



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Inflexibilidades del gasto público en Colombia: una aproximación desde la praxis presupuestal

Duvan Felipe Guerrero Sánchez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Ciencias Económicas
Bogotá D.C., Colombia
2022

Inflexibilidades del gasto público en Colombia: una aproximación desde la praxis presupuestal

Duvan Felipe Guerrero Sánchez

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Ciencias Económicas

Director:

MSc. Iván Leonardo Urrea Ríos

Codirectora:

Ph.D. Adriana Francisca Salinas Esteban

Línea de Investigación:

Economía Pública y Políticas

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Ciencias Económicas

Bogotá D.C., Colombia

2022

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

Duvan Felipe Guerrero Sánchez

C.C. 1070980857

Fecha 01/03/2022

Resumen

Inflexibilidades del gasto público en Colombia: una aproximación desde la praxis presupuestal

Los estudios sobre las inflexibilidades presupuestales para el caso colombiano suelen adoptar un enfoque normativo y jurídico producto de la naturaleza propia de este fenómeno. No obstante, la legislación colombiana ha dejado en evidencia que la inclusión de asignaciones presupuestales dentro de la Ley de Presupuesto corresponde en últimas a la discrecionalidad propia del Gobierno Nacional, a pesar de la existencia de leyes que establecen ordenamiento de gastos de obligatorio cumplimiento. Por consiguiente, conclusiones de estudios previos sobre las inflexibilidades han hecho explícita la necesidad de realizar un análisis desde la praxis presupuestal. Así las cosas, el objetivo de este documento es realizar una estimación estadística de las inflexibilidades del gasto público que determinan la variabilidad de las series temporales de gasto durante el periodo 1997-2020. Para ello, se toman como ejes de estudio los clasificadores legal, sectorial y funcional del gasto público, de conformidad con los manuales de clasificación presupuestal predefinidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los resultados encontrados establecen que, desde el punto de vista estadístico, es posible corroborar las conclusiones encontradas desde el enfoque normativo y jurídico que establecen la existencia de inflexibilidades en los gastos de funcionamiento. Se evidencian además bajos niveles de variabilidad en los gastos orientados a educación, defensa y policía, en línea con los hallazgos de investigaciones previas. Es pertinente advertir que es necesario profundizar en la eficiencia de la programación y asignación de dichos gastos de conformidad con lo planteado por estándares internacionales. De igual forma, se evidencia que la falta de herramientas de homologación y transparencia presupuestal impiden que este campo sea estudiado con mayor amplitud, razón que limita el análisis de la composición del gasto público colombiano y su eficiente asignación.

Palabras clave: gasto público, inflexibilidades, variabilidad, presupuesto, discrecionalidad, homologación.

Abstract

Inflexibilities of public expenditure in Colombia: an approach from budget praxis

Studies on budgetary inflexibilities for the Colombian case usually adopt a normative and legal approach as a result of the origin of this phenomenon. However, Colombian legislation has made it clear that the inclusion of budget allocations within the Budget Law ultimately corresponds to the discretion of the National Government, despite the existence of laws that establish mandatory spending ordering. Consequently, the conclusions of previous studies on inflexibilities have made the need to carry out an analysis from the budget praxis explicit. Therefore, the objective of this study is to estimate the inflexibilities of public spending using statistical techniques to determine the variability of the time series of spending during the period 1997-2020. The legal, sectoral, and functional classifiers of public spending are taken as study axes, in accordance with the budget classification manuals predefined by the Ministerio de Hacienda y Crédito Público. The results establish that, from the statistical point of view, it is possible to corroborate the conclusions found from the normative and legal approach that establish the existence of inflexibilities in operating expenses. Likewise, low levels of variability are evident in expenditures oriented towards education, defense, and the police. Nevertheless, it is pertinent to note that it is necessary to delve into the efficiency of programming and estimate expenses in accordance with international standards. It is evident that the lack of budget homologation and transparency tools prevent this field from being studied more extensively, which limits the analysis of the composition of Colombian public spending and its efficient allocation.

Keywords: public expenditure, inflexibilities, variability, budget, discretionality, homologation.

Contenido

	Pág.
Resumen	VII
Lista de figuras	X
Lista de tablas	XI
Introducción	1
1. El gasto público desde la teoría económica	7
1.1 El papel del Estado en la economía	7
1.2 La política fiscal y presupuestaria.....	11
1.3 Gasto público: tamaño, composición y calidad	12
2. Proceso presupuestal y gasto público en Colombia	15
2.1 Marco normativo presupuestal colombiano	15
2.2 Sistema presupuestal colombiano.....	17
2.3 Principios presupuestales.....	19
2.4 Ciclo presupuestal.....	21
2.5 Clasificadores presupuestales.....	23
2.5.1 Clasificación institucional	25
2.5.2 Clasificación legal	26
2.5.3 Clasificación funcional	32
3. Inflexibilidades presupuestales	37
4. Diseño metodológico	41
5. Análisis de los resultados	47
5.1.1 Clasificación legal	47
5.1.2 Clasificación sectorial	52
5.1.3 Clasificación funcional	60
6. Conclusiones, recomendaciones de política y reflexiones finales	65
6.1 Sistema de clasificación presupuestal	¡Error! Marcador no definido.
6.2 Comparabilidad interanual.....	69
6.3 Estadísticos para la medición de las inflexibilidades.....	69
6.4 Inflexibilidades presupuestales, ¿deseables?.....	65
Referencias bibliográficas	71

Lista de figuras

	Pág.
Figura 5-1: Gasto total según la clasificación legal a nivel de cuenta.	48
Figura 5-2: Gastos de funcionamiento a nivel de cuenta.	49
Figura 5-3: Sectores con mayor participación dentro del gasto total.	53
Figura 5-4: Sectores con mayor variabilidad dentro del gasto total.	57
Figura 5-5: Otros sectores.	59
Figura 5-6: Gasto total según la clasificación funcional.	61

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 2-1: Sectores de presupuestación.	26
Tabla 2-2: Desagregación de los gastos según el CCP.	27
Tabla 2-3: Clasificación legal a nivel de cuenta.	31
Tabla 2-4: Divisiones que componen el clasificador funcional.	35
Tabla 5-1: Estimación de CV y CQV para la clasificación legal a nivel de cuenta.	47
Tabla 5-2: Estimación de CV y CQV para la clasificación sectorial.	52
Tabla 5-3: Estimación de CV y CQV para la clasificación funcional.	60

Introducción

En las últimas décadas el análisis de la composición del gasto público ha ocupado un papel secundario dentro de la literatura económica. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha destacado que, si bien el estudio de un enfoque agregado es fundamental para el análisis de ciertos fenómenos, es clave no dejar de lado el estudio a nivel de su composición:

“El enfoque más habitual para analizar la participación del sector público en la economía consiste en centrarse en el nivel del gasto público. Este enfoque también se utiliza para responder preguntas acerca de la sostenibilidad del gasto público, o cómo se financia este, así como también sobre asuntos relacionados con las demandas sociales de bienes públicos. Sin embargo, un enfoque menos explorado, pero igualmente relevante para complementar el análisis se centra en la composición del gasto público” (Izquierdo et al., 2018).

A partir de lo anterior, estudios sobre el particular han centrado esfuerzos en la identificación de los componentes que generan un gasto público de calidad. Esto último suele ser entendido como la agrupación de elementos institucionales que *“garantizan un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con los objetivos de elevar el potencial de crecimiento de la economía y, en el caso particular de América Latina y el Caribe, de asegurar grados crecientes de equidad distributiva”* (Armijo & Espada, 2014). Esto ha conllevado a que las recomendaciones de política derivadas sugieran que los países deberían buscar una priorización en la orientación de recursos públicos hacia fines particulares establecidos como deseables, en la búsqueda de generar efectos positivos a nivel socioeconómico en el corto, mediano y largo plazo. Así mismo, deben adoptar y armonizar sus finanzas públicas en el marco de lo recomendado por estándares internacionales, con el fin de promover la transparencia, seguimiento y participación ciudadana. (International Budget Partnership, 2019)

La aplicabilidad de dichas recomendaciones suele verse enfrentada a dificultades políticas del proceso de asignación presupuestal, dada la naturaleza propia del gasto público. La discrecionalidad del ejecutivo para orientar recursos a componentes específicos es limitada dada la existencia de rigideces presentes en el gasto gubernamental, y que usualmente son denominadas *earmarked spending* o gastos predeterminados. Autores como Echeverry et al. (2004), Cárdenas (2004), Cárdenas et al. (2006), y Melo et al. (2020) han establecido que estas rigideces se enmarcan dentro el concepto de inflexibilidades presupuestales: corresponden a aquellos componentes “*cuya inclusión en el presupuesto no está sujeta a la discreción de las autoridades de política en el corto plazo (una vigencia fiscal)*” (Echeverry et al., 2004). Estos se introducen a través de leyes, normas, acuerdos y decretos que limitan el margen de maniobra del Gobierno de turno durante la ejecución de sus planes de gobierno y las políticas públicas derivadas.

Conclusiones preliminares de los referentes en la materia establecen que la existencia de las inflexibilidades dentro del presupuesto, en últimas son resultado de un proceso netamente político que logra no ser sometido a un debate presupuestal. La introducción de gastos de obligatorio cumplimiento a través del marco normativo puede ser entendido como deseable, siempre y cuando estos sean orientados a garantizar el cumplimiento de las funciones estatales, como la atención de necesidades básicas insatisfechas, la estabilización de la economía, la corrección de fallas de mercado, y la provisión de servicios esenciales y deseables para aumentar el bienestar de la sociedad. No obstante, autores como Echeverry et al. (2004) establecen que la inestabilidad política y social del país permea este mecanismo socialmente deseable, toda vez que la incertidumbre sobre el actuar económico por parte del ejecutivo en el corto y mediano plazo, conlleva a que grupos particulares busquen asegurar que ciertas apropiaciones no desaparezcan ni se afecte su destinación en el futuro; por el contrario, buscan que estas sean ordenadas a través del marco normativo con el fin de que no estén sujetas a discrecionalidad del gobierno de turno. Así las cosas, la evidencia empírica demuestra que existen algunas inflexibilidades que terminan siendo no óptimas, en el sentido que no necesariamente atienden necesidades fundamentales y no es razonable que puedan estar exentas del debate presupuestal.

Sobre la materia, la legislación colombiana ha establecido explícitamente la superioridad jerárquica en materia de leyes orgánicas sobre la asignación y determinación del presupuesto anual, lo cual deja a entrever que las inflexibilidades no terminan siendo en su mayoría, de obligatorio cumplimiento en estricto sentido. Y es que, la Corte Constitucional establece explícitamente que *“salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, pero corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos”* (Sentencia C-373 de 2010). Dicho esto, el panorama que circunscribe la existencia de las inflexibilidades goza de un amplio margen discrecional por parte del Gobierno Nacional, por lo que autores como Cárdenas et al. (2006) destacan la importancia de *“explorar tanto las reglas formales como el proceso presupuestal en la práctica.”*

Dado este panorama, esta investigación tiene como objetivo principal realizar una estimación de las inflexibilidades del gasto público colombiano a través de un análisis estadístico y descriptivo para el periodo 1997-2020, tomando como punto de partida el uso del clasificador legal, sectorial y funcional, de conformidad con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 del FMI (2014), el Catálogo de Clasificación Presupuestal (2020) y el Manual de Clasificación Presupuestal (2020) vigente. Como punto diferencial de otras investigaciones sobre el particular, es pertinente resaltar que este documento se centra en la estimación y medición de las inflexibilidades del gasto público desde una perspectiva descriptiva y estadística, distanciándose de la medición de las inflexibilidades desde el marco normativo. Por consiguiente, el estudio presentado corresponde a una revisión desde la praxis presupuestal del gasto público, y no se limita a las medidas normativas que introducen las inflexibilidades presupuestales. Esto cobra relevancia toda vez que permite conciliar los resultados obtenidos con lo presentado en estudios anteriores para el ámbito colombiano. Para ello, se establecen los siguientes objetivos específicos:

- Armonizar y homologar los rubros presupuestales de las vigencias 1997-2020 de conformidad con los estándares planteados en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 del FMI (2014), el Catálogo de Clasificación Presupuestal (2020) y el Manual de Clasificación Presupuestal (2020) y sus versiones anteriores.
- Clasificar las apropiaciones presupuestales de las vigencias 1997-2020 en los clasificadores legal, sectorial y funcional, siguiendo los parámetros establecidos en

el Manual de Clasificación Presupuestal (2020), el Anexo de Clasificación Funcional (2018), y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

- Realizar una estimación de la magnitud de las inflexibilidades del gasto público para cada categoría que compone cada clasificador, a través del uso de técnicas estadísticas que garantizan la medición de la variabilidad de los gastos asignados.
- Conciliar los resultados obtenidos en la estimación realizada frente a las conclusiones y recomendaciones presentadas en otras investigaciones realizadas sobre el particular, y que centran el análisis de las inflexibilidades desde el punto de vista normativo.

Dado el panorama anteriormente planteado, este documento se divide en seis partes: inicialmente, se presenta una revisión teórica y conceptual sobre el gasto público desde la teoría económica, destacando el papel del Estado en la economía y las discusiones sobre el tamaño y composición del gasto público; en la segunda sección, se presenta una caracterización del proceso presupuestal y el gasto público en Colombia, incluyendo el marco normativo que regula el sistema presupuestal, el ciclo y los principios presupuestales, y los clasificadores presupuestales usados en el marco de la armonización de las finanzas públicas de conformidad con estándares internacionales; el tercer apartado corresponde a la revisión teórica de las inflexibilidades presupuestales a la luz de estudios realizados sobre el particular, así como la legislación que ampara su presunta existencia; la cuarta parte del documento se centra en la descripción y diseño metodológico utilizado para la consecución de los objetivos planteados, en la cual se presentan las técnicas estadísticas utilizadas y los parámetros de decisión; la quinta sección se centra en la presentación y análisis de los resultados encontrados a partir de la metodología descrita, presentando un análisis descriptivo de los gastos a la luz de cada clasificador presupuestal, para posteriormente incurrir en la estimación de las inflexibilidades del gasto público y su interpretación; como cierre del documento se introduce un capítulo de recomendaciones de política derivadas de los análisis presentados, así como una serie de conclusiones y reflexiones finales.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante resaltar que la responsabilidad del uso y análisis resultante, así como las opiniones contenidas en este documento, en todo caso son

responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen a las autoridades, en particular, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y demás entidades relacionadas. Así mismo, en cualquier caso, los errores y omisiones en este trabajo son responsabilidad del autor.

1. El gasto público desde la teoría económica

1.1 El papel del Estado en la economía

El rol que ocupa el Estado dentro de la economía ha sido un tema ampliamente controvertido a lo largo de la historia económica. Las diferentes teorías han tratado de determinar la pertinencia de la intervención estatal y su relevancia dentro del correcto funcionamiento de la economía. La evidencia ha demostrado que no hay consenso general, siendo diferente el rol que ocupa el Estado dentro de la economía según la teoría que se tome como base de estudio: teorías como la mercantilista han promulgado la importancia del Estado para el fomento del comercio y la industria (Stiglitz, 2003), mientras que autores clásicos como Adam Smith centran su argumento en que el Estado debería garantizar servicios fundamentales como seguridad, justicia y provisión de bienes que no son suministrados por privados; bajo esta lógica, el Estado no debería involucrarse en el mercado, para así garantizar la competencia perfecta que llevaría a la máxima eficiencia de la economía (Cuevas, 1993); por su parte, la teoría marxista establece que *“la intervención del Estado responde a una necesidad política de respaldar la acumulación y la reproducción del capital, contrarrestar la caída en la tasa de ganancia de la economía, regular para ajustar las expectativas de los agentes privados e institucionalizar el sistema monetario que facilite los intercambios”* (Hernández, Teoría y política fiscal, 2005).

Tras la Gran Depresión se evidenció con claridad que el mercado falló y se hizo de vital importancia que el Estado entrara a jugar un papel fundamental para la estabilización económica. El británico John Maynard Keynes fue uno de los principales autores que resaltaron la importancia de la intervención estatal, a tal punto que sus postulados terminaron siendo de gran influencia en el cambio de rol del Estado dentro de la economía: *“Para responder a la Depresión, los Gobiernos no solo asumieron un papel más activo en el intento de estabilizar el nivel de la actividad económica, sino que también aprobaron*

medidas legislativas destinadas a paliar muchos de los problemas: el subsidio del paro, la seguridad social, los fondos de garantía de depósitos, los programas de apoyo a los precios agrícolas y muchos otros dirigidos a diversos objetivos sociales y económicos, entre ellos, la mejora de las condiciones laborales y la regulación de la bolsa de valores” (Stiglitz, 2003).

Así las cosas, existió una clara transición a sociedades de economía mixta, que se enmarcan en la coexistencia del sector público y privado. Esto dio cabida al análisis de las funciones que debía cumplir el Estado dentro de la economía, dejando en segundo plano la discusión de si el Estado debía o no intervenir. Para ello, una teoría generalmente aceptada fue presentada por Richard Musgrave, quien desarrolló el concepto de Hacienda Pública. Musgrave contempla que el uso de los instrumentos fiscales debe estar orientado a la atención de tres principios – u objetivos-: asignación de recursos, distribución de la renta y estabilidad económica (Musgrave, 1959). Según el autor, la función de asignación de recursos consiste fundamentalmente en la provisión de bienes los cuales no han podido ser asignados por particulares a través del mercado. Esta asignación no es un limitante en la producción de dichos bienes por parte de agentes privados, ya que lo que se pretende es que el Estado sea garante de su provisión. En segunda medida, la función de distribución busca una eficiente asignación de los recursos públicos, así estos no estén orientados expresamente a la asignación de necesidades públicas. En otros términos, es un mecanismo para “*desplazar recursos de unas personas a otras*” (Musgrave, 1959). Finalmente, la tercera función corresponde a la estabilización y crecimiento; como bien su nombre lo indica, el Estado dentro de sus objetivos también tiene como fin último el mantenimiento del nivel de precio y la plena utilización de los factores productivos (Musgrave, 1959).

Siguiendo la lógica presentada en la teoría planteada por Musgrave, enfoques recientes destacan el rol del Estado en su capacidad para contribuir en la solución de problemas sociales, como la pobreza y la desigualdad. En el marco de la función de asignación de recursos, autores como Cárdenas (2020) destacan que el Estado tiene como función fundamental la provisión de bienes públicos. Por definición, estos últimos son aquellos “*bienes y servicios que el mercado, por sí solo, no provee en las magnitudes que la sociedad considera deseables*” (Cárdenas, 2020). El cumplimiento de esta función

usualmente está asociada a la provisión de servicios que históricamente han estado a cargo del Estado, como lo es la seguridad, la justicia y la defensa. Sin perjuicio de lo anterior, en la sociedad actual el Estado también debe centrar esfuerzos en el suministro de algunos de los denominados bienes meritorios, los cuales son considerados como socialmente deseables, y, por tanto, cobran vital importancia dentro de la toma de decisiones de política pública. Un ejemplo claro de ello es la provisión de servicios como salud, pensión y educación. (Cárdenas, 2020)

En segunda medida, para Cárdenas (2020) el Estado también debe tomar partido cuando en el mercado hay presencia de externalidades, producto de las decisiones tomadas por parte de los consumidores y productores. Esto viene particularmente enmarcado en el cumplimiento de la función de redistribución: usualmente, los instrumentos de política utilizados por el Estado para subsanar la presencia de externalidades (ya sean positivas o negativas), se centra en la introducción de tasas, impuestos, multas, subvenciones e incluso subsidios, teniendo en cuenta la naturaleza propia de la externalidad. Así mismo, el Estado también incurre en estrategias asociadas a la introducción de marcos normativos y legales que permiten restringir y limitar la ejecución de estas actividades que se encuentran fuera del mercado. Ahora bien, el Estado a través de políticas redistributivas también tiene dentro de sus funciones orientar recursos para la atención de las necesidades básicas de aquellos grupos poblacionales que son vulnerables, y que por tanto requieren de protección especial por parte del Estado. (Cárdenas, 2020)

Una función particular que cumple el Estado en la sociedad actual es la provisión de bienes que generan externalidades positivas para la sociedad. Es el caso particular de la provisión de servicios públicos y de infraestructura: si bien generalmente estos pueden ser provistos por el sector privado, dada su importancia dentro de la atención de las necesidades básicas, el Estado debe asegurar y garantizar que estos sean provistos de manera adecuada, sin que haya un aprovechamiento del poder de mercado por parte de las empresas privadas que tengan a su cargo la prestación de estos servicios (Cárdenas, 2020). Esto último cobra vital importancia, toda vez que el Estado cumple un papel regulador dentro de la prestación propia del servicio, buscando una óptima regulación de la competencia que maximice el bienestar de la sociedad.

