



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

# **Caracterización y mecanismo de incentivos para el proceso presupuestal en Colombia**

**Juliana Consuelo Moncada Guayazán**

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Bogotá D.C., Colombia

2012



# **Caracterización y mecanismo de incentivos para el proceso presupuestal en Colombia**

**Juliana Consuelo Moncada Guayazán**

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:  
**Magister en Ciencias Económicas**

Director (a):

Candidato a Doctor

Gustavo Adolfo Junca Rodríguez

Línea de Investigación:

Economía y gestión pública

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Bogotá D.C., Colombia

2012



*(Dedicatoria)*

*A aquellos que me dijeron que no debía rendirme en especial a mi Tía Ana, a mis amigas Adriana y Jennifer a mi novio Rafael y a mis padres y mis hermanos*



## **Resumen**

Este documento hace un análisis del proceso presupuestal colombiano con el propósito de caracterizarlo y posteriormente se establece un mecanismo de incentivos para la etapa de ejecución presupuestal desde la aproximación teórica del modelo principal-agente y tomando el enfoque de presupuestación por resultados, a partir de la normatividad vigente para este proceso en Colombia.

**Palabras Clave: ejecución, presupuesto por resultados, mecanismo incentivos, modelo principal agente.**

**Clasificación JEL: H30, H61, H83.**

## **Abstract**

This document makes an analysis of the Colombian budget process in order to characterize and subsequently established an incentive mechanism for the budget execution stage from the theoretical principal-agent model and taking the performance-based budgeting approach and from current regulations for this process in Colombia.

**Keywords: execution, performance-based budgeting, incentive mechanism, principal -agent model.**





# Contenido

|   | Pág.       |
|---|------------|
| <b>Resumen</b> .....  | <b>VII</b> |
| <b>Lista de tablas</b> .....  | <b>XI</b>  |
| <b>Lista de Símbolos y abreviaturas</b> .....   | <b>XII</b> |
| <b>Introducción</b> .....   | <b>1</b>   |
| <b>1. Capítulo: Antecedentes y esquema institucional del proceso presupuestal para Colombia</b> ..... | <b>5</b>   |
| 1.1 Antecedentes y cambios más relevantes en el presupuesto público nacional .....                    | 6          |
| 1.1.1 Limitaciones .....  | 9          |
| 1.1.2 Vigencias Futuras .....   | 13         |
| 1.2 El Proceso Presupuestal en Colombia .....   | 14         |
| 1.2.1 Formulación o planeación .....  | 14         |
| 1.2.2 Aprobación .....  | 16         |
| 1.2.3 Ejecución .....   | 17         |
| <b>2. Capítulo: Presupuestación por resultados: análisis y casos exitosos</b> .....                   | <b>19</b>  |
| 2.1 Presupuestación por Resultados .....  | 19         |
| 2.2 Presupuesto Público .....   | 20         |
| 2.3 Casos Exitosos de Presupuestación por Resultados .....  | 23         |
| 2.3.1 Nueva Zelanda .....   | 23         |
| 2.3.2 Chile .....   | 26         |
| <b>3. Capítulo: Caracterización del proceso presupuestal colombiano</b> .....                         | <b>31</b>  |
| 3.1 Formulación del Presupuesto Nacional .....  | 32         |
| 3.1.1 Plan Financiero .....   | 32         |
| 3.1.2 Plan Operativo Anual de Inversiones .....   | 32         |
| 3.1.3 Proyecto de Ley de Presupuesto .....  | 33         |
| 3.1.4 Descripción de algunos aspectos prácticos de la Formulación .....                               | 33         |
| 3.2 Aprobación del Presupuesto Público Nacional .....   | 37         |
| 3.2.1 Primer Debate: monto presupuestal .....   | 37         |
| 3.2.2 Segundo Debate y debate final: Composición del presupuesto .....                                | 37         |
| 3.2.3 Descripción de algunos aspectos prácticos de la Aprobación .....                                | 38         |

