanentemente para pagar los intereses.

Pero hay otras dimensiones muy importantes de los resultados fiscales. Una de ellas es la adaptabilidad, es decir, que uno tenga un presupuesto que pueda acomodar; en época de vacas flacas poder hacer recortes porque no se va a tener la plata y de pronto gastar un poco más en las épocas de mayor auge. Adaptabilidad es por ejemplo que no pase lo que nos pasó al doctor Juan Camilo Restrepo y a mí, estando él en condición de Ministro de Hacienda y yo director de Planeación, que nos obligaron a un aumento salarial en 1999, justamente en el periodo de mayor crisis. Eso es un contrasentido, no es adaptabilidad, y esa es una propiedad, una virtud que deben tener los resultados fiscales.

Pero no sólo es sostenibilidad y adaptabilidad; también es representatividad. Necesitamos procesos presupuestales que arrojen presupuestos que representen los intereses de la sociedad; intereses regionales, por ejemplo, que tengamos una buena repartición entre los departamentos de Colombia, o intereses también de carácter socioeconómico, que haya posibilidad de hacer redistribución con el presupuesto; eso es representatividad.

Y hay una cuarta dimensión fundamental, que es la eficiencia, que lo que estamos gastando se traduzca en obtener el máximo beneficio por peso invertido, es decir, que las unidades físicas de carreteras, puestos en las escuelas, atención en los hospitales, tengan el mayor resultado posible por cada peso.

Entonces, un buen desempeño es sostenibilidad, adaptabilidad, eficiencia y representatividad. Y en teoría, las instituciones fiscales bien diseñadas deberían poder permitir unos buenos resultados fiscales.

Qué tenemos nosotros en materia de instituciones? Cuando se han hecho estos estudios internacionales, hay uno muy famoso liderado por Alberto Alesina, Ernesto Stein -que va a estar en este foro-, Ricardo Hauffman, Rudolf Hommes y otros, que hizo una evaluación de esas reglas formales de nuestras instituciones presupuestales y los resultados fueron muy favorables; Colombia tiene una de las mejores instituciones.

Se han hecho más estudios y desde el punto de vista formal nuestras instituciones no son malas. El problema es que tenemos grandes deficiencias en sostenibilidad, adaptabilidad, eficiencia y representatividad, pero no se puede atribuir a malas reglas formales. Probablemente la explicación está más por el lado de las reglas informales, en lo que no está escrito; en cómo funciona en la práctica el proceso de hacer, diseñar, proponer, aprobar y ejecutar un presupuesto.

Y aquí analizo algunas hipótesis. Si hacemos la evaluación de sostenibilidad, vamos a encontrar que “la deuda pública es muy alta”.

Si hacemos la evaluación de adaptabilidad vamos a decir que “el gasto fiscal en Colombia ha sido tremendamente procíclico”. Si hacemos la evaluación de eficiencia se va a mostrar que gastamos mucho, le metimos mucha plata a las transferencias a educación y salud, y no sacamos el provecho que debimos. Y si hacemos la evaluación de representatividad, hay un gráfico extraordinario de la emisión de pobreza, que muestra cómo el gasto público está llegando esencialmente a los estratos 3, 4 y 5, y no tanto a los estratos 1 y 2, especialmente en campos como la educación superior, las pensiones, etc.

Entonces, si no tenemos buenos resultados, dónde está la explicación? Aquí tenemos mis seis hipótesis.

La primera hipótesis es la siguiente: un cambio en las reglas de juego formales. En 1989, asociado a un cambio en el estatuto orgánico del presupuesto, el Ministro de Hacienda perdió poder. El ministro tenía la capacidad de -por la vía de fijar lo que efectivamente se iba a ejecutar- cambiar lo que había sido aprobado en el Congreso, y eso le daba la capacidad de acomodar las finanzas públicas para evitar grandes desequilibrios. Ese cambio en las reglas de juego formal fue importante para explicar por qué perdimos algo de sostenibilidad; esa es una hipótesis.

La segunda hipótesis: la Constitución de 1991 tuvo dos impactos (esta es una hipótesis dividida) sobre el proceso presupuestal, uno directo y otros indirectos. El impacto directo fue que amarró una parte importante del gasto, eso lo sabemos todos; por la vía de las transferencias, les fijó el monto al haber decidido que el gasto público social no se podía reducir, que el presupuesto de inversión no podía reducirse año a año como porcentaje del presupuesto total; es decir, creó una serie de rigideces. Eso nos hizo perder adaptabilidad, aunque probablemente nos dio una virtud, nos dio más representatividad; eso habría que entrarlo a discutir.

Una segunda implicación de la Constitución es que hizo más complejo todo el proceso político. Hay más actores en el escenario; el Congreso

que resultó siendo más fragmentado, atomizado, polarizado, dividido y en donde ha sido mucho más difícil lograr los acuerdos políticos, lo que hace que muchos actores tengan la tentación de tratar de asegurar o de amarrar el gasto, ya sea por la vía legal, o fijando rentas de destinación específica.

Ante esa realidad, un ministro de Hacienda que pierde poderes presupuestales, una Constitución que amarra directamente el gasto y que indirectamente hace mucho más complejo el proceso presupuestal, induciendo a sacar más leyes para crear más rigideces; el gobierno dijo: “yo tampoco me voy a dejar”, y sacó un as de la manga que se llaman las “vigencias futuras”. Cuando el Gobierno quiere hacer algo y no quiere que nadie se lo cambie, usa las vigencias futuras para hacer transmlenios, túneles, carreteras o para hacer proyectos que duren más allá de una administración, lo que termina por amarrar todavía más el gasto.

Nos queda un residuo, es decir, lo que no está amarrado ni en la Constitución, ni por las leyes posteriores, ni por las vigencias futuras. Ese residuo es lo que realmente se pone en juego en el Congreso de la República año a año. Se podría decir que las reglas formales establecen que el Gobierno tiene la sartén por el mango, porque si el Congreso no le vota el proyecto de ley, el proyecto propuesto por el Gobierno puede convertirse en ley. Si el Gobierno no presenta un proyecto de ley, la ley de presupuesto del año anterior entra a aplicar y a tener vigencia inmediata.

Es decir que formalmente el Gobierno tiene el poder, pero en la realidad no, porque el proceso de discusión del presupuesto es el elemento que hace que el Congreso funcione, el que crea jerarquías en su interior, donde los ponentes de la ley del presupuesto son importantes, así como los presidentes de las comisiones económicas. Ahí es entonces donde entran los factores informales que han hecho que ese proceso presupuestal sea complicado y que se acaben aprobando ciertos proyectos en ese debate en el Congreso. Mi última hipótesis, es que no

necesariamente son proyectos que han sido escogidos por su mérito, en el sentido de tener el mayor beneficio al menor costo, sino que son proyectos que entran ya en esa discusión en el proceso político y que probablemente no son los que han recibido las mejores evaluaciones de Planeación Nacional.

Esas reglas informales crean una especie de desconexión entre el proceso de presupuestación y lo que es la planeación, es decir, poder escoger los proyectos que son verdaderamente los que más necesita el país.

Concluyo con un punto muy importante. En ningún momento podemos pensar que todos los problemas fiscales del país se explican exclusivamente con las instituciones y los procesos presupuestales. Hay otros aspectos; por ejemplo, si tenemos un problema fiscal, en parte es atribuible al problema pensional, y ese escapa por completo a los temas del proceso presupuestal pues proviene de otra dimensión, por lo cual tampoco podemos reducir toda nuestra problemática fiscal a este elemento que estamos discutiendo.

Capítulo 5

Sesión 3

Experiencia nacional e internacional en presupuesto por resultados

Seminario Internacional 

Transparencia Fiscal:

Presupuesto por resultados y
calidad del gasto público



>> **Carlos Scartascini**

Economista, Oficina de Evaluación y Supervisión, Banco Interamericano de Desarrollo

***Instituciones presupuestarias en América Latina:
reformas y resultados fiscales***

Muchas gracias por haberme invitado. Particularmente estoy muy agradecido con el Departamento Nacional de Planeación y el Gobierno de Colombia por la invitación y con la Dirección de Presupuesto que mucha ayuda nos presta en nuestra investigación.

Quiero hablar de lo que hemos estado haciendo en términos de estudios fiscales, de la evidencia respecto a la importancia de las instituciones presupuestarias de acuerdo a la evidencia en América Latina. También ver cómo han sido las reformas y la evolución de las instituciones presupuestarias en los últimos quince años, y a partir de ahí analizar qué es lo que se puede hacer para mejorar los resultados fiscales en sus distintas variantes.

- ¿Qué son las instituciones presupuestarias? Las instituciones presupuestarias son el conjunto de normas, prácticas y procedimientos acorde con los cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados. Muchos de ustedes que están en la gestión pública, que participan de la preparación del presupuesto y que tienen que discutirlo durante la etapa de aprobación y de ejecución, conocen estas reglas que delimitan el campo de acción en el cual se mueven, y que en cierta manera, restringen el tipo de transacciones o de negociaciones que se pueden establecer con el Congreso u otros actores de la sociedad.

Tradicionalmente, se han considerado tres tipos de instituciones presupuestarias:

1. Restricciones numéricas: en muchos países, entre los que hasta cierto punto se puede incluir a Colombia, se establece que el gasto y el déficit público no pueden ser mayores a determinado valor; esto es una restricción numérica. Estas restricciones pueden ponerse - ex ante - para el presupuesto que se aprueba, o pueden ser restricciones que se establecen al resultado fiscal al final del año.

2. Reglas de procedimiento: definen las prerrogativas de los distintos actores que participan del proceso presupuestario y determinan, por ejemplo, si el congreso puede hacer cambios y de que tipo, si puede aumentar el nivel total de gastos o si solamente puede hacer transferencias entre distintas cuentas, entre otras opciones.

3. Reglas de transparencia: determinan cuánto cubren los presupuestos las erogaciones del Estado y las condiciones de acceso a dicha información.

• **¿Por qué son relevantes las instituciones presupuestarias?**

¿Por qué existen este tipo de instituciones? Como en las decisiones de política pública, las decisiones fiscales no son tomadas por un planificador social, una persona que pueda establecer un plan perfecto en el que determina los gastos que se van a realizar durante el año, los que van a asegurar el mayor crecimiento y la mejor representatividad de los intereses de la sociedad. En cambio, el proceso presupuestario es un proceso de acción colectiva que involucra a un número variado de actores, cada uno con sus incentivos y motivaciones. El Ministerio de Hacienda tiene sus incentivos, el poder legislativo también tiene los suyos, así como los actores de la sociedad civil. El resultado de este proceso de negociación está determinado por todos estos incentivos y modificaciones.

La dinámica de este proceso de negociación puede generar resultados fiscales inadecuados, como ocurre en muchos países donde los déficits son elevados y la deuda no es sostenible. En general estos resultados son fruto de condiciones económicas adversas, pero también de la

falta de capacidad de los agentes involucrados en la negociación, de poder buscar soluciones adecuadas para las finanzas del país.

Adicionalmente a los problemas de sostenibilidad que puede llevar la negociación del presupuesto, también se pueden observar procesos cómo: (i) el del ciclo electoral, donde los gobiernos aumentan el gasto antes de las elecciones para obtener un crédito político; (ii) situaciones cómo el horizonte de corto plazo de los políticos, donde el presidente saliente sabe que no va a ser reelegido y establece una serie de gastos hacia el futuro para tratar de atar las manos de su sucesor para que no se pueda desviar mucho de sus preferencias; y (iii) problemas como el de agente-principal y el de los comunes, donde una multitud de agentes tienen poder en la toma de decisiones y no internalizan la restricción presupuestaria global, generando decisiones fiscales ineficientes. Qué quiere decir esto? Supongamos que los legisladores tienen que tomar decisiones de gasto y ellos ven que hay una bolsa común de recursos que se obtiene a través de las rentas generales del Estado, entonces cada uno de ellos tiene un incentivo para añadir un nuevo gasto que beneficia a su localidad y es solventado por las rentas generales. Si todos actúan de la misma manera el gasto sería mayor que el gasto eficiente.

La introducción de instituciones presupuestarias puede afectar las reglas del juego con que interactúan estos agentes. Por ejemplo, si se establecen límites para que el poder legislativo no pueda aumentar el gasto más allá de lo que le estableció el poder ejecutivo, se está introduciendo una restricción al proceso presupuestario que puede impedir aumentos insostenibles de gasto. Como las instituciones presupuestarias pueden distribuir el poder, las responsabilidades, y la información de los diferentes actores, pueden afectar los resultados fiscales.

En situaciones como la del problema de los comunes hay tres herramientas que pueden ayudar a disminuir los resultados ineficientes, como lo muestra la evidencia que han encontrado lo que nosotros denominamos

los “institucionalistas presupuestarios”. Estas herramientas son: **instituciones más jerárquicas**, como un poder ejecutivo con una mayor preeminencia en la negociación del presupuesto; **reglas numéricas más estrictas**, como la imposibilidad de que el déficit sea mayor del 1% junto con la imposición de cumplir la regla y de penalidades para quien la incumpla; así como **una mayor transparencia**, como la obligación de que las cuentas públicas sean transparentes a la ciudadanía para que esta pueda servir como veedor adicional.

La evidencia para América Latina de los años noventa indica que hay una relación positiva entre instituciones presupuestarias y resultados fiscales; cuanto más estrictas eran estas limitaciones había mejores resultados fiscales y mayor disciplina fiscal (límites al gasto, al endeudamiento, mayor poder para quienes tienen incentivos para mantener las finanzas bajo control).

- ¿Qué pasó durante los últimos 15 años? ¿Qué pasó luego de los estudios que se hicieron a principios de los noventa? Durante ese período se han efectuado numerosas reformas a las instituciones presupuestarias en América Latina por varias razones. Los procesos de democratización de los años ochenta introdujeron nuevos actores en el proceso de decisión. Por ejemplo, los poderes legislativos cobraron relevancia, quisieron participar del proceso, y aunque en muchos casos no lo lograron, quisieron empezar a tener incidencia en el proceso de decisiones fiscales.

También hubo crisis económicas que obligaron a los gobiernos a buscar una mayor sostenibilidad, con lo que la política fiscal recobró un rol importante y hubo nuevamente, una mayor ingerencia de nuevos actores -como el Fondo Monetario Internacional- que empezaron a tratar de ayudar a los países a buscar una mayor sostenibilidad. A medida que avanzan los noventa empezó un desencanto con los resultados de la democracia en muchos países que obligó a buscar mayor transparencia, mayor eficiencia y mayor representatividad en la política fiscal para poder tratar de contrarrestar un poco ese desencanto.

Ese es uno de los temas, por ejemplo, que está motivando al Gobierno de Colombia a tratar de buscar una mayor eficiencia en la ejecución del gasto en el país.

Hubo **dos métodos** y **dos momentos** diferentes para introducir las reformas. Un método fue introducir reformas individuales, como las leyes de transparencia que impulsaron algunos países para determinar qué gastos tienen que estar incluidos en el presupuesto o cómo va a realizarse la publicidad de dichos gastos. Pero otras reformas se introdujeron en el marco de leyes de responsabilidad fiscal y administración financiera, mediante paquetes que buscaban varios objetivos a la vez. Respecto de los momentos, a mediados de los noventa las reformas se concentraron en otorgarle mayor jerarquía a los ministerios de finanzas en las decisiones fiscales, a través de leyes de administración financiera. A fines de los noventa y principios de esta década se empiezan a observar, también como consecuencia de algunos problemas fiscales que se dan hacia finales de la década junto con las crisis asiáticas, reformas tendientes a introducir restricciones fiscales y a aumentar la transparencia.

En nuestro trabajo, nosotros identificamos todas las reformas que han ocurrido en América Latina en términos de instituciones presupuestarias en los últimos quince años. Un resumen de dichas reformas se presenta en el **cuadro 1**.

Para entender el **cuadro 1**, que presenta una codificación complicada dada la variedad y cantidad de reformas, veamos un ejemplo. En Argentina en 1999 se estableció una ley de responsabilidad fiscal que tenía tres componentes. El primero eran restricciones numéricas que establecían el déficit máximo que podría tener el país, estipulaba la creación de un fondo contra cíclico con el que el país tenía que generar recursos excedentes en los buenos tiempos para poder cubrir los problemas en los malos tiempos, y también tenía algunos avances en temas de transparencia, sobre cómo tenían que presentarse las cuentas públicas. En ese mismo año, se pasaron restricciones al endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

Cuadro 1

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentina			N, F		U, E ¹				R(N, C,T) ,S		P,r(c),S, E,F ²	r(n),S			R(N,S, C)	
Bolivia				S							U					
Brazil								N			R(N,S,T) ,P					
Colombia			f ³		F ⁴	C					N	S			R(N,P, T)	
Chile											R ⁵ (N,C)			e ⁶ ,T		
Costa Rica												U,A				
Ecuador					U		E ⁷	N	C				R(N,P, C,T)		T	r(n)
El Salvador				U		A										
Guatemala										P,N,U						
Honduras													P,U			
México									C				C ⁸ ,P,T			
Nicaragua													S,F ⁹ ,A			P
Panamá								U					R(N),S, T		r(n)	P,U
Paraguay			e ¹ ₀							U				P		P ¹¹
Perú					U						R(N,P,C, T)			r(n),C,T		
Rep. Dominicana									F ¹ ₂						T	
Uruguay							U, E ¹ ₃									
Venezuela									C, U		P				R(N) ¹⁴	

Notas:

N: Reglas numéricas; C: Fondo Contracíclico; P: Marco plurianual; R: Ley de Responsabilidad Fiscal; S: Gob Subnacionales; U: Cuenta Única; E: Incremento del poder Ejecutivo; F: Incremento del poder del Ministerio de finanzas; T: Transparencia, y; A: Principios de transparencia.
Minúsculas itálicas implica que existió reversión en las reformas establecidas anteriormente o debilitamiento de las restricciones.

R(X,Y) implica que dentro de la Ley de Responsabilidad Fiscal se incluyeron restricciones a X e Y.

¹ Decretos de necesidad y urgencia.

² Atribuciones al jefe de gabinete.

³ Mandatos constitucionales que quitan flexibilidad al gasto público.

⁴ Hubo una reforma substancial en la manera de ejecutar el Presupuesto General de la Nación. En 1994 la Ley 179 de 1979 fue modificada al introducir un Programa Anual de Caja (PAC), reemplazando los Acuerdos de Gasto.

⁵ En el caso de Chile, R implica el establecimiento de una **regla** de balance estructural. Ha sido enviada en forma de ley en el 2005 al Congreso.

⁶ La Ley N° 19.875 (de 2003) otorga carácter permanente a la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso

Fuente: Autor

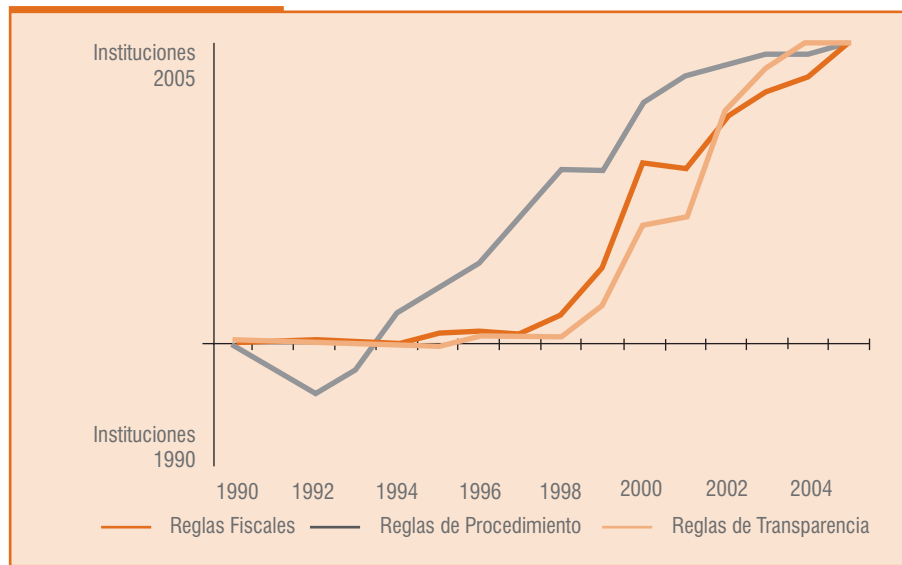
En algunos casos las reformas fortalecieron las instituciones presupuestarias y en otros casos las debilitaron (en *italica* en el cuadro),

como en el 2001 en Argentina cuando se debilitaron las restricciones a los déficit. En todo el proceso de reforma hay dos tendencias claras en la región: la primera es que se han hecho muchas reformas en casi todos los países, concentradas principalmente hacia finales de los noventa y principios de esta década, y la segunda es que las reformas han pasado de ser reformas individuales a compuestas, como el caso de las leyes de responsabilidad fiscal.