Finalmente, en el marco de la función de estabilización planteada por Musgrave, el Estado juega un rol clave en la estimulación de la demanda agregada para la estabilización de los ciclos económicos. Y es que, de conformidad con la experiencia y el desarrollo histórico de la economía, *“en la práctica, es muy frecuente que los gobiernos aumenten el gasto (o reduzcan los impuestos) para estimular la demanda durante los periodos de crisis (...). De manera análoga, deben promover el ahorro durante las épocas de auge.”* (Cárdenas, 2020).

Así las cosas, en una sociedad de economía mixta es natural que el Estado intervenga para garantizar el cumplimiento de las diferentes funciones económicas que históricamente se le han venido asignando. Para ello, se hace necesario establecer una agenda que determine los objetivos que persigue la sociedad, y los puntos en los cuales se deben focalizar las políticas públicas que garanticen un cumplimiento óptimo de las funciones del Estado. Como es natural, dicha agenda debe ser resultado de un consenso entre los agentes que hacen parte de la sociedad. Usualmente, la determinación suele provenir de una elección de un programa político y social presentado por un grupo de poder del Estado. Hernández (2005) establece que dicho programa debe estar compuesto por cuatro proyectos fundamentales: el político, el social, el económico y las relaciones internacionales. Se evidencia entonces, que la política económica que enmarca el rol del Estado dentro de la economía termina siendo producto de un proceso de naturaleza política: *“lo político precede a lo económico, lo económico acota a lo político y los intercambios no son puros, sino que están contaminados por la actividad de la sociedad política”* (Hernández, 2005).

Ahora bien, es pertinente resaltar que el estudio de la política económica abarca un amplio espectro orientado al cumplimiento de diferentes objetivos: el crecimiento económico, la reducción del desempleo, la acumulación de reservas internacionales y la reducción de la inflación (Hernández, 2005). Dicho esto, a partir de los mecanismos adoptados para el cumplimiento de dichos objetivos, ya sea a través de reglas o de discrecionalidad, la toma de decisiones puede verse enmarcada en tres vertientes: la política monetaria, la política cambiaria y la política fiscal. No obstante, profundizar en todos estos aspectos desborda el objeto fundamental del presente documento, por lo que en lo que resta de esta sección,

se centran esfuerzos en enfocar el análisis en la hacienda pública, las finanzas públicas y la política fiscal.

1.2 La política fiscal y presupuestaria

Autores como Hernández (2005) destacan la ambigua línea que delimita los conceptos de hacienda pública, política fiscal y finanzas públicas. Esto último, teniendo en cuenta que son áreas de estudio que comparten el mismo campo de acción y no hay un consenso que permita identificar los puntos diferenciales entre las tres disciplinas. No obstante, con miras a establecer parámetros distintivos entre estas últimas, el autor establece la siguiente especificación:

“La hacienda pública estudia las cuestiones relativas a el proceso de ingresos y gastos estatales pero referidos al problema central de la economía ortodoxa, la asignación óptima de recursos; lo cual permite alejarse de la cuestión de análisis financiero.

(...) La política presupuestaria ofrece pues, dos categorías de problemas: decidir los gastos y determinar la manera de cubrirlos.

(...) El término finanzas públicas designa al conjunto de actividades desarrolladas por el sector público de la economía, que comprenden la utilización de recursos económicos y que han sido tradicionalmente clasificados en las dos grandes categorías del gasto y los ingresos.

(...) El manejo de las herramientas de ingresos y egresos públicos para el logro de los objetivos anteriores, se denomina política fiscal.” (Hernández, 2005)

Por consiguiente, simplificando el análisis, Hernández (2005) establece que *“la política fiscal determina la política presupuestaria pues ésta última no hace más que expresar en términos cuantitativos las determinaciones que se toman en el conjunto de la política económica”* (Hernández, 2005). Por otro lado, Cárdenas (2020) establece que la política fiscal puede ser definida como *“las estrategias que utilizan las autoridades económicas para administrar los recursos del Estado”*. Dichas estrategias vienen enmarcadas

fundamentalmente por el manejo de dos herramientas: los impuestos y los gastos gubernamentales (Cárdenas, 2020).

Así las cosas, es posible determinar que, a pesar de la ambigüedad entre términos presentados en la literatura económica, el papel del Estado y su intervención en la economía, al menos en términos de política fiscal, se centra en el estudio del comportamiento del gasto y de los ingresos del Estado. Esto es coincidente con la conclusión presentada por Musgrave (1959), con relación a las tres funciones que enmarcan la intervención estatal, toda vez que para el autor el fin último del Estado en cualquier caso será *“conseguir un presupuesto eficiente para cada uno de estos tres niveles”* (Musgrave, 1959). Este presupuesto, como es natural, da un mayor margen de especificidad en términos de ingresos y gastos públicos que garantizan el cumplimiento de las funciones del Estado presentadas. Dicho esto, se puede vislumbrar que dentro de la política fiscal se distinguen dos vertientes correspondientes al manejo de los ingresos y gastos del gobierno: la política tributaria y la política del gasto público.

En primer lugar, la política tributaria corresponde a la caracterización, especificación y medición de los tipos de impuestos aplicables. Esto es, la política tributaria se centra en la determinación de la aplicación de impuestos directos o indirectos, sus correspondientes tasas, y sus bases gravables (Cárdenas, 2020). Por otro lado, la política del gasto público se centra, como su nombre lo indica, en la determinación y especificación de los montos y composición del gasto del gobierno (Cárdenas, 2020). Siguiendo la línea de investigación presentada en este documento, el análisis aquí presentado se enfoca en la política del gasto público, particularmente en la composición del gasto del gobierno y su orientación a fines particulares.

1.3 Gasto público: tamaño, composición y calidad

En la literatura económica, usualmente el gasto público es entendido como una variable que recoge el consumo del gobierno y la inversión pública. Esto última cobra relevancia, toda vez que suele ser usada como una medición del “tamaño del gobierno” dentro de la

economía: a mayor gasto público, mayor tamaño del gobierno; de igual forma, a menor gasto público, menor tamaño. Así las cosas, la discusión nuevamente ocupa lugar en la determinación de la pertinencia del tamaño del gobierno y de su tamaño óptimo, para lo cual se toman como punto de referencia teorías como la de la Hacienda Pública (Musgrave, 1959) – presentada en la primera sección –, y teorías más enfocadas en un análisis matemático, como las teorías de crecimiento económico. Al respecto, la literatura económica presenta dos posturas contrapuestas en la discusión de la relación entre gasto público y crecimiento económico: algunos teóricos toman como referencia la Ley de Wagner, mientras que otros se decantan por la hipótesis keynesiana del gasto público. Por un lado, Wagner establece que el crecimiento económico de un país genera presiones que desencadenan un correspondiente crecimiento del gasto público; por su parte la hipótesis keynesiana adopta un enfoque contrario, en el que una decisión de aumentar el gasto público conllevara inevitablemente a un crecimiento económico. Sobre el particular, es pertinente resaltar que estudios empíricos como el de Aparco y Flores (2019), Campo y Mendoza (2018), Paparas et al. (2019), Ramírez y López (2021), Laboure y Taugourdeau (2018) y Benavides et al. (2013), han presentado evidencia estadística que supone a priori, que la validez empírica de ambas teorías es altamente variable según sea el caso de estudio. Ramírez y López (2021) han llegado a conclusiones preliminares que establecen que, para el caso latinoamericano, la evidencia empírica demuestra la validez de la ley de Wagner a corto plazo, y de la hipótesis keynesiana al largo plazo (Ramírez & López, 2021). De igual forma, Laboure y Taugourdeau (2018) han determinado que, para una muestra de 147 países, la Ley de Wagner se ajusta para los países de bajos ingresos, mientras que para los países de altos ingresos sucede lo contrario.

Como se puede vislumbrar, el estudio del gasto público y su relación causal con otras variables macroeconómicas suele estar orientado a su tamaño, más allá de su composición. Por consiguiente, recientemente entidades multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han destacado que, si bien el estudio de un enfoque agregado es fundamental para el análisis de ciertos fenómenos, es clave no dejar de lado el estudio a nivel de su composición: *“El enfoque más habitual para analizar la participación del sector público en la economía consiste en centrarse en el nivel del gasto público. Este enfoque también se utiliza para responder preguntas acerca de la sostenibilidad del gasto público, o cómo se financia este, así como también sobre asuntos relacionados con las demandas sociales de bienes públicos. Sin embargo, un enfoque menos explorado, pero*

igualmente relevante para complementar el análisis se centra en la composición del gasto público” (Izquierdo, Pessino, & Vuletin, 2018).

Tal como reseña Hernández (2005), *“la repartición de recursos públicos entre los diferentes rubros tiene influencias sustanciales en la economía que no se pueden soslayar”*. Y no es para menos: el gasto público no puede ser estudiado sólo desde su nivel agregado, sino que se hace necesario su especificación con el fin de identificar con claridad los factores influyentes no sólo en efectos positivos sobre las demás variables macroeconómicas, sino además la identificación directa de aquellos gastos que se ocupan de mejoras en el bienestar de la sociedad. Esto se traduce en recomendaciones de política orientadas a la generación de efectos positivos a nivel socioeconómico en el corto, mediano y largo plazo, las cuales buscan establecer una priorización en la focalización de recursos para la atención de ciertos componentes del gasto público.

2. Proceso presupuestal y gasto público en Colombia

2.1 Marco normativo presupuestal colombiano

Desde el punto de vista normativo, el marco presupuestal se encuentra establecido dentro de la Constitución Política mediante la creación de la Ley Orgánica del Presupuesto. El Artículo 352 de la Carta Política establece explícitamente lo siguiente:

“Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Por consiguiente, el Gobierno Nacional a través del Decreto 111 de 1996, el cual compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, conforma el grupo de normas que componen el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP). De conformidad con lo establecido en el Artículo 1 del EOP establece que, para el caso colombiano, *“todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este estatuto que regula el sistema presupuestal”* (Decreto 111 de 1996). De igual forma, en las últimas décadas se han implementado leyes adicionales que complementan las disposiciones planteadas en el EOP, y que fueron introducidas con el fin de atender los principios de estabilidad macroeconómica. Inicialmente, la Ley 819 de 2003 introdujo medidas que rigen la programación, ejecución y aprobación presupuestal de las entidades del orden Nacional y territorial; así mismo, creó el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) como herramienta para garantizar la consistencia presupuestal a través de la imposición

de restricciones para la programación presupuestal de las entidades del orden nacional y territorial. De igual forma, se impuso una clara limitación a la actividad legislativa del Congreso de la República, estableciendo que todos los proyectos de ley o acuerdos en todo caso deben hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y deben incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de las iniciativas y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Esto último, garantizaría que el legislativo no tuviese la posibilidad de imponer nuevos gastos al ejecutivo, si estos no están enmarcados en las metas económicas y sociales de mediano plazo de los distintos sectores. (Ley 819 de 2003)

Por otro lado, el Gobierno Nacional reconociendo la creciente necesidad de controlar el nivel de deuda del país, implementó a través de la Ley 1473 de 2011 un mecanismo conocido como la Regla Fiscal. Para ello, fija una serie de metas que buscan un balance estructural positivo, esto es, que el gasto estructural no sobrepase en exceso al ingreso estructural (Ley 1473 de 2011). El balance estructural es definido como “*el balance convencional menos los ingresos debido al ciclo del PIB menos los ingresos debido al ciclo del petróleo*” (Lora & Prada, 2016). Ahora bien, teniendo en cuenta que el balance convencional es el cálculo simple de ingresos menos gastos (Lora & Prada, 2016), la medición del balance estructural permite excluir los efectos cíclicos de la economía, de forma que la Regla Fiscal pueda ser consistente y discrecional a los choques momentáneos y los ciclos económicos. No obstante, a pesar de que el diseño de la Regla está sujeto a variaciones, en el pasado reciente de cara a afrontar los fenómenos en términos fiscales producidos por la pandemia producto del COVID-19, las autoridades fiscales de Colombia decidieron suspender la Regla como mecanismo de respuesta a la coyuntura, siendo posible desbordar los niveles de deuda planteados en la Ley, y generando mecanismos expansivos de gasto público para atender a la población. Sobre el particular, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020) hizo expreso que esta suspensión es de carácter temporal, con el compromiso de retomar la senda propuesta de déficit a partir de la vigencia 2022.

Por otro lado, la Ley 1473 de 2011 también introduce el concepto de Marco de Gasto de Mediano Plazo. Tal como indica el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019), este

ha funcionado como una herramienta fundamental para la programación fiscal, y su evaluación en cuanto a coherencia macroeconómica, de conformidad con las metas de disciplina fiscal a largo plazo. Así mismo, el país ha adoptado diferentes modificaciones y reformas en materia presupuestal, que han centrado sus esfuerzos en la modernización de la institucionalidad asociada a la hacienda pública. Como muestra de ello, algunas de las medidas adicionales en ejecución son la *“Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, sistemas de monitoreo del gasto, de evaluación de resultados, fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, introducción de nuevos clasificadores presupuestales acordes con estándares internacionales”* (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Ahora bien, es pertinente resaltar que el EOP, así como las demás leyes orgánicas que han sido reglamentadas tienen *“una jerarquía especial dentro del esquema jurídico colombiano”* (MHCP, 2019); esto *“implica que la actividad legislativa debe sujetarse a ella”* (MHCP, 2019). No obstante, de conformidad por lo establecido en el Artículo 3 del EOP, este cuenta con limitantes en su cobertura, ocupándose en particular del presupuesto nacional y los presupuestos de las entidades públicas que pertenecen al orden nacional, estableciendo así que el presupuesto de las empresas industriales y comerciales del Estado (EICE) no pertenecen al PGN:

“El Presupuesto Nacional comprende las Ramas Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, y la Rama Ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.”
(Decreto 111 de 1996)

2.2 Sistema presupuestal colombiano

De acuerdo con lo contemplado en el EOP en su Artículo 6, el sistema presupuestal colombiano se compone del *“plan financiero, el plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual de la Nación”* (Decreto 111 de 1996). De conformidad con la Ley 819 de 2003 citada en la sección anterior, el plan financiero fue incluido dentro del MFMP: *“La*

Ley 819 de 2003 incluyó al plan financiero como parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), junto con la fijación de metas de superávit fiscal y de sostenibilidad de la deuda. Este cambio normativo, junto con la creación del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), contribuyó a reforzar el sistema presupuestal con visión de mediano y largo plazo e introdujo otros elementos de disciplina y responsabilidad fiscal, en un contexto de transparencia” (MHCP, 2019).

El Plan Financiero cumple un papel clave dentro del sistema presupuestal, toda vez que *“permite proyectar las previsiones de ingresos, gastos, excedentes, requerimientos y alternativas de financiamiento necesarios para el cumplimiento del PND y la ejecución presupuestal, en concordancia con la política monetaria y cambiaria” (MHCP, 2019).* Su elaboración está en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MCHP) junto con el DNP, para así presentarlo dentro del MFMP y ser puesto a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) tras aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). (MHCP, 2019)

Por su parte, de conformidad con el Artículo 8 del EOP, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) *“señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el plan nacional de inversiones” (Decreto 111 de 1996).* Como es natural, los proyectos de inversión que están contenidos en el POAI deberán en todo caso guardar consistencia con el Plan Financiero, el PND, el MFMP y el Marco de Gasto de los sectores. (MHCP, 2019)

Finalmente, dentro del sistema presupuestal está contenido el presupuesto anual, más conocido como el Presupuesto General de la Nación. Este último, de conformidad con el Artículo 11 del EOP, se divide en tres secciones: Presupuesto de Rentas, Ley de Apropriaciones y disposiciones generales (Decreto 111 de 1996):

“a) El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional;

b) El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos, y

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación, las cuales registrarán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan” (Decreto 111 de 1996)

Dicho esto, en el presente documento se hace particular énfasis en el presupuesto de gastos o Ley de Apropiaciones, tomando como punto de referencia la división presentada por el EOP: los gastos de funcionamiento son aquellos que fundamentalmente se centran en la atención de las necesidades básicas del Estado para el correcto cumplimiento de las funciones que le son establecidas por la Ley (MHCP, 2019); los gastos de servicio de la deuda corresponden a aquellos gastos que están orientados al cumplimiento de las obligaciones que la Nación incurrió en términos de deuda interna y externa (MHCP, 2019); finalmente, los gastos de inversión están orientados principalmente a la ejecución y mantenimiento de los programas y subprogramas de inversión pública que son establecidos en el marco de la ejecución de políticas públicas y prioridades sectoriales (MHCP, 2019).

2.3 Principios presupuestales

El sistema presupuestal está regido por una serie de principios que fueron definidos a través de la Ley orgánica. De acuerdo con lo establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los principios presupuestales “*constituyen el marco general de referencia sobre el cual se desarrolla el proceso presupuestal en sus diferentes etapas*” (MHCP, 2019). El EOP en su Artículo 12 establece nueve principios presupuestales (Decreto 111 de 1996), los cuales son de obligatorio cumplimiento dentro del ciclo presupuestal, y tal

como refiere la Corte Constitucional, “(...) no son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto” (Sentencia C-337 de 1993). Los principios presupuestales, de conformidad con el EOP, son los siguientes:

“ARTÍCULO 13. Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones.

ARTÍCULO 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.

ARTÍCULO 15. Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto.

ARTÍCULO 16. Unidad de caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación. (...)

ARTÍCULO 17. Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. (...)

ARTÍCULO 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

ARTÍCULO 19. Inembargabilidad. Reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007. Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. (...)

ARTÍCULO 20. Coherencia macroeconómica. El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República.

ARTÍCULO 21. Homeóstasis presupuestal. El crecimiento real del presupuesto de rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.” (Decreto 111 de 1996)

2.4 Ciclo presupuestal

El ciclo presupuestal colombiano está ampliamente permeado por el proceso político. De conformidad con lo presentado en el Artículo 5 del Decreto 4730 de 2005, en la Sentencia C-478 de 1992 y en los lineamientos presentados por el MHCP (2019), el ciclo presupuestal puede definirse en cuatro etapas principales: preparación, aprobación, ejecución, y fenecimiento.