|  |   |           |           |
|--|---|-----------|-----------|
| 3.3  | Aprobación del Presupuesto Público Nacional.....                                | 39        |           |
| 3.3.1  | Reducción o aplazamiento (por decreto) de las apropiaciones presupuestales..... | 39        |           |
| 3.3.2  | Traslado presupuestal.....  | 40        |           |
| 3.3.3  | Aumento del Monto y financiación del gasto .....                                | 40        |           |
| 3.3.4  | Descripción de algunos aspectos prácticos de la Ejecución .....                 | 41        |           |
| <b>4. Capítulo Mecanismo de Incentivos para el Proceso Presupuestal Colombiano .....</b> |   |           | <b>45</b> |
| 4.1  | Descripción de los actores del proceso presupuestal .....                       | 46        |           |
| 4.1.1  | Ministerio de Hacienda y Crédito Público- MHCP .....                            | 47        |           |
| 4.1.2  | Departamento Nacional de Planeación- DNP.....                                   | 47        |           |
| 4.1.3  | Entidades ejecutoras - Ministerios.....   | 48        |           |
| 4.1.4  | Contraloría General de la República.....  | 48        |           |
| 4.1.5  | Congreso de la República .....  | 49        |           |
| 4.2  | Modelo Principal- Agente: Etapa de ejecución presupuestal en Colombia.....      | 50        |           |
| 4.2.1  | Aproximación teórica .....  | 53        |           |
| 4.2.2  | Hipótesis sobre el modelo .....   | 56        |           |
| 4.2.3  | Modelo con Información Perfecta.....  | 58        |           |
| 4.2.4  | Aspectos del Modelo con Información Imperfecta.....                             | 59        |           |
| 4.2.5  | Modificaciones al modelo de Información Imperfecta: Supervisión .....           | 61        |           |
| 4.2.6  | Supervisión Ex post en el modelo.....   | 62        |           |
| 4.3  | Limitaciones y Resultados del modelo.....                                       | 67        |           |
| <b>5.</b>  | <b>Conclusiones y recomendaciones.....</b>                                      | <b>73</b> |           |
|  | <b>Bibliografía.....</b>  | <b>79</b> |           |

## Lista de tablas

|   | <b>Pág.</b> |
|---|-------------|
| <b>Tabla 3-1:</b> Etapas del Proceso Presupuestal Colombiano..... | 42          |

## Lista de Símbolos y abreviaturas

|           |  |
|-----------|--|
| BPIN:     | Banco de Proyectos de Inversión  |
| CONFIS:   | Consejo Superior de Política Fiscal                                    |
| CONPES:   | Consejo Nacional de Política Económica y Social                        |
| DIFP:     | Dirección de Inversión y Finanzas Públicas                             |
| DNP:      | Departamento Nacional de Planeación                                    |
| EOP:      | Estatuto Orgánico de Presupuesto                                       |
| MHCP:     | Ministerio de Hacienda y Crédito Público                               |
| OECD:     | Organisation for Economic Co-operation and Development                 |
| PAC:      | Programa Anual de Caja   |
| PND:      | Plan Nacional de Desarrollo  |
| POAI:     | Plan Operativo Anual de Inversiones                                    |
| SIIF:     | Sistema de Información Financiera                                      |
| SINERGIA: | Sistema nacional de Seguimiento a los Resultados de la Gestión Pública |
| SISMEG:   | Sistema de Metas de Gobierno.  |

# Introducción

El proceso de presupuestación pública en Colombia, el cual comprende de tres etapas: formulación, aprobación y ejecución, se desarrolla en medio de intereses por el bienestar social en general a la par que de los intereses particulares de los actores que participan en este proceso. Adicionalmente, en Colombia como en cualquier país del mundo, existen reglas formales que delimitan estas tres etapas del proceso, y que de igual forma repercuten en los resultados alcanzados, pero sobre todo, la normatividad o reglas de juego que regulan a los actores, determinan de forma directa los incentivos que cada jugador pone sobre la mesa al momento de tomar las decisiones presupuestales<sup>1</sup>.

El presupuesto público tiene como uno de sus fines el de redistribuir los recursos para mejorar el bienestar social entre la población, priorizando a la que se considera vulnerable. De otro lado, las instituciones existen en la economía para ajustar lo que el mercado por sí solo no puede hacer. Por lo tanto, el presupuesto público se formula bajo la priorización de programas y proyectos que pueden o se espera redunden en el desarrollo social y económico del país.