Como se puede observar en el **gráfico 1**, las instituciones presupuestarias se han hecho más restrictivas a lo largo de estos años. También se puede ver que las reglas de procedimiento, que están en la línea verde, tuvieron lugar antes que las reformas de transparencia y de restricciones fiscales. La pendiente de la curva indica cuan importantes fueron las reformas en cada uno de los años; cuánto mayor es la pendiente, hubo más reformas, de mayor importancia o con mayores restricciones.

Gráfico 1

El camino de las reformas

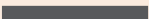
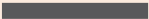
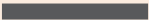
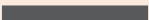
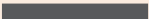
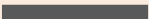
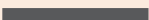
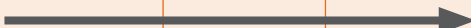


Fuente: Autor

- ¿Cómo evolucionaron las restricciones numéricas en América Latina?
 En el **cuadro 2** se puede ver que en todos los casos se incrementaron las restricciones, pues la mayoría de los países pasaron leyes de responsabilidad fiscal durante el periodo. En algunos casos se pasó de restricciones bajas o medias hacia restricciones altas.

Cuadro 2

Restricciones numéricas en América Latina

País	Restricciones bajas	Restricciones medias	Restricciones altas	Principal modificación
Argentina				Ley responsabilidad fiscal
Bolivia				
Brasil				Ley responsabilidad fiscal
Colombia				Ley responsabilidad fiscal
Chile				Regla de balance estructural
Costa Rica				
Ecuador				Ley responsabilidad fiscal
El Salvador				
Guatemala				
Honduras				Marco plurianual
Méjico				
Nicaragua				
Panamá				Ley responsabilidad fiscal
Paraguay				
Perú				Ley responsabilidad fiscal
Rep. Dominicana				
Surinam				
Uruguay				
Venezuela				Ley responsabilidad fiscal

Fuente: Autor

- ¿Cuál es la situación luego de una década de reformas?, ¿Siguen explicando estas instituciones presupuestarias los resultados fiscales o no? Para determinar esto creamos un índice a partir de una encuesta que hacemos a los directores de presupuesto, conjuntamente con la OECD y el Banco Mundial, en donde desarrollamos tres índices de reglas numéricas, de reglas jerárquicas y de reglas de transparencia, para mantener una relación con lo que se había hecho a mediados de los noventa, pero introduciendo nuevos temas que estaban en la agenda de reformas en el momento, como los fondos de reserva, los marcos de mediano plazo, el manejo de caja y la posibilidad de que ésta fuera manejada por el ejecutivo durante la etapa de ejecución. Todos estos temas estaban siendo trabajados en los organismos con los países. De esta manera, nos interesaba conocer si luego de las reformas y con este instrumento más complejo, se podían seguir explicando los resultados fiscales.

Lo que encontramos es que todavía existe una relación positiva entre las instituciones presupuestarias y los subíndices de reglas numéricas y de jerarquía. Para esto dividimos a los países en grupos que tienen restricciones fiscales muy estrictas y los que no tienen restricciones fiscales tan estrictas, y encontramos que la diferencia en el resultado fiscal, medido por el déficit primario del gobierno central, puede ser de más de dos puntos del producto bruto de un país. Entonces, la evidencia indica que los cambios en las restricciones presupuestarias pueden afectar en forma relevante los resultados fiscales.

De nuevo, como a mediados de los noventa, la evidencia indicaría que reglas numéricas más estrictas, mayor poder de decisión a quienes tienen mayores incentivos para mantener las finanzas bajo control y mayor transparencia en las cuentas públicas, permitirían lograr mejores resultados fiscales. Así, la introducción de una restricción al déficit máximo en un país que no tenía restricciones, usualmente generará una tendencia a menores déficit fiscales.

- ¿Cuán fácil es este proceso de reformas?, ¿Podemos afirmar que si se aprueba una ley para limitar el déficit todo cambia y se resuelven todos los problemas fiscales? Desafortunadamente no todo es tan fácil. Por ejemplo, aun cuando observemos una relación estadísticamente significativa entre las instituciones y el déficit promedio, todavía existen problemas como el de los ciclos electorales, donde en el año electoral el déficit público es significativamente mayor que en el resto de los años. Así, independientemente de que existan ciertas reglas fiscales y que en promedio el país se comporte de una manera fiscalmente responsable, existen aumentos de déficit durante los años electorales, situación que no se ha podido eliminar a través de las reglas fiscales.

Otro tema importante para tener en cuenta es que no siempre se realizan las reformas, aun cuando se conozcan los beneficios en términos de sostenibilidad de avanzar hacia instituciones presupuestarias más restrictivas. Este es el caso de Bolivia que a principios de los noventa tenía instituciones presupuestarias poco restrictivas y problemas de déficit, y quince años después sigue estando en la misma situación. Entonces si la evidencia estadística es tan clara, ¿por qué es que los países no reforman y se mueven en la dirección esperada?

También hay que considerar que cuando se diseñan reformas, es que las reglas, aún cuando se establecen, pueden ser eludidas como también le sucedió a Bolivia hace unos años. En este caso, realizaron estimaciones del presupuesto, crecimiento, ganancias y eficiencia en las agencias recaudadoras, y con ellos calcularon el déficit estimado del gobierno. Sin embargo, cuando se compara lo que se había estimado a lo que realmente ocurrió, se observa que el crecimiento fue sistemáticamente menor al que se había proyectado; que las ganancias de eficiencia fueron sustancialmente menores a las que se habían establecido y por consiguiente los déficit fueron mayores a los que se habían previsto.

El caso de Argentina también se puede usar para ejemplificar que no siempre las reglas son suficientes para restringir los comportamientos

fiscales. La ley de responsabilidad fiscal introducida en 1999, establecía que para ese año el déficit máximo podía ser de dos puntos porcentuales del producto, sin embargo, el déficit fue mayor tanto en ese año como en el 2000. En el 2001 consideraron que la coyuntura era desfavorable y modificaron la ley, estableciendo nuevos límites que tuvieran en cuenta la realidad económica del momento para ver si así podían cumplir con lo establecido. Sin embargo, en el 2001 tampoco se cumplió, ni tampoco en el 2002 ni en el 2003. No se sabe qué hubiera ocurrido con los déficit si no hubiera existido la ley, pero si está claro que no necesariamente lo que se establece en las leyes determina unívocamente lo que ocurre en la realidad.

Por último, a pesar de la reforma todavía existe un desencanto generalizado, pues la población no está satisfecha con los resultados fiscales y quiere salud, educación, provisión de bienes públicos y quiere sentir que el gobierno redistribuye el dinero de ricos a pobres y no de pobres a ricos, como muchas veces piensan que ocurre en algunos países más de la mitad de la población.

Entonces, ¿qué es lo que está ocurriendo?, ¿por qué si se establecen reglas y límites después no se cumplen? Como mencioné al principio de esta presentación, hay que entender la dinámica del proceso presupuestario. Los cambios continuos, la falta de cumplimiento de las reglas, entre otras, son todos consecuencia de los incentivos de los distintos actores; por lo que hay que ver más allá de las instituciones y tener en cuenta quiénes son los actores que participan del proceso; cuáles son sus incentivos y cómo se producen los intercambios que son importantes. ¿Además del ejecutivo, del Ministerio de Hacienda, de la dirección de presupuesto y de la dirección de planeación, quienes son los otros actores?, ¿hay actores externos que tienen incidencia en el proceso presupuestario?, ¿son los legisladores actores relevantes?, ¿cuáles son los incentivos que llevan a los legisladores a modificar la lógica de la asignación que se había realizado?, ¿responden a su jurisdicción y tratan de llevar el mayor gasto al pueblo o ciudad que los eligió, o por el contrario responden a ciertos intereses sectoriales?

Cuando se empieza a entender este rompecabezas de agentes, es que se puede empezar a pensar donde están los puntos claves para hacer las reformas que tengan los mejores impactos y a partir de ahí empezar a pensar, no solo en no tener déficit, sino también en llegar con el gasto público a quienes más lo necesitan.

Las reformas exitosas requieren de un conocimiento cabal del sistema de negociación. Por ejemplo, ¿por qué se hacen sobreestimaciones del ingreso? Una razón es la reducida capacidad técnica para estimar la evolución de las variables macroeconómicas durante la elaboración del presupuesto por parte del poder ejecutivo, o que la evolución de la economía dependa de factores externos que son difíciles de medir y predecir, por lo que necesariamente siempre va a haber desfase entre las estimaciones del gobierno y los resultados reales. ¿Por qué el Congreso en general tiene un rol reducido? Cuando llega la propuesta del presupuesto del ejecutivo al Congreso, y este hace modificaciones marginales, la respuesta clásica es que el congreso no tiene la capacidad técnica para hacer un análisis; por consiguiente no puede hacer cambios pequeños ni relevantes.

Todos estos problemas, deficiencias y debilidades deben ser abordados pues todos los actores que participan del proceso tienen que tener la mayor capacidad. Pero también hay que entender que muchas de las decisiones que se toman en las distintas etapas son el resultado de un juego secuencial, donde los distintos actores actúan estratégicamente, es decir, no solo a veces sobreestiman la recaudación porque no tienen la capacidad de estimarla correctamente, sino también porque sobreestimándola se les facilita algún tipo de negociación. Esto sucede en muchos países; poderes ejecutivos débiles que tienen muchas demandas de la sociedad y del congreso para incluir gasto, por lo que la única manera de asegurarse es aprobando un presupuesto que incluya todas las demandas y después encomendarse a Dios y que sea lo mejor que pueda ser.

Esto también puede ser resultado del proceso de negociación, pues tenemos evidencia preliminar que indica, por ejemplo, que si el

ejecutivo tiene posibilidad de manejar discrecionalmente el gasto, como sucede en muchos países, establece un cierto presupuesto, pero durante el año, a medida que no le alcanzan los recursos, va estableciendo nuevas prioridades de las áreas en las que va a gastar. En esos casos, cuando el ejecutivo puede controlar la ejecución del presupuesto, no se preocupa mucho por que este aumente durante la etapa de preparación, pues en definitiva sabe que luego lo va a poder controlar durante la ejecución.

Hay otros países en los que la situación es opuesta, donde el ejecutivo no tiene discrecionalidad para ejecutar. Si por ejemplo, los recursos son menores que lo presupuestado, tiene que cortar de igual forma el gasto en todas las partidas, pero si tiene una amplia discrecionalidad para gastar y hay excedentes en la recaudación, el ejecutivo tiene total discrecionalidad para gastarla en los ítems y partidas que le parecen más adecuados. En esos casos, se espera que el ejecutivo tenga una tendencia a subestimar los ingresos para poder generar estos excedentes, y así poder manejarlos y gastarlos en las áreas que le representan mayor crédito político y que considera que son las que van a tener mayor impacto o que van a favorecer a la población adecuada.

Este proceso de sobreestimación de ingresos y control discrecional de la ejecución puede dar lugar a ineficiencias en el proceso de asignación de recursos, pues se pueden presentar proyectos que comienzan pero luego no terminan de ejecutarse. A priori, se puede especular que habría que establecer restricciones adicionales a la discrecionalidad del ejecutivo para asegurar mayores niveles de eficiencia. Es decir, si el ejecutivo dice el primero de enero que va a construir tal obra, que tenga que construirla. Si no hay recursos, entonces que no pueda decidir discrecionalmente que obra parar.

Pero también hay que tener en cuenta cuando se están diseñando restricciones, que potenciales restricciones al proceso presupuestario también pueden afectar el juego político en un nivel más amplio. Es decir, por un lado, los cortes discrecionales son ineficientes, por lo que

existen razones para introducir reglas que no le permitan al ejecutivo cortar aquellos proyectos que ha empezado a ejecutar. Sin embargo, en el caso de Brasil, se producen estas sobreestimaciones de ingresos por parte del ejecutivo, y los legisladores introducen enmiendas, esto es gastos adicionales al presupuesto para gasto preferentemente local. Así, por ejemplo, el legislador que representa la ciudad de San Pablo cuando el Congreso tiene que decidir sobre el presupuesto, introduce la construcción de una escuela para la ciudad y así sucesivamente los demás legisladores. Como el poder ejecutivo de Brasil tiene mucho poder en el proceso presupuestario, podría rápidamente vetar todos estos cambios al presupuesto para que los legisladores no los introdujeran. Sin embargo, lo que ocurre es que el presidente no veta esas enmiendas y deja que el presupuesto sea aprobado con todos estos gastos adicionales; pero durante la ejecución esos gastos no se ejecutan. Esta situación tiene costos de eficiencia, pues los directores de los proyectos no saben si van a contar con los recursos y no pueden hacer una buena planeación de la ejecución.

Sin embargo, se advierte que dichos costos de eficiencia se encuentran compensados, al menos en parte, por el hecho que el poder ejecutivo obtiene apoyo político a cambio de la ejecución discrecional de enmiendas en una forma bastante eficiente. Pese a que éste no es el mecanismo que a uno le gustaría ver -a uno le gustaría ver un proceso en el cual todo el mundo llega a un consenso el primer día y se lleva a un proyecto de presupuesto que es el que va a maximizar el bienestar de la población, y se ejecuta- lo que ocurre en Brasil es que el presidente, o el poder ejecutivo en general, puede ejecutar discrecionalmente el gasto de cada uno de los legisladores, asegurando en general que ese legislador vote con la coalición de gobierno durante el año. De esta manera, el legislador que quiere su escuela necesita votar con la coalición de gobierno durante el año; si en algún momento se retira de la coalición, lamentablemente se va a quedar sin la obra para su distrito.

Dada la necesidad del presidente de obtener apoyo político, este mecanismo aumenta la eficiencia en el uso de los recursos. Dada

la competencia que se da en los legisladores, lo que ellos terminan pidiendo por sus votos en el congreso es relativamente menor y la mayoría de los recursos terminan dirigiéndose a la construcción de obras públicas. De otra manera, si no existiera esa discrecionalidad, sería más oneroso conseguir el apoyo político y con ello podría afectarse la sostenibilidad de las cuentas públicas.

Entonces, si bien disminuir la discrecionalidad puede ser deseable, también puede hacer más onerosa la negociación política. El caso también puede ser el opuesto, como mostramos en el Informe de Progreso Económico y Social del Banco, “La Política en las políticas públicas”, para el caso de República Dominicana.

- ¿Cuál es el mensaje fundamental que he intentando transmitir hoy? Las instituciones presupuestarias son determinantes de los resultados fiscales, de acuerdo a la evidencia de los años noventa y la evidencia reciente. Sin embargo, estas restricciones presupuestarias son parte de un juego amplio que a veces traspasa el propio proceso presupuestario. Todas las decisiones de política pública o la gran mayoría, tienen impacto fiscal, por lo que de una u otra manera la negociación política y el proceso de toma de decisiones públicas, tienen su correlato fiscal y consecuentemente su correlato en el proceso presupuestario. Por lo tanto, cuando se deciden reformar las instituciones presupuestarias hay que tener en cuenta que primero, a pesar de que estas pueden ser necesarias para crear un ambiente en el cual las decisiones fiscales sean más adecuadas, estas no siempre son suficientes. Esto se observa con los ejemplos ya mencionados, cuando la introducción de una regla no aseguraba su cumplimiento o bien porque estas reformas pueden generar “trade offs” entre distintos objetivos de política, como potenciales conflictos entre sostenibilidad y representatividad, por ejemplo.

Cuando se establecen restricciones al poder legislativo para que no modifique el presupuesto, se puede asegurar que no aumente el gasto en forma desmesurada, pero si se le quitan todas las prerrogativas,

también se evita que el legislativo haga ciertas modificaciones dentro del presupuesto que quizás se asemejarían mejor en el gasto final a las preferencias de la gente, por lo cual hay que tener muy en cuenta como se trabaja con ese tipo de restricciones.

Mientras que **la introducción de algunas reformas a las instituciones presupuestarias generan los resultados buscados, otras pueden ser eludidas o tener efectos no deseados si no modifican el esquema de incentivos existente**. En algunos casos, cuando los actores no cambian sus incentivos, establecer restricciones lleva a que los actores busquen maneras alternativas de lograr lo que necesitan con resultados menos eficientes. Por último, las reformas al proceso presupuestario pueden alterar el proceso de toma de decisiones políticas y sus efectos pueden ser considerables, ya que el presupuesto suele ser la arena donde las políticas públicas son negociadas.

>> **Ernesto Stein**

Economista Investigador, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo

El rol del legislativo en el proceso presupuestario

El proceso presupuestario es una herramienta fundamental de asignación de recursos del Estado que involucra diferentes etapas: elaboración, aprobación, ejecución y control. Es en este proceso de presupuesto donde la sociedad a través de sus representantes discute cuáles son usos alternativos para los recursos públicos y trata de asignarlos a los usos más eficientes. Este proceso, además de contribuir a la eficiencia del gasto, también debería contribuir a su sostenibilidad; a que el gasto total, como el déficit y la deuda, se mantengan dentro de ciertos límites. Por último, también debe mejorar la representatividad, toda vez que las asignaciones de gastos reflejan en forma importante las preferencias de la sociedad.

- ¿Cuál es el rol del legislativo dentro de este contexto? En la medida en que los gastos definitivos reflejen las decisiones que se toman en el proceso de aprobación presupuestario, situación que no siempre ocurre, el presupuesto es probablemente la ley más importante que discuten y aprueban las legislaturas cada año. Considero que el poder legislativo tiene un rol sumamente importante en este proceso. Ese rol a lo mejor tiene que ser más importante en algunos aspectos que en otros y en la práctica depende mucho tanto de su importancia, como de su alcance. Adicionalmente, se puede afirmar que ese rol varía mucho de país a país y que en buena medida está explicado por la naturaleza de las instituciones de presupuesto en cada caso.
- ¿Qué son instituciones de presupuesto? Son el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas tanto formales como informales, acorde con las cuales los presupuestos se elaboran, se aprueban y se implementan. ¿Por qué son importantes estas instituciones? El presupuesto público no es el resultado de decisiones tomadas por un planificador social, no hay un agente único que tome decisiones y que esté interesado solo por el bienestar de la sociedad. En estos procesos presupuestarios toman parte una variedad de actores cada uno con sus propias preferencias, que interactúan entre sí generando una serie de potenciales problemas. Me voy a centrar en uno de ellos; el problema de los recursos comunes -que es tal vez el más estudiado- porque hay una visión de que el legislativo debería tener un rol mucho menos importante en la construcción del presupuesto, y considero que esa visión esta asociada más que nada con el problema de los recursos comunes.
- ¿En qué consiste este problema? El tema surge de dos importantes características de los presupuesto públicos; el primero es que mientras los beneficios de los programas públicos tienden a estar concentrados geográfica o sectorialmente, los costos tienden a financiarse de un conjunto de recursos comunes de la nación; y segundo, que el presupuesto es un proceso de decisión colectiva donde participan muchos agentes: legisladores, ministros de gasto, ministros de

finanzas, entre otros, cada uno con sus propios incentivos. Los legisladores, aunque sus incentivos varían según el país, responden a los intereses de sus jurisdicciones y tienden a favorecer gastos que van a beneficiar a sus distritos pero que son pagados por la sociedad en su conjunto; los ministros de gasto también tienden a favorecer a sus respectivas áreas y el ministro de finanzas tiende a enfrentar la restricción presupuestaria de la economía, y en general, se le considera como responsable de la estabilidad macro, por lo que de alguna manera tiene incentivos para internalizar algunas externalidades que se pueden presentar en el ejercicio presupuestario.

Como la mayor parte de los agentes mencionados representan intereses geográficos o sectoriales, las dos características mencionadas combinadas, pueden hacer que bajo ciertos arreglos institucionales, haya sobre utilización de estos recursos comunes, lo que se traduce en gasto y déficit excesivo. Gran parte de la literatura sobre el tema de las instituciones presupuestarias se centra en este tema.

- ¿De qué manera las instituciones pueden resolver el problema de los recursos comunes y así contribuir a la disciplina fiscal? Las instituciones importan en este contexto porque pueden afectar las reglas de juego bajo las cuales actúan todos estos agentes, poniendo restricciones a su accionar o afectando su poder relativo, distribuyendo los roles y la información entre todos para que algunos tengan más poder mayor que otros y así también afectar los resultados fiscales.

