¿Es el presupuesto por resultados una estrategia para el adecuado gasto público en Colombia?

LIOPNI ESPERANZA MORENO CARDONA

Trabajo de grado como requisito para optar al título de

Especialista en Finanzas y Administración Pública

Asesor

CÉSAR AUGUSTO BERNAL TORRES

.

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CAJICA – JULIO 2015

¿Es el presupuesto por resultados una estrategia para el adecuado gasto público en Colombia?

LIOPNI ESPERANZA MORENO CARDONA

.

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CAJICA – JULIO 2015

ENSAYO:
¿ES EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS UNA ESTRATEGIA PARA EL ADECUADO GASTO PÚBLICO EN COLOMBIA?

LIOPNI ESPERANZA MORENO CARDONA

Cajicá, Julio 22 de 2015

RESUMEN

Este ensayo es una reflexión sobre los principales planteamientos de los expertos sobre el presupuesto por resultados como estrategia para ejecutar el gasto público. Esto debido a la importancia de evaluar y fortalecer el sistema presupuestal colombiano dada su incidencia en la estabilidad macroeconómica del país y en particular en la eficiente ejecución de los recursos estatales. No hay duda que el presupuesto por resultados es un notable instrumento de política fiscal y económica de los países. Al respecto la Nueva Gestión Pública enfatiza la necesidad de una estrategia gerencial de Gestión por Resultados enmarcada en el Presupuesto por Resultados como uno de sus pilares de gestión y como un elemento importante en el proceso de generación de valor público, dado que contribuye a la asignación de recursos de manera eficiente y objetiva en beneficio de la población del país y que de acuerdo a los planteamientos de expertos en el tema aquí revisados es una excelente estrategia para mejorar el enfoque actual del sistema presupuestal colombiano.

Palabras claves: Presupuesto por Resultados, Gestión para Resultados, Nueva Gestión Pública, Inflexibilidad presupuestal.

ESSAY:
IS THE BUDGET FOR RESULTS A STRATEGY TO RIGHT PUBLIC SPENDING IN COLOMBIA?

LIOPNI ESPERANZA MORENO CARDONA

Cájica, July 22, 2015

ABSTRACT

This essay is a reflection about the main proposals of experts on the budget for results like strategy to execute the public spending. Due to the importance to evaluate and strengthen the Colombian budget system given the impact in the macroeconomic stability of country and especially in the efficient carry out of public resources. There is no doubt that the budget for results is a significant instrument of fiscal policy and economic of the countries. On that subject the new public management stressesthe necessity of a management strategy for results in base of the budget for results like one of the pillars of management and such as an importance element in the process of generation of public valor, because it contribute to the resources assignment of an efficient and objective way in benefit of population of the country and according to the proposals of experts in this topic that was checked, is an excellent strategy for improving the currently perspective of the Colombian budget system.

Keywords: Budget for results, results management, new public management, inflexibility budget.

INTRODUCCION

El desarrollo y mejoramiento de las instituciones públicas es indispensable para el crecimiento sostenido y estable de cualquier país del mundo, sin embargo, en países de regiones como Latinoamérica donde existen grandes brechas de desigualdad y un margen importante de necesidades básicas insatisfechas, las políticas públicas formuladas y en ejecución se convierten en un proceso indispensable para procurar un beneficio para la ciudadanía de la manera más eficiente, eficaz y transparente.

Generalmente, cuando se habla de la prestación de servicios por parte de la administración pública estatal, se observa una inconformidad generalizada en la forma en que estos son suministrados a la sociedad así como el poco impacto que la ejecución del gasto público genera en el alcance de las metas de desarrollo y en el progreso social; por lo tanto, la administración pública tiene que transformarse de tal forma que se garantice la provisión eficiente de los bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de la población. Estos requerimientos hacen parte de la corriente que el sistema de administración la Nueva Gestión Pública (NGP) integra mediante la utilización de herramientas gerenciales privadas orientadas al logro de los objetivos y las metas proyectadas. Uno de los nuevos paradigmas generado por la NGP fue la Gestión por Resultados (GpR), la cual se enfoca en la priorización del logro de objetivos de desarrollo por sobre el cumplimiento rutinario de procedimientos legales y administrativos que han sido la generalidad en la forma de operar lo público hasta el momento y que no han logrado hacer al Estado más eficiente y eficaz (Marcel, Guzmán & Sanginés, 2014); razón por la cual, con el pasar del tiempo y de las exigencias de la ciudadanía por resultados medibles y observables, los países avanzan en la implementación de este paradigma, institucionalizándolo con el fin de mejorar sus procesos de planificación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las políticas públicas del gobierno. Como respuesta a las exigencias anteriores, el Presupuesto Público por Resultados como parte del ciclo de gestión de la GpR se fundamenta a su vez en principios de gestión

y en la toma de decisiones en base a los resultados del desempeño; en Colombia se ha avanzado sustancialmente en la cultura organizacional de planeación en el nivel nacional y territorial, lo cual ha impactado en el progreso del sistema presupuestal dada su contribución a la estructuración clara de la gestión pública a través de proyectos y programas, principalmente observable en la esquematización de un Presupuesto de Inversión por Resultados. Sin embargo, la gran rigidez y restricción en torno a la ejecución del mismo ha impedido la óptima retroalimentación de los resultados en la discusión y toma de decisiones a nivel presupuestal.