En la primera etapa del ciclo presupuestal correspondiente a la preparación (también denominada programación), las Unidades Ejecutoras que componen el PGN presentan los anteproyectos de presupuesto para la siguiente vigencia fiscal. En particular, las entidades remiten al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la información correspondiente a los gastos de funcionamiento y deuda, mientras que la información referente a la inversión es remitida al Departamento Nacional de Planeación (DNP), quien cumple con el papel de asesor técnico dentro del proceso de inversión pública. En esta etapa, los anteproyectos de presupuestos remitidos por las entidades establecen y evidencian sus prioridades en términos de gasto público, en concordancia con las disposiciones establecidas en el MFMP y en el Marco de Gasto de los Sectores. Así mismo, dicha solicitud incluye información que es consistente con el Plan Nacional de Desarrollo y las metas sectoriales ya definidas, dando cumplimiento al principio presupuestal de planificación definido en la sección anterior. A partir de dicha información, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, se encarga de la preparación y elaboración del proyecto de presupuesto (MHCP, 2019). Posteriormente, este documento es remitido al Congreso de la República, para su revisión y aprobación.

Es en este punto donde inicia la “batalla política” del presupuesto, toda vez que el Legislativo somete a debate el proyecto presentado, con base en las prioridades sectoriales y en general, las prioridades de la Nación en términos de gasto público. Dentro de este debate, acuden expertos y comisiones económicas, así como representantes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP y de las Unidades Ejecutoras. Sobre este punto en particular, es pertinente resaltar que el Gobierno Nacional en el marco de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y mediante la Ley 1985 de 2019, estableció la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal dentro del Congreso de la República. Esta última, corresponde a un organismo técnico que tiene como objetivo “*darle información independiente, no vinculante y basada en criterios técnicos que facilite la toma de decisiones en materia económica, fiscal y presupuestal de esta corporación*” (Ley 1985 de 2019). La implementación institucional de estos mecanismos tiene como fin obtener un presupuesto más eficiente en términos de orientación de recursos mediante la discusión y debate político y presupuestario previa a su aprobación.

Tras someter el proyecto del PGN a debate y ser aprobado por parte del Legislativo, se procede a la liquidación del PGN, siendo este último el documento final incluido dentro de la Ley Anual de Presupuesto (MHCP, 2019). Con el presupuesto ya aprobado para la determinada vigencia, la ejecución de los recursos compete directamente a las Unidades Ejecutoras. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cumple con el rol de seguimiento y control, con el fin de garantizar que los recursos sean ejecutados para el fin último que fueron programados. Así mismo, el Ministerio en cabeza de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, realiza los trámites asociados a la atención de solicitudes referentes a traslados, créditos y contracréditos solicitados propiamente por las entidades. (MHCP, 2019). Finalmente, cuando culmina la correspondiente vigencia fiscal, comienza la etapa de fenecimiento de presupuesto. Aquí, es posible distinguir dos procesos particulares: inicialmente, un control sobre la ejecución propia de los recursos, que es realizada por el Ejecutivo, en cabeza de la Contraloría General de la República; por su parte, el PGN ya ejecutado pasa a un control político por parte del Congreso de la República, con el fin de realizar una evaluación que permita identificar el cumplimiento de objetivos y metas de política pública. (MHCP, 2019).

Ahora bien, es evidente que dada la ciclicidad presupuestal propia del PGN, pueden estar en ejecución hasta tres etapas presupuestales a la vez. Esto hace que el debate y control político de los recursos fiscales sea una tarea de alta complejidad, algo que resaltan estudios como el de Hernández (2001) y el de Ayala y Perotti (2000), en los cuales se establecen los principales problemas e inconvenientes presentes en cada etapa presupuestal, destacando en gran medida que más allá de una lucha de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, es oportuno que exista constante comunicación y conciliación entre ambas partes. Así mismo, según resultados presentados por el International Budget Partnership (2019) en términos de transparencia, participación pública y vigilancia del presupuesto, se destacan falencias importantes asociadas a la presencia de limitaciones por parte del legislativo en la vigilancia y control presupuestal durante la etapa de ejecución, la falta de implementación de mecanismos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para aumentar la participación pública en la etapa de preparación presupuestal, y el pobre contenido de la información presupuestal publicada por parte del ejecutivo durante las diferentes etapas del ciclo presupuestal.

2.5 Clasificadores presupuestales

En línea con el ciclo presupuestal, contar con una eficiente clasificación presupuestal cobra vital relevancia, toda vez que permite la comparabilidad interanual de las apropiaciones establecidas para distintos fines, además de garantizar transparencia fiscal en el proceso presupuestal. Una correcta clasificación presupuestal genera un ambiente favorable en el cumplimiento de las funciones claves de las ramas de poder público durante el ciclo presupuestal: la adopción de políticas públicas en los periodos de preparación, estudio y aprobación, y la rendición de cuentas en la etapa de fenecimiento. Autores como Jacobs, et al. (2009), destacan que una clasificación presupuestaria bien definida genera afectaciones positivas en cuatro principales aspectos:

“1) formular las políticas y analizar los resultados;

2) asignar los recursos eficientemente entre los distintos sectores;

- 3) *asegurar que se respeten las partidas presupuestarias aprobadas por la Asamblea Legislativa, y*
- 4) *llevar a cabo la administración en el día a día del presupuesto” (Jacobs et al., 2009).*

A partir de lo anterior, de conformidad con lo contemplado por el Artículo 2.8.1.2.3 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (DUR 1068 de 2015), el Presupuesto General de la Nación se clasifica a través del Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP), definido por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este catálogo tiene como objetivo la armonización de la información a la luz de los estándares internacionales de finanzas públicas con base en el Manual de Estadística de Finanzas Públicas – MEFP 2014 del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014). Cabe resaltar que hasta el 2018 la información presupuestal se presentaba con base en la versión del MEFP de 1986 (MHCP, 2018).

Para el caso colombiano, el presupuesto cuenta con diferentes clasificadores, reglamentados por la Resolución 010 de 2018 expedida por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la cual se hace explícito que estos *“conforman el sistema de clasificación presupuestal cuya base es el Catálogo de Clasificación Presupuestal, por medio del cual se determina cómo se registran, se presentan y se revelan los datos dentro del presupuesto. Los clasificadores que hacen parte del catálogo de clasificación presupuestal se distinguen entre principales y auxiliares. Los primeros permiten contar con la información de acuerdo con el mandato del Estatuto Orgánico del Presupuesto y para determinados objetivos de política y ordenación analítica. Los auxiliares constituyen complementos de los anteriores para apoyar aspectos administrativos y financieros para una mejor rendición de cuentas y gestión de sus finanzas”* (Resolución 010 de 2018).

Dicho esto, en el presente documento se hace hincapié en algunos de los clasificadores principales que proporcionan mejores herramientas para la comparabilidad interanual. En particular, en lo que resta de esta sección se hace especial énfasis en el clasificador por Unidad ejecutora del Presupuesto General de la Nación, el clasificador sectorial, el clasificador por objeto de gasto y el clasificador funcional (Resolución 010 de 2018). No

obstante, con el fin de simplificar el análisis, el clasificador por Unidades Ejecutoras y el clasificador sectorial se unificarán bajo la denominación de “Clasificador institucional”, acogiendo la clasificación presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP, 2019).

2.5.1 Clasificación institucional

En cumplimiento a lo contemplado por el Artículo 36 del EOP, los gastos de funcionamiento, deuda e inversión se presentan clasificados en las siguientes secciones presupuestales: *“la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública”* (Decreto 111 de 1996). Dentro de dichas secciones presupuestales, se agrupan las distintas Unidades Ejecutoras que son las entidades encargadas de realizar propiamente la ejecución presupuestal; estas en su mayoría, corresponden *“a la misma sección principal (Gestión general), sus órganos y entidades adscritos o vinculados (descentralizados) o área administrativa subordinada a una unidad responsable, en la cual se desconcentra parte del ejercicio presupuestario”* (MHCP, 2019).

Según cifras presentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019), para el año 2018 existían *“58 secciones presupuestales equivalentes a 193 unidades ejecutoras”*. No obstante, con el fin de facilitar el seguimiento y transparencia en las diferentes etapas del ciclo presupuestal, dichas secciones son a su vez agrupadas en sectores presupuestales. A través de dicho nivel de agregación, se posibilita realizar un seguimiento del gasto en los términos presentados por el Artículo 2.8.1.1.3 del DUR 1068 de 2015, a través del cual se define el Marco de Gasto de Mediano Plazo. El objetivo de dicho documento es establecer las prioridades de gasto sectoriales y los techos máximos de gasto de conformidad a las necesidades propias de las entidades que componen cada sector (DUR 1068 de 2015).

Para el año 2020, el PGN cuenta con 29 sectores presupuestales, que han venido sufriendo mutaciones y transformaciones a lo largo de los últimos años, producto de la creación, modificación y eliminación de Unidades Ejecutoras (MHCP, 2019). Los sectores que componen la clasificación sectorial utilizada en este documento están contemplados en la Tabla 2-1.

Tabla 2-1: Sectores de presupuestación.

<i>Agricultura y Desarrollo Rural</i>
<i>Ambiente y Desarrollo Sostenible</i>
<i>Ciencia Tecnología e Innovación</i>
<i>Comercio Industria y Turismo</i>
<i>Congreso de la República</i>
<i>Cultura</i>
<i>Defensa y Policía</i>
<i>Deporte y Recreación</i>
<i>Educación</i>
<i>Empleo Público</i>
<i>Fiscalía</i>
<i>Hacienda</i>
<i>Inclusión Social y Reconciliación</i>
<i>Información Estadística</i>
<i>Inteligencia</i>
<i>Interior y Justicia</i>
<i>Minas y Energía</i>
<i>Organismos de Control</i>
<i>Planeación</i>
<i>Presidencia de la República</i>
<i>Rama Judicial</i>
<i>Registraduría</i>
<i>Relaciones Exteriores</i>
<i>Salud, Protección Social y Trabajo</i>
<i>Servicio de la Deuda Pública Nacional</i>
<i>Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición</i>
<i>Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</i>
<i>Transporte</i>
<i>Vivienda, Ciudad y Territorio</i>

Nota. Elaboración propia a partir de (MHCP, 2019)

2.5.2 Clasificación legal

Denominada como clasificación legal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019), corresponde a la clasificación de los ingresos y gastos que viene reglamentada a través del EOP y la normatividad consecuente. En particular, la clasificación legal toma como punto de partida las desagregaciones planteadas en el Artículo 11 del EOP, e incluye nuevos niveles de agregación y desagregación que permiten una armonización presupuestal de conformidad con los estándares internacionales de finanzas públicas presentados en el Manual de Estadística de Finanzas Públicas – MEFP 2014 del Fondo Monetario Internacional. No obstante, teniendo en cuenta que el análisis de los ingresos de la Nación desborda el objeto de esta investigación, la clasificación legal aquí presentada se enfoca a la clasificación legal del gasto público, y su correspondiente desagregación.

Así las cosas, retomando las disposiciones presentadas en el Artículo 11 del EOP, los gastos se clasifican en tres grandes grupos: gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión (Decreto 111 de 1996). A su vez, como parte de la armonización de la información a la luz de los estándares internacionales de finanzas públicas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adoptó una desagregación establecida a través del Catálogo de Clasificación Presupuestal que entró en vigor a partir del año 2018 (MHCP, 2020). Mediante este catálogo, se establecieron tres niveles de desagregación para las tres categorías establecidas en el EOP (véase Tabla 2-2).

Tabla 2-2: Desagregación de los gastos según el CCP.

<i>Tipo de Gasto / Nivel de desagregación</i>	<i>Funcionamiento</i>	<i>Servicio de la Deuda</i>	<i>Inversión</i>
<i>Clasificación programática</i>	-	-	Programa
<i>1er Nivel de Desagregación</i>	Cuenta		Proyecto
<i>2do Nivel de Desagregación</i>	Subcuenta		Cuenta
<i>3er Nivel de Desagregación</i>	Objeto		Subcuenta
			Objeto

Nota. Elaboración propia a partir de (MHCP, 2020)

Como se hace evidente, el CCP garantiza una clasificación estandarizada de los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión. No obstante, dadas las características propias de los proyectos de inversión, se hace necesario articular el clasificador programático dentro del CCP: para los gastos de inversión, se mantiene la clasificación programática de acuerdo con el programa y proyecto de inversión, y posterior a ello se

clasifica en los tres niveles de desagregación presentados por el CCP. Para ello, la desagregación se realiza para cada uno de los productos finales que tenga cada proyecto de inversión, de modo tal que la clasificación en los niveles del CCP dependerá del producto generado en la ejecución de un proyecto de inversión, y no corresponde a una asignación estandarizada ex-ante. Si bien esto supone amplias dificultades metodológicas para clasificar los gastos de inversión en las cuentas del CCP, la desagregación presentada garantiza una comparabilidad interanual entre vigencias presupuestales altamente eficiente desde la praxis presupuestal (al menos a partir de la entrada en vigor del CCP), lo que conlleva a un control más efectivo en el seguimiento del cumplimiento de metas y objetivos de política pública. Sin embargo, es pertinente advertir que, en la Ley anual de presupuesto, el nivel de desagregación presentado se limita a exponer la totalidad de los gastos de funcionamiento, los gastos asociados al servicio de la deuda, y el total de inversión desagregado por programa y subprograma (MHCP, 2020). Esto último deja a entrever que la Ley no presenta los niveles de desagregación estandarizados establecidos en el CCP, sino que se limita a presentar la información agrupada sin mayor nivel de especificidad. Esto genera importantes limitaciones en el análisis de las cifras presupuestales en términos de participación ciudadana, transparencia, seguimiento y control fiscal (International Budget Partnership, 2019).

Retomando la clasificación presentada en el CCP (MHCP, 2020), los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión usualmente son denotados con las letras A, B y C respectivamente. A su vez, el primer nivel de desagregación establecido en el CCP, denotado en este documento como “a nivel de cuenta”, presenta diez categorías que recogen el objeto y fin último del gasto: ocho categorías son usadas para la clasificación a nivel de cuenta de los gastos de funcionamiento, y las dos restantes son usadas para clasificar a nivel de cuenta a los gastos de servicio de la deuda. En términos de nomenclatura, las cuentas se denotan numéricamente: la cuenta A-01 a la A-08 corresponden a las ocho cuentas de clasificación para los gastos de funcionamiento, mientras que las cuentas B-09 y B-10 denotan a las dos cuentas que clasifican los gastos de servicio de la deuda. Para los gastos de inversión, la nomenclatura utilizada en el CCP corresponde a la asignación preestablecida de un número de cuatro dígitos que denota el programa de inversión correspondiente. No obstante, esta clasificación y asignación numeraria para los distintos programas de inversión, corresponde a la clasificación

programática publicada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y no cuenta con parámetros de homologación para las vigencias previas al 2018, año en el cuál entró en vigor el CCP (MHCP, 2020). Esto último, dificulta la comparabilidad interanual de las apropiaciones destinadas a determinados programas y proyectos de inversión, toda vez que, a través de las décadas recientes, han existido múltiples cambios en los programas y proyectos de inversión, en atención a la priorización de gastos propia de las necesidades de las unidades ejecutoras y las metas sectoriales. Dicho esto, el análisis presentado en este documento, desde el punto de vista de la clasificación legal, se limita a la exposición de las diez cuentas que comprenden los gastos de personal y los gastos de servicio de la deuda, siendo necesario recurrir a otros clasificadores para garantizar un tratamiento más efectivo en el análisis intertemporal de los gastos de inversión. Así las cosas, las diez cuentas del primer nivel de desagregación presentadas por el CCP son las siguientes (MHCP, 2020):

- A-01- Gastos de personal. Corresponde a todos aquellos gastos asociados a la atención del personal vinculado laboralmente a las entidades del orden nacional y que componen el PGN (MHCP, 2020). El CCP distingue dos subcuentas: planta de personal permanente y planta de personal supernumerario. Lo anterior, en atención de los gastos asociados no sólo del personal vinculado directamente a la planta de personal con el Estado, sino también a aquellos empleados vinculados temporalmente. A su vez, el CCP contempla que, para ambas subcuentas, se tienen como objeto de gasto la atención de salarios, contribuciones inherentes a nomina, remuneraciones no constitutivas de factor salarial, otros gastos de personal y personal extranjero en consulados y embajadas (MHCP, 2020). Es pertinente advertir que, de conformidad con la clasificación planteada por el CCP, *“la remuneración de los contratos por prestación de servicios no se incluye como un gasto de personal”* (MHCP, 2020).
- A-02- Adquisición de bienes y servicios. Como su nombre lo indica, se refiere a los gastos que incurren las entidades que componen el PGN en la compra de bienes y la contratación de servicios que son requeridos en el funcionamiento propia de las entidades (MHCP, 2020). El CCP contempla dentro de las subcuentas la adquisición de activos no financieros y la adquisición diferentes de activos: la primera hace referencia a la adquisición de activos fijos, objetos de valor y activos

no producidos; en segunda medida, la adquisición diferente de activos se refiere a la compra de materiales, suministros, la contratación de servicios, los gastos imprevistos y los gastos reservados (MHCP, 2020).

- A-03- Transferencias corrientes. Corresponde a las “*transacciones que realiza un órgano del PGN a otra unidad sin recibir de esta última ningún bien, servicio o activo a cambio como contrapartida directa*” (MHCP, 2020). El segundo y tercer nivel de desagregación usado en las transferencias ocupa un espectro muy amplio dada la naturaleza propia del rubro. Esto es, que la Nación con el fin de garantizar la correcta descentralización de competencias, así como en el marco del cumplimiento de sus funciones, realiza subvenciones, transferencias a organizaciones internacionales (como el pago de membresías), transferencias a entidades del gobierno (donde se destacan las transferencias a las entidades territoriales, los establecimientos públicos y las correspondientes al Sistema General de Participaciones), pago de prestaciones sociales (que si bien pueden ser entendidas como gastos de personal, corresponden a una transferencia toda vez que no se cuenta con una contraprestación directa por parte del empleado), y transferencias a empresas y a los hogares que no cuentan con contraprestación directa (MHCP, 2020).
- A-04- Transferencias de capital. Corresponden al traspaso de un activo con fin último de realizar el pago de un pasivo. En particular, implican “el traspaso de la propiedad de un activo (distinto del efectivo y de las existencias) de una unidad a otra, la obligación de adquirir o de disponer de un activo por una o ambas partes, o la obligación de pagar un pasivo por parte del receptor”. (MHCP, 2020)
- A-05- Gastos de comercialización y producción. Dicho gasto hace referencia a las erogaciones que incurren las entidades del PGN con el fin de garantizar la “*adquisición de insumos necesarios para la producción y comercialización de los bienes y servicios que provee el órgano del PGN*” (MHCP, 2020).

- A-06- Adquisición de activos financieros. Corresponden a los gastos asociados a la “*adquisición de derechos financieros*” (MHCP, 2020). Suelen incluirse la concesión de préstamos, la adquisición de acciones y las participaciones de capital.
- A-07- Disminución de pasivos. Tienen como fin último honrar las obligaciones con las que cuentan las entidades del PGN. Cuentan con la particular de estar sujetas en todo caso a un recaudo previo, siendo ejemplo claro el pago de cesantías, devoluciones de ahorro voluntario, devoluciones en prenda y devoluciones tributarias (MHCP, 2020).
- A-08- Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora. Como es natural, la Nación con el fin de honrar sus obligaciones de pago, incluyen dentro de sus cuentas el pago de impuestos, multas, sanciones o intereses de mora que hayan adquirido durante el ejercicio de sus funciones, y vengán definidas previamente por un mandato legal o constitucional. (MHCP, 2020)
- B-09- Servicio de la deuda pública externa y B-10- Servicio de la deuda pública interna. Corresponde a los gastos asociados al pago propiamente de la deuda adquirida por los órganos del PGN, o bien, al pago de intereses, comisiones y otros gastos derivados de la deuda propiamente. Se establece la diferenciación entre deuda interna y deuda externa con el fin de establecer explícitamente si la operación de crédito público se realizó con residentes o no residentes. (MHCP, 2020)

Así las cosas, en el marco de lo establecido en el EOP (Decreto 111 de 1996), y de conformidad con el CCP establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020), las categorías que componen el clasificador legal de acuerdo con los parámetros establecidos se pueden visualizar en la Tabla 2-3:

Tabla 2-3: Clasificación legal a nivel de cuenta.