En general, la solución de estos problemas de recursos comunes sería imponer restricciones numéricas al gasto o al déficit, o concentrar el poder en los actores que tienen incentivos para internalizar estas externalidades, por ejemplo, el ejecutivo versus el legislativo, el ministro de finanzas versus los ministros de gasto, etc. Hay una serie de países en América Latina que están introduciendo dentro de la institucionalidad presupuestaria este tipo de reformas, en algunos casos a través de leyes de responsabilidad fiscal.

Las reglas de procedimiento son las reglas que afectan la interacción entre los distintos agentes y pueden ser jerárquicas o colegiadas; jerárquicas cuando concentran el poder en determinados actores y colegiadas cuando lo reparten de manera más equitativa, por ejemplo, entre el ejecutivo y el legislativo. Una regla jerárquica sería una donde el Congreso puede modificar la composición del gasto pero no puede modificar el gasto total ni el déficit. Una regla colegiada sería una donde el Congreso no tiene restricciones en cuanto al tipo de modificaciones que puede introducir. Hay otra serie de reglas que afectan la transparencia del presupuesto, como las reglas de acceso público a la información, las que limitan el uso de partidas extra-presupuestarias, las de uso estratégico de estimaciones macroeconómicas para la elaboración del presupuesto, las de tratamiento de deudas contingentes y las de contabilidad creativa.

- ¿Cuál es la evidencia empírica? La abundante evidencia, proveniente de Estados Unidos, la Unión Europea y América Latina, es consistente con el problema de los recursos comunes, pues los procesos presupuestarios con mayores restricciones numéricas o con reglas de procedimiento más jerárquicas, tienden a contribuir a la disciplina fiscal.

En Estados Unidos 49 de los 50 estados tienen reglas de presupuesto equilibrado, aunque estas reglas difieren en una cantidad de dimensiones. Por ejemplo, si es una norma legal o constitucional, cuál es la cobertura de la regla, si incluyen los gastos de inversión o no, cuál es la etapa del proceso de presupuesto en la que este debe estar balanceado, entre otras. La Advisory Commission on Intergovernmental Relations (Comisión Consejera para las Relaciones Intergubernamentales) ACIR, un organismo de Estados Unidos, elaboró en 1987 un índice de dureza de estas reglas a partir del cual se desató toda una literatura que muestra que reglas más duras tienden a generar menor déficit, menor deuda, tasas de interés más bajas y mayores ajustes ante déficit o ante shocks negativos que requieren un ajuste, entre otras bondades. Igual sucede en América Latina, donde hay países que con índices y reglas presupuestarias más jerárquicas

y más restrictivas, tienen mejores resultados fiscales por lo menos en cuanto a sostenibilidad.

Otra parte de la literatura se centra en la conformación del Congreso, y lo que encuentra en general es que gobiernos de coalición y gobiernos divididos donde ningún partido tiene el control del congreso, tienden a generar un impacto negativo sobre la disciplina fiscal, por que hay un mayor número de jugadores que acentúan el problema de los recursos comunes. Además, este mayor número de actores con poder de veto deben ser compensados para pasar la agenda del gobierno, lo que puede encarecer las compensaciones que hay que dar para poder pasar las leyes.

- ¿Qué ha pasado en Colombia? En Colombia el Congreso se ha fragmentado con el paso del tiempo. Hasta hace poco había reglas electorales que generaban una gran fragmentación al interior de los partidos lo que también reducía la disciplina partidaria. Esto sucedió paralelamente con una disminución del balance del sector público consolidado, por lo que parece haber cierta asociación, sin que esto quiera decir que hay alguna relación de causalidad entre resultados fiscales, grado de fragmentación y disciplina en el Congreso.

Si se le da crédito a esta literatura, se pueden sacar algunas conclusiones sobre el rol que debería tener el Congreso. Pareciera que procesos con más restricciones numéricas, que imponen restricciones a todos los actores -incluyendo al Congreso- generan mejores resultados fiscales; procesos más jerárquicos que dan mayor poder al ejecutivo con respecto al congreso, generan mejores resultados y gobiernos con mayoría en el legislativo. Donde el ejecutivo muchas veces se subordina al legislativo también generan mejores resultados fiscales. Toda esta literatura parecería sugerir que cuanto menor sea el rol del congreso, mejor, por lo menos en lo que respecta al déficit y el gasto.

Pero esta literatura tiene algunas limitaciones. Si uno toma en cuenta otras consideraciones, observa un rol muy importante del Congreso,

no necesariamente en cuanto a la definición del gasto y del déficit, pero sí en otras dimensiones como la de asignar los gastos y la de controlar al ejecutivo. Una limitación es que el problema de los recursos comunes no es la única fuente de problemas, pues hay otras que están relacionadas con problemas de agente-principal como por ejemplo, los ciclos electorales donde puede ser el presidente y el ejecutivo los que tienen mayores incentivos para gastar y así aumentar las opciones de reelegirse.

Hay otros problemas que tienen que ver con el uso estratégico de la deuda, donde a lo mejor al ejecutivo le conviene endeudarse más y así poder gastar más de acuerdo a sus preferencias, limitando las posibilidades de gasto del gobierno que lo suceda, y generando una asignación del gasto que tal vez no sea la más eficiente pero que está de acuerdo con sus preferencias. Interiorizando estos problemas, es deseable entonces que el legislativo tenga un rol importante en el control del presupuesto.

Esta literatura se concentró en una dimensión de resultados fiscales relacionados con la sostenibilidad y prestó poca atención a temas de eficiencia y de representatividad. Pero al analizar estos temas, surge un rol más activo del legislativo tanto en la asignación del presupuesto como en el control. Otra limitación de esta literatura es que a pesar de los esfuerzos por captar asuntos que van más allá de las reglas formales, los índices por lo general terminan captando casi exclusivamente este tipo de reglas con las que interactúan diferentes actores, a pesar de que en la realidad muchas veces las prácticas usuales están bastante alejadas de estas reglas.

Otro tema, es que muchos países que dentro de esta literatura se pueden caracterizar de forma similar en cuanto a su dimensión institucional y que por ende uno pensaría que deben tener resultados similares, funcionan de manera muy diferente. Por ejemplo Ecuador y Brasil; los dos tienen gobiernos donde el ejecutivo no tiene control del parlamento y los dos tienen que formar coaliciones aunque estas sean

muy diferentes. En Brasil las coaliciones son relativamente estables y el presidente tiene las herramientas a su disposición para mantener una coalición y poder pasar de alguna manera su agenda, mientras que en Ecuador las coaliciones son sumamente inestables y cambiantes pues se forman alrededor de temas muy específicos de política y cambian en el tiempo generando una gran inestabilidad. Esto evidencia que hay que ir más allá de algunas características institucionales y entender el proceso de una manera más sistémica.

La nueva literatura está tratando de generar ciertos trabajos que miren más a fondo el tema institucional, que presten más atención a las prácticas usuales, que vayan más allá de las reglas formales y que presten atención a otras dimensiones diferentes a la de la sostenibilidad fiscal. Esto es lo que actualmente está haciendo un proyecto que coordina el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que comenzó con los países del cono sur y que se va a expandir para incluir a los países andinos.

Funciones básicas del poder Legislativo en el proceso presupuestario.

El poder legislativo tiene básicamente tres funciones por cumplir: 1) tener ingerencia sobre el tamaño del presupuesto, es decir cuánto se gasta y cómo se financia el Estado; 2) decidir sobre la asignación del presupuesto, es decir, en qué decide gastar el Estado y 3) decidir sobre el control del presupuesto. Mi visión es que el legislativo tiene un importante papel que cumplir en las dos últimas funciones y no debe cumplir un rol muy importante en la primera. Esto no implica que esté a favor de una dictadura presupuestaria ni mucho menos. Después voy a usar el caso de Paraguay para mostrar cómo, cuando el congreso intenta muchas veces tener ingerencia sobre el gasto, termina sin influir sobre el gasto ni sobre la asignación.

En la etapa de aprobación ¿qué señalan las reglas formales que se debe hacer? En Argentina, por ejemplo, el legislativo puede aumentar

el gasto pero no puede aumentar el déficit y lo mismo pasa en Bolivia y en Paraguay. En cuanto a en qué se gasta, en la mayoría de países el legislativo puede reasignar gastos. Chile es un país sumamente jerárquico, donde el legislativo puede reducir el gasto pero no lo puede aumentar, no puede modificar ciertos programas ni tampoco puede reasignar gastos de una partida a otra, simplemente puede reducir partidas, pero no puede aumentar ninguna otra, a la vez que reduce una partida determinada.

Colombia tiene un proceso bastante jerárquico dentro del rango que se aprecia en América Latina. El legislativo no puede modificar el gasto total, pero puede reasignar gastos entre partidas. También tiene funciones que están fuera de este proceso que tienen que ver con la preasignación de ciertos ingresos y con aprobar leyes que implican gasto, entre otras funciones.

Pero como se dijo antes, hay muchas distancias entre las prácticas informales y lo que pasa en la realidad, a veces por que el legislativo usa ciertos trucos para hacer lo que no debe y que toman diferente forma dependiendo de la naturaleza de las reglas formales. En Bolivia por ejemplo, el legislativo puede aumentar el gasto si identifica recursos adicionales, pero entonces es muy creativo a la hora de identificar nuevos recursos, o sino sobrestima ganancias de eficiencia, por lo que considera que hay más recursos y que por ende se puede aumentar el gasto. En Colombia no pueden hacer esto pero también hay trucos, como que el legislativo a veces reasigna gastos de amortización a otros gastos, lo que en definitiva produce mayores gastos.

Otras veces la diferencia entre las prácticas informales y las reglas formales están dadas porque el legislativo se subordina al ejecutivo, ya sea por falta de incentivos para cumplir el rol que le asigna la Constitución o por falta de capacidad técnica, que claramente se ven reflejadas en las etapas de ejecución. Por ejemplo, en Argentina la regla formal es que el ejecutivo requiere autorización del legislativo para aumentar gasto para ciertas reasignaciones presupuestales, pero en general lo hace

por decreto. En teoría estos decretos están sujetos a una revisión del legislativo, pero la comisión que está encargada de revisarlos nunca fue constituida. En Bolivia, también hay una regla formal de que el ejecutivo requiere autorización del legislativo para modificar el gasto, pero el ejecutivo lo termina modificando y al final del año el Congreso aprueba todo lo que hizo el ejecutivo durante el año.

Igual sucede con el tema del control en donde hay una gran distancia entre lo que dice la regla formal y lo que son las prácticas usuales. Por ejemplo, en Argentina el Congreso cada año tiene que aprobar la cuenta de inversión donde se justifica lo gastado el año anterior, pero en general lo aprueba tres o cuatro años después de que pasó el año, por lo que no tiene ningún impacto sobre el nuevo ejercicio presupuestal.

¿Por qué difieren estas prácticas de las reglas formales?, ¿qué determina el rol que juegan los legisladores y el resto de los actores en la vida real en el proceso presupuestario? Es importante entender que el proceso presupuestario está enmarcado en un contexto más amplio, donde influyen características históricas de los países y las instituciones políticas. Por ejemplo, lo que dice la Constitución y las reglas electorales, que se combinan para determinar las atribuciones reales de estos actores, sus incentivos y la manera en que interactúan. Todo esto afecta lo que nosotros llamamos el policy making process incluyendo las decisiones que tienen que ver con el presupuesto.

Las características de estos policy making process que contribuyen a explicar el rol del legislativo, dependen de si el presidente tiene o no poderes legislativos fuertes, si puede o no controlar la agenda legislativa, si tiene poder o no de veto y que tan fuerte es ese poder y si puede o no establecer normas por decreto y con que grado de autonomía. Un segundo grupo de características se relaciona con los poderes partidarios del presidente, que están relacionados con el tamaño del contingente legislativo que lo apoya y con la disciplina de esos legisladores, que pueden ser o no disciplinados. Hay otros poderes del presidente, relacionados con el poder de nombrar

personal para ciertos cargos públicos o repartir diferentes recursos, que también pueden afectar los incentivos de los legisladores. El sistema electoral también es importante, porque afecta los incentivos de los legisladores de manera muy importante y determina la manera en que el legislador se relaciona con los líderes partidarios, con los votantes, con el ejecutivo, etc.

También la capacidad técnica del Congreso es muy importante, ligada a la experiencia de los legisladores, a si están organizados en comisiones especializadas y a si tienen incentivos para acumular capacidades por medio del apoyo de oficinas de asesoría técnica.

En Colombia, los poderes legislativos del presidente son razonablemente altos, pero estos poderes han ido declinando a lo largo del tiempo si se compara la situación antes y después de la Constitución. Antes de 1991 el presidente tenía mayores poderes de influencia, porque controlaba una fracción más grande del congreso, sobre todo durante los años del Frente Nacional. Después de 1991, no solamente perdió esa coalición mayoritaria, sino que la disciplina de los legisladores de su propio partido a veces no fue tan férrea como lo era antes de la Constitución.

La Constitución también redujo el poder de veto del presidente, pues este puede hacerlo pero el legislativo puede revertir ese veto con mayor facilidad que antes de 1991, pues ahora necesita solo la mitad de los votos de los legisladores de la cámara mientras que antes se requerían dos terceras partes de cada una. Antes también tenía mayor facilidad para legislar por decreto y esa potestad estaba bajo control de la Corte Suprema que no era tan activa como es hoy la Corte Constitucional. Adicionalmente, se establecieron límites al tipo de decretos que el presidente puede pasar durante una emergencia y a su duración y además, al terminar la emergencia, si el gobierno pretende que los decretos se conviertan en leyes, hay que volver a iniciar el proceso por los canales legislativos normales, pues antes estos se convertían directamente en leyes.

Las reglas electorales del legislativo también generaban hasta hace poco múltiples facciones partidarias, porque había diferentes listas que se podían presentar en cada distrito electoral y un sistema de representación proporcional y de distribución de bancas que daba incentivos a la hiperfragmentación y a la creación de emprendimientos políticos, cuya función era tratar de conseguir una banca para un legislador determinado, lo que premiaba a legisladores menos disciplinados y con mayor énfasis en llevar beneficios a sus distritos.

La manera en que se financiaban los partidos, que no estaba dirigida al partido si no directamente a la facción, también limitaba la disciplina partidaria. Adicionalmente no había coincidencia, cuando había lugar a ella, entre la segunda vuelta electoral para elegir presidente y la elección de legisladores, lo que de alguna manera también limitaba la disciplina. Esto en parte era compensado cuando los líderes partidistas nominaban a los legisladores para cargos en las diferentes comisiones lo que permitía reestablecer cierto grado de disciplina.

Hay dos reformas recientes que pueden reducir este grado de fragmentación y cambiar los incentivos de los legisladores. Por un lado esta la reelección presidencial y por otro lado, el requerimiento de que los partidos presenten listas únicas en cada distrito. Habría que esperar entonces mayor disciplina partidista, más facilidades para que al presidente le aprueben su agenda y menos tropiezos para la aprobación del presupuesto.

En cuanto a la capacidad técnica en materia presupuestaria, esta depende en parte del nivel de educación y de las capacidades de los propios legisladores, así como del grupo de asesores que tienen para que les den asesoramiento técnico en temas presupuestarios. Brasil es el país que tiene el cuerpo de asesores más importante en América Latina, pues hay casi 500 especialistas en ambas cámaras que dan apoyo en temas presupuestarios. En Chile los legisladores no tienen una oficina de asesoramiento técnico pero cuentan con apoyo de importantes think tanks que asesoran a los diferentes partidos. En

Colombia, al igual que en la mayoría de los países de la región, no hay una oficina de asesoramiento técnico de presupuesto en el legislativo, y aunque algunos legisladores que dirigen las comisiones relevantes tienen mucha experiencia en estos temas, en general no tienen fuertes capacidades en temas presupuestarios.

Es fundamental resaltar la importancia que pueden tener estas oficinas de asesoramiento técnico, pues pueden equilibrar de alguna manera el grado de información que hay entre el ejecutivo y el legislativo, lo que puede ser positivo para el legislativo -lo cual resulta obvio- pero también para el ejecutivo, porque muchas veces esta asimetría no es buena para nadie. No es deseable un escenario donde la directora de presupuesto va al legislativo a presentar su programa y los legisladores están convencidos de que las cifras que presenta no son reales, pero no tienen capacidad para saber si esto es así o no. Aunque esto no sea así, como seguramente no lo es, va a existir cierto grado de desconfianza, lo que puede hacer que algunas transacciones, que sería bueno que se hicieran, no se puedan hacer y que ciertos presupuestos no sean aprobados de la forma en que fueron pensados.

Yo estudié con George Akerlove, premio nobel de economía por un paper que se llamaba "The market for lemons" -El mercado para limones- que es el nombre que se le da a los autos usados de mala calidad. Ahí hay un problema de asimetría de información entre el vendedor y el comprador; el vendedor conoce la calidad del auto y el comprador no, lo que no es bueno ni siquiera para el vendedor porque en el contexto de esta asimetría el mercado desaparece. ¿Por qué?, porque si el vendedor decide bajar el precio, el comprador no necesariamente va a decir si lo compra, porque la señal que extrae es que si bajó el precio es porque el auto es de menor calidad de la que pensaba. Lo que en definitiva puede pasar es que el mercado desaparece, por lo que resolver esta asimetría de información puede ser bueno no solamente para el legislativo, sino también para el ejecutivo.

Estoy convencido de que el legislativo tiene funciones muy importantes que cumplir en cuanto a la asignación y al control del gasto, pero no

debería cumplir funciones importantes en cuanto a la determinación del gasto total. Se podría pensar que si el legislativo no puede opinar sobre estos asuntos o no debe tener un rol importante en estas materias, se estaría en presencia de una dictadura presupuestaria. Con el caso de Paraguay quiero mostrar que esto no es cierto, que si uno le da al legislativo atribuciones para definir el gasto, muchas veces no terminan ni definiendo el gasto, ni definiendo la asignación.

En Paraguay, durante el proceso de elaboración del presupuesto se sobreestiman los recursos porque de esa manera es más fácil pasarlo por el Congreso y acomodar las diferentes demandas de la sociedad. Aunque en el aspecto formal no se pueden aumentar los gastos sin identificar el financiamiento respectivo, como en Bolivia, se aumenta el cálculo de ingresos de diferentes impuestos, como el del cigarrillo. Durante la ejecución, el ejecutivo compensa esto en parte a través de control de caja, con gran discrecionalidad por parte del Ministerio de Hacienda.

¿Por qué el ejecutivo no veta estos cambios que el legislativo hace durante la aprobación si tiene el poder de veto? No los veta porque este es un juego secuencial donde el ejecutivo le permite al legislativo hoy hacer lo que quiera, pero mañana tiene total libertad durante la ejecución, por lo que no tiene sentido que se desgaste en peleas con los legisladores hoy si después en la ejecución puede hacer lo que le de la gana. Como resultado de este juego el monto del presupuesto ejecutado tiene poco que ver con el aprobado, pues hay una gran sub-ejecución que está entre el 70% y el 90%.

Uno de los responsables son las entidades que tienen incentivos para hacer lobby permanente, tanto al Congreso durante la aprobación como al Ministerio de Hacienda durante la ejecución, lo que impide que se enfoquen en mejorar la calidad de los servicios públicos que les competen. Adicionalmente, hay una gran falta de previsibilidad, lo que hace que -de la manera como yo lo veo- se cree una situación poco sostenible, ineficaz y de muy baja representatividad.

No se genera eficiencia porque los responsables de los programas públicos no saben con cuanta plata cuentan y además tienen que dedicarse a hacer cabildeo permanente a los que están tomando las decisiones. No hay representatividad, porque la asignación final no se toma en los procesos de aprobación, que es una arena más abierta, más pública y más visible para la sociedad, sino que termina tomándose en los pasillos del Ministerio de Hacienda con poca visibilidad y transparencia, lo que no necesariamente representa las preferencias de la sociedad.

No genera sostenibilidad, por la manera en que los legisladores consiguen llevar beneficios a sus distritos. Como hay tanta discrecionalidad presupuestaria, el hecho de que se apruebe un programa de presupuesto no implica que ese programa se va a ejecutar como se aprobó, entonces yo no puedo intercambiar, por ejemplo, apoyo al presidente en cierta agenda contra una partida presupuestaria, porque no es probable que después eso se cumpla.

Por ejemplo, las transacciones que tienen lugar en Paraguay son apoyo para la agenda del presidente contra cosas que se dan y después son muy difíciles de quitar. Por ejemplo, ciertas pensiones individuales o posiciones en la burocracia o cosas de ese estilo, que generan cualquier cantidad de ineficiencias y falta de sostenibilidad, porque generan mayores compromisos de gasto a medida que pasa el tiempo.