En razón a lo manifestado anteriormente, este ensayo con un enfoque esencialmente teórico, con algunos alcances y análisis especiales de nivel técnico, tiene como objetivo enseñar al lector la importancia que el Presupuesto por Resultados tiene como instrumento de gestión y de gerencia publica para el crecimiento, desarrollo y progreso de las instituciones Estatales. Para ello se hizo una revisión de los planteamientos de los principales estudios realizados en torno a esta herramienta, analizando los avances, los componentes y el estado actual en Colombia por medio del método deductivo.

EFICIENCIA Y EFICACIA EN EL GASTO PÚBLICO EN COLOMBIA

Durante las últimas décadas en muchos países del mundo se han desarrollado, como consecuencia de la inestabilidad macroeconómica, significativos cambios y reformas en la disposición y metodología financiera de la Gestión Pública; se concluyó que, como resultado de estos imprevistos económicos la metodología bajo la cual se estaba programando el presupuesto impedía sustancialmente la aplicación de ajustes fiscales que permitieran mitigar y preservar la estabilidad macroeconómica, de tal forma que surgieron nuevas técnicas presupuestarias con el fin de fortalecer principalmente su política fiscal. Sin embargo, a pesar de tan significativos avances en el tema, la gran cantidad de responsabilidades a cargo del aparato estatal y la lucha contra las brechas de desigualdad y pobreza, en el caso

específico de los países Latinoamericanos, desarrollaron una insistente demanda de la ciudadanía de una mayor eficiencia y eficacia en la asignación y ejecución de recursos públicos con el fin de dar respuesta a sus crecientes necesidades de resultados y de evidenciar una verdadera intervención por parte del Estado en el desarrollo y progreso social y económico del país (García & García, 2010).

Como consecuencia de dichas corrientes internacionales, en Colombia se enfocaron los esfuerzos para lograr estabilidad económica principalmente por medio de reformas a la legislación orgánica presupuestal, lo cual comenzó a materializarse con la Ley 819 llamada la Ley de Responsabilidad fiscal (Congreso de la Republica, 2003) la cual tuvo como objetivo principal racionalizar la actividad fiscal y generar una deuda pública sostenible, de tal manera que se garantice la sostenibilidad fiscal de las finanzas públicas y se mejore la eficiencia del gasto; el componente principal de esta norma es el Marco Fiscal de Mediano Plazo que en base a un conjunto de variables fiscales, financieras y económicas permite la proyección a 10 años de la situación macroeconómica en la cual se ejecutará el presupuesto público colombiano y de esta forma medir los efectos que ésta genere en la economía. Siguiendo este mismo enfoque y como complemento al MFMP mediante el Decreto 4730 (Congreso de la Republica, 2005) se creó el Marco de Gasto de Mediano Plazo que consiste en proyecciones de gasto a 4 años, cuya finalidad es definir metas de gasto por sectores institucionales para realizar una priorización de los programas de acuerdo a las políticas del gobierno de turno y cuidando no trasgredir los límites de gasto establecidos en el MFMP (Morales, 2014). Estos dos instrumentos del sistema presupuestal colombiano son cuidadosamente considerados en la discusión para la programación del presupuesto anual y por lo tanto implica un componente de previsibilidad y planificación que facilita los procesos de asignación de gasto público.

Es importante comprender que en Colombia el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones se desagrega por conceptos de gasto en: Funcionamiento,

Servicio de la Deuda e Inversión, de los cuales los 2 primeros son tendientes a la rigidez y sólo el último se encuentra clasificado por programas, subprogramas, proyectos y sub proyectos, lo que permite la asignación planificada de los recursos dispuestos para inversión y guardando así correspondencia con los objetivos, estrategias y programas del Gobierno establecidos en el PND; adicional a esto, el Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación de Colombia SINERGIA es uno de los más consolidados de América Latina y por medio del mismo se logra realizar seguimiento y evaluación a las políticas públicas, haciendo seguimiento al PND y afianzando una cultura de gestión pública por resultados en el país, sin embargo, dicha herramienta y la información obtenida por medio de ella no está siendo aprovechada debidamente y los resultados obtenidos en las evaluaciones realizadas no se tienen en cuenta en la discusión anual del presupuesto, de tal manera que tampoco son debidamente articulados con la asignación del gasto público y es inoportuno para la toma de decisiones financieras (CEPAL, 2014).

Es importante comprender que el presupuesto debe ser concebido como algo más que una herramienta que permite asignar recursos con el fin de producir gasto público para alcanzar los fines políticos del Gobierno de turno y ser analizado como lo que es en realidad, un instrumento financiero por medio del cual se ejecutan planes y programas de desarrollo económico y social, lo cual se traduce en una asignación de recursos como consecuencia de una debida planeación y evaluación Estatal, con el fin de no sólo satisfacer las necesidades inmediatas de la población sino para contribuir al progreso social y económico del país (Morales, 2014). Por lo tanto es significativo preguntarse, ¿está el actual régimen presupuestal en Colombia realmente contribuyendo al desarrollo y progreso social y económico del país con una asignación eficiente y efectiva de gasto público?