<i>Clasificación legal por cuenta</i>
<i>A – Funcionamiento</i>
A-01- Gastos de personal

- A-02- Adquisición de bienes y servicios
- A-03- Transferencias corrientes
- A-04- Transferencias de capital
- A-05- Gastos de comercialización y producción
- A-06- Adquisición de activos financieros
- A-07- Disminución de pasivos
- A-08- Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora

B – Servicio de la deuda

C - Inversión

Nota. Elaboración propia a partir de (MHCP, 2020)

Dado este panorama, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del CCP (2020) estableció parámetros de homologación que permiten, en cierta medida, la reclasificación presupuestal de los rubros que corresponden a vigencias previas al 2018. De esta manera, además de garantizar la correcta transición al nuevo sistema, genera instrumentos y mecanismos que permiten la comparabilidad de las asignaciones presupuestales para un horizonte temporal más amplio. No obstante, la homologación sugerida presenta diversos inconvenientes del orden metodológico, toda vez que para determinadas vigencias el nivel de agregación de los rubros impide a priori determinar el objeto del gasto, dando como resultado que determinados rubros no cuenten con homologación directa, o bien, sean homologados de conformidad con los parámetros establecidos propiamente por la discrecionalidad del estudio.

2.5.3 Clasificación funcional

A la luz de lo contemplado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019), la clasificación funcional establece agrupaciones de gastos determinando la finalidad y función a la cual están destinados: esta clasificación es útil para “*determinar los objetivos generales de las políticas gubernamentales, mostrar la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, y medir la función social de las mismas como parte de la Administración Pública Nacional, brindando elementos adicionales que permiten un análisis diferente del presupuesto y de la política de gasto público en general*” (MHCP, 2019). Así las cosas, esta clasificación en particular cobra relevancia al ser un mecanismo que permite identificar con claridad aquellos campos en los cuales se están

destinando recursos por parte del Estado, algo que permite realizar un seguimiento y control de las finanzas públicas de forma más estricta y clara.

El criterio de desagregación utilizado en esta clasificación se centra en tres niveles: divisiones, grupos y clases. En primer lugar, las divisiones corresponden a los objetivos generales del Gobierno Nacional, estableciendo once categorías (véase Tabla 2-4) que fueron armonizadas de conformidad con lo contemplado en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 (MEFP) del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014). A su vez, los grupos y clases son entendidos como los mecanismos utilizados por el Gobierno Nacional para garantizar el cumplimiento de dichos objetivos (MHCP, 2018). Estos grupos y clases son distintos para cada división, por lo cual no hay una estandarización que permita la comparación de los componentes que están incluidos dentro de cada división. No obstante, genera los instrumentos necesarios para caracterizar el gasto público del Gobierno Nacional en función del cumplimiento de políticas públicas. Así las cosas, las once divisiones que conforman el primer nivel de desagregación presentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP, 2018) son las siguientes:

- 01 – Servicios públicos generales. Contiene el cumplimiento de funciones relacionadas a la administración, gestión y/o apoyo del ejecutivo y el legislativo, la administración de servicios financieros y fiscales, asuntos y servicios exteriores, ayuda económica a países en desarrollo, servicios generales de personal, planificación y estadística, la prestación de servicios públicos generales, transacciones de deuda, y transferencias a diferentes niveles de gobierno. (MHCP, 2018)
- 02 – Defensa. Incluye la administración de asuntos y servicios relacionados con la defensa en sus distintos niveles: militar, civil, naval y aérea. Incluye además los servicios de inteligencia. (MHCP, 2018)
- 03 – Orden público y seguridad. Incorpora la administración de asuntos y servicios relacionados con la policía, la lucha y prevención contra incendios, la administración de tribunales de justicia, servicios penitenciarios y el manejo del orden público y la seguridad. (MHCP, 2018)

- 04 – Asuntos económicos. Es la categoría que contiene mayor participación por parte de distintos sectores dada su naturaleza propia. Contiene la administración de asuntos y servicios económicos, de carácter comercial en general y asuntos laborales. Además de ello contiene los asuntos y servicios asociados a acuicultura, agricultura, silvicultura, pesca y caza, manejo de combustibles, minerales sólidos, petróleo, gas natural, electricidad, minería, manufacturas, construcción, y transporte vía aérea, terrestre y marítima. Además, incorpora los gastos orientados a los costos asociados a las comunicaciones y otras industrias como el turismo. (MHCP, 2018)
- 05 – Protección del medio ambiente. Esta categoría tiene como fundamento el Sistema Europeo de Recolección de Información Económica sobre el Medio Ambiente (SERIEE) (MHCP, 2018). Incluye los gastos orientados al tratamiento y manejo de desechos, aguas residuales y contaminación. Así mismo, incluye los asuntos relacionados a la protección del medio ambiente. (MHCP, 2018)
- 06 – Vivienda y servicios comunitarios. Contiene la administración de asuntos financieros y servicios asociados a la urbanización, desarrollo comunitario, abastecimiento de agua y alumbrado público. (MHCP, 2018)
- 07 – Salud. Abarca lo referente a los gastos necesarios para garantizar la prestación de servicios de salud en todos los niveles de especialización. Incluye la compra de bienes y servicios para la prestación del servicio, productos farmacéuticos y equipos terapéuticos. Así mismo, contempla los costos por servicios hospitalarios y demás servicios relacionados con salud pública. (MHCP, 2018)
- 08 – Actividades recreativas, cultura y deporte. Corresponde a los gastos asociados a la cultura, esparcimiento, deporte y recreación para la población. Incluye además los costos asociados a la radio, televisión y medios de comunicación públicos. (MHCP, 2018)

- 09 – Educación. Incluye los gastos asociados a la prestación del servicio educativo en todos los niveles de formación, incluyendo servicios auxiliares como transporte, alimentación, alojamiento, y atención médica para estudiantes y docentes. (MHCP, 2018)
- 10 – Protección social. Corresponden a los gastos que incurre la Nación en transferencias realizadas para atender las obligaciones legales asociadas a la protección y seguridad social. Incluye las incapacidades, las prestaciones sociales de vejez, los recursos para atender el desempleo, subsidios de vivienda, y protección de población vulnerable. (MHCP, 2018)
- 11 – Actividades públicas que no corresponden a funciones. Incluyen los gastos asociados a impuestos, multas, sanciones, intereses de mora, y otros gastos que no es posible clasificar en las demás divisiones anteriormente establecidas. (MHCP, 2018)

Así las cosas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público define los parámetros de clasificación de conformidad a la función propiamente atendida por las distintas entidades de acuerdo con su objeto misional y sus funciones reglamentadas por la Ley. Por consiguiente, y con el fin de establecer con mayor claridad las divisiones anteriormente definidas, son compiladas según los parámetros establecidos en la Tabla 2-4.

Tabla 2-4: Divisiones que componen el clasificador funcional.

<i>Código División</i>	<i>División</i>
01	Servicios públicos generales
02	Defensa
03	Orden público y seguridad
04	Asuntos económicos
05	Protección del medio ambiente
06	Vivienda y servicios comunitarios
07	Salud
08	Actividades recreativas, cultura y deporte
09	Educación
10	Protección social
11	Actividades públicas que no corresponden a funciones

Nota. Elaboración propia a partir de (MHCP, 2018)

Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente resaltar que la clasificación funcional cuenta con una serie de dificultades metodológicas en su uso analítico. De conformidad por lo planteado por el Fondo Monetario Internacional (2014):

“Es imposible satisfacer todos los propósitos analíticos con una sola clasificación. La selección de funciones que integran la CFG se basa en juicios de valor. El alcance de cada función podría ser más amplio o más restringido y las funciones incluidas podrían ser totalmente diferentes. Por ejemplo, en la CFG las erogaciones destinadas a escuelas de medicina se incluyen en la categoría de educación, no en la de salud. También podría haber una función exclusiva para investigación y desarrollo, pero en la CFG las erogaciones en investigación y desarrollo se clasifican separadamente, de acuerdo con la función con la que más se relacionan estas actividades. Por consiguiente, las estadísticas de la CFG deben utilizarse con precaución, cerciorándose de tener la cobertura deseada para un análisis determinado.” (FMI, 2014)

Por consiguiente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Manual de Clasificación Funcional (2018) hace expreso que, dentro de las principales dificultades en la identificación de las funciones del Gobierno Nacional, se encuentran fundamentalmente tres destacables: las funciones que son compartidas por diferentes Ministerios y entidades, los gastos administrativos y los subsidios otorgados. Para ello, se hace de vital importancia la clasificación a máximo nivel de detalle, haciendo uso de los grupos y clases contenidos dentro de las once divisiones planteadas (MHCP, 2018). No obstante, clasificar el gasto mediante esta metodología ofrece múltiples beneficios en términos de transparencia, toda vez que establece con claridad los sectores y funciones particulares en los cuales se orientan los recursos públicos, dando lugar a una discusión política del gasto público social.

3. Inflexibilidades presupuestales

A partir de la caracterización propia del sistema presupuestal colombiano presentado en la sección anterior, es previsible que el ejecutivo cuente con limitaciones para disponer de completa discrecionalidad en la asignación de partidas, toda vez que el gasto público en fin último es “*una variable económica con naturaleza política*” (Hernández, 2005). Así las cosas, la determinación del presupuesto en cada vigencia viene dada como un resultado de un proceso de índole político enmarcado en las distintas etapas del ciclo presupuestal, por lo cual el ejecutivo está sujeto a condicionantes en el uso pleno de los recursos.

En la literatura económica, dichos limitantes pueden ser entendidos como “*inflexibilidades asociadas a gastos obligatorios y rentas que se introducen con una determinada destinación en materia de gasto*” (Cárdenas et al., 2006). Estas inflexibilidades, en estricto sentido son definidas como “*todo componente cuya inclusión en el presupuesto no está sujeta a la discreción de las autoridades de política en el corto plazo (una vigencia fiscal)*” (Echeverry et al., 2004). Por consiguiente, en el caso colombiano dichas inflexibilidades, también conocidas como “*earmarked spending*” o gastos predeterminados, pueden ser caracterizadas en los siguientes casos:

- Inflexibilidades con fuente en el ingreso, las cuales corresponden a las conocidas Rentas de Destinación Específica que vienen determinadas por la Ley. Si bien normativamente dichas rentas no son permitidas a la luz del Artículo 359 de la Constitución Política (Constitución Política de Colombia, 1991), la presencia de excepciones dentro de la norma ha dado cabida a que en los últimos años cerca del 30% de la tributación del país se destine a dichos fines (Cárdenas, 2020). Como bien su nombre lo indica, el objeto fundamental de estas rentas es destinar el recaudo de un impuesto específico para el financiamiento de un gasto particular, por lo cual el ejecutivo no cuenta con plena discrecionalidad sobre dichos recursos (Cárdenas,

2020). En principio, la creación de las Rentas de Destinación Específica tiene como fin último asegurar la asignación de recursos hacia ciertos sectores que el Gobierno Nacional puede considerar como deseables, y que en su mayoría comprenden gastos de inversión social (Cárdenas, 2020). No obstante, Echeverry, et al. (2004) han destacado que también son resultado de un amplio fenómeno de polarización política durante la década de los 90, que motivaron a que grupos políticos abusaran del amplio concepto de inversión social para el atrapamiento de rentas dentro del presupuesto, asegurando su inclusión durante las vigencias posteriores.

- Inflexibilidades con fuente en el gasto, que corresponden a aquellos gastos que vienen predeterminados por leyes, acuerdos y normas que sugieren su obligatoriedad en la inclusión dentro del presupuesto. Dentro de estas inflexibilidades, suelen estar contenidos los gastos de personal, los gastos generales y las transferencias de las entidades públicas del orden nacional (Echeverry et al., 2004). Adicionalmente, Cárdenas (2020) destaca el pago de pensiones como otra fuente de inflexibilidades con fuente en el gasto, y que viene introducida a partir de normas constitucionales.
- Transferencias a entidades territoriales realizadas a través del Sistema General de Participaciones, que por su naturaleza propia corresponden a gastos de obligatorio cumplimiento por mandato constitucional, pero que a su vez corresponden a recursos con Destinación Específica para las entidades territoriales. De acuerdo con estimaciones realizadas por el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (2018), estos recursos son orientados en mayor proporción para la atención del sector educación y el sector salud de las entidades territoriales, ocupando cerca del 83% del total de la transferencia realizada por la Nación. En menor medida, se destinan recursos para agua potable, saneamiento básico, para resguardos indígenas, programas de alimentación escolar, el Fondo Nacional de las Entidades Territoriales y para los municipios rivereños del Rio Grande de la Magdalena (Gómez, 2018).
- Vigencias futuras, que si bien pueden ser entendidas como un mecanismo óptimo para garantizar la correcta ejecución de proyectos que desbordan una vigencia fiscal, terminan siendo apropiaciones determinadas ex-ante y no están sujetas al debate político del presupuesto (Cárdenas, 2020). En consecuencia, estas son entendidas

como inflexibilidades presupuestales ya que comprometen recursos de vigencias posteriores a la entrada en ejecución del determinado proyecto.

Como es natural, las inflexibilidades presupuestales en su mayoría pueden ser entendidas como claros limitantes al margen de maniobra con la que cuenta el ejecutivo durante la ejecución de sus proyectos y planes de gobierno divulgados en el proceso electoral. En estricto sentido, según Cárdenas et al. (2006), *“la proliferación de inflexibilidades en el gasto público es considerada la principal explicación de los pobres resultados de la política fiscal desde 1991 (Cárdenas et al., 2006)”*. Y es que, según cálculos presentados por Cárdenas (2020), se puede estimar que las inflexibilidades son cerca del 90% del presupuesto total.

No obstante, Cárdenas et al. (2006) también destacan que, dentro de la normatividad vigente, hay superioridad jerárquica en materia de leyes orgánicas sobre la asignación y determinación del presupuesto anual, lo cual deja a entrever que las inflexibilidades no terminan siendo en su mayoría, de obligatorio cumplimiento en un estricto sentido. No es para menos: el legislador a través del ejercicio de sus funciones expide normas, leyes, decretos y acuerdos que a priori pueden implicar que el Gobierno ordene gasto. Sin embargo, a la luz de las normas orgánicas sobre la materia, el Artículo 47 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de conformidad con lo establecido por el Artículo 346 constitucional, establece explícitamente:

“Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto” (Decreto 111 de 1996).

En esta misma línea, la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones, y en particular en la Sentencia C-373 de 2010 establece lo siguiente:

“Desde muy temprano en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, pero corresponde al

Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”. “La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación (...) simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos.” (Sentencia C-373 de 2010)

Por consiguiente, es en esencia el Gobierno Nacional quien en fin último define los gastos que serán incluidos dentro del presupuesto, garantizando cierta discrecionalidad del ejecutivo en su actuar. En consecuencia, si bien los estudios presentados sobre la materia han establecido la existencia normativa de inflexibilidades dadas propiamente como un resultado del proceso político que cumple el presupuesto en las diferentes etapas de su ciclo, es pertinente examinar este fenómeno desde la praxis presupuestal. Esto último, con el fin de determinar la existencia de inflexibilidades del gasto público a través de una evaluación estadística intertemporal de las apropiaciones contenidas en los presupuestos anuales finalmente ejecutados.

4. Diseño metodológico

Con el fin de estimar las inflexibilidades del gasto público desde la praxis presupuestal, se toman como insumo las apropiaciones presupuestales a nivel de Decreto de la Ley de Apropiaciones del PGN para el periodo 1997-2020. El horizonte temporal planteado en este documento se justifica gracias a la entrada en vigencia del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), siendo esta la hoja de ruta bajo la cual se regula el sistema presupuestal colombiano, sus principios, y los diferentes componentes que enmarcan la existencia propia del PGN en Colombia, Así mismo, es pertinente destacar que actualmente el PGN de la vigencia 2021 está en etapa de fenecimiento, por lo cual no se incluye dentro del análisis presentado.

El corte presupuestal elegido corresponde a las apropiaciones presupuestales vigentes, toda vez que estas últimas incluyen todos los trámites realizados durante la ejecución presupuestal: traslados, créditos, contracréditos, adiciones y/o reducciones de partidas. Es por ello que el análisis de las apropiaciones en esta etapa garantiza que son las partidas finalmente asignadas y ejecutadas. Estas apropiaciones son presentadas como proporción del gasto total, lo que a priori permite eliminar del análisis el efecto de otras variables macroeconómicas en la determinación del gasto, como el sesgo inflacionario y las variaciones en el gasto total producto de las fluctuaciones del ciclo económico

Dado este panorama, es de advertir que dentro del horizonte temporal planteado existieron múltiples cambios en la codificación de los rubros, se crearon y eliminaron múltiples entidades del PGN, se unificaron y separaron sectores de presupuestación, se implementaron nuevos programas de inversión dadas las necesidades propias de las entidades, y se adoptaron mecanismos de clasificación presupuestal como el mencionado CCP. Por consiguiente, para garantizar una metodología eficiente en la comparabilidad interanual de las partidas presupuestales, previo al análisis se realiza un proceso de

homologación de los rubros, sectores y entidades que componen el PGN, en el marco de las tablas de homologación establecidas en el Sistema de Clasificación Presupuestal del Presupuesto General de la Nación (MHCP, 2020). Sin embargo, es pertinente resaltar que el citado Manual no genera mecanismos suficientes para la homologación y correspondencia de la totalidad de las partidas presupuestales y unidades ejecutoras. Por tanto, en el proceso de homologación se toman como puntos de referencia auxiliares el Manual de Clasificación Presupuestal 2018 (MHCP, 2020), el Manual de Clasificación Funcional del Gasto Público (MHCP, 2018), y sus correspondientes versiones para las vigencias anteriores.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Ley Anual de Presupuesto no se encuentra sectorizada, y que el nivel de desagregación presentado no garantiza herramientas suficientes para un análisis detallado del gasto público, a partir de los Manuales citados se clasifican las partidas presupuestales en tres niveles de agrupación:

- Clasificación legal. De conformidad a la clasificación por tipo de gasto establecida en el EOP (Decreto 111 de 1996) y en el CCP, se homologa y clasifica la totalidad de rubros de las vigencias 1997-2019 y se agrupan en once categorías. Dichas categorías corresponden a las ocho cuentas que corresponden al gasto en funcionamiento, dos cuentas que corresponden al servicio de la deuda y una categoría agregada que recoge el comportamiento total de la inversión pública (MHCP, 2020). Este clasificador presenta resultados en términos agregados según tipo de gasto, lo que garantiza la evaluación y presentación de un panorama más amplio del comportamiento del gasto público.
- Clasificación sectorial. Tomando como punto de partida los sectores de presupuestación establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019), se realiza la clasificación sectorial de todas las entidades que componen el PGN, incluyendo la correspondiente homologación para aquellas entidades que fueron eliminadas, creadas o fusionadas. Para ello, se acude a la revisión normativa de cada una de las entidades, con el fin de establecer su objeto y por ende el sector de presupuestación asociado. A través de este mecanismo, es posible establecer en el agregado el comportamiento de los sectores de presupuestación a lo largo

del horizonte temporal, y así determinar los sectores que cuentan con mayor grado de rigidez en la asignación y ejecución del gasto.