El legislativo tiene un rol muy importante en el proceso presupuestario. A mi modo de ver este rol no debe incluir en general la determinación del gasto ni del déficit, sino concentrarse en la asignación del gasto y en el control del ejecutivo. En países donde el legislativo juega un rol en el tamaño del presupuesto durante la aprobación, como en Paraguay, por lo general no suele jugar un rol efectivo que se refleje en la ejecución, ni en el tamaño del gasto, ni en su asignación, es decir que, por querer abarcar demasiado y meterse en temas de gran tamaño termina sacrificando su rol en la asignación.

Es razonable tratar de introducir reglas más restrictivas y más jerárquicas en lo que respecta al tamaño del gasto y del déficit. Muchos países han avanzado en esto con reglas de responsabilidad fiscal, pero no en todos han funcionado, pues su éxito depende de las características institucionales en las que se insertan y de si se cumplen o no. Es importante estudiar y aprender de estas experiencias con profundidad.

Creo que el ejecutivo, a cambio de un compromiso del legislativo de no meterse en temas de tamaño y de déficit, debería tener menos discrecionalidad para modificar el presupuesto durante su ejecución, de manera que termine reflejando las preferencias de la sociedad tal como están representadas en el Congreso. También me parece muy importante fortalecer la capacidad del legislativo, para que pueda llevar a cabo con profesionalismo las tareas que tiene que cumplir en materia de asignación y control. La creación de una oficina de asesoría técnica al legislativo es, sin duda, una tarea muy importante.

Quiero terminar con un comentario, sobre uno de los temas centrales de esta conferencia que es el tema de presupuesto por resultados. En Colombia, se están haciendo esfuerzos en este sentido. El ejemplo a seguir en esta materia es de alguna manera Chile, pues es el país de América Latina que más ha avanzado en este tema, donde no solamente se evalúan los programas públicos, sino que esta evaluación retroalimenta las decisiones de asignación de ejercicios futuros. Esta retroalimentación es fundamental, pues sin eso la evaluación no necesariamente va a mejorar la eficiencia. En Chile el legislativo no tiene ningún rol en este proceso de presupuesto por resultados, pues todo esta en manos del ejecutivo, quien se auto impuso, sin necesidad de hacerlo, una ley -la regla fiscal- y que hasta el momento ha cumplido, de tener un superávit estructural determinado.

El ejecutivo chileno tampoco tiene una gran participación en cuanto a la asignación del presupuesto, pues puede reducir partidas pero no puede sacar plata de una partida y ponerla en otra, por lo que tiene sentido que en las reglas, tenga una participación pasiva en

los mecanismos de presupuesto por resultados que intentan evaluar diferentes programas públicos. Creo que en Colombia, donde el legislativo si tiene un rol muy importante que jugar en la asignación, habría que pensar también en que a lo mejor tenga un rol que cumplir dentro de esta idea de la presupuestación por resultados.

>> **Mark Robinson**

Asesor en asistencia técnica, División de Gestión Pública Financiera, Fondo Monetario Internacional.

Transparencia fiscal en América Latina

Buenos días. Mis colegas del FMI y yo estamos muy complacidos de poder participar en este seminario de gran importancia. Yo sé que la directora del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI, Teresa Terminassian, tenía mucho interés en participar y desarrollar estos temas tan importantes. Ella me pidió que expresara su pesar por no poder estar presente debido a las dificultades meteorológicas en Washington, así que me pidió hacer su presentación. Quisiera agradecer al DNP; al Ministerio de Hacienda y al Banco de la Republica. Estos son temas de gran importancia y hemos escuchado del presidente y de varias presentaciones de ministerios claves del importante progreso de Colombia.

Quisiera hablar un poco de la transparencia fiscal en América Latina. El punto de partida aquí es reconocer que la buena gestión fiscal y la transparencia fiscal van de la mano. Una buena gestión fiscal le permite al gobierno mantener una disciplina fiscal firme y prestar los servicios públicos de la manera más eficiente y eficaz posible. La transparencia fiscal refuerza en gran medida la disciplina fiscal y también le ayuda a los países a beneficiarse de una buena gestión fiscal de muchas formas.

Hemos llevado a cabo esto en muchos países hasta el momento, incluido Colombia, y tenemos un programa activo y permanente en este

sentido. El objetivo primordial de los Informes sobre el Cumplimiento de Normas y Códigos (ROSC por su siglas en inglés) es darles confianza a los mercados; confianza de que pueden saber la posición fiscal y las políticas fiscales de los países y que la información que se brinda es confiable. Adicionalmente, los ROSC pueden ayudar a mejorar las calificaciones crediticias. Sabemos que los ROSC son utilizados por muchos actores en los mercados internacionales, pero también ayudan a los países a identificar áreas donde pueden mejorar, pues tanto en la información fiscal como en el marco de gerencia fiscal, les dan una línea base contra la que pueden medir el progreso que están logrando en estas áreas, así como la posibilidad de compararse internacionalmente. Solamente en América Latina, incluyendo Colombia, el fondo tiene -por solicitud que los propios gobiernos han realizado- ROSC de tipo fiscal, pero tenemos también una serie de ROSC que se están desarrollando en este momento.

Permítanme hacer unas observaciones generales sobre algunos aspectos de las fortalezas fiscales y financieras en América Latina. Estamos viendo un creciente uso de sistemas de información financiera llamados SIAF, que son capaces de brindar una información confiable y rápida sobre las dimensiones de la gestión fiscal en cuanto al gasto. Estamos viendo también cómo todos los países están participando en uno o dos de los sistemas de datos ya establecidos; cómo las empresas públicas -que con frecuencia han sido una fuente de problemas fiscales- ahora son monitoreadas de una forma más sistemática; como hay avances en el sistema de presentación de la información fiscal del gobierno, en particular en el caso de Chile que esta aplicando uno de los sistemas, el estándar GMTC para el año 2001.

Brasil y Chile son dos líderes regionales que hemos estudiado en esta área, donde estamos viendo estándares bastante altos en transparencia fiscal, pero vamos a explorar otros países incluido Colombia.

Estos ROSC fiscales nos dan una información de referencia para medir el progreso del avance a posteriori. En este tema vemos en Colombia

un par de áreas en donde se ha logrado un avance desde que se establecieron estos ROSC. Vemos que se han iniciado los primeros pasos para desarrollar el marco fiscal de mediano plazo; vemos un avance bastante fuerte en la mejora de la calidad de la información del presupuesto, que incluye buena calidad en su clasificación en cuanto a la función; hemos visto el desarrollo del sistema SIGOB para clasificar o hacer la clasificación por objetivos del gasto público. Todos estos son pasos para mejorar la transparencia fiscal.

Pero al mismo tiempo, desde luego, si miramos en toda la región Latinoamericana, como en cualquier otra parte del mundo, estamos viendo una gama de debilidades que voy a discutir con ustedes.

Vemos que muchos países no tienen estos marcos de estructura de medio término, o si los tienen son imperfectos. También que los riesgos fiscales son evidentes, que hay mucha actividad extra presupuestal y cuasi presupuestal que no se evidencia en un reporte total; vemos que con frecuencia el gobierno en general no define metas claras, lo que impide hacer un monitoreo adecuado. Otro problema de muchos países son las limitantes a nivel subnacional que dificultan la labor del gobierno; así como problemas de gobernabilidad con repercusiones negativas en el ambiente económico general.

Voy a pasar en detalle a mencionar una de estas. En la importancia de una perspectiva de mediano plazo de la política fiscal se ha hecho un avance y se ha desarrollado un marco de mediano plazo en la mayoría de los países, pero el problema es que no se está integrando su perspectiva a largo plazo con el presupuesto anual, que es realmente lo que importa, puesto que en él es donde se va a transmitir la realidad fiscal.

Tenemos una situación en la que primero hay un desarrollo de un sistema de planeación mucho más tradicional a largo plazo, en el que se ven esfuerzos pero en donde el impacto ha sido muy reducido en la asignación de los recursos del presupuesto anual, lo que implica un problema en su gestión. Lo mismo puede aplicar cuando se desarrollan

marcos de mediano plazo, que no se traducen completamente en el presupuesto anual, es decir, que integrar las perspectivas de mediano y largo plazo totalmente durante el presupuesto anual sigue siendo un elemento clave. Una forma de desarrollar esta política a mediano plazo, es asegurar que el presupuesto anual este formado por una serie de outputs macroeconómicos y que se hagan proyecciones. Aunque es algo general, se pueden hacer proyecciones especializadas sobre qué es lo que va a pasar a nivel macroeconómico en los próximos dos años, cuáles son los shocks que se pueden presentar y así planear el presupuesto anual con el conocimiento de estas perspectivas macroeconómicas.

Otra perspectiva especial para este presupuesto, es cuando desarrollamos buenas estimaciones de proyecciones del presupuesto. No es suficiente saber más o menos cuanto es lo que cada departamento gasta cada año, pues también es necesario saber qué es lo que va a pasar inclusive en el mediano plazo o también en cuanto al mantenimiento del gasto corriente. Desde luego se ha hecho un avance, un progreso significativo en esta área, y en Colombia hay un avance en varias áreas que incluyen el análisis de sostenibilidad y las vulnerabilidades fiscales. Las empresas públicas son las que están desarrollando un gasto fiscal de forma deficiente, lo que no solo crea una ambigüedad en cuanto a la posición fiscal, sino que también con frecuencia es una fuente de grandes problemas financieros para estas empresas, que luego van a ser una fuente de responsabilidades y vulnerabilidades fiscales que van a tener un efecto en el mismo gobierno.

Por lo tanto, reducir estas actividades cuasi fiscales y estas últimas que mencione, es clave para el éxito. En muchos países hay pasivos contingentes como riesgos, relacionados con las reglas de las cortes o con decisiones potenciales de las cortes que pueden tener un impacto en los costos del gobierno. Es muy importante para el gobierno la transparencia fiscal, para que los tenga en cuenta los riesgos, los cuantifique y desde luego, las actividades extra presupuestales, como los fondos sociales y los fondos especiales que usan parte de estos

ingresos en las cuentas extra presupuestales que no están siendo representadas o totalmente gestionadas. Todos estos son problemas que se observan en la región, pero muchos países han logrado avances considerables en su manejo.

El problema radica en que en muchos países no hay límites bien definidos entre las decisiones de la corte y lo que es la economía como un todo y también con las empresas públicas. En muchos países hay compañías registradas por el gobierno que tienen el potencial de ser empresas públicas, pero que de hecho están dependiendo del ingreso de los impuestos para desarrollar sus actividades. Es clave para la transparencia fiscal, reconocer que tipo de entidades son y en el reporte fiscal que se presente definir las muy claramente.

Es clave que se haga una presentación de la posición fiscal del gobierno para que se puedan consolidar de forma precisa las finanzas de los gobiernos subnacionales. Esta es un área en la que se ven una gran cantidad de problemas en muchos países. La buena noticia, es que hay un área en la que se han hecho avances en bastantes países, como el área del sistema de información financiera y una serie de elementos de este sistema de gestión financiera. Estoy hablando de un software de computador que le permite al Ministerio de Finanzas -de Hacienda-, percibir de forma clara y consolidada, la información sobre las actividades fiscales de todas las partes claves del gobierno y pasarla rápidamente al público.

Finalmente, partes de las limitaciones son presupuestarias, área en la que hay grandes dificultades en muchos países en todo el mundo, puesto que no se puede tener una buena gestión fiscal si en el ejecutivo se especifican ciertos objetivos que luego son ignorados o cambiados por los ministerios; por lo que desarrollar la capacidad para hacer ciertas limitaciones al presupuesto, será clave para la buena gestión fiscal. Escuchamos de Ernesto, unos puntos muy importantes sobre las áreas claves que surgen en muchos países latinoamericanos y en otras partes del mundo, sobre la división de los poderes en cuanto

al presupuesto, que incluye cómo se comporta el ejecutivo y el congreso, lo que constituye la raíz de las muchas dificultades en tratar de hacer serias restricciones presupuestarias y mantenerlas. Como consecuencia de ello, con frecuencia se presenta el caso en que es muy importante hacer las reformas fundamentales entre las diferentes ramas, para tener un impacto en la reforma fiscal. Lo mismo puede aplicar para las relaciones entre el gobierno nacional y el gobierno subnacional, regional o distrital.

En tiempos recientes, hemos visto en muchos países esfuerzos para estimular a que los gobiernos regionales observen esta disciplina fiscal, que se limiten, que sigan las reglas y sean responsables fiscalmente. Pero el reto de hacer que se cumplan estas reglas y normas, sigue siendo muy difícil de cumplir en muchos países. Nuevamente, no podemos dejar de notar estas dificultades, pues equivaldría a dejar de notar las prácticas que se han implementado para reducir o manejar estos problemas, y que han tratado de definir más claramente las relaciones fiscales entre el ejecutivo y el legislativo, así como las relaciones fiscales entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales o regionales.

Desde el punto de vista del Fondo, el interés general y el compromiso activo de muchos países de esta región para tener una mayor transparencia y una mejor gestión fiscal, ha sido muy estimulante. Desde luego que esto es resultado de la participación de muchos países en la elaboración de los ROSC, puesto que ellos conocen los potenciales beneficios de hacer este ejercicio, de obtener información de los mercados sobre la calidad de hacer una gestión, así como de tener claras y en orden las cuentas fiscales, lo que constituye una señal muy positiva para nosotros. Desde luego, todos reconocemos que queda mucho por hacer en cuanto a la gestión fiscal y la transparencia en la gestión. En esta región vemos un patrón muy mezclado, puesto que hay macroeconomías que están surgiendo y que tienen un mayor nivel de incumplimiento en la transparencia fiscal, como es el caso de los países de un ingreso más bajo. Sin embargo, hay unos países de ingreso más bajo que tienen unos avances impresionantes en cuanto a la transparencia.

Una buena transparencia y una buena gestión requieren un compromiso fiscal profundo y una voluntad política. Hay áreas que requieren unos esfuerzos a mediano y largo plazo en cuanto al desarrollo de instituciones y reformas, que no se pueden lograr si no se hacen en forma conjunta; sin embargo, es importante recordar que crear falsas expectativas de lo que se puede lograr de la noche a la mañana, es a veces motivo para sentirse decepcionado.

Para terminar quisiera agradecer a los organizadores y al auditorio por dejarme participar, y asegurarles que el Fondo estará pendiente de continuar su asociación con Colombia en el desarrollo de estos principios tan importantes para la buena gestión financiera y la transparencia fiscal.

Capítulo 6

Sesión 4

Presupuesto por resultados: el caso colombiano

Seminario Internacional 

Transparencia Fiscal:

Presupuesto por resultados y
calidad del gasto público



>> Ronald McGill

Asesor Técnico Senior, Fondo para el Desarrollo de las Naciones Unidas

Presupuestación por resultados en países en desarrollo

Cuando estudio los temas presupuestales cada vez me siento más lejano del punto de vista macro y más identificado con el punto de vista micro, un punto de vista más local. El Fondo al que pertenezco, depende de las Naciones Unidas y hace inversiones de capital en los países menos desarrollados. En este momento tenemos un proyecto en Nicaragua y un reto muy grande con Haití.

En los Estados Unidos están tratando de definir lo que es el Presupuesto por Resultados (PPR) desde hace unos 15 años. En nuestra opinión, este presupuesto es un proceso global que incluye la planeación por objetivos, e incluso la infraestructura, entrega de servicios y la medición de lo que es contable.

El PPR por lo general resulta conceptualmente redundante sin un contexto estratégico, no funciona sin un proceso de asignación de recursos y tampoco si no se pueden poner estas ideas en un ambiente de trabajo en práctica. Desarrollar totalmente el PPR toma generalmente 3 años, es decir, se considera el año anterior, el año presente y se planea para el año siguiente. El PPR pretende que todas las prioridades se hagan en un “ranking” de secuencia, de forma que las selecciones difíciles no se puedan evitar. Hay que recordar que el PPR es un sistema que viene de los años 60 y que era un ejercicio de política que trataba de generar selecciones para los políticos, para que las enfrentaran y no pudieran evitar hacer selecciones en cuanto al producto que iban a desarrollar. Es lo que tratamos de hacer con nuestros clientes y con las autoridades en los países menos desarrollados.

Este análisis, parte de la base de que el PPR tiene que conciliar la estructura del programa con la estructura de la organización que lo presenta, es decir, que hay una diferencia del concepto original con el Sistema de Planeación y Programación Presupuestal, que es un programa que se basa en aspectos sin relación con alguna organización en particular. Por ejemplo, si usted va a suministrar agua en un 30% con un incremento al 60% dentro de unos 3 años, no solamente tendrá que conciliar con el proveedor, sino que también tiene que preocuparse por el suministro en áreas rurales, es decir, que el programa tiene que basarse en aspectos que a veces son definidos por otras organizaciones lo que dificulta el trabajo. En primera instancia hay un ambiente en el desarrollo que se debe considerar; en segunda instancia hay una estructura organizacional que reacciona al ambiente de desarrollo que se introduce. Si la estructura de esa organización es errónea, puede llegar a cambiarla y una forma de cambiarla, es mantenerse enfocado en los problemas que hay que manejar.

Miremos ahora algunas ideas que van más allá de la lista de verificación que les propuse. Si la autoridad local encargada de la gestión, no esta alineada con el marco de la estructura a la que esta tratando de llegar, puede ser despedida. En otras palabras, es muy importante que las autoridades locales entiendan el ambiente de la institución dentro de la que operan. Esta institución debe tener una idea del funcionamiento, contexto y resultados que van a entregar, considerado las metas del milenio, la reducción de la pobreza y del gasto público, y todas las decisiones dentro de un gasto de mediano plazo para lograr mejoras en el desempeño del presupuesto. Es decir, que debe ser una estructura racional que tiene en cuenta el ambiente político en la asignación. Si el plan o el marco estratégico de desarrollo no es claro, ni tiene en cuenta estos elementos, el PPR no puede funcionar.

Por ejemplo, cuando estaba en Malawi, una ciudad de África, me dijeron que era importante que tuviera en cuenta como funciona la parte de vivienda. Como yo soy un planificador y tengo idea del tema no me angustie. Pero el ambiente de la función y el marco legal no

estaban implantados, por lo que la operación no pudo llevarse a cabo, pues la estructura no era la apropiada. La planeación particular de los procesos de gestión, para manejar las áreas que componen al menos el 70% del ambiente del urbanismo, no estaba implantada.

Generalmente, es importante tener un análisis y una coordinación en el mapeo de las fuentes de ingresos que tienen las autoridades locales en términos de ingresos. ¿Cómo se trasfiere a diferentes partes desde el centro y las fuentes de financiación no gubernamentales?, es decir, agentes como el Banco Mundial y otras áreas discrecionales que pueden usar las autoridades locales en el presupuesto. He oído a algunas personas decir que aplicar el PPR a nivel local, solo es posible si la ciudad maneja sus propios fondos. No creo que eso sea cierto, puesto que las autoridades locales pueden aplicar el PPR sin importar la fuente de donde vengan los fondos, es decir, que no tiene nada que ver de donde vengan los fondos, puesto que ese material puede ser también objeto de rendición de cuentas.

El PPR no puede funcionar si no se ha implementado un plan de desarrollo o un marco estratégico. Se debe analizar si no existen formatos de prueba o de análisis, las estructuras de los procesos para articular los retos de cualquier área del gobierno que proporcione una estructura para implantar el PPR. También he oído decir que el plan de desarrollo sería a veces inútil. Bueno, hay que considerar que va a pasar en el futuro, hay que pensar que pueden lograr, pero uno de los elementos del PPR es tener la disciplina de pensar sobre una idea de desarrollo total.

Voy a explicar que quiero decir con esto. Hay que presionar la conversión de una partida de presupuesto convencional basada en output o en un formato de presupuesto de desempeño, para uno de los objetivos de desempeño del gobierno en relación con los ISD. Aunque esto implica considerar el nivel macro, el problema es que lo macro no está en capacidad de tener en cuenta los problemas que se manejan a nivel micro, por lo que se le debe dar los recursos de energía de input para

que puedan hacer un pacto en las metas de desarrollo del milenio y la conversión del presupuesto de input a output.