Los fines de la Política Económica deben articularse con el presupuesto público. Por ello se deben prever mecanismos que permitan controlar o evitar la desviación en el uso y asignación del presupuesto, procurando alcanzar los resultados planeados. De igual forma, se espera que esté articulado con la estabilidad de precios, la

---

<sup>1</sup> En la mayoría de la literatura relacionada con presupuestación, incluyen dentro del proceso etapas adicionales relacionadas con el seguimiento y la evaluación, esta investigación se limita a revisar este proceso solo en sus primeras tres etapas.

redistribución del ingreso, el pleno empleo, crecimiento económico y calidad de vida de la ciudadanía en general.

Teniendo en cuenta las premisas anteriores, esta investigación pretende hacer un análisis teórico del proceso de Presupuestación para Colombia, revisando detenidamente el esquema bajo el cual se formula, se aprueba y se ejecuta, especialmente a partir de las reformas que se han establecido desde la constitución de 1991. Específicamente, se quiere caracterizar una de las etapas de este proceso bajo un modelo de principal - agente, teniendo en cuenta los incentivos que tienen cada uno de los agentes que participan, de forma que se pueda responder a la pregunta si ¿En Colombia con el esquema actual que delimita el proceso presupuestal y los actores que participan es posible alcanzar los resultados que efectivamente se propusieron?, o ¿cómo controlar que así se sea?, de forma que se pueda proponer un mecanismo de incentivos idóneo que induzca a los jugadores a optar por decisiones que repercutan en un mejor resultado frente al obtenido anteriormente y de acuerdo a lo esperado con base en la programación de metas y recursos.

De acuerdo a la evidencia empírica se demostró que la gestión pública de los países del mundo no estaba respondiendo a las necesidades de las economías, pero sobre todo, se observó que el proceso presupuestal no lograba los objetivos propuestos, o incluso, que en muchos casos su formulación se hiciera de forma inercial en la mayoría de sus partidas o programas presupuestales lo que no respondía a ningún tipo de planeación desde la política pública.

A partir de los años 80 se empieza a hablar de la nueva gestión pública, entendida como formas más eficientes de gerenciar y medir la gestión. Con esta nueva corriente de administración pública, se dio inicio a lo que hoy en día organizaciones como el

Banco Mundial promueve en los países en desarrollo: Presupuestación por Resultados<sup>2</sup>.

Para abordar el problema de esta investigación, en la primera parte se hace una revisión de los antecedentes y del esquema presupuestal actual para Colombia, posteriormente, se ilustran dos casos exitosos en presupuestación por resultados, el caso de Nueva Zelanda, el cual es de gran relevancia para esta investigación en la medida que se ha desarrollado desde una perspectiva de Principal-Agente; y el caso de Chile, un país que presenta mayores similitudes con Colombia y que ha sido pionero en el mundo frente a los avances en el tema presupuestal.

Seguidamente, en el tercer capítulo de esta tesis se hace la caracterización del proceso presupuestal, con los actores, limitaciones, y principales aspectos observados en el desarrollo de cada una de sus etapas, permitiendo así establecer cuál de las etapas es la que se considera para Colombia la más adecuada para implementar un mecanismo de incentivos en términos teóricos. Y finalmente, en el último capítulo, de conformidad con la literatura relacionada se expone un mecanismo de incentivos que teniendo en cuenta el capítulo anterior es el que más se ajusta a la etapa escogida y se considera viable en términos teóricos.

---

<sup>2</sup> Arellano, D. y Ramírez, E. (2004) Performance Based Budget in Latin American Context: An Analysis of the Recent Reforms on the Budgetary Systems of Brazil, Chile, Colombia, and Mexico. Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE. Documentos de Trabajo, No. 143.





# **1. Capítulo: Antecedentes y esquema institucional del proceso presupuestal para Colombia**

El presupuesto público de un país es en sí mismo un mecanismo del Estado para atender las prioridades por las cuales un gobierno es elegido, de igual forma, puede verse como un instrumento de equidad. En ese sentido el presupuesto debe representar las principales necesidades de la población, y de ser así podría considerarse como un mecanismo de equidad y de representatividad para el país (Cárdenas, Mejía y Olivera, 2007). Es por esto que el proceso presupuestal, la normatividad que lo rige, los actores que participan, cobran gran importancia desde la perspectiva económica y social de toda nación.