- Clasificación funcional. Se aplica para la totalidad de las apropiaciones la clasificación funcional a nivel de división establecida en el Manual Funcional del Gasto Público (MHCP, 2018), con el fin de determinar el comportamiento del gasto público en términos de la orientación de recursos a funciones y objetivos particulares. Los parámetros de decisión y clasificación se apegan en su totalidad a lo contemplado en el citado manual y a lo establecido en el Manual de Clasificación Presupuestal 2018 (MHCP, 2020).

A partir de estas clasificaciones, la estimación de las inflexibilidades del gasto público desde la praxis presupuestal se realiza mediante la medición de la dispersión de cada categoría que compone cada clasificador. La elección de este mecanismo se justifica gracias a que las medidas de dispersión son un indicador de la variabilidad que presentan las apropiaciones con respecto a una medida de tendencia central. En otros términos, una dispersión o variabilidad elevada indica que, dentro del horizonte temporal propuesto, la asignación de gasto público para una categoría ha tenido amplio margen de variación con respecto a su tendencia central, por lo que se asume que la destinación de recursos para dicho fin es flexible y variable a lo largo del periodo de estudio. Si, por el contrario, el estadístico establece que la categoría cuenta con una variabilidad o dispersión baja, es evidencia de que dicha asignación de gasto es estable y constante durante el periodo de estudio; para efectos de este documento, se entendería que la categoría en mención corresponde a un gasto inflexible.

Autores como Anderson et al. (2008), Kendall (1945), Mendenhall et al. (2010), Walpole et al. (2012), y Zwillinger y Kokoska (2000) destacan dentro de las principales medidas de dispersión el rango, la varianza y la desviación estándar. Si bien estos estadísticos generan una medición de la dispersión de los datos respecto a la medida de tendencia central de cada muestra (usualmente la media), la comparabilidad entre categorías carece de validez si estas no cuentan con una tendencia central similar. Por tanto, Anderson et al. (2008), Kendall (1945) y Zwillinger y Kokoska (2000) establecen como alternativa el uso del coeficiente de variación, que corresponde a una medida relativa de dispersión y es *“útil para comparar la variabilidad de variables que tienen desviaciones estándar distintas y*

medias distintas” (Anderson et al., 2008). El coeficiente de variación indica “*cuán grande es la desviación estándar en relación con la media*” (Anderson et al., 2008). Esto permite realizar la comparación de la variabilidad entre categorías, determinando aquellas que cuentan con mayor desviación estándar relativa con respecto a la media, y por tanto cuentan con mayor grado de dispersión. Zwillinger y Kokoska (2000) establecen que el coeficiente de variación corresponde a la Ecuación (4.1), donde s corresponde a la desviación estándar y \bar{x} corresponde a la media aritmética de las muestras seleccionadas.

$$CV = \frac{s}{|\bar{x}|} \quad (4.1)$$

No obstante, el uso del coeficiente de variación presenta dos dificultades metodológicas: en primer lugar, a través de su estimación no es posible concluir “*que la muestra tenga alta, mediana o baja variabilidad*” (Angel, 1996). La relevancia que ocupa el cálculo de este estadístico se centra en garantizar una correcta comparabilidad de la variación entre dos muestras, o en este caso particular, entre dos o más agrupaciones de gasto que ocupan una misma clasificación. En otros términos, la conclusión derivada corresponde a que un “*coeficiente de variación mayor coincide con la muestra de mayor variabilidad relativa*” (Angel, 1996). Así las cosas, cuán menor sea el coeficiente de variación en comparación con las demás categorías, menor variabilidad tiene la muestra, y, por consiguiente, a la luz de este documento, podría entenderse que la categoría de gasto es más inflexible dentro del horizonte temporal definido. Como segunda dificultad, es previsible que el cálculo del coeficiente de variación sea sensible a la presencia de *outliers* y valores atípicos que usualmente son comunes dentro de las series temporales de gasto público. Lo anterior, toda vez que la asignación extraordinaria de recursos suele ser un común denominador dentro del horizonte temporal estudiado, y por consiguiente puede generar perturbaciones en el cálculo de la media y la desviación estándar. Dada esta situación, Bonnet (2006) y Zwillinger y Kokoska (2000) presentan como alternativa el uso del coeficiente de variación del cuartil (véase Ecuación (4.2)):

$$CQV = \frac{Q_3 - Q_1}{Q_3 + Q_1} \quad (4.2)$$

Como se evidencia en la Ecuación (4.2), el coeficiente de variación del cuartil incluye en su cálculo el uso del tercer cuartil (Q_3) y del primer cuartil (Q_1). Dada esta particularidad, este estadístico es menos sensible a datos atípicos, y genera una estimación más robusta de la variabilidad de la muestra. Bonnet (2006) establece que el uso de este coeficiente es preferido sobre el coeficiente de variación simple, toda vez que es de amplio uso en muestras que no tienen una distribución normal, además que en su cálculo no tiene en cuenta el uso de estadísticos como la media y la desviación estándar que no necesariamente corresponden a los estimadores más eficientes y/o significativos en la medición de dispersión y ubicación para determinadas distribuciones (Bonnet, 2006). Para fines interpretativos, un menor coeficiente de variación del cuartil implica una menor variabilidad de la muestra, esto es, que la categoría de gasto es más inflexible dentro del horizonte temporal.

A partir de los resultados obtenidos para cada clasificador planteado, se realiza una conciliación frente a los resultados obtenidos por estudios sobre la materia, y que concentran sus esfuerzos en la evaluación de las inflexibilidades presupuestales desde el punto de vista normativo y jurídico. Como observación metodológica adicional, es pertinente advertir que pueden presentarse variaciones en los resultados frente a otros estudios sobre el particular, si se toman como insumo los datos del Presupuesto General de la Nación con corte en una etapa presupuestal distinta, o con una medición diferente a la presentada en este documento. De igual forma, es importante reiterar que la responsabilidad del uso y análisis resultante, así como las opiniones contenidas en este documento, en todo caso son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen a las autoridades, en particular, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y demás entidades relacionadas. Así mismo, en cualquier caso, los errores y omisiones en este trabajo son responsabilidad del autor. Todas las pruebas y cálculos estadísticos planteados en esta sección se realizan en el lenguaje de programación R, y el detalle de los resultados obtenidos en las estimaciones están contenidos en los anexos citados según sea el caso.

5. Análisis de los resultados

5.1.1 Clasificación legal

En el marco de lo establecido en el EOP (Decreto 111 de 1996), y de conformidad con el CCP establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020), se realiza el correspondiente análisis estadístico para las diez categorías planteadas en la Tabla 2-2, mediante el cálculo del coeficiente de variación (CV) y el coeficiente de variación del cuartil (CQV). Los resultados son presentados en la Tabla 5-1.

Tabla 5-1: Estimación de CV y CQV para la clasificación legal a nivel de cuenta.

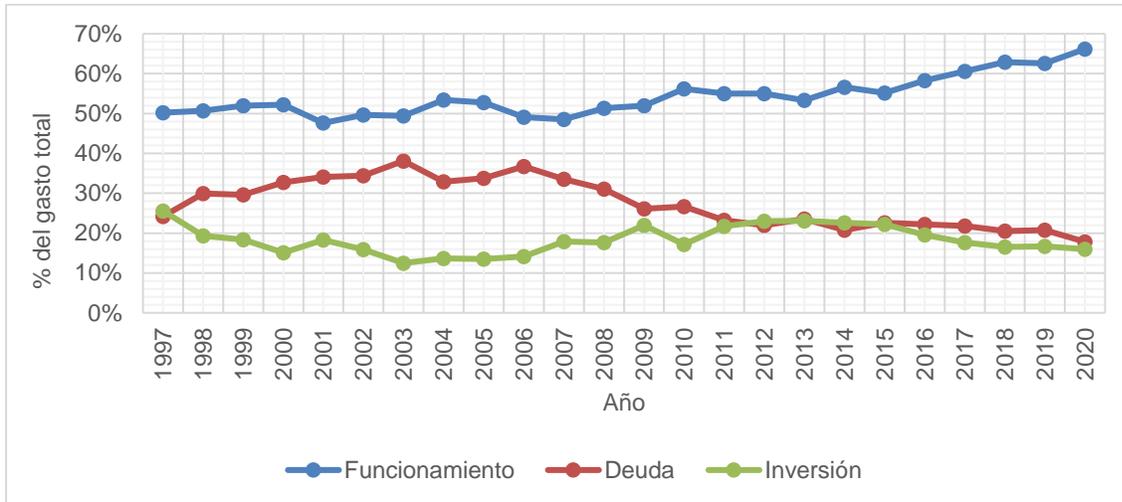
<i>Clasificación legal por cuenta</i>	<i>% del gasto total</i>	<i>CV</i>	<i>CQV</i>
<i>A – Funcionamiento</i>	54,20%	8,96%	5,36%
<i>A-01- Gastos de personal</i>	11,54%	10,70%	6,88%
<i>A-02- Adquisición de bienes y servicios</i>	3,61%	9,56%	6,70%
<i>A-03- Transferencias corrientes</i>	37,21%	13,28%	8,12%
<i>A-04- Transferencias de capital</i>	0,24%	133,46%	57,25%
<i>A-05- Gastos de comercialización y producción</i>	0,78%	15,46%	8,36%
<i>A-06- Adquisición de activos financieros</i>	0,29%	147,64%	31,53%
<i>A-07- Disminución de pasivos</i>	0,31%	62,44%	50,60%
<i>A-08- Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora</i>	0,23%	21,41%	6,22%
<i>B – Servicio de la deuda</i>	27,47%	21,82%	19,79%
<i>C - Inversión</i>	18,33%	19,02%	15,37%

Nota. Elaboración propia.

Previo al análisis, es pertinente resaltar que el cálculo del coeficiente de variación presentado cuenta con una corrección para tener en cuenta el tamaño muestral. No

obstante, esto no genera afectaciones en la interpretación de los resultados obtenidos. Ahora bien, en las Figuras 5-1 y 5-2 se presenta el comportamiento gráfico de las diez categorías, incluyendo el comportamiento agregado de los gastos de funcionamiento. Esto permite analizar con mayor precisión los resultados obtenidos de la estimación.

Figura 5-1: Gasto total según la clasificación legal a nivel de cuenta.

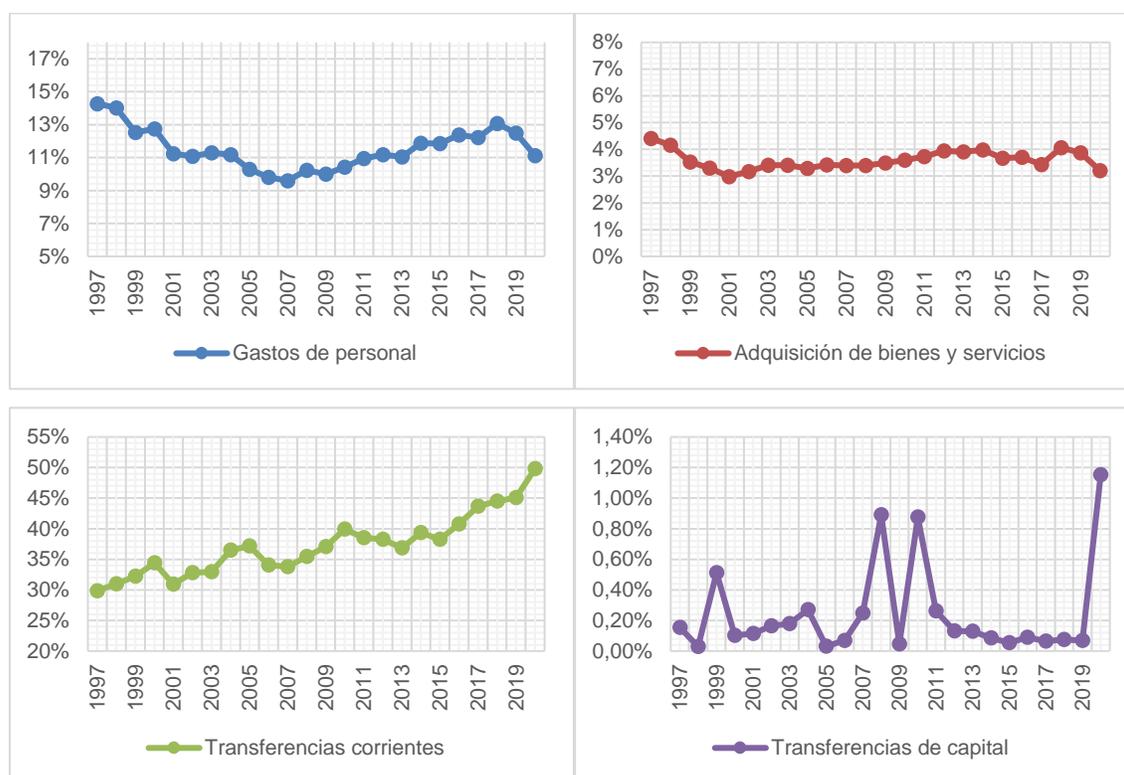


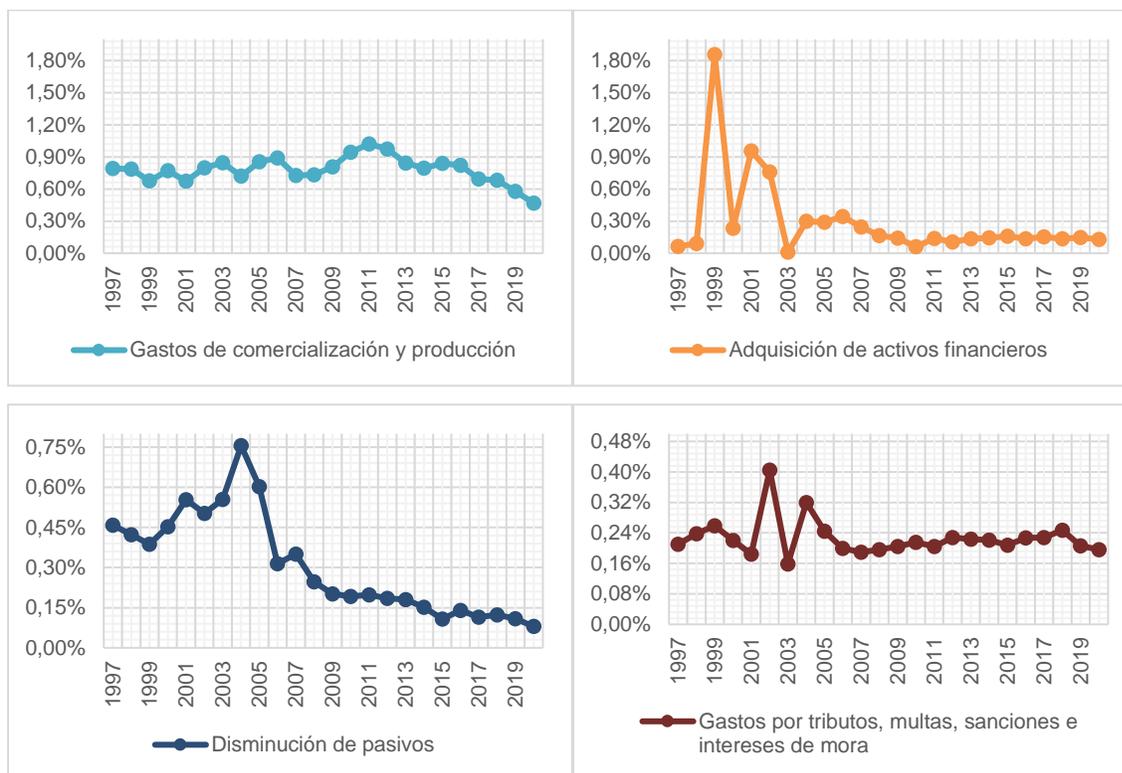
Nota. Elaboración propia. Datos presentados como proporción del gasto total.

Centrando el análisis en la proporción de cada tipo de gasto dentro del gasto total, es evidente que, en promedio, para el periodo de estudio los gastos de funcionamiento han tenido una participación que ronda el 54,2% del gasto total. Y es que, además de contar con una participación notoriamente elevada frente a los gastos de inversión y servicio de la deuda, tienen la particularidad que es la categoría de gasto que presenta un menor CV y CQV (8,96% y 5,36% respectivamente), siendo posible establecer que es la agrupación de gastos más inflexibles dentro del PGN. Esta baja variabilidad se ve reflejada en el comportamiento de los gastos de personal, la adquisición de bienes y servicios, las transferencias corrientes, los gastos de comercialización y producción, y los gastos por tributos, multas, y sanciones de mora. Estas cuentas en particular representan el 53,4% del gasto total (el 98,4% de los gastos de funcionamiento), y en conjunto presentan un CQV menor al 8%, siendo evidente que su destinación suele tener un bajo grado de discrecionalidad por parte del ejecutivo. Este resultado no es sorprendente, y se encuentra alineado con conclusiones presentadas sobre el particular por parte de autores como

Echeverry et al. (2006), quienes califican los gastos de personal, las transferencias y los gastos generales como altamente inflexibles por su naturaleza propia que impide su modificación con total discrecionalidad por parte del ejecutivo en el corto plazo. No obstante, a la luz de estudios como el de Izquierdo et al. (2018) se ha determinado que para países de América Latina “*existe una relación entre un mayor porcentaje de fondos destinados a gastos en personal y menor eficiencia*”; esta conclusión deja a entrever un panorama preocupante para el país, dada la baja variabilidad que presentan los gastos de funcionamiento sumado a su alta participación dentro del gasto total.

Figura 5-2: Gastos de funcionamiento a nivel de cuenta.





Nota. Elaboración propia. Datos presentados como proporción del gasto total.

Ahora bien, es de particular análisis el comportamiento de las transferencias corrientes ya que corresponden a la cuenta que tiene mayor participación dentro de los gastos de funcionamiento ocupando en promedio cerca del 70% de este gasto (37,21% del gasto total). A su vez, presentan un CV que supera al 13%, pero descontando el efecto de datos atípicos, presenta un CQV del 8,13%. Y es que, como se hace evidente en la Figura 5-2, las transferencias corrientes cuentan con asignaciones que son crecientes como proporción del gasto total, pero no se evidencian asignaciones presupuestales extraordinarias que perturben la serie temporal. Este resultado a la luz de investigaciones sobre el particular, como la realizada por Melo et al. (2020), deja a entrever que esto es resultado de que para “*el periodo 2003-2019 se aprobaron 1,224 leyes, de las cuales 566 tienen impacto fiscal, con un gasto permanente de 23 billones de acuerdo con los MFMP*” (Melo et al., 2020). A la luz del análisis de variabilidad, Echeverry et al. (2004) determinan que “*el gran número de transferencias le resta transparencia al proceso presupuestal por cuanto dificulta determinar la cantidad de recursos que están siendo destinados a los distintos fines sociales. Como estos recursos constituyen apropiaciones inflexibles,*

escapan a la discusión necesaria sobre la prioridad de los distintos renglones del gasto público". Esto no es un resultado menor, toda vez que la evidencia empírica ha demostrado que las partidas de transferencias suelen ser incorporadas dentro del presupuesto "mediante decreto o dependen de la distribución que haga la Dirección General del Presupuesto del MHCP" (Melo et al., 2020), escapando justamente del debate presupuestal. Esto abre un amplio margen de estudio, toda vez que se hace necesario profundizar en la eficiencia de dichas transferencias a la luz de procesos como el de descentralización fiscal y eficiencia en el gasto: autores como Izquierdo et al. (2018) determinan que reducir el "malgasto en las transferencias" generaría efectos positivos en términos de crecimiento toda vez que crearían un espacio fiscal importante para aumentar la destinación de gasto a capital humano y físico, y a su vez permitirían la reorganización del gasto eliminando aquellas transferencias que no generan mejoras efectivas en la reducción de objetivos sociales, como la lucha contra la pobreza y desigualdad.