Para Cárdenas, Mejía, & Olivera (2006, p. 1) “quizás lo más significativo del proceso presupuestal es que sus resultados tienen implicaciones sobre todos los miembros de una sociedad.” De tal manera que es en el presupuesto donde se

deben ver representadas las principales necesidades de la población para así convertirse en un verdadero instrumento de política económica, que permita crear equidad, estabilidad macroeconómica y una indispensable herramienta de eficiencia en la gestión pública; principalmente en razón a que los conceptos sobre los cuales se va a realizar gasto público se encuentran preestablecidos por medio del presupuesto y por lo tanto, sí su programación no es orientada hacia las prioridades de la política pública del Gobierno así como con los objetivos de desarrollo previstos, no se puede garantizar que el gasto público sea eficiente y efectivo para la sociedad.

Teniendo en cuenta que la formulación y ejecución del presupuesto público se encuentra estrechamente ligada a aspectos de tipo político, técnico y administrativo, estos tres componentes afectan de manera importante el objetivo de asignar recursos prioritariamente a los programas y proyectos de interés nacional que aporten al cumplimiento de las metas trazadas en los planes de desarrollo, impactando de esta manera significativamente la transparencia y credibilidad de la gestión del gobierno (Moncada, 2012).

En virtud de lo anterior, de acuerdo con Armijo & Espada (2014) para lograr verdaderos niveles de eficiencia y eficacia en el gasto público no se deben considerar los procesos, sistemas e instituciones de manera individual a los instrumentos que componen la política fiscal, dado que son dichas instituciones quienes en conclusión deben materializar el gasto en políticas públicas que redunden en soluciones a necesidades nacionales, regionales y locales, las mismas que concluyen en bienes y servicios que permiten dar cumplimiento a las metas programadas en las políticas construidas. Esto quiere decir que, sí las instituciones mejoran en sus procesos internos y calidad administrativa, como consecuencia se logrará realizar a su vez un gasto público más eficiente y oportuno; dado que aunque es importante el monto de los recursos destinados y asignados a un objetivo o proyecto especifico, las políticas no se podrán implementar con efectividad si no se adecuan los marcos normativos que regulen la ejecución de la misma así como los

arreglos institucionales y los consensos necesarios para llevar a cabo lo planificado sin ningún contratiempo y por lo tanto, generar verdaderos resultados.

Es por ello que, la verdadera gestión eficiente del presupuesto tiene que ver con que éste juegue un rol más activo y se vincule a las prioridades de desarrollo que son establecidas en los diferentes planes y programas del gobierno; por lo tanto, el presupuesto como herramienta de la política fiscal y económica de la Nación debe ser claro en cuanto a los resultados que se desean alcanzar durante la vigencia, de tal manera que sea un garante del éxito o fracaso de la gestión económica y social del gobierno, asegurando un proceso presupuestal idóneo que de claridad respecto a su política pública y de la misma forma la ejecuté sin contratiempos (Rentería & Echeverry, 2006).

Rigidez Presupuestaria en Colombia

Teniendo en cuenta la importancia del presupuesto descrita previamente y que este es un instrumento que provee el marco financiero dentro del cual se desenvuelve la gestión del Estado, un grado excesivo de controles e inflexibilidades en la gestión del mismo genera inmensas complicaciones para su ejecución por parte de los ordenadores del gasto e impide gravemente la oportunidad de las asignaciones presupuestales; motivos por los cuales varios países desarrollados han optado por realizar reformas presupuestarias con el fin de hacerlo más flexible, minimizando principalmente el alto grado de controles sobre la ejecución del mismo, lo que se convertía en un impedimento en el poder decisorio de los directivos ejecutores del presupuesto quienes veían limitado su campo de acción, y se optó en cambio por darles una mayor responsabilidad como gerentes, medible en los resultados que hayan obtenido con los recursos entregados para su ejecución (Marcel, Guzmán & Sanginés, 2014).

Según lo estudiado por Tellez (2007) en Colombia el escaso margen de maniobra de los gobiernos para dar cumplimiento a sus programas y planes se debe

principalmente al alto volumen de compromisos que se deben observar y asumir en el presupuesto de cada vigencia fiscal originados en dar cumplimiento a exigencias de tipo legal y constitucional, impidiendo que se asignen mayores recursos a programas de interés que redunden en mejores resultados a nivel social y por lo tanto, impide la asignación libre de recursos por parte del gobierno de acuerdo a las prioridades determinadas. Por lo tanto, el fenómeno de la inflexibilidad presupuestaria se convierte en un limitante en la capacidad del gobierno colombiano y de sus representantes para llevar a cabo sus planes de desarrollo y en virtud del mismo definir las prioridades del gasto y asignar los respectivos recursos, además de resultar en un enorme riesgo macroeconómico teniendo en cuenta la gran dificultad para realizar los ajustes necesarios en situaciones fiscales coyunturales que así lo requieran (Echeverry, Bonilla, y Moya, 2006). Razón por la cual, mantener una estabilidad macroeconómica en un contexto de inflexibilidades se convierte en un verdadero inconveniente para ejecutar las políticas públicas, dado que siendo los rubros inflexibles completamente inamovibles del presupuesto, para cumplir con la norma se deben sacrificar proyectos de política social, ambiental y económica.