Este capítulo pretende mostrar los aspectos más relevantes que han marcado la forma como se ha construido y desarrollado el proceso presupuestal en Colombia visto desde sus antecedentes, para posteriormente ilustrar el esquema por el cual es determinado, esto de conformidad con la normatividad que lo rige, los cambios importantes que se han dado a lo largo de los últimos años, que han motivado estos ajustes, pero sobre todo, se hace énfasis en los actores que participan, los intereses que priman en cada una de las etapas de este proceso, y se procura entender la dinámica en la que el presupuesto se consolida y ejecuta teniendo en cuenta las limitantes a las que se enfrentan los actores y el proceso en sí mismo.

## **1.1 Antecedentes y cambios más relevantes en el presupuesto público nacional**

Entendiendo este proceso en tres grandes etapas: formulación, aprobación y ejecución, se debe partir de la identificación de las reglas de juego formales que toman lugar en estas etapas y que rigen el comportamiento de los actores junto a sus intereses, la interacción, lo que en últimas se refleja en las prácticas reales y la definición del presupuesto para cada vigencia<sup>3</sup>.

Básicamente, este numeral del capítulo tiene como propósito indagar en los principales cambios y resultados de la política fiscal, ver como estos son o no atribuibles a las reformas institucionales que regulan el proceso presupuestal, especialmente luego de la Constitución de 1991.

Se analiza el proceso presupuestal como una relación contractual de tipo Principal Agente. Siendo la Sociedad Civil el Principal y el Gobierno el Agente. Se observa como en el proceso presupuestal los agentes que interactúan en sus diferentes etapas son en muchos casos las instituciones políticas (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2005), las cuales moldean los intereses de los actores políticos afectando el resultado al finalizar cada vigencia o año sobre el cual se define y ejecuta el presupuesto nacional. De la misma forma, es necesario entender las inflexibilidades o rigideces que surgen y que sin lugar a dudas son las responsables en muchos casos de los pobres resultados de la política fiscal del país a lo largo de los años como se ilustrará con mayor detalle en este apartado.

Para no ir tan lejos en la historia, y entender el punto actual del proceso presupuestal colombiano, la normatividad que se ha dispuesto frente al tema cobra relevancia a

---

<sup>3</sup> Echeverry, J.C., Fergusson L. y Querubín P. (2004), "La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal". Documento CEDE 2004-1, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

partir del decreto 164 de 1950, por medio del cual se da vida a la Dirección de Presupuesto y se le asigna la función de elaborar la propuesta, la administración y ejecución del presupuesto general de la nación. En la actualidad esta Dirección está en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Posteriormente, 14 años después se definió que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) sería el encargado del Presupuesto de inversión, específicamente de su elaboración. Luego en 1973 se estableció por medio del decreto 294 un nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), y se le dio al DNP la función de asignar los recursos de inversión del presupuesto nacional, todo esto en coordinación con el MHCP para no ir en contravía de los techos establecidos por este último ente.

Ya en 1989 se reformó el EOP a través de la Ley 38 por la cual se dio autonomía a los Ministerios de ser los ejecutores del Presupuesto y se hizo la introducción de los PAC (Programa Anual de Caja) los cuales designan el tope máximo anual y dieron flexibilidad a las entidades de programar el presupuesto dentro de estos topes (Alarcón, 2004). Esta reforma presupuestal estableció la compatibilidad del PAC con recursos de crédito externo e interno y con las metas de la política monetaria y cambiaria por medio del Plan Financiero (Ayala y Perotti, 2005).

También por medio esta Ley se estableció el BPIN (Banco de Proyectos de Inversión) y el CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal). Precisamente en el Artículo 68 de esta Ley se instauró en el EOP que los proyectos de inversión debían inscribirse en el BPIN antes de su ejecución pero no antes de su aprobación, lo cual, no garantiza que todo proyecto de inversión tenga una evaluación Ex - Ante, aspecto que genera en el proceso presupuestal colombiano un vacío, en la medida que no se garantiza completamente su viabilidad financiera y la importancia para el logro de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la orientación de los gastos de inversión bajo una perspectiva de mediano plazo.