Con relación a las cuentas restantes, que ocupan el 1,5% de los gastos de funcionamiento (el 0,8% del gasto total), es pertinente determinar que su comportamiento altamente variable es resultado de su naturaleza dentro del ciclo económico. Ejemplo claro de ello son las transferencias de capital, las cuales cuentan con un CV de 133,46% y un CQV de 57,25%. Inicialmente, la disparidad entre coeficientes es muestra de la existencia de constantes datos atípicos que perturban la serie temporal, lo cual puede verse representado en la Figura 5-2. Estos datos en su mayoría corresponden a transacciones de la Nación asociadas a la capitalización de empresas dentro de las que se destacan Positiva Compañía de Seguros S.A. (Decreto 2066 de 2016), Previsora Vida S.A. (Ley 1151 de 2007), Colpensiones (Ley 1151 de 2007), Fondo Nacional de Garantías (Ley 1450 de 2011), y Satena S.A. (Ley 1427 de 2010); así mismo, incluye los recursos girados al Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (Decreto 1880 de 2014) y aportes de Fogafin (Ley 117 de 1985). Con relación a la adquisición de activos financieros, es destacable la presencia de valores atípicos que generan un CV de 147,64%, pero que ante el cálculo del CQV, presenta una variabilidad del 31,53%. Dichos picos en la senda temporal vienen dados en particular para las vigencias 1999 y 2001, y corresponden a los préstamos y créditos otorgados por la Nación a entidades territoriales para la financiación del personal docente que en su momento no podía ser atendido con recursos del situado fiscal (Ley 508 de 1999). Como se hace evidente, estos en su mayoría son gastos extraordinarios ordenados por la Ley, por lo que si bien se puede entender que el rubro

tiene una alta variabilidad y es flexible a la luz de este estudio, en su mayoría los gastos que lo componen corresponden al cumplimiento de gastos de obligatorio cumplimiento, una característica de las inflexibilidades del gasto a la luz del proceso normativo.

Ahora bien, en lo que respecta a los gastos de inversión, estos cuentan con una participación relativamente más baja que los otros gastos, ocupando el 18,33% del gasto total. Así mismo, cuentan con un CV de 19,02% y un CQV del 15,37%, siendo a priori más flexibles que los gastos de funcionamiento analizados supra. Y es que, según Cárdenas et al. (2006), “a partir de 1996 la variable de ajuste fiscal para el gobierno nacional central ha sido la inversión (y no los gastos de funcionamiento)”. Este problema es aún mayor, teniendo en cuenta que según la evidencia empírica estudiada por Espitia et al. (2019), “casi un 50% de la inversión incluye gastos de funcionamiento”. Esto ha desencadenado detrimentos y situaciones desfavorables en término de eficiencia y crecimiento económico, teniendo en cuenta que además de no garantizarse una correcta destinación de recursos para la inversión pública en capital, esta suele ser la variable que se recorta en situaciones que así lo requieren (Espitia et al., 2019).

5.1.2 Clasificación sectorial

A partir de lo establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019), se realiza el correspondiente análisis estadístico para los sectores presupuestales contenidos en la a Tabla 2-1, mediante el cálculo del coeficiente de variación (CV) y el coeficiente de variación del cuartil (CQV). Los resultados son presentados en la Tabla 5-2.

Tabla 5-2: Estimación de CV y CQV para la clasificación sectorial.

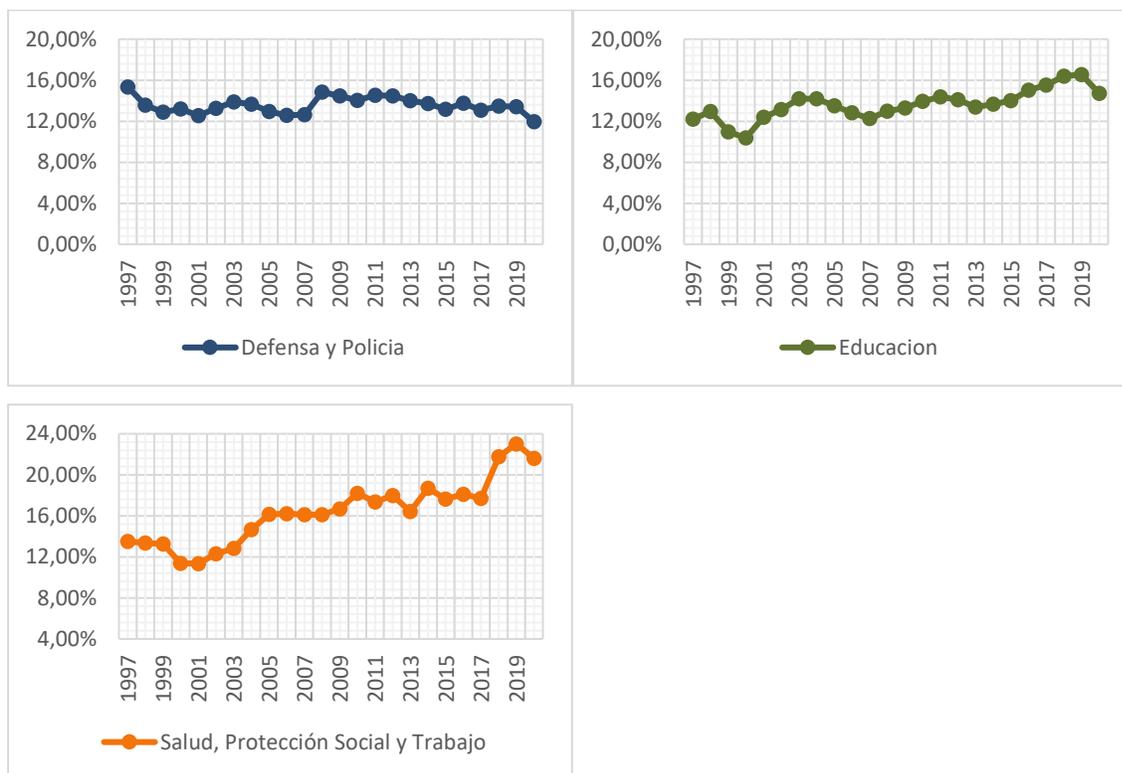
<i>Clasificación legal por cuenta</i>	<i>% del gasto total</i>	<i>CV</i>	<i>CQV</i>
<i>Agricultura y Desarrollo Rural</i>	1,24%	31,32%	17,12%
<i>Ambiente y Desarrollo Sostenible</i>	0,39%	85,15%	16,68%
<i>Ciencia Tecnología e Innovación</i>	0,16%	31,24%	18,81%
<i>Comercio Industria y Turismo</i>	0,38%	22,94%	18,01%
<i>Congreso de la República</i>	0,29%	25,22%	9,80%
<i>Cultura</i>	0,16%	24,42%	16,47%
<i>Defensa y Policía</i>	13,56%	5,90%	3,59%
<i>Deporte y Recreación</i>	0,15%	43,88%	36,72%
<i>Educación</i>	13,62%	10,68%	4,84%

<i>Empleo Público</i>	0,11%	36,79%	23,48%
<i>Fiscalía</i>	1,23%	18,09%	16,09%
<i>Hacienda</i>	8,61%	32,60%	22,55%
<i>Inclusión Social y Reconciliación</i>	3,60%	37,97%	38,00%
<i>Información Estadística</i>	0,18%	26,62%	12,62%
<i>Inteligencia</i>	0,21%	57,40%	61,50%
<i>Interior y Justicia</i>	1,62%	39,66%	15,53%
<i>Minas y Energía</i>	2,03%	47,77%	9,45%
<i>Organismos de Control</i>	0,68%	12,50%	11,24%
<i>Planeación</i>	0,37%	62,89%	35,71%
<i>Presidencia de la República</i>	0,74%	82,99%	53,23%
<i>Rama Judicial</i>	1,43%	15,66%	12,61%
<i>Registraduría</i>	0,42%	33,58%	22,30%
<i>Relaciones Exteriores</i>	0,34%	19,93%	14,95%
<i>Salud, Protección Social y Trabajo</i>	16,35%	19,14%	14,46%
<i>Servicio de la Deuda Pública Nacional</i>	27,09%	21,75%	19,82%
<i>Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición</i>	0,11%	94,09%	54,28%
<i>Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</i>	0,60%	32,11%	26,02%
<i>Transporte</i>	3,36%	23,96%	13,08%
<i>Vivienda, Ciudad y Territorio</i>	1,07%	57,16%	56,18%

Nota. Elaboración propia.

Previo al análisis, es pertinente reiterar que el cálculo del coeficiente de variación presentado cuenta con una corrección para tener en cuenta el tamaño muestral. No obstante, esto no genera afectaciones en la interpretación de los resultados obtenidos. Ahora bien, en la Figura 5-3 se presenta el comportamiento gráfico de los sectores que representan una mayor proporción del gasto total descontando el Servicio de la Deuda Pública Nacional. Estos representan más del 75% del gasto total y su representación gráfica permite analizar con mayor precisión los resultados obtenidos de la estimación.

Figura 5-3: Sectores con mayor participación dentro del gasto total.



Nota. Elaboración propia. Datos presentados como proporción del gasto total.

De los resultados obtenidos, cobra particular relevancia el análisis de los sectores que mayor participación tienen dentro del gasto total (véase Figura 5-3). Inicialmente, es posible vislumbrar que el Sector Defensa y Policía es el más inflexible a la luz del CV y el CQV (5,9% y 3,59% respectivamente), con una variabilidad notoriamente baja en comparación con los demás sectores. Además de ello, cuenta con una participación del 13,56% y es el tercer sector con mayor proporción dentro del gasto total. A priori, el resultado no es sorprendente teniendo en cuenta que a la luz de las teorías que definen las funciones del Estado dentro de la economía, se destaca que la provisión de servicios básicos como la defensa y seguridad debe fundamentalmente estar a cargo del Estado (Hernández, 2005). Para el caso colombiano, Cárdenas et al. (2005) establecen que el gasto en defensa y policía es particularmente alto producto del fenómeno producido por el conflicto interno del país durante la década de los 90. Así mismo, establecen que la inclusión expresa de políticas de fortalecimiento del sector en los planes de gobierno de las administraciones del periodo 1998-2006, hacen evidente una clara prioridad del Gobierno nacional en la orientación de recursos a dichos fines. No obstante, teniendo en

cuenta la rigidez temporal del sector, es destacable establecer que *“independientemente de cuanto se gaste en defensa, debe gastarse bien. Para ello conviene centrar la atención en la política de adquisición de material y en la organización de la Defensa”* (Stiglitz, 2003). Estudios sobre el particular han establecido que aparentemente las asignaciones elevadas en defensa y seguridad tienen un efecto en el conflicto: *“En términos generales, a partir de 2000 el incremento en el GDS ha coincidido con mayor seguridad para la población y la infraestructura colombiana.”* (Cárdenas et al., 2005). Así las cosas, esto evidencia que la inflexibilidad propia del sector podría entenderse como deseable en los términos de las funciones propias que debe cumplir el Estado en la economía, y que a priori la evidencia empírica sugiere que su asignación ha sido eficiente en el mejoramiento de la seguridad de la población.

Una situación similar es el caso del Sector Educación, el cual cuenta con una participación del 13,62% del gasto total, y a su vez es el sector que cuenta el segundo más bajo nivel de variabilidad relativa frente a los demás sectores, presentando un CV y CQV del 10,68% y 4,84% respectivamente. Esto supone la existencia de una inflexibilidad que podría considerarse como deseable según estudios previos (Echeverry et al., 2006). No obstante, los resultados a priori demuestran que es un gasto insuficiente a la luz de los estándares objetivo que tienen países que componen la OCDE: Espitia et al. (2019) han determinado que *“si se quisiera gastar por estudiante el promedio de la OCDE, el gasto en primaria se debería aumentar en un 350%, en bachillerato en un 330% y en educación terciaria en un 315%”*. Así las cosas, la baja variabilidad puede no solo ser interpretada como la inflexibilidad del rubro propiamente; también es posible determinar que la asignación de gasto a educación ha mantenido una tendencia similar dentro del horizonte temporal, lo que ha conllevado a que la brecha del gasto en educación con respecto a países desarrollados aún sea amplia. A pesar de este escenario, autores como Izquierdo et al. (2018) establecen que en cualquier caso la asignación de recursos a educación no sólo debe concentrarse en el aumento de recursos, sino que también debe regirse por parámetros de eficiencia técnica y asignativa: *“invertir dinero en la educación pública, que es donde más beneficiará a la sociedad (eficiencia asignativa) (...) y asegurar que el sistema educativo de cada país haga el mejor uso posible de los recursos disponibles (eficiencia técnica)”* (Izquierdo et al., 2018).

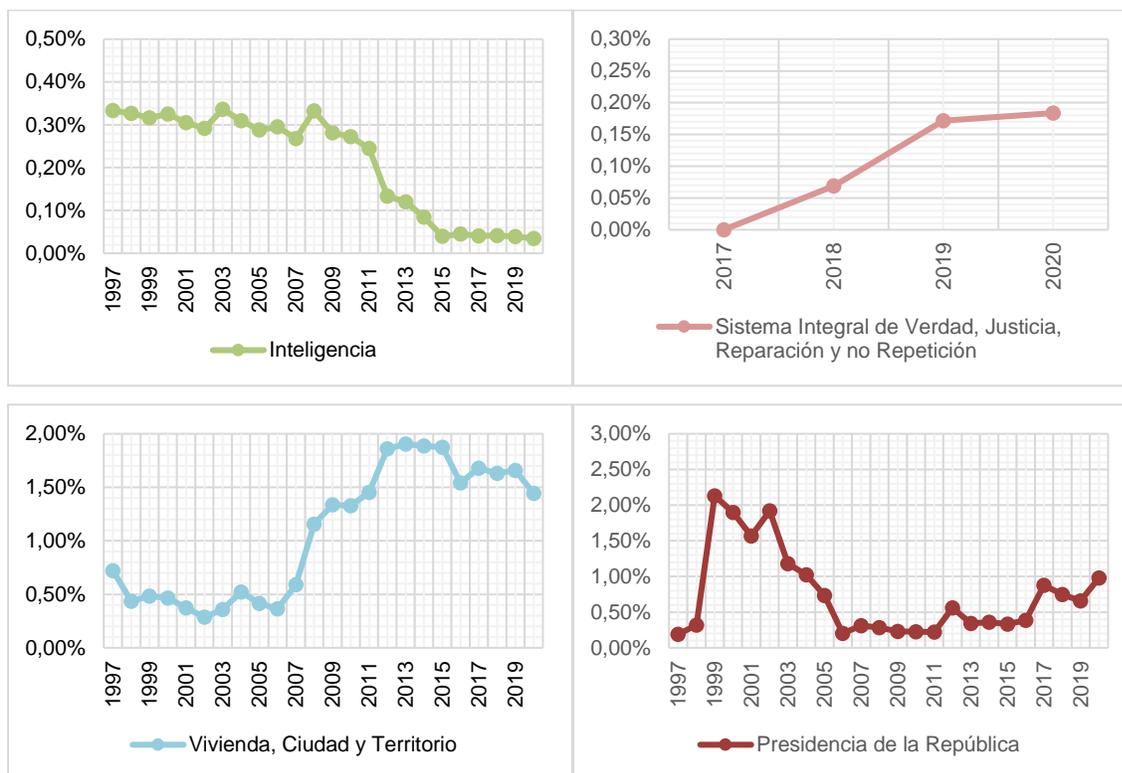
El caso del Sector Salud, Protección Social y Trabajo, corresponde al sector al cual se destina en promedio mayor proporción del gasto (16,35%), y que además cuenta con una variabilidad que se encuentra por debajo del promedio en comparación con los demás sectores. El análisis de este sector es de especial tratamiento, toda vez que incluye los gastos asociados a las entidades públicas de salud, la atención de la red hospitalaria, y los rubros asociados a salud pública. No obstante, también incluye los gastos orientados a la regulación del trabajo, la capacitación de personal a través de entidades encargadas sobre el particular (como el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA), y la atención de cargas presupuestales asociadas a la protección social. Así las cosas, interpretar en el agregado el gasto en salud generaría resultados erróneos, por lo que se hace necesario interpretarlos mediante el uso de la clasificación funcional a través de la categoría 07-Saud. Esto último ofrece mayores herramientas de comparabilidad descontando el efecto de otras funciones del Estado.

Con relación a los demás sectores, es pertinente destacar los casos del Sector Inteligencia (CV del 57,4% y CQV del 61,5%), el Sector Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (CV del 94,09% y CQV del 54,28%), el Sector Vivienda, Ciudad y Territorio (CV del 57,16% y CQV del 56,18%) y el Sector Presidencia (CV del 82,99% y CQV del 53,23%). Estos cuatro sectores son los que cuentan con mayor grado de variabilidad relativa dentro de la clasificación, sin embargo, su interpretación está sujeta a cambios institucionales propiamente dichos dentro de cada sector. Para el caso del Sector Inteligencia, es pertinente destacar que la amplia variabilidad es resultado de la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad durante las vigencias 2011-2014 (Decreto 4057 de 2011), que como se puede evidenciar en la Figura 5-4, supuso una caída en los recursos destinados al sector. Por su parte, el Sector Vivienda cuenta con dos picos en las vigencias 2008 y 2012 (véase Figura 5-4); la variación de la vigencia 2008, corresponde a la entrada en vigor de la Ley 1176 de 2007, en la cual se modifica el Sistema General de Participaciones incluyendo una participación con destinación específica para agua potable y saneamiento básico a cargo del sector, por lo cual a partir de la vigencia 2008 se incluyeron los recursos sobre el particular (Ley 1176 de 2007); por otro lado, en la vigencia 2011 se decretó a través de la Ley 1444 de 2011 la reorganización, supresión y creación de algunos ministerios, dentro de las que se destaca la creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como entidad rectora del sector, siendo necesaria la inclusión

de recursos para atender los gastos asociados a la entidad a partir de la vigencia 2012 (Ley 1444 del 2021).

En cuanto al Sector Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, corresponde a un sector relativamente nuevo dentro del PGN, siendo creado mediante el Acto Legislativo 001 de 2017 e incorporado en la Constitución Política de Colombia; este sector fue creado en el marco de los acuerdos contemplados en el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC (Acto Legislativo 001 del 2017); como se hace evidente en la Figura 5-4, corresponde a un sector que no cuenta con un horizonte temporal amplio y por tanto el análisis de su CV y CQV debe ser tomado con precaución. Finalmente, el Sector Presidencia presenta en su comportamiento gráfico picos destacables en las vigencias 1999, 2002, 2017 y 2020: inicialmente, el Sector Presidencia realizó transferencias extraordinarias al eje cafetero con el fin de promover su reconstrucción producto de los sismos que afectaron esta región durante enero del 2019, y que conllevo a que esto fuese declarado desastre nacional (Decreto 182 de 1999); para las vigencias 2000-2002, se destinaron recursos adicionales en el Sector con el fin del financiamiento del Plan Colombia como estrategia de lucha contra el narcotráfico, y tomando como fuentes de financiamiento un paquete de ayudas económicas por parte del Gobierno de los Estados Unidos (General Accounting Office Report, 2000), y posteriormente reforzado mediante los parámetros establecidos en el marco de la Iniciativa Regional Andina (Department of State, 2001); con relación a las variación de la vigencia 2017, corresponde a la destinación de recursos extraordinarios para la atención de programas especiales para la paz y la financiación del Fondo Colombia en Paz creado mediante el Decreto Ley 691 de 2017, ambos con el fin último de articular los recursos y políticas para la implementación de los Acuerdos con las FARC; finalmente, el pico presentado en la vigencia 2020 corresponde a la destinación extraordinaria de recursos para la atención de desastres producto de la crisis sanitaria producida por el COVID-19.