Aquí presento la esencia de la lógica externa del PPR desde el punto de vista del Fondo. Tenemos el plan participativo, el plan de presupuesto participativo y una revisión de presentación de resultados de desempeño, es decir, que para rendir cuentas hay tres niveles de pensamiento: que sea estratégico, que sea efectivo en términos de impacto y que sea operativo en eficiencia y en producto o output. Luego está en la presupuestación la economía de los inputs. Esto no está capturando la esencia total de la lógica externa del PPR, por lo que me voy a referir a estos tres ítems: la eficacia del impacto, la eficiencia del producto y la economía de los inputs, que son los tres elementos que aplicamos con la idea de que se pueden medir, pues si no se pueden medir no tiene sentido hablar de PPR.

La estructura interna del PPR también tiene tres niveles: el marco estratégico, los objetivos y el análisis. A cada autoridad local que asesoramos le decimos que no es malo que empiece con varias metas, pero que trate de tener una sola. Si la idea es reducir la pobreza, simplemente dígalos, porque una idea que se quiere implementar no es una meta. Es a nivel de objetivos donde hay que introducir la cuantificación, por lo que si hay una meta para disminuir la pobreza habrán varios objetivos para tener un impacto sobre los indicadores que miden la pobreza. Por ejemplo, un área donde normalmente se trabaja es sobre el agua, entonces se define la situación actual, el futuro planificado y el plazo para lograr ese futuro. Un objetivo deseable sería aumentar la oferta de agua desde X o Y hasta 60% de la necesidad dentro de tres años; ahí se encuentra la situación actual, la situación intencionada y el horizonte de tiempo.

Se pueden utilizar criterios para priorizar. Para ilustrar, acá hay dos criterios que muchas veces se utilizan: uno es el tema de género, el impacto sobre las mujeres; y el otro, es el aumento de ingresos de

las familias sobre los hogares. Pero los objetivos de la priorización siempre se hacen según criterios explícitos.

Este es el marco estratégico, pero el objetivo en realidad es la definición del programa que tiene tres partes: metas estratégicas, priorización y metas anuales, para luego llegar a las actividades y los inputs para lograr las metas anuales. Se fijan las metas y los objetivos de acuerdo al techo de gasto declarado para ese año. Este proceso sucede sin importar el nivel de autoridad o el ministerio. Si el gasto público funciona bien desde la gestión al principio del ciclo de planificación, entonces los techos de gastos se van a declarar.

Un aspecto del PPR es que tiene los elementos para introducir la rendición de cuentas para la gestión del gasto público, para que los ciudadanos participen evaluando el desempeño del año anterior, la implementación para el año en curso y la planificación de las propuestas del año entrante. Todo esto dentro del marco estratégico de los tres años. Pero si esto funciona bien, hay una transposición de los tres años y el ciclo anual de participación se vuelve un circo comunitario para darle un poco de significado real, pero las personas que reciben los servicios deberían poder evaluar si el puente o la carretera es construida, si la educación se está entregando o no y si los servicios de salud se están prestando. Los ciudadanos tienen que estar participando en la implementación del nuevo ciclo de proyectos y ser parte de las propuestas del año que viene, para decidir, por ejemplo, si se construyen más carreteras o se rehabilitan las existentes.

La medición se construye alrededor de los principios de probar la economía, eficiencia y eficacia del diseño total, las mediciones de PPR, la economía de los inputs, la eficiencia de los outputs y la efectividad del impacto.

>> Kay Spearman

Consultora, International City/county Management Association (ICMA)

Presupuesto por resultados: la experiencia de los gobiernos locales

Esta presentación analiza la experiencia del Presupuesto por Resultados (PPR) en los gobiernos locales. Haré una comparación de los últimos cuatro años que estuve en Indonesia implementando el PPR en 150 gobiernos locales de los 450 existentes, a través de un proyecto financiado por USAID.

Para empezar haré una presentación sobre el PPR en las localidades de Estados Unidos, luego explicaré la estructura de los gobiernos locales en Indonesia y Estados Unidos, así como un poco de historia de Indonesia en cuanto a presupuesto, los obstáculos que se han encontrado para aplicar el PPR y por último las lecciones aprendidas.

El éxito del PPR en los Estados Unidos es que está construido con partidas individuales, al tiempo que se combina con presupuesto según metas y resultados. Esto es lo que ha permitido llegar a la gestión por resultados. Cuando se analizan los retos que enfrenta Estados Unidos, se encuentran los mismos problemas que ustedes tienen que no han sido bien visibilizados y que solamente se proyectan a un año. Solo hasta ahora estamos empezando a realizar proyecciones con periodos mayores a un año.

En este momento estamos distanciándonos del enfoque de los inputs, y quienes trabajan en los gobiernos locales saben que cuando preparan el presupuesto lo que le interesa al concejo municipal son los puestos y viáticos, no lo que se va a lograr con el presupuesto. También estamos analizando el papel de la comunidad; el proceso de planificación estratégica que comenzó en los 90 y la satisfacción del cliente.

Para diciembre de 1999 Indonesia tenía una estructura de gobierno centralizada, con provincias y gobiernos locales. Los alcaldes mayores se nombraban verticalmente al igual que los jefes de departamento, y había una estructura organizada por sectores muy similar a la que tiene ahora Colombia. En enero de 2000 cambiaron todos los gobiernos locales en Indonesia. El gobierno central devolvió un número de responsabilidades y trabajadores a los gobiernos locales. Por ejemplo, una ciudad que en diciembre de 1999 tenía 3.600 empleados, para enero de 2000 tenía 40.000.

A pesar de que mi área de trabajo son las finanzas, la principal tarea que tengo es ejecutar la nómina, pues un director de finanzas nunca deja de pagar la nómina. Pero imagínense tener una nómina para 3.600 personas y de un momento a otro tener que pagar a 40.000. Paralelamente empezaron a elegir alcaldes y las entidades gubernamentales a nombrar los jefes de departamento. Con esta devolución, el gobierno central decidió implementar al mismo tiempo el PPR. Básicamente, no cambiaron las transferencias de ingresos a los gobiernos locales, aunque estos tienen entre un 7% y un 10% de estos ingresos. Se podía reducir el tamaño para que cada gobierno local pareciera igual, pues ya teníamos 24 departamentos en cada ciudad; incluso si las ciudades no tenían costa también tenían un departamento de puertos.

Como muchas personas tratan de comparar las ciudades de los Estados Unidos con otras ciudades, es necesario recalcar la diferencia de sus estructuras. Muchas de nuestras ciudades son autogestionadas, aunque en algunos temas están bajo la jurisdicción de un estado, pero básicamente hacen lo que está establecido en la constitución. En el caso de Oklahoma por ejemplo, la ciudad no puede prestar ningún servicio a menos que la constitución del estado especifique que lo pueda hacer. En cambio, la constitución del estado de Texas dice que la ciudad puede proveer cualquier servicio que no sea prohibido por la constitución.

La otra diferencia es que tenemos entre un 90% o 95% de ingresos propios, es decir, que no tenemos transferencias del gobierno central. Así que nuestro marco legal de referencia es totalmente diferente al de Colombia, puesto que varía de estado a estado y de ciudad a ciudad y diferentes ciudades pueden brindar diferentes servicios.

La diferencia más importante que tenemos entre Estados Unidos e Indonesia, es que Estados Unidos nunca ha tenido un gobierno muy centralizado. Existen ciertos planes como subsidios y puede haber unas regulaciones generales, pero en su mayoría los estados prestan los servicios que desean sin considerar cual es la meta más general. En Colombia, hay una función de planeación vertical desde el gobierno hacia los departamentos, pero nosotros no tenemos nada parecido. Nosotros tenemos una planeación interestatal propia, y lo que ustedes llaman inversión social, se hace a nivel local con muy poca coordinación entre los estados y el gobierno central.

Indonesia es independiente desde 1945. Luego sufre una revolución en los 60, que cambia el gobierno por un general que se vuelve dictador por 30 años. En 1997 tiene otra revolución que inicia un proceso mucho más democrático. El país no podía darse el lujo de dar todos esos pasos que se dieron en Estados Unidos para implementar el PPR. En cambio, de un día para otro, ellos pasan de un sistema muy centralizado e impuesto a uno más democrático.

Cuando se habla de un cambio de paradigma primario, nos referimos al cambio de actitud de los alcaldes y autoridades de gobierno, pues antes no rendían cuentas por considerar que no debían hacerlo, toda vez que los recursos que invertían provenían del gobierno central; situación que los ciudadanos desconocían.

El segundo cambio de paradigma que tenemos que considerar, es que lo que vemos en Estados Unidos sobre medidas de desempeño y planeación, y más recientemente la consideración de la visión de ciudadanos-clientes, que han impuesto una nueva mentalidad. En

contraparte, lo que encontré en Indonesia, es que el concepto del servicio público no es un concepto que comparta realmente los intereses, es simplemente un concepto que estamos tratando de enseñar.

Cuando se analizan los obstáculos que enfrentó Indonesia, se encuentra una fuerte resistencia al cambio del gobierno central, que creo ha sido el mismo problema que ustedes han tenido.

El siguiente problema que tuvieron que enfrentar los indonesios es que tenían miedo de sobrepasar las funciones del gobierno central. Es importante recordar que ellos pasaron por una dictadura de 30 años con un gobierno muy centralizado, y estaban acostumbrados a que alguien manejara la reforma y decidiera cada partida del presupuesto, y de repente pasan a un PPR sin una guía de cómo hacerlo.

Otro problema que tuvimos que manejar fue la falta de capacidad, pues la formación que tenían muchos funcionarios era muy general y también había mucha rotación entre los diferentes cargos, lo que indicaba que el director de un departamento no tenía una formación teórica sólida. Esta situación creaba un escenario difícil para la rendición de cuentas, pues la actualización de las actividades no se realizaba, por lo que no había un cuadro consolidado de rendición de cuentas ni de resultados para ver el PPR.

En Indonesia hay algo que se llama el salario de rutina, que era el salario que se le paga a una persona por ir a trabajar y cumplir con unas funciones básicas muy detalladas. Si se le asignaban más funciones a esa persona dentro del objeto normal de su labor, había que incluir en el presupuesto de capital un monto para esa tarea adicional, lo que no tiene lógica ni sentido.

En la etapa final, se produjeron una serie de PPR con un muy buen trabajo en cuanto a productos y outputs, excepto por algunos problemas respecto a la calidad de los indicadores, pues algunos eran muy significativos de la labor que había que cumplir mientras que otros no.

Las lecciones específicas que aprendimos sobre las medidas tomadas, es que no se deben esperar resultados instantáneos, pues estos se obtienen después de varios intentos. También es importante que siempre se tenga más en cuenta la meta que la forma en la que se logra; no hay que sobrevender la medición del desempeño, ni crear demasiadas expectativas, simplemente hay que fijar algunas y tener siempre en cuenta el proceso político. Es conveniente tener siempre en mente un equilibrio de los inputs mediante la gestión; así como fijar una prioridad de los indicadores más importantes y conectarse con los ciudadanos -con lo que es más importante para ellos- y obtener los indicadores que sean correctos, aunque no hay una cosa que se pueda llamar las medidas correctas. Para terminar, es importante reconocer que el proceso en cada cultura es diferente y ustedes tienen que encontrar qué es lo que les funciona realmente, así se trabaje con base en Estados Unidos, Brasil o Chile.

>> Israel Fainboim

Asesor en Asistencia Técnica, Departamento de Asuntos Fiscales,
Fondo Monetario Internacional

Presupuestación por resultados a nivel subnacional: la experiencia de Bogotá

Buenas tardes, primero quiero agradecer a Planeación Nacional la invitación a este seminario. Quiero advertir que mi presentación no refleja el punto de vista del Fondo Monetario Internacional sobre este tema, es simplemente un recuento de mi experiencia en relación con la implantación del Presupuesto por Resultados (PPR) en Bogotá en el período 2001 a 2003.

Yo creo que el PPR debe entenderse como un componente de una gestión orientada a resultados. Esto significa que hace parte de un

medio ambiente que está diseñado para producir unos resultados, e incorpora unos elementos en la gestión que llevan a producir esos resultados, es decir, generalmente se asume que hay una relación entre presupuesto y resultados de manera directa, pero en la literatura se habla a menudo de una caja negra, el punto intermedio entre esa presupuestación y la obtención de resultados. Esa caja negra no es otra cosa que la gestión de los programas por las entidades. Un PPR que no tenga en cuenta y que no incorpore una gestión de esos programas orientados a resultados, no será exitoso. Un PPR que no haga parte de un medio ambiente donde hay incentivos a la obtención de resultados, donde no hay flexibilidad en el manejo de los recursos humanos ni en la flexibilidad gerencial, no va a permitir la obtención eficiente de resultados.

Esa gestión orientada a resultados tiene que incorporar además unos incentivos a la buena gestión, unos premios y castigos, tanto para la entidad que produce esos resultados como para los funcionarios individuales. Generalmente, las normas del servicio civil dificultan la introducción de esos premios y castigos, por lo que entorpecen la obtención adecuada de esos resultados. Lo que la literatura ha señalado en relación con este tema, es que el presupuesto no es necesariamente el mejor mecanismo para generar incentivos adecuados. Es decir, la utilización del presupuesto, por ejemplo, asignando mayores recursos a las entidades que obtengan resultados o recortando recursos presupuestales a aquellas entidades que obtengan malos resultados, no resulta idóneo para crear incentivos.

La literatura ha mostrado que para que los incentivos sean exitosos, deben diseñarse de manera que se ajusten fundamentalmente a las características de los programas. En general se han identificado tres características básicas de los programas: el horizonte del programa; el grado de claridad entre la causa y el efecto, es decir, entre los productos y los resultados; y el grado en que se pueden focalizar y entregar de manera adecuada los premios y los castigos. El sistema de incentivos debe ajustarse a esas características para que sea

exitoso y la presupuestación no es el mejor instrumento para que esto ocurra. Por ejemplo, una buena parte de los programas no producen resultados en un solo año, producen resultados en el mediano o largo plazo, sobretodo en los sectores sociales. Entonces no puedo diseñar incentivos adecuados asociados al presupuesto, como recortes o incrementos que funcionen adecuadamente, debido a que el horizonte del presupuesto es anual pero el de los resultados es mucho mayor. Es por esto, entre otras razones, que el presupuesto no es el mejor instrumento para crear incentivos; hay otra serie de instrumentos asociados al personal y a la gestión de la entidad que funcionan y que se ajustan mejor a las características de los programas.

En segundo lugar, es importante señalar que el PPR no tiene color ideológico ni es una idea neoliberal. Es cierto que el PPR puede ser consistente con lo que se ha llamado el New Public Management, es cierto que es una práctica prestada del sector privado, como ha ocurrido con otras prácticas que ya se están utilizando en el sector público, como por ejemplo, el marco de gasto de mediano plazo. Pero a pesar de ello, no deja de ser un instrumento adecuado para buscar que se provean bienes y servicios al menor costo posible, lo que resulta un objetivo necesario frente al enorme desperdicio de recursos en el sector público. También es un instrumento que obliga a los funcionarios a informar que han hecho con el dinero de los contribuyentes, frente a un sector público que no está acostumbrado a rendir cuentas. Entonces, como instrumento puede inscribirse perfectamente en una estrategia que obligue a rendir cuentas sobre el uso de los dineros públicos y que garantice que se provean los servicios públicos de manera eficiente.

Tampoco se puede catalogar como un instrumento democrático o antidemocrático. Que sea o no democrático depende de cómo se involucra a la ciudadanía en su funcionamiento, desde la etapa de planeación, presupuestación, en la definición de los indicadores, en el seguimiento y en la evaluación. La ciudadanía puede involucrarse en cualquiera de esas etapas y entre más involucrada esté, los indicadores reflejarán mejor los deseos y las necesidades de la población.

Para enfatizar estos tres puntos iniciales, podemos decir que el PPR es solo un instrumento de un sistema completo de gestión de resultados, si el sistema no logra implantarse, el PPR no logrará sus propósitos. En segundo lugar, no creo que tenga color ideológico ni que sea una idea neoliberal, simplemente es una idea que puede ser útil para garantizar más eficiencia en el sector público y mayor rendición de cuentas. En tercer lugar, que sea o no democrático depende de cómo se involucra a la ciudadanía en su desarrollo e implantación.

¿Por qué es importante la presupuestación por resultados a nivel nacional? La transferencia creciente en responsabilidades y recursos a nivel sub nacional, y el aumento de autonomía fiscal de los gobiernos sub nacionales, indican que son ellos los que deberían rendir cuentas por el uso de los recursos y no el Gobierno Nacional. A medida que se acentúa la descentralización, la responsabilidad por rendir cuentas sobre el uso de los recursos recae cada vez más en los gobiernos subnacionales, no en el Gobierno Nacional. A pesar de ello, en muchos países todavía se sigue proponiendo implementar simultáneamente estrategias incompatibles, de acentuar la descentralización y la rendición de cuentas a nivel nacional.

Acá cito a la señora Veril Radin que hacia referencia al proceso norteamericano, pero la cita es pertinente para cualquier país: “De muchas maneras la orientación al desempeño de las agencias federales es contradictorio con estrategias de devolución de responsabilidades a los gobiernos locales y de disminución de éstas a nivel Federal. Lo que es más interesante acerca de esta situación, es que pocos individuos entre aquellos que hacen parte del grupo que define políticas particularmente en el Congreso, se dan cuenta que están estableciendo estrategias incompatibles”.

La otra idea que quiero resaltar, es que generalmente ha sido a nivel local donde se han dado las mayores innovaciones. Por ejemplo, en Estados Unidos el último ciclo del PPR fue adoptado primero a nivel local desde la década de los 70. Es en ese nivel donde generalmente

se están produciendo innovaciones. Probablemente la experiencia colombiana, particularmente la de Bogotá, es consistente con ese proceso en donde generalmente a nivel local se dan las iniciativas. El Government Performance and Result Act (Acta de Resultados y Desempeño del Gobierno) de Estados Unidos, tomó como modelo la experiencia de Sunvalley en California para incorporarla en un marco legal para el estado federal.

¿Cómo fue el proceso en Bogotá? En Bogotá se introdujo el PPR en un contexto en donde la ciudad había ganado mucha autonomía fiscal. En la actualidad, los ingresos propios representan cerca del 70% de los ingresos totales y además dispone de un proceso presupuestal bastante centralizado, que facilita mantener la sostenibilidad fiscal. El proceso en Bogotá, se da en un contexto de autonomía y en donde hay condiciones para garantizar la sostenibilidad fiscal. Fue incorporado cuando ya se habían adoptado otra serie de instrumentos para mejorar la gestión pública, una estrategia de gestión pública admirable, que proveía incentivos a la buena gestión y que básicamente reconocía públicamente a los mejores funcionarios; en un contexto donde se estaban produciendo mejoras en los servicios al ciudadano y se había incorporado al sector privado en la provisión de los servicios públicos, particularmente en la empresa de energía y en la de telecomunicaciones. Adicionalmente, se habían liquidado entidades que no entregaban valor a la ciudadanía, reestructurado y fusionado otras y se habían adoptado concesiones para la provisión de numerosos servicios, donde se obliga a cumplir una serie de resultados.

La motivación para introducir el PPR no fue de tipo legal, pues no hay una obligación legal de producir PPR a nivel local ni tampoco a nivel nacional, simplemente de producir indicadores de resultado y acompañarlos con el presupuesto. Básicamente, la idea era aumentar la transparencia; hacer más énfasis en el aumento de la transparencia que en el aumento de la eficiencia, pues para la administración de Antanas Mockus los recursos públicos eran considerados recursos sagrados y considerábamos que mayor transparencia generaba

mayor confianza y esta traía más recursos. Es decir, que hay un círculo virtuoso en donde los ciudadanos están dispuestos a pagar más, si ven claramente lo que se hace con sus recursos y los inversionistas están dispuestos a adquirir bonos del distrito, si el distrito es transparente en sus cuentas y en lo que hace.

También había una razón adicional, creíamos y creemos que la forma en que se presenta el proyecto de presupuesto, orienta y enmarca su discusión, por lo que un PPR permite orientar la discusión pública hacia los programas y sus resultados, y así limitar las intenciones del Concejo para modificarlo, es decir, la discusión pasa de ser una discusión de cuánto incrementó el rubro de salarios y el de servicios personales; hacia una discusión de los programas del gasto y sus resultados. El PPR permite reorientar la discusión pública hacia eso y no hacia los ítems de gasto.