Rentería & Echeverry (2006) definieron como inflexible “todo componente cuya inclusión en el presupuesto no está sujeta a la discreción de las autoridades de política en el corto plazo” (p. 33); es así que las inflexibilidades se concentran en partidas presupuestales tales como gastos personales, transferencias y servicio de la deuda, las cuales son fijadas por leyes, decretos o artículos constitucionales, los cuales ordenan el respectivo gasto público independientemente de la discrecionalidad del gobierno y que a su vez ostentan una participación considerable en el total del presupuesto aprobado en cada vigencia fiscal. Rentería & Echeverry (2006) también exponen que para el caso colombiano se pueden distinguir claramente dos grandes grupos dentro del conjunto de inflexibilidades, estos son originados en un primer grupo por normas que ordenan gastos de obligatorio cumplimiento y en un segundo grupo por la destinación especifica de rentas e ingresos. Por lo cual analizando el caso de Colombia, se observa que las

inflexibilidades no sólo se limitan a los gastos decretados por ley que deben ser cubiertos por las entidades sino que también restringen la ejecución de ciertos ingresos que se perciben que son generados en su mayoría por circunstancias transitorias y que adicionalmente deben ser destinados a un fin específico, sin embargo y como es común sobretodo en las entidades territoriales, los recursos terminan por ejecutarse en proyectos que no eran prioritarios y para cubrir necesidades inexistentes o incluso improcedentes.

Paradójicamente con lo expuesto hasta el momento, estas inflexibilidades en el presupuesto público se encuentran motivadas también por razones lógicas y de cierta manera deseables. Existen ciertas partidas presupuestales como lo son los gastos de personal así como el gasto en educación y salud entre otros, que no deben ser expuestos a los vaivenes del corto plazo; es así que las leyes y demás reglamentación vigente que protege dichos rubros y lo aíslan de cualquier discusión en la programación presupuestal por considerarlos prioritarios, se convierten en un mecanismo para generar un compromiso real y solido del Estado con dichas obligaciones (Echeverry, 2009). Se genera por lo tanto una situación contradictoria, dado que aunque las inflexibilidades son en algunos casos específicos necesarias, también se convierten en un obstáculo para la política económica del país; nace un cuestionamiento valido derivado de los planteamientos anteriores, ¿en Colombia estas inflexibilidades son excesivas dadas las responsabilidades a cargo del aparato estatal y se está presentando por lo tanto un insano nivel de rigidez presupuestal?

La respuesta al cuestionamiento anterior es que un buen número de estas inflexibilidades en Colombia no son necesariamente motivadas en manifestaciones legítimas para establecer este grupo exclusivo de rubros prioritarios, sino que son en su mayoría consecuencia de la desconfianza de algunos grupos de interés en las acciones futuras del Estado, derivando en el “atrapamiento” de ciertas rentas para mantener la seguridad de recibir la respectiva atención del gobierno,

independiente del nivel de prioridad otorgado a los mismos en sus planes. (Rentería & Echeverry, 2006, p. 35). El resultado de esta situación es un elevado nivel de rigidez e inflexibilidad por la desesperada acción colectiva de determinados grupos y agentes políticos para atrapar rentas, teniendo como consecuencia que se recurra solventar esta situación con una alta presión impositiva o en su defecto con insostenibles niveles de deuda pública, soluciones inmediatas para poder cumplir con las exigencias derivadas del fenómeno previamente descrito y que a pesar de haber instrumentos de política fiscal no se pueden dejar de atender, dado que se ordenan gastos sin prever los recursos con los que han de financiarse.

Son por lo tanto numerosas las repercusiones negativas que se derivan de la inflexibilidad en la programación presupuestal y en Colombia se manifiesta su repercusión principalmente por medio de las siguientes dificultades: impide que se dé una distribución eficiente del gasto público en rubros que son realmente prioritarios, genera compromisos con sectores no relevantes descuidando por forzoso ajuste fiscal realizar inversiones en otros sectores que necesitan urgente atención estatal, entorpece la definición clara de las políticas públicas prioritarias, dificulta la labor fiscalizadora por la complejidad y extensión de los controles, de tal forma que se da lugar a la corrupción e incentiva la ejecución de gastos innecesarios y superfluos con el fin de mostrar un alto porcentaje de cumplimiento de metas sin exponer verdaderos resultados. (Echeverry, 2009).

La Gestión para Resultados en el Desarrollo

Disfunciones en la gestión administrativa y financiera estatal así como el excesivo predominio de reglas, normas y procedimientos, como los que crean inflexibilidad en la ejecución del gasto público, y que afectaron directamente la consecución de los resultados exigidos por la ciudadanía fueron para García (2007) lo que motivo la pérdida de credibilidad de la ciudadanía en el aparato estatal como gestor de bienestar social y desembocó en manifestaciones de exigencias por parte de la ciudadanía, que obligan al Estado a actuar bajo principios de economía,

eficiencia y eficacia; presionando a la administración a gestionar de manera eficiente y eficaz los recursos para beneficio de todos y desembocando en una filosofía de actuación denominada la Nueva Gestión Pública (NGP).

Para poder generar los cambios descritos anteriormente, la Nueva Gestión Pública se levanta como un paradigma que promueve una configuración y disposición gerencial privada en la administración estatal, proponiendo una gerencia pública más procedente económicamente y que busque una mayor eficiencia y eficacia en los procesos, contrario al modelo burocrático tradicional de abastecimiento de servicios públicos centralizados y con control directo del Estado (García & García, 2010). Es decir, que su propuesta puede ser simplificada en el objetivo de transformar la manera de gestionar lo público de la simple administración pública a la gerencia pública, esforzándose en alcanzar la más alta calidad en la prestación de los servicios a cargo del Estado; para lograr aquello dedicó una menor atención de las prescripciones procedimentales y normativas mediante la desregularización de la gestión pública por la competencia y la transparencia.