Figura 5-4: Sectores con mayor variabilidad dentro del gasto total.



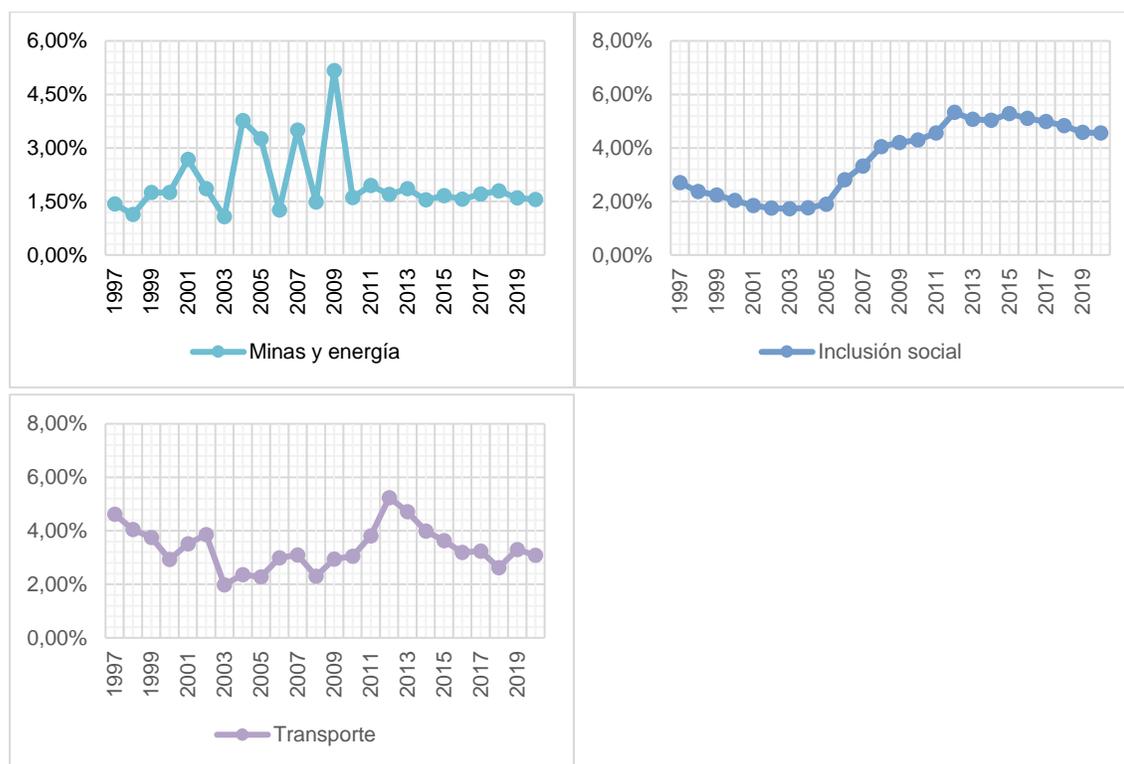
Nota. Elaboración propia. Datos presentados como proporción del gasto total.

Se hace evidente que si bien los sectores citados cuentan con una variación relativamente alta de conformidad con los estadísticos usados, dichos comportamientos vienen en su mayoría dados por la asignación de recursos extraordinarios para el financiamiento de cambios institucionales notables, como la creación y eliminación de entidades que componen cada sector, la atención de desastres y emergencias que requieren que el Gobierno Nacional garantice mecanismos de mitigación y control, y la implementación de programas especiales en el marco de acuerdos previamente establecidos con entidades internacionales y locales.

Otros sectores que despiertan particular interés dentro del análisis son el Sector Minas y Energía, y el Sector Inclusión Social. Si bien no ocupan una proporción promedio elevada dentro del gasto total (2,03%, 3,60% y respectivamente), las particularidades propias de estos sectores hacen relevante su análisis. Inicialmente, el Sector Minas y Energía cuenta con un alto CV de 47,77%, que al descontar datos atípicos presenta un CQV del 9,45%; esto se hace evidente en la Figura 5-5, donde es posible vislumbrar la presencia de amplios

picos presentes correspondiente al subsidio al precio de la gasolina corriente y diésel para las vigencias 2007 y 2009 (Ley 1151 de 2007). Para el caso del Sector Inclusión Social, se tiene la particularidad de un aumento de la proporción desde 2006 al 2012; este crecimiento viene dado producto de la fusión de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI con el establecimiento público Red de Solidaridad Social en el 2005, creando la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social (Decreto 2467 de 2005); de igual forma, esta última fue transformada en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en la vigencia 2011 (Decreto 4155 de 2011).

Figura 5-5: Otros sectores.



Nota. Elaboración propia. Datos presentados como proporción del gasto total.

En cuanto al Sector Transporte, es pertinente resaltar que cuenta con una participación reducida dentro del total del gasto, con tan sólo un 3,36%. Ahora bien, cuenta con una variabilidad relativamente baja descontando datos atípicos, con un CQV del 13,08%. La variación más grande con la que cuenta la serie temporal corresponde a la vigencia 2012, teniendo en cuenta la orientación de recursos para la concesión de la autopista ruta del

sol. Para este sector en particular, Espitia et al. (2019) establece que “*la situación es muy grave en materia de transporte, porque Colombia presenta un significativo atraso frente a los estándares internacionales. No es exagerado afirmar que las vías de segundo y tercer nivel (estimadas en 150 mil km) casi en su totalidad se encuentran en muy mal estado*”. Ahora bien, a la luz de la variabilidad que presenta el sector, es prudente advertir que desde el punto de vista normativo suele ser considerado un sector con altas inflexibilidades producto de la presencia de vigencias futuras (Cárdenas et al., 2006).

5.1.3 Clasificación funcional

En el marco de la clasificación funcional resultante de la armonización de los clasificadores presupuestales según el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 (FMI, 2014) y el Manual de Clasificación Funcional (MHCP, 2018), se realiza el correspondiente análisis estadístico para las once divisiones planteadas en la Tabla 2-4, mediante el cálculo del coeficiente de variación (CV) y el coeficiente de variación del cuartil (CQV). Los resultados son presentados en la Tabla 5-3.

Tabla 5-3: Estimación de CV y CQV para la clasificación funcional.

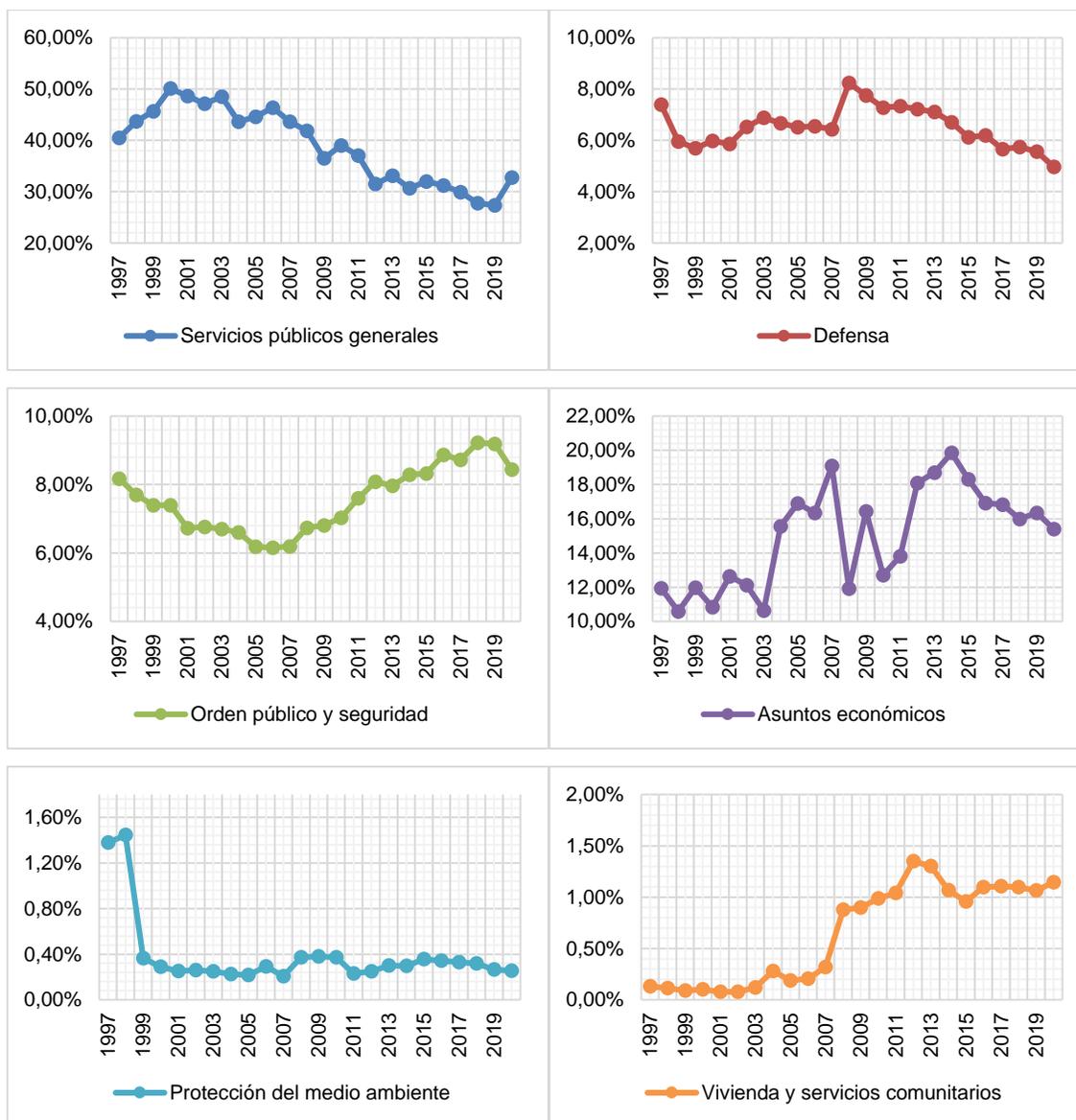
<i>División</i>	<i>% del gasto total</i>	<i>CV</i>	<i>CQV</i>
<i>01- Servicios públicos generales</i>	38,89%	18,75%	16,92%
<i>02- Defensa</i>	6,51%	11,93%	9,15%
<i>03- Orden público y seguridad</i>	7,55%	12,69%	10,38%
<i>04- Asuntos económicos</i>	15,00%	19,32%	16,62%
<i>05- Protección del medio ambiente</i>	0,39%	84,76%	17,43%
<i>06- Vivienda y servicios comunitarios</i>	0,65%	74,72%	78,74%
<i>07- Salud</i>	7,14%	31,05%	16,77%
<i>08- Actividades recreativas, cultura y deporte</i>	0,42%	21,84%	21,24%
<i>09- Educación</i>	14,84%	11,26%	6,54%
<i>10- Protección social</i>	8,50%	24,84%	24,77%
<i>11- Actividades públicas que no corresponden a funciones</i>	0,09%	53,05%	11,57%

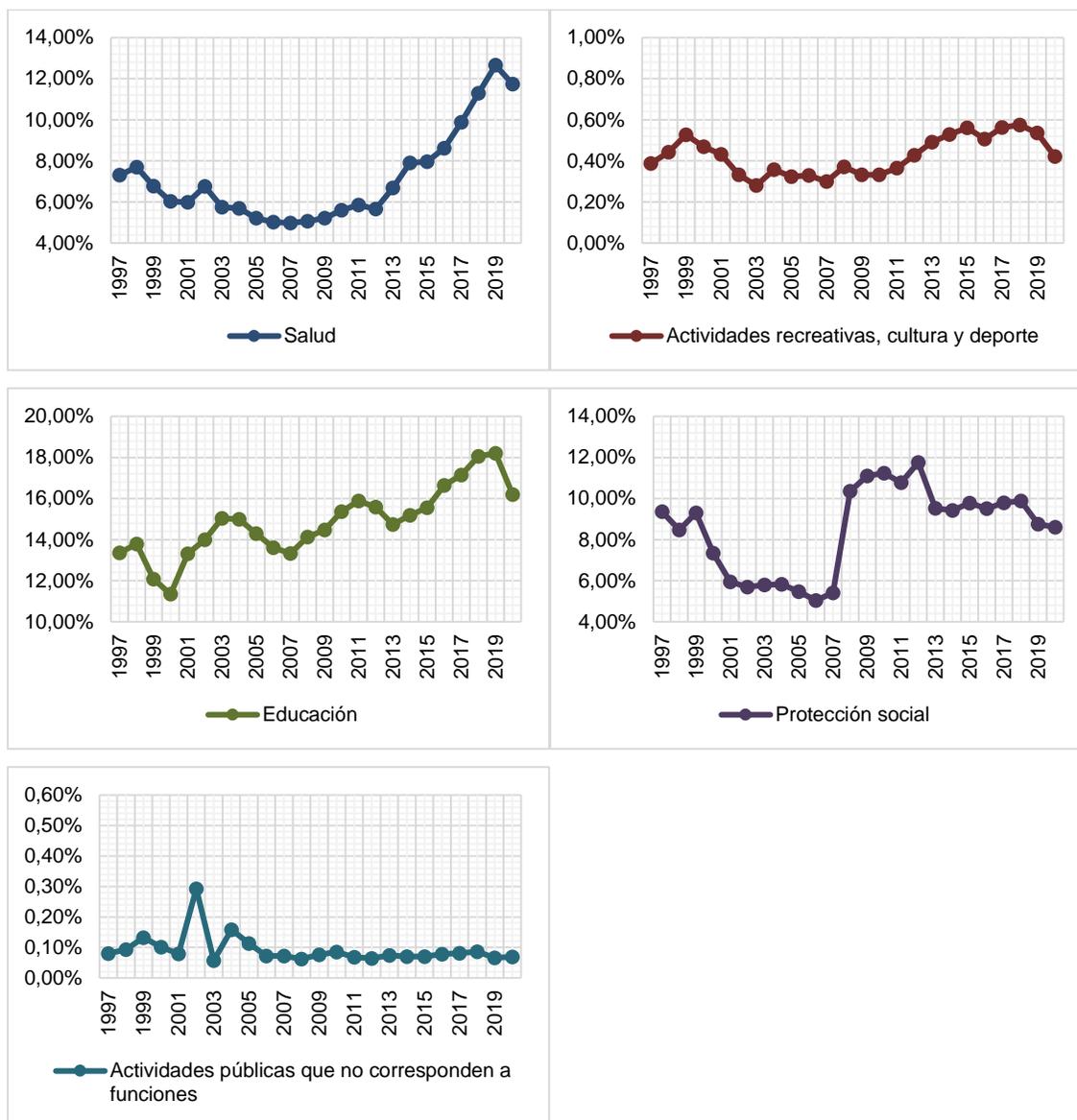
Nota. Elaboración propia.

Previo al análisis, es pertinente reiterar que el cálculo del coeficiente de variación presentado cuenta con una corrección para tener en cuenta el tamaño muestral. No

obstante, esto no genera afectaciones en la interpretación de los resultados obtenidos. Ahora bien, en la Figura 5-6 se presenta el comportamiento gráfico de las once categorías que componen el clasificador funcional. Esto permite analizar con mayor precisión los resultados obtenidos de la estimación.

Figura 5-6: Gasto total según la clasificación funcional.





Nota. Elaboración propia. Datos presentados como proporción del gasto total.

La evidencia encontrada genera bastantes similitudes con los resultados estimados para el clasificador sectorial. Esto llama particularmente la atención, toda vez que cada división corresponde en últimas a la asignación presupuestal finalmente establecida para dichos fines, descontando las erogaciones asociadas a las actividades públicas que no corresponden a funciones tales como las asociadas al pago de impuestos, multas y sanciones, así como las erogaciones referidas al pago de prestaciones sociales y servicios

que atienden otras funcionalidades que no están contempladas propiamente para cada sector.

En primer lugar, las divisiones que presentan menores valores en el CV y CQV corresponden a “Educación”, “Defensa”, y “Orden público y seguridad”. Este resultado es coincidente con el grado de inflexibilidad estimado para cada sector, siendo posible establecer que descontando del análisis los gastos asociados a otras actividades públicas que no corresponden a funciones, el gasto en estas funciones sigue presentando asignaciones con baja variabilidad a lo largo del horizonte temporal. La evidencia normativa sobre el particular y el análisis por tanto no cambia con relación al presentado en la sección anterior. Un escenario similar es el presentado por la división “Vivienda y servicios comunitarios”, toda vez que presenta una alta variabilidad dentro del horizonte temporal, y puede determinarse las mismas apreciaciones para el análisis del sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

De conformidad con lo establecido en el análisis sectorial, cobra particular importancia el análisis de la división “Salud”. En el marco del clasificador funcional, ocupa un porcentaje del 7,14% dentro del gasto total, con un CV y CQV del 31,05% y 16,77%. Ahora bien, como se hace evidente en la Figura 5-6, el Gobierno Nacional ha incrementado la destinación de gasto en salud en los últimos años, presentando un comportamiento creciente frente a las demás funciones del clasificador. A pesar de ello, Espitia et al. (2019) han determinado que *“la atención en salud es insuficiente e inadecuada para las necesidades de la población”*. Esto deja a entrever que la mayor asignación a dicho fin no necesariamente ha implicado mejoras sustanciales en la prestación del servicio: según Espitia et al (2019). el sistema de salud colombiano es ineficiente en la ejecución del gasto público, producto a fallas propias que cuenta el sistema en su implementación. En primer lugar, destaca que el principal incentivo se centra en evitar el gasto excesivo, ocasionando inequívocamente que existan detrimentos en la calidad del servicio prestado. De igual forma, determina problemas en su establecimiento:

“(…) cuando comenzó a funcionar el sistema, se supuso que dos terceras partes de los trabajadores contribuirían al mismo y un tercio estaría subsidiado. Al poco tiempo de aplicado el nuevo esquema, la relación se invirtió: dos terceras partes están subsidiados y una tercera parte contribuye con sus aportes a los servicios de

salud. La consecuencia de ello es que el Estado se ha visto en la obligación de suplir el faltante con los impuestos generales". (Espitia et al., 2019)

El caso del gasto en salud presenta evidencias similares a las establecidas para los sectores analizados en la sección anterior. Y es que, a pesar de contar con una variabilidad en la asignación presupuestal, la ejecución presupuestal no se hace bajo los criterios de eficiencia asignativa y técnica.