El PPR tuvo que adaptarse a un sistema ya existente de planeación y presupuestación. Simultáneamente con el presupuesto tradicional, el distrito produjo un PPR que entregó al Concejo de la ciudad desde el año 2000 y lo siguió entregando anualmente hasta el año 2003. Esta estructura tiene como base el programa de gobierno, que se expresa en un plan de desarrollo que fija unas prioridades y unos objetivos en un plan financiero multianual, en un plan de inversiones y en planes estratégicos de las entidades. En el distrito, existía desde mucho tiempo atrás la práctica de elaborar planes estratégicos, tomada del sector privado, que en muchos casos se ha constituido en una obligación más, pero que adecuadamente utilizada, podría inscribirse bien en un proceso orientado a resultados, y que a través de los diversos programas, buscan alcanzar los objetivos del plan de desarrollo en presupuestos anuales.

En el **Gráfico 1** quiero mostrar que a la complejidad del sistema se vino a añadir la obligación de producir presupuestos multianuales, por lo que se creó una situación donde existen herramientas que están duplicadas y otras están mal diseñadas. También se produce

simultáneamente, con el plan de desarrollo, un presupuesto multianual y se producen otras herramientas multianuales que compiten con el marco de gasto de mediano plazo. Es en esta estructura en la que se inscribe el PPR y el marco de gasto de mediano plazo.

Gráfico 1

Inclusión del PPR dentro del esquema vigente de gestión basada en resultados



Fuente: Autor

El punto en el que quiero hacer énfasis, es que necesariamente este proceso de planeación y presupuestación con la incorporación de estas nuevas herramientas, que cumplen algunas funciones que cumplían las anteriores, inevitablemente tiene que rediseñarse, pues algunos instrumentos tienen que desaparecer para dar paso a otros más modernos.

¿Cuál es la base de información para el presupuesto con relación a las medidas de desempeño? El punto acá, es que diferentes usuarios demandan diferentes medidas de desempeño. Los directivos y funcionarios operativos requieren generalmente información frecuente sobre inputs y outputs; los políticos y la ciudadanía, demandan generalmente información de outputs y outcomes y además con menor frecuencia y en diferentes momentos del ciclo de planeación y presupuestación. Pero el PPR no es solo un presupuesto que incluye indicadores de resultados.

Además, está el hecho de que muchos resultados se producen tan solo en el largo plazo y de que en algunos casos la relación entre outputs y los resultados, o lo que yo llamo la “tecnología”, es desconocida y muchos resultados son solo parcialmente controlables. Por ejemplo, no sabemos exactamente como mejorar la calidad de la educación. No sabemos si es mejorando la capacitación de los profesores, si incorporando diferentes instrumentos académicos, si reduciendo el tamaño de las clases; no sabemos exactamente cual es la combinación de outputs que genera el resultado de un mejor desempeño académico. Como no lo sabemos y como además hay factores externos, como los ingresos de la familia y otros factores externos que afectan el desempeño académico, en muchos casos es necesario utilizar indicadores intermedios o lo que llamamos aquí “intermediate outcomes” o indicadores de output, para hacer seguimiento en el corto plazo de esos objetivos gubernamentales.

Hay que tener en cuenta además, que los inputs son más fáciles de medir que los outputs, y éstos que los outcomes. Esto explica, en muchos casos, que tiendan a utilizarse más los outputs y los inputs que los outcomes. Entonces, las dificultades en la medición, los problemas que he señalado y las necesidades de los diferentes usuarios, llevan a que generalmente lo ideal sea una combinación entre inputs, outputs y outcomes. Es decir, es necesario revisar la idea de que un PPR está compuesto solo de indicadores de resultado.

El punto de partida de la selección de indicadores, fue el conjunto de indicadores del Plan de Desarrollo. Algunos eran responsabilidad de entidades individuales y otros de varias entidades, los cuales eran compromisos con respecto a la percepción de los ciudadanos sobre los beneficios que proveía la ciudad. Aquí, quiero hacer énfasis en que muchos resultados necesariamente son el producto de la actuación de varias entidades simultáneamente. Esto obliga a la coordinación interinstitucional y a establecer una gerencia de un determinado programa, y a ese gerente a coordinar ese programa con las demás entidades responsables.

El Plan de Desarrollo siguió, en gran medida, la recomendación de que las prioridades clave deben ser medibles, alcanzables, enfocadas a resultados y con horizontes temporales definidos. Se realizaron enormes esfuerzos para utilizar un número reducido de indicadores de desempeño, en total 332, equivalente a 14 indicadores por entidad, aunque hubiera sido mejor definir un número menor. Se cubrieron el 60% de las metas del plan, que fueron medidas por las mismas entidades y en algunos casos se utilizaron encuestas de percepción ciudadana, para medir el impacto de los programas de gasto.

Los referentes que se utilizaron para este presupuesto dependieron del sector y programa. Por ejemplo, en el caso de los servicios de salud se compararon los resultados de los 11 hospitales públicos. En el caso de educación, se compararon los resultados de las pruebas académicas, lenguaje y matemáticas de los colegios públicos con los privados y en concesión y los costos de proveer el servicio por este tipo de instituciones. En seguridad, se compararon las tasas de homicidio con las de otras ciudades grandes dentro y fuera del país. Necesariamente, un proceso de presupuestación por resultados obliga a seleccionar unos referentes, y dependiendo del sector éstos tenían fuentes diferentes. Estos benchmarks e indicadores, fueron mejorándose progresivamente, en la medida en que se discutían públicamente. El primer año en que se produjeron fue el 2000, y en el año 2003 ya los indicadores se habían mejorado sustancialmente, evidenciando que hay un proceso de mejora continua.

Aquí hay un punto que es importante también para la presupuestación por resultados. Para medir la eficiencia y la efectividad del sector público y de determinados programas, es necesario costear los productos y servicios que se proveen a la ciudadanía. Para costearlos se requiere contabilidad de costos, y en el sector público muy pocas empresas públicas tienen contabilidad de costos. En el distrito, de forma muy ambiciosa, se introdujo el costeo basado en actividades para calcular el costo unitario de los productos y se puso en operación de forma muy preliminar en 20 entidades tan sólo en diciembre de 2003. Pero entre el 2001 y el 2003, se utilizó un método de costeo simplificado basado en “centros de costos” y no en actividades o procesos.

En el distrito no comparamos el grado de exactitud de los dos métodos, pero obviamente el costo de utilizar una metodología simplificada como la basada en centros de costos, fue mucho menor que la introducción del ABC. Bogotá produce estados financieros, lo que constituye un requisito crucial para poder asignar costos a los productos. La base de la contabilidad de costos, son los estados financieros tradicionales donde las cuentas fiscales se reorganizaron por objetivos. El distrito implantó un Sistema Integrado de Información Financiera, que se desarrolló internamente con algo de asesoría externa que incluyó unos módulos de tesorería, presupuesto, crédito público, entre otros, a los que se les añadió un sistema de información de resultados que complementó el módulo presupuestal. Este sistema de información puede ser utilizado para registrar y gestionar los procesos de preparación del presupuesto, ejecución y evaluación por productos o resultados. Es decir, se incorporó una herramienta de software que facilitaba la preparación de los presupuestos orientados a resultados y el seguimiento de los resultados, y se añadió al módulo de presupuesto que hacía parte del sistema de información.

La implementación de esto requiere, obviamente, el compromiso de la gerencia, pues se necesitan cambios en la gestión para que esté más orientada a resultados y se den incentivos a las entidades y a los funcionarios, entre otros aspectos. Se utilizó un enfoque que

permitiera ser introducido en todas las entidades simultáneamente, debido a las limitaciones del periodo de gobierno de tan solo tres años. Generalmente, en la literatura se establece que para implementar tan solo los sistemas de información de resultados, se requieren al menos tres años. En el distrito logramos producir un PPR en un horizonte mucho menor, con un valor basado en un costeo basado en actividades.

Para implementar el PPR y el marco de gasto de mediano plazo, estudiamos las mejores prácticas de países y de ciudades, y recibimos algo de asistencia técnica externa, particularmente del Banco Mundial y de Europa. Adicionalmente, se creó una unidad especial en Hacienda para implantarlo, que entrenó a las oficinas de presupuesto, se institucionalizaron mecanismos de coordinación de las entidades, para los programas que buscaban alcanzar resultados que dependían de muchas agencias y gerentes, para programas importantes y complejos y para varias agencias como la de mejoramiento de barrios.

¿Cuáles fueron los resultados? Se implementó como estructura de información el presupuesto en un total de 37 entidades, se utilizó la información en la preparación del presupuesto, particularmente en las discusiones dentro de los comités funcionales, que se apoyaron en parte, en la información de resultados y también se optó por solicitar a las entidades que informaran sobre los resultados que podían lograr con los recursos asignados, pero no se definieron incentivos institucionales o personales, lo que constituyó una de las limitaciones, y se entregó al Concejo anualmente un PPR. El Concejo siguió apropiando recursos como lo hacía tradicionalmente, pero la información contenida en el PPR, facilitó una discusión más informal, aunque todavía no utiliza la información para ejercer control político.

En conclusión, es importante que se incorpore en la legislación la obligación de producir PPR, porque ello garantiza la permanencia del instrumento con los cambios de gobierno. Obviamente no es una condición suficiente para que sea exitoso, porque se requiere que sus usuarios; las entidades, el Concejo y la ciudadanía, le den

el uso adecuado al instrumento y lo consoliden para aumentar la gobernabilidad. También es importante que se incorpore dentro de un arreglo institucional, que requiere básicamente una descentralización de la autoridad en el uso de los fondos hacia las unidades ejecutoras, mayor flexibilidad en el uso de los recursos por estas unidades y una rendición de cuentas sobre los resultados. Como es un instrumento muy limitado para establecer incentivos a la gestión, estos deben proveerse a través de otros mecanismos. La información sobre resultados puede y debe utilizarse para gerenciar, rendir cuentas y mejorar los resultados. En muchos casos, requiere de mejoras en el diseño y ejecución de los programas, y es necesario distinguir entre el seguimiento de los indicadores de resultado y la evaluación de los programas en profundidad.

>> Raúl Delgado

Alcalde De Pasto

Presupuesto transparente: la experiencia de Pasto

Buenas tardes, en primer lugar nuestro agradecimiento a Planeación Nacional y a los demás organizadores de este seminario por la invitación y la oportunidad de contar los esfuerzos que Pasto viene haciendo desde años en temas relacionados con este evento.

Especialmente a los invitados internacionales les quiero contar que Pasto es un municipio con 500.000 habitantes, ubicado en el sur del país, en el corazón de los Andes colombianos, muy cerca de la frontera con Ecuador. Tenemos una ubicación geopolítica privilegiada porque Pasto es un punto de interrelación entre los sistemas andino, pacífico y amazónico.

Decía el doctor Fainboim que el PPR debe verse solo como parte de algo más amplio; la gestión por resultados, y en las conclusiones afirmó que el PPR también es un instrumento que permite mejorar la gobernabilidad. Pasto viene haciendo un esfuerzo por construir precisamente un proceso, un sistema de gobernabilidad democrática; entendida como la capacidad gubernamental de respuesta a las demandas sociales, con unas reglas de juego democráticas, que posibiliten la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas. Como elementos de ese modelo, consideramos una visión compartida de futuro, la articulación de los actores estratégicos del desarrollo local, la participación ciudadana, el control social, la transparencia y eficiencia presupuestal, a la que nos referiremos exactamente en este seminario.

En cuanto a una visión compartida de futuro, los dos últimos planes de desarrollo han contado en su adopción con una participación amplia de la ciudadanía, y se define la concepción del desarrollo que busca Pasto desde el punto de vista del desarrollo sostenible. Una concepción eminente humanista, porque pone al ser humano en el centro de las preocupaciones y lo ve como un ser complejo y por lo tanto, con necesidades no solo materiales sino también sociales, culturales y algo muy importante, afectivas. Es decir, considera que desarrollo es más que crecimiento económico. Al crecimiento económico, lo considera una condición necesaria, más no suficiente del desarrollo por dos razones: la primera, porque no basta el desarrollo económico si no hay una distribución de la riqueza que cree sociedad, y la segunda, tal vez más de fondo, porque los seres humanos para ser felices no solamente necesitan recursos materiales, lo que implica también una valoración muy importante de las diferencias culturales.

En el actual Plan de Desarrollo, además de validar la concepción de desarrollo humano sostenible, se formuló desde la perspectiva de derechos y tiene claramente un compromiso con las metas del milenio. En un examen que hicieron distintas entidades nacionales, encontraron que el Plan de Desarrollo de Pasto, tenía explícitamente un compromiso y una correspondencia en sus acciones con las metas del

milenio decididas en el 2000 hasta el año 2015 por los jefes de Estado del mundo. La visión que se ha venido construyendo, se sintetiza en el deseo de alcanzar un Pasto capaz de brindar las oportunidades que la gente requiere para levantar sus proyectos de vida con dignidad, un Pasto seguro, bonito y acogedor, promotor y líder del desarrollo regional, orgulloso de sus raíces y valores pero abierto al país y al mundo. Un Pasto de ciudadanas y ciudadanos participantes, que quieren y cuidan su ciudad y su entorno natural.

La gobernabilidad desde esta visión, reclama también una articulación de lo que algunas teorías denominan los actores estratégicos del desarrollo, más específicamente el fortalecimiento de una alianza estratégica de los sectores público, privado, académico y comunitario. Esto tiene expresión en nuestra ciudad en la existencia y funcionamiento, no solo a la hora de aprobar el Plan de Desarrollo, sino en el seguimiento, en su discusión en el concejo territorial de planeación, y en algo muy importante: la agencia de desarrollo local que hoy es piloto en el país y de la que forman parte la alcaldía, la gobernación, las universidades, los gremios económicos y las principales fundaciones. La agencia tiene como misión ver más allá del periodo de gobierno y tratar de consolidar políticas de estado local. Otra expresión de esta articulación, es la existencia de una red social de todos los programas que el municipio saca adelante a través de una red de fundaciones y ONG.

Pero tal vez la columna vertebral de este esfuerzo es la participación ciudadana. Desde 1997, con el doctor Navarro se inició un esfuerzo de presupuestación participativa, que se ha consolidado en los últimos 5 años en la formulación del Plan de Desarrollo. Considero que a estos procesos no se le da toda la importancia, y creo que allí es donde deben haber acciones concretas y donde se define el futuro para un determinado período. En el Plan de Desarrollo de Pasto la participación se da en dos niveles, geográfico y temático. Se hacen convocatorias por comunas, agrupamientos de barrios y veredas y también por distintos temas de interés. La concertación se da en tres momentos: la contextualización, especialmente el conocimiento más

a fondo del programa de gobierno y de las limitaciones fiscales; la concertación y finalmente la validación a través de una asamblea de voceros ciudadanos que adopte el Plan, que se somete a consideración del Concejo. En el presupuesto hay tres momentos: precabildos, unas reuniones comunitarias donde se define por una parte; los techos presupuestales por corregimiento y las reglas de juego adoptadas democráticamente para la adopción de los proyectos que se incluirán en el presupuesto. Ese es un esfuerzo bianual que hace Pasto y que ya va en el tercer ejercicio bianual de presupuestación participativa.

El otro momento, son las asambleas comunitarias por barrios o veredas o agrupamientos de barrios o veredas, que priorizan los proyectos que se llevan a los cabildos, que son asambleas ciudadanas que deciden los proyectos de inversión social que se incluyen en el presupuesto. Obviamente no todo el presupuesto se somete a validación ciudadana, pues los gastos recurrentes como educación o salud no son sometidos, ni tampoco los que se denominan proyectos estratégicos de ciudad, porque todavía no se logra que las comunidades sean dolientes de los grandes proyectos, lo que sí sucede con los proyectos más inmediatos. De cualquier forma, se está avanzando para que en el futuro todo el presupuesto se someta a consideración de la ciudadanía, en el marco del Plan.

La gobernabilidad también reclama fortalecimiento del control social. En Pasto tenemos una consigna: todo proyecto con veeduría ciudadana. En este momento el 65% de proyectos tienen veeduría, y el próximo año esperamos lograr que todo proyecto, sin excepción, esté acompañado de veedurías ciudadanas que a la vez forman parte de una red más amplia de control social. Existe la alianza para el fortalecimiento de la transparencia y el control de la gestión municipal, liderado por la Cámara de Comercio y la Fundación Social. La transparencia y la eficiencia presupuestal también nos parece una condición y un resultado de gobernabilidad. Hemos avanzado, con el apoyo de la AID, en la construcción de un código de ética pública y del manual del buen gobierno, en el fortalecimiento del sistema de control

interno y en la certificación de calidad del sistema de contratación. Adicionalmente, Pasto fue uno de los primeros municipios en suscribir el pacto contra la corrupción.

Es en este marco, que hemos implantado las dos herramientas más recientes con el apoyo de Planeación Nacional, la AID y otras entidades internacionales. Uno es el Sistema de Información de Resultados de la Gestión Pública del Municipio de Pasto, conocido como SIGER, que es una adaptación nuestra del SIGOB que maneja el Gobierno Nacional. Esta herramienta, permite a los ciudadanos y ciudadanas consultar en cualquier momento, vía Internet, el avance en el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo, sus principales programas, mejorar el proceso de información y la rendición pública de cuentas. A nivel interno, facilita un monitoreo cotidiano del cumplimiento de metas y la adopción oportuna de medidas y determinaciones cuando se requiera.

Implementamos el SIGER hace poco más de un año y ahora estamos en una fase de implementación. Con esta herramienta hicimos una primera rendición pública de cuentas a finales del año pasado, y nos preparamos para la segunda que se llevará a cabo el 22 de febrero de 2006. Esta herramienta en sí misma no garantiza todos los resultados. Algo muy importante, relacionado con lo anterior y con el fortalecimiento del control social, es la necesidad de una ciudadanía que conozca y se apropie de la herramienta, que la sepa manejar e interpretar. También necesitamos una ciudadanía con mayor capacidad de interlocución, cuando el gobierno de a conocer los resultados y el seguimiento de los mismos. Uno de los aportes más importantes de este tipo de herramientas, es la posibilidad de un diálogo mucho más directo entre el gobierno y ciudadano, pero tal vez lo más importante, es la posibilidad de retroalimentación que estas herramientas posibilitan.

En los últimos meses nos hemos enfocado en adoptar el PPR, que tiene como objetivo general, orientar los recursos públicos a la ejecución de proyectos que contribuyan eficientemente al logro de las metas establecidas, con base en la evaluación cualitativa, al costo-beneficio,

a la inversión y al resultado. Esto tiene como propósito, mejorar la calidad de vida de los habitantes de Pasto, que es la razón de ser de un gobierno, en este caso local. Si uno va más allá de las ideologías, el objetivo de los gobiernos locales es mejorar las condiciones de vida de la gente, especialmente de los sectores vulnerables, que reclaman la acción del Estado en búsqueda de la equidad y de las condiciones que posibiliten la dignidad de la vida humana. Visto de otra forma, no es más que buscar la asignación adecuada de unos recursos siempre escasos, por lo que tiene que ser un ejercicio público, que en nuestro caso comienza con la participación, continúa en la presupuestación y se desarrolla en los mecanismos de evaluación y de control.

Como objetivos específicos del PPR, buscamos optimizar la asignación de los recursos públicos y vincular los recursos de inversión asignados a los programas. Pasto lleva tres presupuestos donde la asignación de recursos ya no se hace por entidad, sino por programas. En este caso, los ejes estratégicos son ocho programas, por lo que la asignación de recursos por programas es fácil porque implica un gran esfuerzo de articulación interinstitucional. Vincular esa asignación, hasta ahora por programas, a los indicadores y metas físicas concretas del Plan de Desarrollo tiene como propósito mejorar el seguimiento físico y financiero; hacer una evaluación integral a partir de los propósitos de cada asignación y el resultado esperado de la misma, así como incrementar los niveles de confianza y credibilidad ciudadana, y los niveles de legitimidad que necesita un gobierno para liderar procesos de desarrollo local, que permitan mejorar a su vez las condiciones de vida de la gente.

En una perspectiva más amplia partiríamos de la planeación participativa, la presupuestación con participación ciudadana, la implementación y obviamente, el seguimiento y la evaluación. El eje es la participación ciudadana, que comienza en la adopción del Plan de Desarrollo como objetivos, estrategias y programas. Luego se concertan indicadores, metas y se elaboran líneas de base para realizar el seguimiento, la asignación presupuestal de acuerdo con las

metas programadas, el avance físico y presupuestal de los indicadores establecidos, y obviamente el reporte de seguimiento dirigido al interior del gobierno y a la ciudadanía, en un proceso de permanente retroalimentación que permita superar las dificultades. Es importante adoptar medidas correctivas a tiempo, y también rediseñar políticas públicas en algunos casos.