Dentro de los instrumentos o perspectivas generadas por la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP) con el fin de fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo podemos encontrar la llamada: Gestión para Resultados en el desarrollo. Según (BID & CLAD, 2007) la Gestión para Resultados “se presenta como una propuesta de cultura organizativa, directiva y de gestión, a través de la cual se pone énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos” (p. 12). De tal forma que se transforma en una herramienta que se focaliza esencialmente, por encima de toda acción estatal, en la priorización de los resultados conseguidos como consecuencia de la implementación de los procesos y procedimientos encaminados a la elaboración y suministro de bienes y servicios públicos e igualmente ayuda a cimentar una mejor forma de llevar a cabo todas las actividades de desempeño gubernamental.

De la misma manera para García & García (2010) la gestión para resultados es uno de los enfoques e instrumentos generados por la NGP con el fin de fortalecer la capacidad estatal de generar desarrollo, convirtiéndose en un marco de referencia sobre el cual las organizaciones públicas facilitan la "dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones" (p. 6). Por lo tanto, bajo este enfoque podemos observar lo siguiente: el resultado es lo más significativo, es responsabilidad de los directivos su óptimo desempeño para la obtención de dichos resultados y se crea de una cultura organizacional con énfasis en la optimización de procesos para alcanzar los resultados deseados.

Sí se observa el caso de los países desarrollados se evidencia que la implementación de la Gestión para Resultados deriva de la necesidad de dichos Estados de mantenerse sostenibles incluso en entornos circunstanciales de crisis financiera y fiscal, dado que este modelo se centra en el cumplimiento de las estrategias definidas en el plan de gobierno, gestionando y evaluando sus políticas para atender a la sociedad; caso contrario a lo que sucede con los países que se encuentran en vía de crecimiento y desarrollo, dado que su objetivo no es mantener su situación existente atendiendo simplemente las necesidades de la población, sino que va en busca de un mayor progreso, es por este motivo que para estos países en vía de desarrollo se habla de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) (García & García, 2010).

Según OCDE-DAC & Banco Mundial (2006) la Gestión para Resultados de Desarrollo es "una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país" (p. 107). Para conseguir esto proporciona una estructura donde la información resultante del desempeño de las actividades estatales se aproveche y analice para lograr mayor efectividad en la toma de decisiones, incluyendo herramientas para la planificación estratégica, la

gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados. En este modelo se observa que el análisis de los resultados obtenidos toma especial importancia para la toma de decisiones, teniéndolos especialmente en cuenta para la planificación estratégica y las futuras proyecciones; por lo cual se debe alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados alcanzados, gestionando para resultados y dando verdadera utilidad a la información recolectada por medio de la retroalimentación para el aprendizaje administrativo.

De esta manera para García & García (2010) el último objetivo de la GpRD es hacer competentes y brindar las herramientas necesarias a las organizaciones estatales para que estas logren mediante una óptima gerencia del proceso de "creación de valor público" la consecución de las metas y objetivos proyectados en los planes y programas de gobierno. Se debe entender como "resultado" en el marco de la GpRD, los cambios derivados del impacto causado en el ámbito social como consecuencia del accionar del Estado y no solamente como los productos o servicios que se prestaron para obtener dichos cambios. Para ilustrar este concepto se ejemplifica dicho objetivo en el resultado de la gestión de una entidad territorial en el ámbito social, no midiéndolo por el número de campañas realizadas durante el año o las capacitaciones dictadas a los diferentes actores sociales, sino por el verdadero cambio de cultura e impacto general que dichas actividades hayan generado en la sociedad, materializado por ejemplo en la reducción de índices de delincuencia y drogadicción, entre otros.

De tal forma que García & García (2010) termina por definir la Gestión para Resultados en el Desarrollo como:

> "*Una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país*" (p. 7).

Por lo tanto la GpRD se convierte en una estrategia que permite que las decisiones se tomen de acuerdo a información confiable obtenida de los resultados del impacto de las diferentes actuaciones del aparato gubernamental en la sociedad y por consiguiente, de acuerdo a dichas previsiones las políticas públicas formuladas logran ser más eficientes y eficaces en el desempeño sostenible para resultados en el país. Así mismo se hace especial énfasis en que parte del éxito de esta estrategia se encuentra en la medición de los cambios que las intervenciones estatales generan, así como la información procesada para valorar dichos resultados, en donde se supone deben existir efectivos instrumentos para llevar a cabo este procedimiento concretándose en sistemas de información idóneos que permitan medir resultados reales para la objetiva y acertada toma de decisiones.