---

Lo anterior, deja abierta la posibilidad de que el Congreso apruebe proyectos que no han sido evaluados por el órgano competente, por lo que el BPIN se ha convertido meramente en un trámite presupuestal que debilita las iniciativas del PND (Ayala, 2001) y que va en contravía de su propósito de mejorar la calidad y eficiencia del gasto público (Hommes, 1996).

Por su parte el CONFIS analiza el proceso de programación y ejecución del presupuesto, y sirve como instancia adicional del MHCP, Departamento Nacional de Planeación y otras entidades para establecer de mejor manera las responsabilidades de los entes que participan en este proceso. Es importante destacar que es el CONFIS quien tiene la potestad de crear las vigencias futuras, por encima del poder legislativo o de cualquier otra instancia del ejecutivo, allí radica su poder y preponderancia dentro de este proceso.

Continuando con la revisión de la normatividad, durante la última década se creó la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) por medio de la Ley 819 de 2003. Esta ley busca fortalecer la disciplina y sostenibilidad de las finanzas públicas<sup>4</sup>. Básicamente el MFMP debe contener el Plan Financiero para la siguiente vigencia; las metas de superávit primario del Sector Público No Financiero (SPNF) ajustadas a diez años, con la meta definitiva de vigencia futura del siguiente año fiscal y la indicativa de los otros 9 años; informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia previa; programa macroeconómico plurianual; evaluación de las principales actividades cuasi-fiscales del sector público, estimación del costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia

---

<sup>4</sup> Cárdenas, M., Mejía, C. y Olivera, M., (2007), "La Economía Política del proceso presupuestal: El caso Colombia". Documento Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento regional de operaciones 3 (re3) Serie de estudios de país Documento de trabajo, Fedesarrollo.

fiscal anterior así como el costo fiscal de las exenciones y deducciones tributarias y; relación de los pasivos contingentes de la Nación.

### **1.1.1 Limitaciones**

Para poder establecer de la mejor manera el modelo de principal – agente que describa el proceso presupuestal en una de sus tres etapas, es necesario reconocer las principales limitaciones que se tienen a partir de la normatividad existente alrededor de los actores que participan en las fases de este proceso.

Colombia es un país que ha evolucionado normativamente como se observó en el primer apartado de este capítulo. Sus principales cambios se dieron por la necesidad que se observaba de tener un proceso presupuestal que respondiera con mayor legitimidad a la realidad de las entidades y de los actores del mismo. No obstante, internacionalmente, Colombia es un país que en términos generales es reconocido por tener un sistema normativo extenso en algunos casos, y que para el caso presupuestal, no es del todo eficiente en la medida que tiene vacíos normativos que permiten que ciertos actores puedan pasar por altos ciertas instancias públicas que se diseñaron con el propósito de garantizar que el proceso tuviera algún tipo de mejora en su implementación, como se observó en el caso del Banco de Proyectos BPIN.

Estas limitaciones o inflexibilidades del proceso presupuestal Colombiano condicionan los resultados del proceso presupuestal (Cárdenas et al. 2007), el Fondo Monetario Internacional (FMI) consideró en el año 2004 que Colombia tenía un gran porcentaje de gastos predeterminados (81%), frente al 60% en Argentina, 45% en Costa Rica y 1% en Perú.

De otro lado, el mismo Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estimó que cerca del 95% del presupuesto del gobierno central es inflexible, lo que responde a que la

inversión y los gastos generales son los únicos rubros donde existe, si se puede decir, algún tipo de ajuste. Incluso, a partir de 1996 el rubro de ajuste en el presupuesto para el gobierno nacional central ha sido el de inversión y no los gastos de funcionamiento, de acuerdo a la información presupuestal.