Este es el esfuerzo que viene haciendo Pasto y que tiene razón de ser en la construcción colectiva. En un esfuerzo de largo plazo no se pueden lograr transformaciones de corto plazo, pensamos que muchas de estas transformaciones requieren del esfuerzo de más de una generación; construir un Pasto mejor con el esfuerzo del sector público y privado, con el esfuerzo de los ciudadanos y ciudadanas. Las herramientas pueden ser muy importantes, así como la gestión y el presupuesto por resultados y los sistemas de información de los resultados de la gestión pública, pero todas estas herramientas, por sí solas no pueden romper ciertas barreras estructurales.

En el campo social, cada vez vemos más la impotencia de los gobiernos locales para responder a demandas acumuladas durante muchísimos años, y no habrá ni herramientas ni recursos públicos que sean suficientes, si no se logra un cambio estructural, que le permita a la propia gente trabajar su proyecto de vida en condiciones de dignidad. Eso implica, entre otras cosas, a nuestro juicio, un enorme cambio cultural y un profundo cambio social a partir de la educación. Por eso, si se nos pregunta que cual es el proyecto estratégico en el que estamos empeñados, respondería que sería una profunda transformación de la educación de la ciudad alrededor de 3 ejes: calidad básica, educación para la convivencia y pertinencia educativa, con nuestras posibilidades de desarrollo dentro de nuestro propio contexto cultural. En ese esfuerzo de largo aliento esperamos la compañía del país.

>> **Federico Restrepo Posada**

Director Departamento Municipal de Planeación de Medellín

Presupuesto por Resultados: la experiencia de Medellín

Muchas gracias a las entidades organizadoras de este seminario, por permitir contar la experiencia reciente de Medellín y muy especialmente a Planeación Nacional, que nos viene acompañando en el proceso de implementación del proyecto de Presupuesto por Resultados.

Antes de entrar en el tema específico del Presupuesto por Resultados (PPR), es importante describir el contexto en que se encuentra Medellín. Debemos partir del programa de gobierno, la materialización de dicho programa en el Plan de Desarrollo; establecer los criterios de asignación del presupuesto que ésta administración ha empleado y posteriormente, los instrumentos de control y seguimiento al mismo, que han permitido garantizar la transparencia y la gobernabilidad.

El contenido de la presentación comprende los siguientes temas: antecedentes; el Plan de Desarrollo: los fundamentos, la estructura presupuestal y los componentes; el control del Seguimiento del Plan, sus dimensiones; PPR y avances del proyecto en Medellín.

El Programa de Gobierno se consolida en el Plan de Desarrollo 2004 – 2007 “Medellín Compromiso de Toda la Ciudadanía”, y tiene como eje fundamental un modelo de ciudad basado en el desarrollo humano integral para todos los ciudadanos y ciudadanas; por esta razón, adopta los Índices de Desarrollo Humano (IDH) y de Calidad de Vida como indicadores generales de impacto. Este hecho, nos obliga y nos compromete a elaborar una encuesta anual de Calidad de Vida y Desarrollo Humano, con pertinencia muestral a nivel de 249 barrios. Son 23.000 encuestas en los hogares con 145 preguntas, las cuales

permiten la georeferenciación de los resultados como parte esencial de los impactos que queremos medir.

Vale la pena resaltar un aspecto fundamental, y es que el compromiso de priorizar y focalizar la inversión utilizando el IDH, se contrapone al modelo clientelista del poder. Las relaciones que se han conformado entre el ejecutivo y el legislativo a nivel nacional, o a nivel local con los concejos o las asambleas departamentales, han permitido en los últimos años, perpetuar una brecha social cada vez más grande entre distintas zonas de la ciudad. La inversión se ha concentrado en zonas, donde no necesariamente se presentan las mayores necesidades en aspectos del desarrollo humano, pero sí se presentan los bastiones electorales más representativos; la presupuestación ha hecho énfasis, específicamente en el caso particular de Colombia, en los estratos 3, 4 y 5 y no tanto en los estratos 1 y 2. Y es que en última instancia, quienes votan en este país, son los estratos 3, 4, 5 y 6 y muy poco los estratos 1 y 2.

En Medellín cambiamos de manera radical el esquema de presupuestación, acogiendo los principios de transparencia y corresponsabilidad en la gestión pública. No es una iniciativa exclusiva de la administración municipal, sino de todos los ciudadanos.

Mencionemos algunos de los principios que han guiado este proceso y que fueron plasmados en el Plan de Desarrollo: “Los Dineros Públicos son Sagrados”, “La Gestión de lo Público es Transparente”, “No Aceptamos Transacciones de Poder Político por Intereses Burocráticos o Económicos”, entre otros.

La administración de Medellín llega sin compromisos con ningún grupo político tradicional, movilizando un voto de opinión que duplica en votación al candidato oficialista, que congregaba la participación de todos los partidos políticos tradicionales; este hecho respalda el principio de “No aceptar Transacciones de Poder Político por Intereses Particulares o Intereses Burocráticos o Económicos” y permite llevar

a cabo una priorización y asignación de la inversión, con base en criterios económicos y sociales y no por razones electorales.

Planeación sin improvisación, con eficiencia, economía y eficacia, son principios de todos los programas y proyectos. Las relaciones con la comunidad son abiertas y claras y se desarrollan a través de los espacios de participación ciudadana; la conciencia de las personas que dirigen la Administración, es esencial para garantizar la legitimidad del Estado y su gobernabilidad.

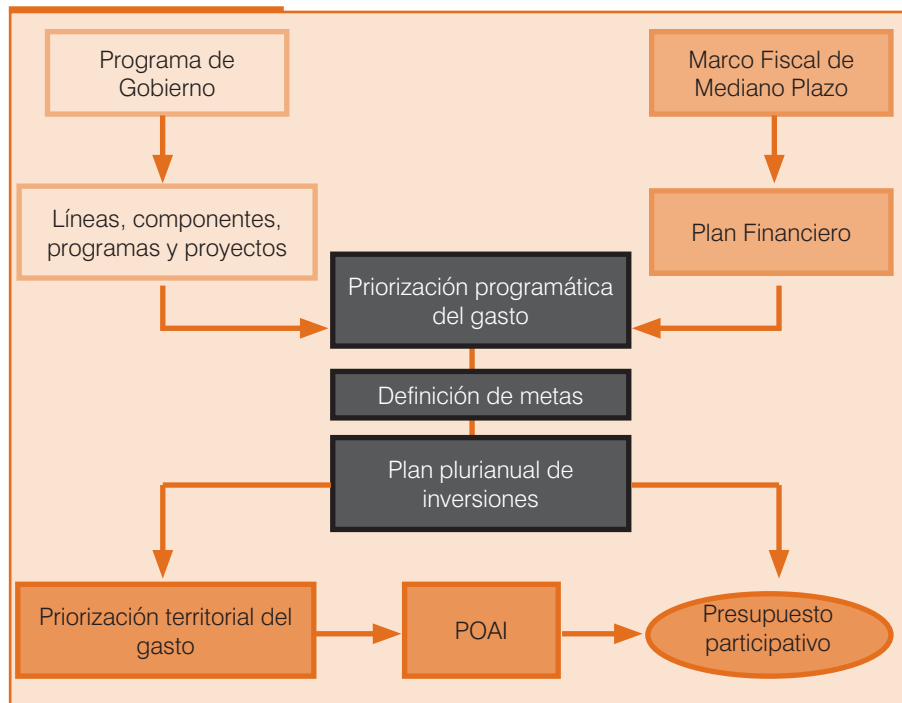
¿Cómo formulamos el presupuesto?

La formulación del presupuesto involucra dos componentes esenciales. Por un lado el Programa de Gobierno, plasmado en líneas componentes, programas y proyectos del Plan de Desarrollo, que en el caso particular de Medellín, tiene cinco líneas estratégicas. Por otro lado, la definición de un Marco Fiscal de Mediano Plazo, que adopta la Administración Municipal y sobre esa base, acatando la ley 819 de responsabilidad fiscal, se elabora un Plan Financiero que permite asumir con responsabilidad la gestión de los ingresos y el uso de recursos de deuda para financiarlo. También se establece un “techo” total en los 4 años, en los cuales se desarrolla el Plan, a partir del cual se genera un proceso de priorización del gasto. **(Gráfico 1)**

Este proceso de asignación se realiza para los recursos de partidas inflexibles (Sistema General de Participaciones, vigencias futuras de proyectos formulados en administraciones anteriores, proyectos estratégicos y la definición de unos techos para los proyectos de presupuesto participativo formulados por la misma comunidad). Como resultado de esta asignación quedan los recursos de partidas flexibles o “totumables”, que son los recursos que finalmente quedan para distribuir a nivel temático, y para los cuales empleamos técnicas de análisis multi-objetivo.

Gráfico 1

Plan de Desarrollo 2004 - 2007



Fuente: Autor

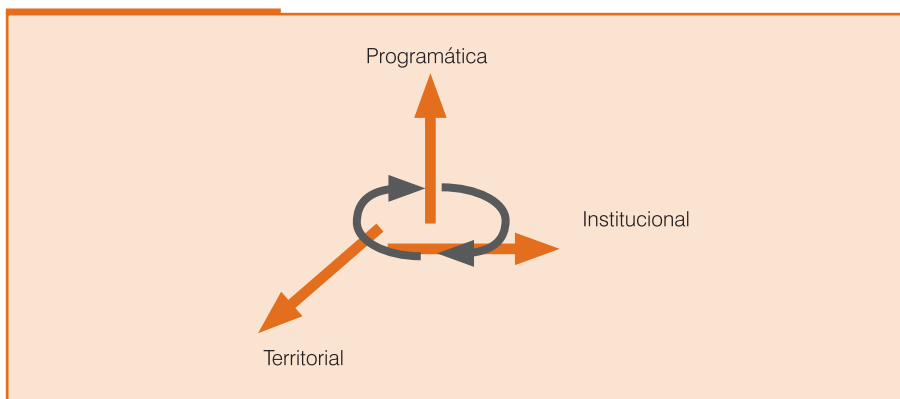
Posteriormente, viene la definición de las metas, la construcción del Plan Plurianual de Inversiones, y a nivel del Presupuesto Anual, la priorización territorial del gasto en la que utilizamos mecanismos de eficiencia económica. No es gratuito que se priorice la distribución territorial de la inversión, en los sitios donde el IDH es menor; el beneficio marginal de la inversión es mucho mayor en estos sitios, que donde el índice es mayor.

El POAI y el presupuesto participativo, van a tener como fundamento la priorización de los IDH, porque hemos seleccionado éstos índices como grandes indicadores de impacto y de gestión de esta Administración en los próximos 4 años.

El Plan consta de 5 líneas estratégicas, 18 componentes, 70 programas y 420 metas. Fundamentalmente establecemos tres dimensiones para su seguimiento: la dimensión programática, que corresponde a la del Plan de Desarrollo; la dimensión institucional, que corresponde a las dependencias del orden municipal, y la dimensión territorial, que corresponde a las comunas, corregimientos, e incluso barrios, donde se aplicado el presupuesto del Municipio de Medellín. (**Gráfico 2**)

Gráfico 2

Dimensiones para el seguimiento del Plan de Desarrollo



Fuente: Autor

La dimensión territorial, es la que nosotros siempre hemos planteado como uno de los componentes que más sentido de pertenencia le da al ciudadano, frente a todos los elementos presupuestales. A ningún ciudadano le interesa saber cuál es la gestión del Secretario de Obras Públicas, o el de Educación o Gobierno. A muy pocos les puede interesar cual es la ejecución por Líneas y Programas del Plan de Desarrollo, pero a la mayoría le interesa saber cuál es la ejecución del presupuesto en su barrio, cuál es el comportamiento de lo físico y lo financiero, de la inversión del municipio en cada una de las Comunas y Corregimientos. Es decir, la dimensión territorial es absolutamente esencial para comprometer a la ciudadanía, en la apropiación de estas herramientas y por supuesto de su municipio y de su administración pública.

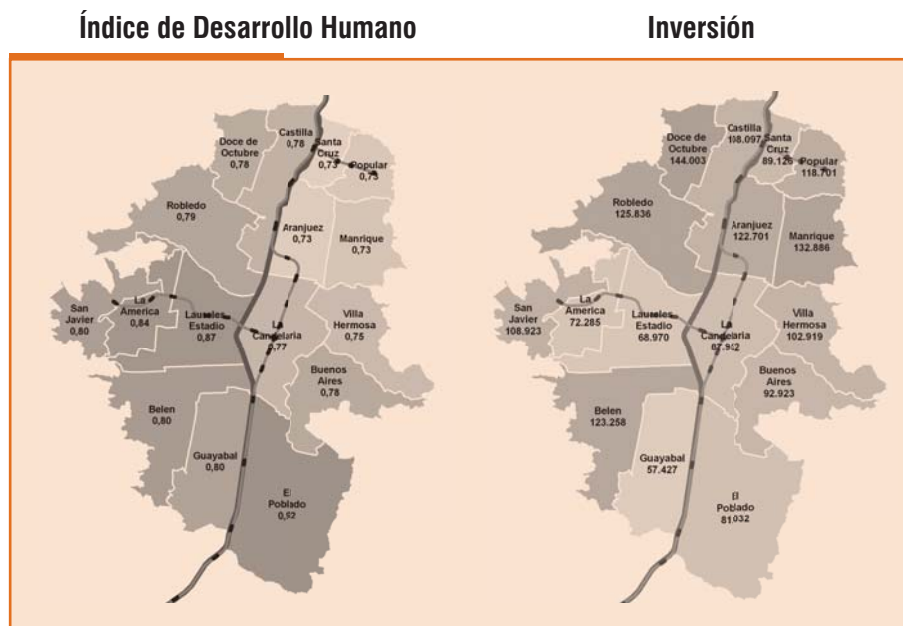
La dimensión programática utiliza los indicadores desagregados de Desarrollo Humano en todas sus dimensiones, asociados con los programas y proyectos del Plan de Desarrollo y con los indicadores de gestión relacionados con la eficacia y eficiencia. Estos indicadores se emplean principalmente para rendir los informes de control político a la Alcaldía y al Concejo, de control fiscal para la Contraloría y de control social para las veedurías ciudadanas.

La dimensión institucional comprende el seguimiento por Dependencias de la Administración. Fundamentalmente mide indicadores de eficacia y eficiencia en la gestión, asociados con dependencias y entidades del orden municipal. No necesariamente hace énfasis en el seguimiento a los productos e impactos directos.

La dimensión territorial es similar a la programática pero con pertinencia en comunas y corregimientos. El **gráfico 3** ilustra el comportamiento del IDH en relación con la inversión en cada uno de los corregimientos y comunas de la ciudad en el año 2005. Se observa claramente cómo en las zonas con valores bajos de IDH en el año 2004 (color claro en el mapa) se presenta la mayor priorización y focalización de la inversión.

En el ejercicio del control y seguimiento al Plan de Desarrollo, hemos encontrado una desarticulación entre la dimensión programática y la dimensión institucional, relacionada con la responsabilidad. El ordenador del gasto es el responsable ante la ley y ante los entes de control, de velar por el seguimiento de los proyectos que hacen parte de su dependencia, pero no necesariamente ese funcionario o servidor, tiene clara la dimensión del alcance que tiene un proyecto en el marco global del Plan de Desarrollo. Adicionalmente, la adecuada ejecución de los proyectos no garantiza el cumplimiento de las metas del Plan. Es decir que los secretarios pueden estar realizando una buena gestión, sin embargo, ésta por sí sola no necesariamente garantiza el cabal cumplimiento de las metas del Plan, entre otras razones, porque normativamente no hay elementos que lo comprometan.

Gráfico 3



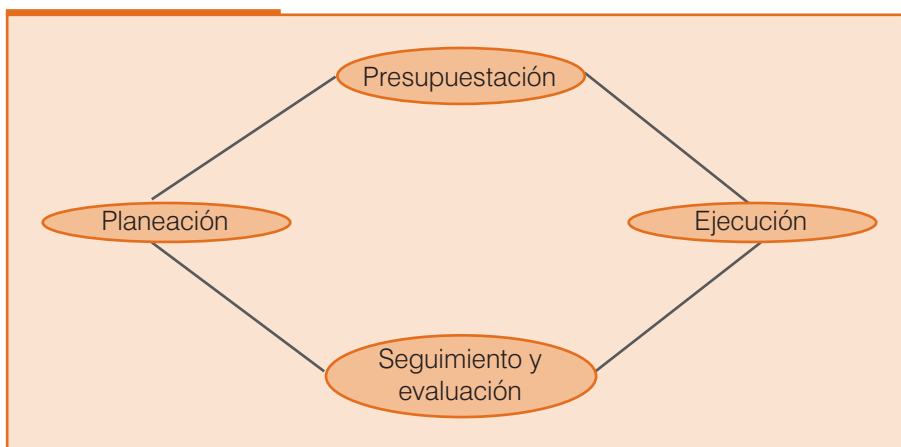
Fuente: Departamento Municipal de Plantación Medellín

Teniendo en cuenta esta posible desarticulación, hemos asignado gerentes a los Proyectos Estratégicos definidos en el Plan de Desarrollo, con el fin de garantizar la articulación transversal entre las distintas entidades que intervienen en la ejecución de ese proyecto estratégico. Como se ilustra en esta presentación, no existe una relación biunívoca entre los proyectos de las dependencias municipales y las metas del Plan de Desarrollo. Una meta de un programa, puede responder a la ejecución de varios proyectos asociados con distintas dependencias y ordenadores del gasto, o un proyecto de cualquier dependencia puede contribuir al logro de varias metas del Plan.

Todo lo expuesto, resume la gran motivación por la que la Alcaldía de Medellín afirma, que hay que generar una herramienta que articule las tres dimensiones: Programática, Institucional y Territorial.

El PPR nos permite articular los instrumentos que se utilizan para el control y seguimiento de los proyectos, con el seguimiento a los productos agregados de las metas del Plan de Desarrollo. El proceso de asignación presupuestal tiene que estar relacionado también, con el desempeño, tal como se ilustra en el esquema del ciclo de la gestión pública, que parte de la planeación, se articula con la presupuestación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación, que a su vez alimenta los procesos de planeación. (**Gráfico 4**)

Gráfico 4



Fuente: Departamento Municipal de Planeación Medellín

¿Cómo vamos?

Estamos en la estructuración del Plan Indicativo. Este es un instrumento que articula los programas y proyectos desagregados, en cada una de las dependencias con las metas del Plan; realizamos un análisis al proceso presupuestal para identificar los ajustes necesarios. Así mismo, estamos evaluando los ajustes requeridos a los sistemas tecnológicos y al esquema organizacional de Medellín. Estos ajustes podrán comprender, la asignación de responsables directos de la ejecución de los proyectos del Plan de Desarrollo, modificaciones a nivel local del Estatuto Orgánico

del Presupuesto, que nos permita introducir esta herramienta desde el ámbito normativo con obligatoriedad hacia el futuro. También estamos trabajando en las alianzas con la sociedad civil, como mecanismo de sostenibilidad y como verificadores de la gestión.

Con respecto al Plan Indicativo, estamos en la definición de los indicadores para la medición y seguimiento de las 420 metas del Plan; igualmente en la obtención de información de la línea base de los indicadores, y en la evaluación de los logros de las metas mediante la asociación de los logros obtenidos en los proyectos.

Con respecto a la evaluación de las fortalezas y debilidades de las fases del proceso presupuestal, encontramos inquietudes comunes a las planteadas por otras entidades en este seminario. Estamos en el análisis de los instrumentos utilizados para la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el proceso de instrumentación del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Es precisamente este instrumento, el que se relaciona directamente con el Plan Plurianual de Inversiones, que se establece en el Plan de Desarrollo. También trabajamos en los ajustes al Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Con respecto a los ajustes tecnológicos, estamos adaptando el Sistema de Gestión Empresarial que utiliza Medellín. El Municipio cuenta con la plataforma SAP, que integra los procesos institucionales de presupuestación, contratación, nómina, contabilidad y tesorería, con la formulación, evaluación y viabilización de los proyectos de inversión, así como con la ejecución financiera y física de los proyectos del Plan de Desarrollo. El módulo que hemos desarrollado sobre la plataforma SAP, está enfocado justamente a construir una herramienta de seguimiento de PPR y de la gestión del Plan de Desarrollo.