En Colombia la GpRD como estrategia de gestión se ha venido implementando de forma gradual desde hace más o menos dos décadas, principalmente enfocado en el impulso de los sistemas de planificación y de seguimiento y evaluación de la gestión pública; generando para lograr esta alineación normas e instrumentos que estandarizarán los planes sectoriales, derivándose en la creación de Sinergia y el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (Gómez & Varea, 2014). En este contexto, el instrumento Sistema de Evaluación PRODEV SEP formulado por el Banco Interamericano de Desarrollo BID y el Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo PRODEV, permite analizar la capacidad institucional de los países de la región para implementar una gestión pública basada en resultados para el desarrollo mediante el estudio y evaluación de los siguientes cinco pilares: Planificación por resultados, presupuesto por resultados, programas y proyectos, gestión financiera, auditoría y adquisiciones, monitoreo y evaluación (BID B. , 2012). Estos cinco pilares que componen el ciclo de gestión comprenden los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados; el SEP se convierte entonces en un instrumento que responde a la necesidad de reconocer el conjunto de los sistemas de gestión pública desde la perspectiva del

GpRD y poder evaluar exactamente el nivel de institucionalización del mismo. Este evalúa las brechas de progreso dentro de un entorno consolidado del proceso de los cinco pilares en el desarrollo de la GpRD, en el cual la toma de decisiones se realiza sobre evidencia de los resultados obtenidos en cada uno de los pilares, de tal manera que en conjunto contribuyan a maximizar la generación de valor público. El desempeño global de Colombia de acuerdo a la valoración obtenida en las evaluaciones realizadas por medio de este instrumento en los años 2007 y 2012 muestra los siguientes resultados:

Figura 1. Desempeño global SEP – Colombia. Fuente: BID 2013

Dentro de la ponderación de los cinco pilares sobresale especialmente el de presupuesto por resultados (PpR) como uno de los ejes más débil en el avance actual del país en este sistema y es en este punto donde se presenta el mayor desafío de la administración pública, dado que exceptuando el uso del MFMP y el MGMP, su desarrollo es aún incipiente y por lo tanto no se encuentra consolidado, principalmente por las deficiencias presentadas en torno a la integración entre la planificación y el presupuesto (García & García, 2010). Teniendo en cuenta el estado actual del proceso de GpRD en el país, así como el importante beneficio que la implementación de los instrumentos que componen el ciclo de gestión genera en las finanzas públicas para la toma de decisiones y la gerencia de resultados según

lo abordado anteriormente, sobresale el siguiente interrogante, ¿la consolidación del presupuesto por resultados en Colombia contribuirá a la ejecución eficiente y eficaz del gasto público?

Presupuesto por Resultados

Es importante contextualizar el concepto de PpR para América Latina y el Caribe, donde fue precisamente la búsqueda de una mayor eficiencia y efectividad en la asignación de los recursos públicos lo que motivo el interés en este instrumento de gestión (García & García, 2010). Partiendo del análisis de estos países, que entre más escasos son los recursos administrados se hace más importante disponer de los mismos de manera eficiente, se ha logrado satisfacer dicha intención por medio de la implementación del PpR, puesto que la misma nace del análisis de los resultados obtenidos para así realizar una asignación de recursos más eficiente y efectiva de acuerdo a los objetivos planificados. Estos objetivos y enfoque hacen que el PpR contribuya sustancialmente a la calidad del gasto público.

En razón a lo expuesto, la implementación de un PpR implica que el sistema presupuestal se encuentra enfocado principalmente en el análisis de la información de desempeño con el fin que de acuerdo a los resultados alcanzados las instituciones con poder decisorio asignen recursos a los diferentes programas de manera eficiente (CEPAL, 2014). Significando así, que este sistema existiendo involucrado y no aislado de los demás pilares que hace parte del ciclo de gestión para resultados, se transforma en una herramienta efectiva para la ejecución de gasto público, dado que su enfoque hacia resultados se encuentra integrado en toda la cadena de valor público. Es así que el proceso de planificación debe ser incorporado al proceso presupuestal con el fin de definir metas y objetivos de desarrollo, el cual posteriormente se ejecuté por medio de una eficiente gestión financiera de los proyectos y programas orientada a lograr los objetivos planificados, para así concluir en el seguimiento de los resultados alcanzados de tal manera que

siendo analizados sus impactos puedan transformarse en un insumo importante para la planificación estratégica.

Para Marcel (2009) el PpR puede definirse como un conjunto de "metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen de manera sistemática consideraciones sobre los resultados de la aplicación de los recursos públicos, que también motivan y facilitan que las instituciones públicas obtengan dichos resultados" (p. 237). De acuerdo a lo descrito previamente se puede comprender que dicha herramienta requiere para su óptimo funcionamiento el cumplimiento de ciertas condiciones como lo son: la alimentación del proceso presupuestario con la información resultante del desempeño, que se tomen decisiones presupuestales en base a la información suministrada, que el sistema presupuestal traiga consigo incentivos que motiven el logro de mejores resultados y también que la administración financiera del presupuesto genere la suficiente flexibilidad para que la implementación de las políticas sea eficiente en el logro de los resultados esperados.

El desarrollo de un sistema de PpR como se ha señalado insistentemente, requiere de la información necesaria y oportuna con el fin de poder en base a ella tomar las decisiones que impliquen avance e incluya a su vez activamente al sistema presupuestal, por este motivo dicha información debe ser consultada con la oportunidad que demanda una gestión eficiente para así poder ser evaluada en la discusión del presupuesto; en virtud de ello se han enfocado grandes esfuerzos en generar la información necesaria, por lo cual se desarrollaron sistemas de información conocidos habitualmente como Sistemas de Monitoreo y Evaluación (SM&E) (Marcel, 2009). En Colombia este proceso es realizado desde el Departamento Nacional de Planeación y se encuentra desarrollado por medio del SINERGIA, sistema que centraliza gran parte de la información sobre el desempeño y básicamente hace seguimiento a los programas del PND, observándose un énfasis a partir de su diseño hacia el nivel macro de la evaluación, focalizada en las

políticas y programas del gobierno central; sin embargo, el mismo no ha sido aprovechado adecuadamente y por lo tanto se han desarticulado los resultados de las evaluaciones realizadas al proceso presupuestal en su totalidad, generando así que su impacto se limite exclusivamente a los proyectos de inversión.