6. Conclusiones, recomendaciones de política y reflexiones finales

6.1 Inflexibilidades presupuestales, ¿deseables?

El análisis estadístico realizado en el presente documento ha determinado que, según el clasificador legal, los gastos de funcionamiento son el tipo de gasto con menor variabilidad dentro del horizonte temporal propuesto. Este resultado a priori es coincidente con conclusiones establecidas sobre el particular como la de Echeverry et al. (2006), quienes definen los gastos de funcionamiento como inflexibles dada su naturaleza. No obstante, a la luz de recomendaciones de política por parte de entidades multilaterales, hay una relación negativa entre una mayor destinación de recursos para gastos de personal y una menor eficiencia del gasto público (Izquierdo et al., 2018). Dicha situación se agudiza teniendo en cuenta que gran parte de estos recursos los componen las transferencias corrientes, las cuales desde el cálculo del estimador también cuentan con un CQV relativamente bajo. Este panorama es desalentador, teniendo en cuenta que autores como Melo et al. (2020) establecen que muchas de estas transferencias menoscaban la transparencia propia del proceso presupuestal. De conformidad con lo establecido por Izquierdo et al. (2018), es pertinente reducir el margen de las transferencias con el fin de tener un mayor espacio fiscal para aumentar la destinación de recursos al gasto en capital humano y físico. Para ello, es necesario establecer aquellas transferencias que son resultado de un proceso eficiente de asignación, mejorando sustancialmente el sistema de asignación de recursos ex-ante (Melo et al., 2020).

Ahora bien, a la luz del clasificador sectorial, las asignaciones de gasto más inflexibles son las correspondientes al Sector Educación, y al Sector Defensa y Policía. Este resultado se confirma con las estimaciones presentadas en la clasificación funcional, donde las divisiones “Educación”, “Defensa”, y “Orden público y seguridad” corresponden a las

categorías más inflexibles del clasificador. Estudios como el de Cárdenas et al. (2005), y Echeverry et al. (2006), determinan que las inflexibilidades del gasto en estos sectores pueden definirse como deseables, toda vez que son gastos orientados a garantizar el cumplimiento de necesidades que están enmarcadas en las funciones propias del Estado dentro de la economía. No obstante, es pertinente advertir que la evidencia empírica ha demostrado que no es suficiente asignar gastos a ciertos fines particulares, sino que debe además cumplir con los criterios de eficacia y eficiencia (Izquierdo et al., 2018). Esto implica que el gasto en los sectores se enfoque en atender las necesidades reales de la población priorizando la optimización en la asignación de recursos.

Esto abre un espacio de investigación sobre el particular, siendo necesario establecer en qué medida las inflexibilidades presentes en el presupuesto son deseables de conformidad con las recomendaciones de política por parte de entidades multilaterales. Para ello deben converger varios mecanismos orientados a la implementación de instrumentos que mejoren la transparencia de la información presupuestal, la motivación propia del ejecutivo por establecer mecanismos más robustos que definan la deseabilidad de la inclusión de partidas dentro del gasto público, y la búsqueda e implementación de un sistema presupuestal que garantice la inclusión de partidas de obligatorio cumplimiento que en cualquier caso, no representen el atrapamiento de rentas por parte de grupos políticos particulares. Y es que, de conformidad con lo establecido por Cárdenas (2006), *“si el presupuesto es ejecutado por una burocracia poco profesional, o con mala coordinación entre sectores o niveles de gobierno, es muy posible que el gasto público no exhiba buenos niveles de eficiencia”* (Cárdenas et al., 2006). Así mismo, Cárdenas et al. (2004) determina:

“La flexibilidad de los presupuestos contribuye a sanear las finanzas públicas, pero depende de la capacidad de las instituciones de evaluar el gasto público, establecer prioridades y asignarlo de acuerdo a las metas y resultados obtenidos. Este proceso va de la mano de una mayor y mejor evaluación. Probablemente se debe avanzar primero en la evaluación para que la flexibilización del gasto sea políticamente viable. Es necesario dotar al presupuesto de esa flexibilidad para que el gasto público pueda verdaderamente aportar al avance social. En el proceso político intervienen muchos actores por fuera del Gobierno, esos actores necesitan análisis independientes sobre la calidad, el impacto y en general el costo y los beneficios

de los programas. En esto el mejor ejemplo a seguir es el del programa Familias en Acción.” (Cárdenas, 2004)

Finalmente, es pertinente la atención de parámetros como transparencia, participación pública y vigilancia del presupuesto en las diferentes entidades que son partícipes dentro del proceso presupuestal (International Budget Partnership, 2019). Por consiguiente, se concluye que se hace necesario que el sistema presupuestal que está enmarcado por el ciclo político en la determinación del presupuesto cuente con criterios y mecanismos técnicos suficientes para la determinación de leyes y políticas públicas que atiendan los criterios de eficiencia y eficacia. Finalmente, es importante reiterar que la responsabilidad del uso y análisis resultante, así como las opiniones contenidas en este documento, en todo caso son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen a las autoridades, en particular, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y demás entidades relacionadas.

6.2 Mecanismos institucionales y el sistema de clasificación presupuestal

El Gobierno Nacional en los últimos años ha implementado mecanismos, clasificadores y metodologías presupuestales que garantizan la estandarización de las finanzas públicas en el marco de las directrices presentadas por el Fondo Monetario Internacional. Esto evidentemente genera mayores herramientas analíticas que permiten la comparabilidad interanual, la asignación de apropiaciones para ciertos fines particulares, y la determinación de las prioridades gubernamentales en la asignación y el control efectivo de los recursos orientados al cumplimiento de políticas públicas y planes gubernamentales. No obstante, se evidencian problemas importantes en la implementación de los mecanismos propuestos mediante las diferentes normas legisladas a la fecha que permean las diferentes etapas del ciclo presupuestal.

Inicialmente, es pertinente resaltar que en el marco de la “batalla política” del presupuesto, y con el fin de generar las herramientas necesarias para robustecer el proceso político en la determinación de las asignaciones incluidas dentro del presupuesto nacional, mediante la Ley 1985 de 2019 se creó la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) como órgano que presta asistencia técnica al Congreso de la República. No obstante, a la fecha

de publicación de este documento, la OATP aún no ha sido implementada. Esto conlleva que la discusión y aprobación de los presupuestos asociados a las tres últimas vigencias fiscales han sido sancionados sin la presencia de un órgano asesor de carácter técnico.

Ahora bien, con relación a la información presentada en la Ley anual de presupuesto, se evidencia que sigue siendo limitada y no presenta mayor nivel de especificidad. En estricto sentido, la Ley cuenta con tres problemas fundamentales: no se encuentra sectorizada, no está desagregada y no genera mayores instrumentos a la luz del análisis de la información. Y es que, si bien se han implementado mecanismos transversales junto a la publicación de la Ley anual, como el denominado Presupuesto Ciudadano, que tiene como fin último presentar la información presupuestal de manera clara a la ciudadanía, la información allí sigue siendo insuficiente para el análisis y el seguimiento por parte de la ciudadanía a los ingresos y gastos de la Nación. Por consiguiente, a pesar de que el análisis de las finanzas públicas desprende múltiples aristas que deben ser exploradas con el fin de generar mayores insumos analíticos, investigativos y académicos en el debate presupuestal, la barrera invisible con la que se cuenta para el acceso a la información presupuestal podría en gran medida ser un factor clave para explicar que los estudios realizados en materia presupuestal sean escasos para el caso colombiano.

La transparencia presupuestal y la participación ciudadana se deben garantizar desde la publicación del documento oficial que sanciona el presupuesto anual. Esto es, el Gobierno Nacional con el fin de garantizar el acceso a la ciudadanía al seguimiento, control, análisis y conocimiento de las cifras presupuestales, debería explorar opciones relacionadas a la ampliación de la información presentada por la Ley anual, acudiendo al uso de los diferentes clasificadores implementados, generando así un ambiente de transparencia fiscal en la ejecución presupuestal. Así mismo, se sugiere que la información presupuestal sea publicada, consolidada, homologada y clasificada según los clasificadores contemplados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y siguiendo los parámetros y directrices presentados por Jacobs et al. (2009). Esto generaría a priori mayores instrumentos y herramientas metodológicas para el desarrollo de futuras investigaciones, análisis e informes de seguimiento, control y planificación de políticas públicas.

6.3 Comparabilidad interanual

Siguiendo la lógica presentada en el anterior apartado, la entrada en vigor de nuevos clasificadores conlleva a cambios metodológicos en el seguimiento histórico de las cifras presupuestales. Y es que, si bien el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha publicado el Sistema de Clasificación Presupuestal, el Manual de Clasificación Presupuestal, y los Anexos al Manual que permiten la correcta clasificación de los rubros según el CCP y los distintos clasificadores presupuestales, los insumos para la homologación de partidas presupuestales para vigencias previas al 2018 son insuficientes. La eliminación, transformación y creación de nuevas partidas presupuestales durante las últimas décadas, termina creando barreras en la homologación que resultan sujetas a la discrecionalidad propia del investigador, generando dificultades metodológicas en la comparabilidad de resultados con estudios similares.

6.4 Estadísticos para la medición de las inflexibilidades

Con relación a los mecanismos utilizados para la medición estadística de las inflexibilidades presupuestales, esta fue realizada a través del uso del coeficiente de variación (CV) y el coeficiente de variación del cuartil (CQV). No obstante, en repetidos escenarios la estimación de la variabilidad que presenta el CV suele presentar previsible mediciones erróneas a la luz de la aparición de datos atípicos dentro del horizonte temporal. Como mecanismo de corrección, se puede concluir que la estimación de la variabilidad de cada categoría de gasto a la luz del CQV presenta resultados más robustos para el análisis.

Sin perjuicio de lo anterior, es de vital importancia resaltar que la estimación estadística de las inflexibilidades en cualquier caso está enmarcada por la creación propia de las mismas a través del marco normativo y jurídico. Esto implica que si bien, en algunas categorías de gasto se evidencia una alta variabilidad relativa, estas pueden ser producto de la asignación extraordinaria de gastos ordenadas por algún mandato legal. Esta situación se puede evidenciar en el cálculo de la variabilidad de las transferencias de capital, la adquisición de activos y la disminución de pasivos, que presentan amplias fluctuaciones a razón del ordenamiento de gastos por parte de leyes y decretos.

De igual forma, en la clasificación sectorial se evidencia este comportamiento en los Sectores Inteligencia, Vivienda, Ciudad y Territorio, Presidencia, Inclusión Social, y Minas y Energía, los cuales a nivel estadístico cuentan con una variabilidad relativamente alta producto de cambios institucionales y normativos. A la luz del estudio, esto deja entrever que estos rubros, a pesar de contar con índices de variabilidad relativamente altos, son por definición una inflexibilidad presupuestal dado que su destinación viene dada ex-ante por normas sobre el particular. Por tanto es necesario hacer explícito que la medición de las inflexibilidades desde el punto de vista descriptivo no puede realizarse de manera independiente al análisis jurídico que enmarca cada categoría de gasto. Caso contrario, inequívocamente podrían presentarse interpretaciones erróneas y conclusiones que pierden de vista la esencia política propia del gasto público.

Referencias bibliográficas

- Anderson, D., Sweeney, D., & Williams, T. (2008). *Estadística para administración y economía* (10ma ed.). Cengage Learning.
- Angel, J. (1996). La variación y su significado. *Revista Universidad EAFIT*, 32(101), 87-96.
- Aparco, E., & Flores, A. (2019). La hipótesis Keynesiana del gasto público frente a la Ley de Wagner: un análisis de cointegración y causalidad para Perú. *Revista de Economía del Rosario*, 22, 53-73.
- Armijo, M., & Espada, M. (2014). Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*(156).
- Ayala, U., & Perotti, R. (2000). The colombian budget process. (Fedesarrollo, Ed.) *Working Paper Series*(14).
- Benavides, D., Venegas, F., & Santiago, V. (2013). La ley de Wagner versus la hipótesis keynesiana: el caso de México, 1950-2009. *Investigación económica*, 72, 69-98.
- Bonnet, D. (2006). Confidence interval for a coefficient of quartile. *Computational Statistics & Data Analysis*(50), 2953-2957.
- Campo, J., & Mendoza, H. (2018). Gasto público y crecimiento económico: un análisis regional para Colombia, 1984-2012. *Lecturas de Economía*, 88, 77-108.
- Cárdenas, M. (2004). Evaluación y gasto público en Colombia. En DNP, *¿Por qué evaluar el gasto público? Experiencias internacionales y el caso colombiano* (págs. 123-131). Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Cárdenas, M. (2020). *Introducción a la economía colombiana* (4ta ed.). Fedesarrollo; Alpha Editorial.
- Cárdenas, M., Cadena, X., & Caballero, C. (2005). *Análisis del incremento en el gasto en defensa y seguridad: Resultados y sostenibilidad de la estrategia*. Foro sobre la Sostenibilidad de la Estrategia de Seguridad Democrática y como Análisis Coyuntural para Coyuntura Económica.

- Cárdenas, M., Mejía, C., & Olivera, M. (2006). *La economía política del proceso presupuestal: el caso de Colombia*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Congreso de la República de Colombia. (20 de Diciembre de 1985). Ley 117 de 1985. *Por la cual se crea el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, se determina su estructura y se dictan otras disposiciones.*
- Congreso de la República de Colombia. (29 de Julio de 1999). Ley 508 de 1999. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002.*
- Congreso de la República de Colombia. (09 de Julio de 2003). Ley 819 de 2003. *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.* Publicado en el Diario Oficial No. 45243 de julio 9 de 2003.
- Congreso de la República de Colombia. (24 de Julio de 2007). Ley 1151 de 2007. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.*
- Congreso de la República de Colombia. (27 de Diciembre de 2007). Ley 1176 de 2007. *Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*
- Congreso de la República de Colombia. (29 de Diciembre de 2010). Ley 1427 de 2010. *Por la cual se modifica la naturaleza jurídica de la empresa Servicio Aéreo a Territorios Nacionales -SATENA y se dictan otras disposiciones.*
- Congreso de la República de Colombia. (04 de Mayo de 2011). Ley 1444 del 2011. *Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación.*
- Congreso de la República de Colombia. (16 de Junio de 2011). Ley 1450 de 2011. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.*
- Congreso de la República de Colombia. (05 de Julio de 2011). Ley 1473 de 2011. *Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.* Publicado en el Diario Oficial No. 48121 de 5 de julio de 2011.
- Congreso de la República de Colombia. (04 de Abril de 2017). Acto Legislativo 001 del 2017. *Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.*
- Congreso de la República de Colombia. (30 de Julio de 2019). Ley 1985 de 2019. *Por medio de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia*

Técnica Presupuestal (OATP) del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.

Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia.*

Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia C-478 de 1992.

Corte Constitucional de Colombia. (1993). Sentencia C-337 de 1993.

Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia C-373 de 2010.

Cuevas, H. (1993). *Introducción a la economía* (5ta ed.). Universidad Externado de Colombia.

Department of State. (2001). *State Department Fact Sheet on US Policy Toward the Andean Region.* Washington.

Dirección General del Presupuesto Público Nacional. (07 de Marzo de 2018). Resolución 010 de 2018. *Por la cual se establece el Catálogo de Clasificación Presupuestal y se dictan otras disposiciones para su administración.*

Echeverry, J., Bonilla, A., & Moya, A. (2006). *Rigideces Institucionales y Flexibilidad Presupuestaria: Origen, motivación y efectos sobre el presupuesto.* Universidad de Los Andes.

Echeverry, J., Fergusson, L., & Querubín, P. (2004). *La batalla política por el presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o supervivencia fiscal.* Documento CEDE 2004-01.

Espitia, J., Ferrari, C., González, J., Hernández, I., Reyes, L., Romero, A., . . . Zafra, G. (2019). El gasto público en Colombia: Reflexiones y propuestas. *Revista de Economía Institucional*, 21.

Fondo Monetario Internacional. (2014). *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014.* Fondo Monetario Internacional.

General Accounting Office Report. (2000). *U.S. Assistance to Colombia Will Take Years to Produce Results.* Washington.

Gómez, M. F. (15 de Junio de 2018). *Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana.* Obtenido de Pontificia Universidad Javeriana:
<https://www.ofiscal.org/post/2018/06/15/-qu%C3%A9-tan-inflexible-es-el-gasto-p%C3%BAblico-colombiano>

Hernández, I. (2001). El proceso presupuestal colombiano: Comentarios a la propuesta de la Misión Alesina. *Revista de Economía Institucional*(5), 228-245.

Hernández, I. (2005). *Teoría y política fiscal.* Universidad Externado de Colombia.

- International Budget Partnership. (2019). *Encuesta de Presupuesto Abierto 2019: Colombia*. Open Budget Survey.
- Izquierdo, A., Pessino, C., & Vuletin, G. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. (Vol. 10). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jacobs, D., Héris, J.-L., & Bouley, D. (2009). *Clasificación presupuestaria*. Notas técnicas y manuales. Fondo Monetario Internacional.
- Kendall, M. (1945). *The advanced theory of statistics* (Vol. 1). Charles Griffin & Company Limited.
- Laboure, M., & Taugourdeau, E. (2018). Does Government Expenditure Matter for Economic Growth? *Global Policy*, 9 (2), 203-215.
- Lora, E., & Prada, S. (2016). *Técnicas de medición económica, metodología y aplicaciones* (5ta ed.). Cali, Colombia: Universidad Icesi.
- Melo, L., Ramos, J., & Gómez, C. (2020). El Presupuesto General de la Nación: una aproximación a las partidas de transferencias e inversión. *Borradores de Economía*(1136).
- Mendenhall, W., Beaver, R., & Beaver, B. (2010). *Introducción a la probabilidad y estadística* (13va ed.). Cengage Learning.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (28 de Diciembre de 2005). Decreto 4730 de 2005. *Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto*. Publicado en el Diario Oficial No. 45135 del 28 de diciembre de 2005.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). Manual de clasificación funcional del gasto público. Instructivo de programación presupuestal. Anexo 2. Clasificación funcional del gasto público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano* (4ta ed.). Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Manual de Clasificación Presupuestal del Presupuesto General de la Nación en armonía con estándares internacionales*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Mensajes sobre la suspensión de la Regla Fiscal*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Sistema de clasificación presupuestal. Presupuesto General de la Nación* (1ra ed.). Universidad Nacional de Colombia.

- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw Hill.
- Paparas, D., Richter, C., & Kostakis, I. (2019). The validity of Wagner's Law in the United Kingdom during the Last Two Centuries. *International Economics and Economic Policy*, 16, 269-291.
- Presidencia de la República de Colombia. (15 de Enero de 1996). Decreto 111 de 1996. *Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto*. Publicado en el Diario Oficial No. 42692 de enero 18 de 1996.
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de Enero de 1999). Decreto 182 de 1999. *por el cual se declara la existencia de una situación de desastre en varios municipios y poblaciones de los departamentos del Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca*.
- Presidencia de la República de Colombia. (31 de Octubre de 2011). Decreto 4057 de 2011. *Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones*.
- Presidencia de la República de Colombia. (29 de Septiembre de 2014). Decreto 1880 de 2014. *Por el cual se reglamenta el funcionamiento y operatividad del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), creado mediante el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007 y se dictan otras disposiciones*.
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de Mayo de 2015). Decreto 1068 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público*.
- Presidencia de la República de Colombia. (19 de Diciembre de 2016). Decreto 2066 de 2016. *Por el cual se ordena la capitalización de Positiva Compañía de Seguros S. A.*
- Presidente de la República de Colombia. (19 de Julio de 2005). Decreto 2467 de 2005. *Por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones*.
- Presidente de la República de Colombia. (3 de Noviembre de 2011). Decreto 4155 de 2011. *Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación,.*

Ramírez, E., & López, F. (2021). Gasto público y crecimiento en América Latina: la ley de Wagner y la hipótesis de Keynes. *Investigación Económica*, 80(316).

Stiglitz, J. E. (2003). *La economía del sector público* (3ra ed.). Antoni Bosch Editor.

Walpole, R., Myers, R., Myers, S., & Ye, K. (2012). *Probabilidad y estadística para ingeniería y ciencias* (9na ed.). Pearson Education.

Zwillinger, D., & Kokoska, S. (2000). *Standard Probability and Statistical Tables and Formula*. Chapman & Hall.