Algunas funciones que estamos utilizando, o que se encuentran en implementación son: la formulación de los proyectos por las distintas secretarías, la viabilización a través del Banco de Programas y Proyectos (totalmente sistematizados en la herramienta SAP), el

proceso de contratación, que incluye la elaboración de disponibilidades presupuestales, así como la ejecución de los contratos. Con respecto a este punto, hacemos énfasis en el compromiso que estableció esta Administración, de alimentar mensualmente el avance físico de los proyectos, con el fin de establecer la relación con los módulos de tesorería, y por ende, entre el avance físico y financiero de los proyectos con todos los documentos de soporte que sean necesarios.

El módulo en mención, permite entonces generar reportes en términos de ejecución física y financiera, agregando por secretaría o por programa y línea del Plan de Desarrollo. Cuenta además, con algunos instrumentos gráficos que permiten indicar cómo va la gestión; los resultados de seguimiento estarán disponibles en tiempo real, mes a mes, para facilitar el control ciudadano a través de la página web. El sistema permite además, el diseño de reportes para atender los múltiples requerimientos de las distintas entidades de control local y nacional en términos de tablas, gráficas, textos y material fotográfico. Es importante anotar que en el país, todas las entidades de control – a nivel local y nacional – requieren la misma información pero en distintos formatos (ignoramos las razones), lo que arroja como resultado un trabajo muy dispendioso, especialmente para la Dirección de Planeación, que coordina la elaboración de dichos informes.

Estamos trabajando, con la participación y asesoría de Planeación Nacional, en la implementación y administración de un nuevo módulo para la gestión del Plan Indicativo, que permita la construcción del indicador, la unidad de medida, la línea base, la cantidad programada para el cuatrienio y la cantidad lograda año a año.

Con respecto a los arreglos institucionales, estamos evaluando la forma de articular los procesos de Presupuestación por Resultados, a través de una unidad de coordinación que trabaje de forma conjunta con Planeación, Hacienda y las demás dependencias. Hemos visto que las entidades que han implementado el modelo de PPR, presentan una discusión interna entre Hacienda y Planeación, tratando de establecer

las responsabilidades de cada uno en el proceso. La unidad de coordinación, sería responsable por la verificación de la oportunidad, la coherencia e integridad de la información del sistema, el análisis de la información integrada, la identificación de las acciones correctivas y la generación de informes consolidados, así como por la rendición de cuentas del Alcalde.

En cuanto al proceso de alianzas con la sociedad civil, en Medellín está conformada desde el año 2000 la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo. Se está conformando el grupo “Medellín, cómo vamos”, como parte de la asociación “Ciudades cómo Vamos”, a la cual pertenece “Bogotá cómo vamos”. Se ha trabajado con el sector privado y la academia -Cámara de Comercio, El Colombiano, Universidad EAFIT y periódico El Tiempo- para lograr en conjunto la evaluación y análisis de la función del seguimiento al Plan de Desarrollo de la ciudad.

Actividades Inmediatas

Lograr estructurar las relaciones con la sociedad civil, sobre lo que ya estamos trabajando; elaborar el documento de modificaciones al Estatuto Orgánico del Presupuesto para presentarlo al Concejo Municipal en julio de 2006; realizar los ajustes a la herramienta SAP, para automatizar el seguimiento de los proyectos y metas del Plan de Desarrollo para septiembre de 2006 y presentar al Concejo de Medellín un anexo del presupuesto basado en resultados para el presupuesto del año 2007.

Por último, es importante mencionar, que éste es un proyecto que ha contado con el apoyo institucional y financiero del Departamento Nacional de Planeación y USAID, a través de Casals como entidad consultora. Reiteramos el valioso apoyo técnico de Planeación Nacional a través de talleres de capacitación y acompañamiento en el desarrollo de todas las actividades del proyecto.

Capítulo 7

Clausura

Seminario Internacional 

Transparencia Fiscal:

Presupuesto por resultados y
calidad del gasto público



>> Antonio Hernández Gamarra

Contralor General de la República

Doctor Santiago Montenegro, director del Departamento Nacional de Planeación; doctor Mauricio Santamaría, subdirector; doctor Manuel Fernando Castro, Director de Evaluación de Políticas Públicas; señores conferencistas, señores panelistas, señores asistentes. Agradezco al señor Santiago Montenegro, Director del Departamento Nacional de Planeación; al doctor Manuel Fernando Castro, Director de Evaluación de las Políticas Públicas, y a las demás instituciones, organizadoras de este evento por su amable invitación a clausurarlo.

Deseo felicitarlos por el éxito que han alcanzado en estos dos días de deliberaciones, con el concurso de destacados expertos extranjeros y colombianos. Se ha hecho un amplio análisis de los temas relacionados con la transparencia fiscal, a la luz de los Presupuestos por Resultados (PPR) y la calidad del gasto público. Estoy seguro que la información y los argumentos aquí expuestos, serán muy útiles para seguir los esfuerzos que sobre estas materias se vienen haciendo en el país, bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación.

Como complemento a las tesis que se han planteado, me parece útil presentarles, en forma sintética y desde la perspectiva de la Contraloría General de la República, cuatro temas de alta pertinencia para la deliberación de este foro. Primero, la evaluación de la Gestión Pública desde el punto de vista del control fiscal. Segundo, las reformas al Régimen del Presupuesto. Tercero, algunas anotaciones sobre el gasto social, y por último, nuestra preocupación alrededor de la equidad en el gasto público agropecuario.

Las auditorías que realiza la Contraloría a los sujetos de control, tienen como objeto principal dictaminar si sus cuentas pueden fenecerse o no, con base en el examen de dos grandes variables: la opinión sobre los estados contables y el concepto sobre la gestión y los resultados.

La opinión contable, de acuerdo con la razonabilidad de los estados financieros, puede dictaminarse como limpia, con salvedades, negativa o de abstención. De similar manera, la gestión de cada entidad puede conceptuarse como favorable, favorable con observaciones o desfavorable.

De esta manera, hemos diseñado y aplicado una matriz, en la cual se anotan las combinaciones posibles entre la opinión contable y el concepto sobre la gestión, y a partir de allí, se califican los sujetos de control, para obtener un panorama completo sobre la evaluación de la gestión pública cada año. La matriz permite diversos análisis, pero quisiera destacar dos en particular. Por una parte, existen tres grandes áreas como en un semáforo: el verde, en el cual aparecen las entidades que merecen el fenecimiento de sus cuentas; el amarillo, en el que aparecen las que no la merecen, pero que con un poco de esfuerzo podrían lograrlo, y las que se encuentran en rojo, que son las de peor situación y requieren especial cuidado. Pero como bien sabe Santiago Montenegro, porque lo vivió de niño y luego seguramente lo leyó en el poema “Morada al Sur” de Aurelio Arturo, “el verde puede ser de todos los colores”.

Para el año 2004 el resultado de la evaluación presenta las siguientes conclusiones: de 372 sujetos de control que recibieron dictamen integral sobre la vigencia, a 239 se les feneció la cuenta, es decir a un 64%, lo que representa, y quiero ser enfático en ello, una importante mejoría en comparación con los tres años anteriores. Nuestra evaluación de la gestión pública, muestra una mejoría, y esperamos que ojalá este resultado pueda ser igual para el 2005. Ello es producto del proceso de saneamiento contable que han emprendido las entidades del Estado, de los planes de mejoramiento que las entidades han adoptado para responder a las observaciones de la Contraloría, y del interés de las entidades y del Gobierno por cumplir dichos planes. Sin embargo, no se nos puede olvidar que el 36% de las entidades, muestra gestiones insatisfactorias que llevan a que la Contraloría General de la República no declare el fenecimiento de sus cuentas.

Un examen más detallado de los resultados, permite afirmar que sólo el 6,4% de las entidades hace su labor, con un cumplimiento estricto de las normas y funciones misionales, y además realiza prácticas administrativas razonables. En el resto de las entidades, se registran deficiencias de distinto orden y diverso grado, desde actitudes negligentes hasta algunas totalmente alarmantes. En este último caso se encuentra aproximadamente el 10% de las entidades públicas.

Como ustedes pueden apreciar, esta metodología es un instrumento de gran utilidad, no solo para propósitos de control fiscal (su función principal), sino para realizar análisis comparativos de la actuación de las entidades del Estado, identificando aquellas que merecen especial cuidado por las deficiencias en su gestión, y por ende, en el uso de los recursos públicos.

Sin embargo, lo más importante de este ejercicio, es el grado de respetabilidad que han venido ganando los exámenes de auditoría. Hoy nadie en la Administración Pública es indiferente al resultado de la evaluación de la Contraloría General de la República, y desde luego, me agrada decir que ayer aquí, en este mismo recinto, el señor Presidente de la República me estuvo indagando por los resultados del año 2005, lo que demuestra su preocupación por esta tarea y ejercicio. Ello es así, porque aparte de las consideraciones individuales, el ejercicio permite evaluar el resultado de la marcha de la Administración en general.

A pesar de esos innegables logros, en la Contraloría estamos convencidos de la necesidad de mejorar los procesos de auditoría, y por ello venimos trabajando hace más de un año en su perfeccionamiento. Para tal propósito, estamos elaborando un modelo de evaluación con seis componentes básicos, con el fin de calificar de manera más objetiva y ponderada, la gestión de los entes unitarios, lo que dará mayor seguridad y transparencia, en beneficio de la justicia del debido proceso, y mayor confianza, tanto de los sujetos de control como de nuestros auditores.

Esos seis componentes son: primero, el cumplimiento de las tareas misionales; segundo, la gestión presupuestal; tercero, la evaluación del sistema de control interno; cuarto, avances del Plan Gerencial de Mejoramiento; quinto, significación de los hallazgos administrativos detectados por los equipos auditores, y sexto, cumplimiento de indicadores de gestión sobre eficiencia, eficacia, economía, equidad y sostenibilidad ambiental.

Con relación a los temas de este foro, dos de esos componentes son de particular relevancia: el cumplimiento de los indicadores de gestión y de la gestión presupuestal. Es evidente que la disponibilidad de PPR facilitará la construcción de indicadores de eficiencia, eficacia y economía, lo que representará un enorme avance para la Administración Pública, y para la transparencia y objetividad del control fiscal.

El convencimiento sobre la bondad de este instrumento, me lleva a sugerir que se haga obligatoria su adopción por parte de todas las entidades del nivel central y territorial. Por su parte, la Contraloría prestará su concurso para que esta decisión, si se adopta, entre a ser parte de los criterios para examinar la gestión de las entidades bajo nuestro control.

Sobre el tema de las reformas al Estatuto Presupuestal, quisiera hacer algunos comentarios sobre las instituciones de esta naturaleza que hoy tenemos en Colombia; es decir, sobre el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas formales e informales, conforme a las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados y ejecutados.

La evidencia diaria, nos muestra la existencia de reglas que prolifran el acceso al presupuesto público por parte de distintos grupos de interés, sin consideración de la estabilidad de las finanzas públicas. Así, mientras la Constitución limita las facultades del Congreso para aumentar el gasto cuando se discute el presupuesto anual, por otros procedimientos se aprueban leyes con variadas asignaciones, que hacen inflexible el manejo del gasto. Asimismo, aunque la

Constitución establece principios fiscales en busca de la estabilización de la deuda y las finanzas públicas, igualmente determina valores de las transferencias a regiones, que aumentan el gasto público sin considerar la posibilidad de pago del Gobierno Nacional Central. Es decir, las normas fiscales contienen un sesgo deficitario, porque definen composición y nivel del gasto, pero no la forma de financiarlo. Estos arreglos institucionales explican, en muy buena parte, el nivel del déficit del Gobierno Nacional Central, que según el marco fiscal de mediano plazo, está programado para fines de 2006 en un 6,6% del PIB, algo así como nueve mil millones de dólares.

A estas normas fiscales en pro del sesgo deficitario, se agregan reglas de procedimiento presupuestal que coadyuvan a esta falla. Dentro de ellas, se destacan las 'vigencias futuras' y el 'rezago', figuras que desde el punto de vista de la técnica presupuestaria, impiden la aplicación rigurosa del principio de anualidad en la ejecución del presupuesto.

Existen además otros arreglos institucionales que son perversos para el serio manejo de las finanzas públicas. La más sobresaliente de ellas, es es responsabilizar, sin tasa ni medida, al Gobierno Nacional Central de las deficiencias en la gestión financiera del resto del sector público. Tales son los casos de los créditos presupuestales condonados para salud y educación, el rescate de empresas de servicios públicos regionales en quiebra, los costos de las crisis del sistema financiero y de buena parte del pasivo pensional del Instituto de Seguro Social, y la materialización de las contingencias para garantías explícitas en la deuda territorial.

Notorio fue el hecho de que la Nación asumiera casi en su totalidad, las obligaciones del metro de Medellín, lo que pone en riesgo moral las deudas de otros entes territoriales para con el Gobierno Nacional Central. A ello se agrega la curiosa regla fiscal de que las restricciones operan para las entidades territoriales, mientras la holgura financiera es monopolio del Gobierno Central. Las leyes 357 de 1997 y 617 de 2000, se han constituido en reglas sanas y duras para el manejo del

gasto territorial, gracias a lo cual los departamentos y municipios son hoy entidades superavitarias con bajos niveles de deuda, pero a nivel del Gobierno Nacional Central no existe una restricción semejante.

Con relación a la composición del gasto, el artículo 14 del Decreto 568 de 1966, señala que el presupuesto se presentará al Congreso clasificado en secciones presupuestales, distinguiendo para cada una de ellas los gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda y la inversión. El Gobierno, a través del decreto de liquidación del presupuesto, lleva los grandes rubros a un mayor nivel de desagregación, y posteriormente cada órgano ejecutor, incluida la Contraloría, lo desagrega aún más a través de una resolución. En estas condiciones, por ejemplo, en las tres últimas vigencias el Gobierno hizo traslados presupuestales superiores en promedio al 40% del total, sin que exista norma alguna que limite tales modificaciones. El ejecutivo, a la larga resulta definiendo el destino final de las apropiaciones, haciendo casi inocua la participación del órgano de representación popular. Todas estas situaciones requieren correctivos, si se requiere que el presupuesto de verdad sea una herramienta eficaz para la administración y para el saneamiento de las finanzas públicas.

El tercer tema que quisiera abordar es el del gasto público social. Debemos considerar que en Colombia, durante el siglo XX, se consolidó la economía de mercado, que se espera propicie el crecimiento económico. Sin embargo, las fallas propias del sistema hacen indispensable que el Estado intervenga para garantizar la equidad social, por lo que una de las cuestiones fundamentales de la política pública, es la definición de instrumentos que combatan la pobreza y mejoren la distribución del ingreso, sin desconocer los incentivos del mercado. Los instrumentos con que cuenta el Estado para ese propósito, son el gasto público social y la tributación.

Aunque podría hacer numerosas anotaciones sobre las deficiencias del régimen tributario, deseo concentrarme en el gasto público social. Este se erigió en la herramienta fundamental mediante la cual el Estado

pretende recomponer los resultados del mercado, llevado a rango constitucional en 1991, cuando se le dio prioridad y se le caracterizó como el gasto tendiente al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Su definición precisa fue delegada a una ley orgánica. Sin embargo, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, cumple esta tarea de forma imprecisa, puesto que además de los sectores sociales clásicos -salud, educación, saneamiento básico y ambiental, agua potable y vivienda-, incluye otros gastos que varían de un año a otro con el fin de cumplir la formalidad legal. Esto le resta rigor a la definición y a la asignación del gasto público social y dificulta la evaluación de su impacto en términos de equidad y disminución de la pobreza. El informe de evaluación del gasto y la política social del periodo 1997-2005, elaborado por la Contraloría, evidencia estos hechos.

Por otro lado, la ausencia de un clasificador presupuestal del anexo, hace muy difícil la identificación y el seguimiento de su ejecución, de tal forma que él mismo queda reducido a un catálogo de partidas, cuyo fin pareciera únicamente darle cumplimiento formal a la ley. Por lo anterior, es de vital importancia que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, se ajusten la definición y la medición del gasto público social, y se establezca una metodología precisa, que permita evaluar el cumplimiento del precepto constitucional que le otorga prioridad a su asignación y el logro del principio de equidad.

Para terminar, quiero hablar sobre la equidad social, y aprovechar este escenario para expresar la preocupación de la Contraloría sobre el manejo de algunos instrumentos de política agropecuaria que - en nuestra opinión- poco contribuyen a una sociedad igualitaria. Me refiero al Índice de Cobertura Cambiaria (ICC) para los productores de banano y de flores, a la gestión del Fondo Agrario de Garantías y al otorgamiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).

Como ustedes saben, el Gobierno diseñó y reglamentó el ICC, que pretendió promover la utilización de instrumentos financieros de cobertura de riesgo cambiario, por parte de productores y exportadores

agrícolas frente a los innegables efectos negativos de la devaluación. En el año 2005, se apropiaron con este propósito \$150 mil millones de pesos, de los cuales se ejecutaron aproximadamente \$124 mil millones destinados a productores y exportadores de bananos y flores.

Este instrumento tiene graves fallas en su concepción y aplicación. En primer lugar (es un hecho conocido), resulta inconveniente que el gasto público, así sea con la mejor intención, se convierta en un privilegio para sectores específicos de una actividad productiva en particular. Igual o mejor, les asistiría a muchos otros productores. En segundo lugar, se presentó una altísima concentración de los beneficios en muy pocas manos. El 8% de los beneficiarios, 56 productores de banano y de flores, concentró el 44% de los beneficios, y como si fuera poco, el número total de beneficiarios no fue superior a mil productores. Interesante conocer para este análisis, que el coeficiente de Gini fue de 0,67.

El caso del ICR es todavía más preocupante. Se concibió, y yo trabajé en ello, como un instrumento para la modernización productiva del agro, vía capitalización y mejoramiento tecnológico. A partir de 2002, según lo dispuesto en la ley 780 de ese año, no menos del 50% de las utilidades brutas de FINAGRO, se trasladaron a la financiación de este incentivo.

El análisis efectuado por la Contraloría para el periodo julio de 1994-diciembre de 2004, encontró que en ese periodo se atendieron 18.614 proyectos por un valor aproximado de 1.5 billones de pesos constantes de 2004, lo que sin duda representa una cifra significativa. Pero la evaluación desde el punto de vista de la actividad, arrojó resultados decepcionantes. En el periodo 2000-2004, el coeficiente de Gini pasó de 0,67 a 0,85, lo que evidencia la concentración de los recursos en muy pocos productores. Pero además hay una concentración excesiva del incentivo hacia algunas actividades productivas. En el 2004, del valor total del ICR otorgado, veintidós mil quinientos millones, el 80% de los recursos, correspondieron a cultivos de tardío rendimiento, y 11 empresas de las 1077 beneficiadas, es decir, el 1% de las mismas, recibió más del 50% de los recursos destinados a esa actividad.

En cuanto al Centro Agropecuario de Garantías, como se sabe, fue creado para respaldar a los pequeños productores con activos insuficientes para acceder al crédito. Es contrario a su naturaleza, que los beneficiarios de las garantías sean medianos y grandes empresarios, y sobre esto las cifras también son muy dicentes: para el periodo 1999-2004, los pequeños productores accedieron tan sólo al 40% de los recursos respaldados, a pesar de que representaban el 98% de las garantías expedidas, mientras que a los medianos y grandes empresarios se les asignó el 60% de los recursos respaldados para un mínimo de un 2% de garantías. Estas experiencias demuestran que hay mucho por corregir a la hora de focalizar el gasto público agropecuario. De cara a una política de apoyo a los productores para hacerle frente a los riesgos del TLC, la equidad no puede ser convidada de piedra.

Señores asistentes, todos los colombianos y la Contraloría General de la República en particular, reconocemos los esfuerzos del Departamento Nacional de Planeación para implantar en Colombia la metodología de presupuesto por resultados, y por mejorar cada vez más las técnicas de programación y la información sobre la gestión. Espero, al igual que ustedes, que las lecciones y experiencias conocidas en este foro, hagan más fructíferos los esfuerzos del Departamento en la búsqueda de la transparencia y la equidad en la asignación del gasto público.

Las observaciones que he formulado en el día de hoy, están orientadas a la búsqueda de una mayor transparencia, equidad y buen uso de los recursos públicos, como contribución a la solución de los problemas que ustedes trabajaron en este seminario. Los invito a continuar trabajando por la modernización y transparencia de la gestión del Estado, en beneficio de nuestros compatriotas, pero en especial de los más necesitados.

Seminario Internacional

Transparencia Fiscal:

Presupuesto por resultados y
calidad del gasto público

Bogotá, D.C.,
Febrero 13 y 14 de 2006



BANCO MUNDIAL



Banco Interamericano
de Desarrollo



Ministerio de Hacienda
República de Colombia