Igualmente, los incentivos en el desarrollo de un sistema de PpR es un elemento de vital importancia puesto que estos permiten alinear los intereses de las personas e instituciones encargadas de ordenar gastos públicos con los intereses del país representados en objetivos estratégicos de gobierno (García & García, 2010). Este enfoque se encuentra respaldado bajo el reconocimiento de que las instituciones y las personas que lo integran no funcionan simplemente en base a regulaciones y estructuras formales, como ha sido la concepción desde el modelo burocrático, sino que se encuentran ligadas en base a sus objetivos personales e institucionales, razón por la cual se debe fomentar la cooperación y sacar provecho de las diversas motivaciones para alcanzar los fines estratégicos del gobierno.

Se debe tener presente también, que una GpR requiere flexibilidad para administrar los recursos y lograr alcanzar de esta manera los objetivos y metas planificadas; la existencia de controles y formalidades específicas de estricto cumplimiento, además de ser producto de la exigibilidad de transparencia, también tiene origen en la desconfianza en la rectitud de las organizaciones para administrar sus recursos, razones por las cuales los países desarrollados con el fin de promover la gestión por resultados ha revisado e incluso eliminado normatividad que generaba rigidez en la asignación de gasto público (Marcel, 2009). Dicho fenómeno había sido previamente abordado y reflexionado para el caso específico de Colombia y se observa en este punto un grado alto de dificultad para la implementación y consolidación total del sistema de PpR, dado que el nivel de rigidez en los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda en Colombia, considerando el alto margen de participación de dichos rubros en el total del presupuesto aprobado, impiden gravemente la movilización de recursos a otros rubros y por lo tanto, limitan el

margen de acción de los gerentes para enfocar recursos en los programas prioritarios del gobierno.

En razón a todos los componentes analizados previamente que hacen parte fundamental del sistema de PpR se comprende que como lo define García & García (2010, p. 46) “la evaluación del gasto es el corazón del PpR y lo que lo diferencia del presupuesto tradicional”. Es este sistema de elaboración del presupuesto el que prioriza el logro de resultados en el desempeño de los recursos públicos, así como su seguimiento y evaluación de los mismos para su posterior discusión y análisis, de tal forma que los resultados obtenidos puedan valorar el progreso y el logro de los objetivos estratégicos del gobierno en el impacto que dichas acciones hayan generado en la realidad social del país; este sistema se aprovecha tanto para mejorar la asignación eficiente de los recursos como para contribuir a la ejecución óptima de los programas. Razones por las cuales se ha convertido en un mecanismo de elaboración del presupuesto que logra buenos resultados en la práctica, dado que a través de la vinculación de los resultados alcanzados con los recursos presupuestales disponibles, se consigue canalizar los recursos hacia las prioridades que han sido estratégicamente definidas por el gobierno de turno y por lo tanto, la ejecución de presupuesto es observable y medible en el nivel de satisfacción de los planes proyectados para el progreso y desarrollo social y económico del país y su población.

CONCLUSIONES

Cada uno de los temas abordados anteriormente manifiesta claramente el avance de las finanzas públicas y la afectación que los diferentes fenómenos y circunstancias sociales, económicas y políticas tienen en la administración o gestión de los asuntos públicos; generando como consecuencia la formulación de corrientes novedosas como la GpR, que trajeron consigo ideas importantes que cambiarían radicalmente la forma de concebir la gestión pública y dentro de las cuales se generaron instrumentos como el PpR, cuya utilidad como lo exponen los diferentes

teóricos, es indiscutible para el mejoramiento de la asignación y ejecución de un gasto publico más eficiente y eficaz, enfatizado en la planificación como principal referente para la identificación de las metas y prioridades del sistema presupuestal.

Teniendo en cuenta que el PpR se fundamenta en el hecho de que las decisiones se toman de acuerdo a los resultados alcanzados y no como se realizaba con los mecanismos tradicionales que no evaluaban ni median los impactos de la ejecución presupuestal, para garantizar así la efectividad y eficiencia en el gasto público, es indiscutible que Colombia lograra con la consolidación de este sistema una asignación de gasto público más eficiente y oportuna; sin embargo, es importante entender la dificultad aparente que este desafío representa así como el hecho de que Colombia ha empezado a tener grandes avances en la consecución de la misma, dado que la ley de responsabilidad fiscal así como otras reformas emprendidas fueron de vital importancia para proteger las finanzas públicas del país y a su vez para entrar en operación instrumentos estabilizadores de la política fiscal que permitieran comenzar a vincular la información del desempeño de la gestión con las etapas del proceso presupuestal, principalmente por medio de rigurosos mecanismos de planificación estratégica así como la consolidación de sistemas procedentes a recolectar la información necesaria para hacer seguimiento y evaluar los resultados del desempeño, lo cual ha logrado esquematizar en Colombia el Presupuesto de Inversión por Resultados (PIpR) e indicadores de producto e impacto para los programas de acuerdo a las metas del Plan Nacional de Desarrollo, obviando la eficiencia que se debe observar en la destinación de estos recursos y desatendiendo los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda. Por lo cual, a pesar de los avances presentados se evidencia que aún quedan temas importantes por reglamentar en el país que son de vital relevancia para el desarrollo adecuado del sistema de PpR consolidado, principalmente dirigidos a la gestión del presupuesto público en Colombia, tales como lo son definir los criterios para priorización del gasto público que permitan una adecuada discusión y asignación de los recursos, así como el establecimiento de mecanismos para controlar las rentas

de destinación específica y reducir las inflexibilidades existentes en el proceso presupuestal actual que impiden la implementación de esta en los rubros de gastos de funcionamiento y de servicio de la deuda (Rentería & Echeverry, 2006). Temas que de ser abordados en nuevas reformas contribuiría al fortalecimiento del sistema presupuestal colombiano y por lo tanto redundaría en una gestión más eficiente y eficaz; es así que un reto que debe afrontar el país en el futuro está relacionado con la generación de apoyo político y técnico para lograr una reforma integral al Estatuto Orgánico del Presupuesto más alineada a los objetivos de desarrollo del país.

Esto principalmente entendido bajo la premisa que las reformas propuestas pueden llegar a fallar por multitud de motivos, pero no se lograra nunca el éxito de las mismas si las condiciones del entorno no son propicias para desarrollar las mejoras y hacerlas sostenibles en el tiempo, en el particular de que no se puede llevar a cabo un presupuesto por resultados sí antes no está gestionando para resultados, teniendo en cuenta que el presupuesto como instrumento de política económica se encuentra fuertemente vinculado a las normas, prácticas y relaciones de la gestión pública generalizada en el país (Schick, 2008). De tal manera que una práctica como la de PpR no puede ser abordada de manera independiente en el manejo de las finanzas públicas en Colombia sino que deben ser articuladas con la planeación de las políticas y los resultados de las mismas, de tal manera que pueda generar realmente valor público e impacto para el desarrollo.

Por todo lo expuesto anteriormente y teniendo en cuenta las reformas que requiere, se concluye que el enfoque de PpR es una gran oportunidad para mejorar en materia de eficiencia y eficacia las políticas públicas del gobierno y las acciones tendientes a ejecutarlas, así como para mejorar sustancialmente la asignación de gasto público de acuerdo a las prioridades del gobierno, dado que permite utilizar la información generada sobre el desempeño e incorporarla en discusión de asignación presupuestal, con el fin de mejorar el impacto del gasto público sobre el desarrollo económico y social de Colombia (Marcel, Guzmán & Sanginés, 2014).

BIBLIOGRAFÍA

Armijo, M., & Espada, M. V. (2014). *Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina.* Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas.

BID, & CLAD. (2007). *Modelo abierto de Gestión Para Resultados en el sector público.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

BID, B. (2012). *Buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe.* Washington, D.C: Publicacion del Banco Interamericano de Desarrollo.

Cárdenas, M., Mejía, C., & Olivera, M. (2006). La Economía Política del Proceso Presupuestal: El Caso De Colombia. Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

CEPAL. (2014). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas.

Congreso de la Republica. (9 de Julio de 2003). Ley 819. Diario Oficial 45243.

Congreso de la Republica. (28 de Diciembre de 2005). Decreto 4730. Diario Oficial 46135.

Echeverry, J. C. (2009). Rigidez presupuestaria en Colombia. En *Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultado*. Brasilia, Brazil: Publicación Banco Interamericano de Desarrollo.

Echeverry, J. C., Bonilla, J. A., & Moya, A. (Marzo de 2006). Rigideces Institucionales y Flexibilidad Presupuestaria: Origen, Motivación y Efectos sobre el Presupuesto.

Figura 1. BID (2013) Sistema de Evaluación Prodev 2012. Resultados Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo

García, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público 47*, 37-64.

García, R., & García, M. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo "Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe". Publicación Banco Interamericano de Desarrollo.

Gómez, R., & Varea, M. (2014). *Fortaleciendo capacidades para mejorar el gasto descentralizado en Colombia.* Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Marcel, M. (2009). Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública? Brasilia, Brazil: Publicación Banco Interamericano de Desarrollo.

Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina .* Washington, D.C: Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Moncada, J. C. (2012). *Caracterización y mecanismo de incentivos para el proceso presupuestal en Colombia.* Bogotá D.C., Colombia.

Morales, D. F. (2014). *La gestión del Presupuesto Público Colombiano.* Bogotá, D.C.: Alvi Impresores S.A.S.

Navas, A. (2010). La nueva gestión pública: Una herramienta para el cambio. *Revista perspectiva*, 36-38.

OCDE-DAC, & Banco Mundial. (2006). *Libro de consulta de buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo.* Obtenido de Managing for Development Results: http://www.mfdr.org/Sourcebook/3rdEdition/SourceBook3e-Spanish.pdf

Rentería, C., & Echeverry, J. C. (2006). Presupuestar en Colombia, buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

Schick, A. (2008). Getting Performance Budgeting to Perform. Documento mimeografiado.

Tellez, W. C. (2007). La inflexibilidad del presupuesto: efectos en el cumplimiento del gasto público social . *ZERO*, 140-145.