En algunos casos es posible que las inflexibilidades del presupuesto se justifiquen, en la medida que protegen o garantizan que ciertas áreas del gasto público tengan algún tipo de estabilidad, lo que se requiere para el funcionamiento de las instituciones públicas y entidades técnicas del orden nacional, para que estas no dependan de los ciclos políticos y electorales.

No obstante esta aproximación a la realidad presupuestal en Colombia es entendible, también es cierto que el proceso presupuestal no está diseñado con el propósito de ser eficiente, como si se hace en las entidades privadas, en donde los intereses de los actores que la manejan convergen más fácilmente. Es decir, las entidades públicas no tienden a invertir tiempo y recursos en revisar su gestión periódicamente, ni en detectar seguidamente si la planta de personal, y los bienes y procesos internos reflejan las necesidades de servicio que demanda la ciudadanía, y por ello este tipo de gasto, el de funcionamiento se proyecta casi que de manera inercial en el sector público.

Con base en lo anterior se observa como el gobierno nacional, no ha hecho ejercicios juiciosos de planeación estratégica, junto a ejercicios de mejora en el servicio y eficiencia en los procesos, donde incluso en algunos casos se han visto trámites dispendiosos que no generan sino costos tanto para la entidad que lo ofrece como para el ciudadano que lo necesita, que algunos casos es la misma entidad.

Este aspecto, deja ver que muchas veces, los líderes de las entidades no priorizan dentro de su agenda de gestión, la revisión del adecuado funcionamiento de la entidad, sino que se centran en cumplir con los compromisos del gobierno en turno, asumiendo tal vez, que la planta de personal, los procesos existentes y los recursos

invertidos, son los adecuados para tal fin. Incluso, en los últimos años se ha hecho la observación que en Colombia, el número de contratistas que apoyan la gestión de la entidad en varios proyectos, se ha venido incrementando a tal punto que se ha llegado a hablar de nómina paralela en algunas entidades del orden central.

Sólo este hecho muestra como las entidades no tienen la capacidad de ajustar sus recursos de forma rápida a las necesidades o demandas ocasionadas por los servicios o productos que se están demandando en su momento. Lo que fácilmente se entiende como una rigidez al presupuesto en últimas.

En general, las inflexibilidades pueden ser entonces, producto de la captura de rentas por parte de grupos de interés y que por lo tanto, van en contravía de la representatividad del gasto público y de su eficiencia, (Cárdenas et al, 2007).

De acuerdo con Cárdenas et al. (2005), en Colombia este fenómeno está relacionado también con los cambios en las instituciones políticas que aumentaron la competencia, rotación y fragmentación en el Congreso, lo que en últimas favorece la adopción de reglas que tienden a ser inflexibles y que surge como la dificultad a cooperar, y que resulta en una estrategia de imposibilitar la modificación de normas, derivado así en el entorpecimiento de la adecuada ejecución de recursos y la gestión eficiente en las entidades públicas, lo que en últimas se ve reflejado en el presupuesto público nacional.

La explicación anterior se puede analizar desde la teoría de la tragedia de los comunes. En la medida que cada grupo que introduce una inflexibilidad no asume el costo fiscal que representa para la sociedad en general, sacrificándose el bienestar general por el de un grupo en particular.

La Constitución Colombiana de 1991, introdujo algunas inflexibilidades sobre las finanzas públicas. La más notable de todas se incluyó con el artículo 350, en el cual se dice que “La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto con los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación... el presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”.

Esta norma introduce el inconveniente de que no precisó la definición de gasto público social, y que en la práctica ha quedado en decisión del Congreso, favoreciendo definiciones en algunos casos laxas o amplias para beneficio de ciertos grupos de interés (Echeverry, Fergusson y Querubín, 2004). Puntualmente, en el Decreto Ley 111 de 1996, “se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”.

Es por la definición anterior que se han generado un sinnúmero de interpretaciones al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, ocasionando en últimas la inclusión de varios proyectos de inversión en el presupuesto nacional en Colombia y repercutiendo en una mayor necesidad de financiación en varias vigencias.

Otro aspecto importante que ha puesto rigidez en el presupuesto, es el de las transferencias territoriales. Mediante el artículo 356 de la Constitución se estableció que las transferencias fiscales del Gobierno Nacional central a los departamentos “aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la



nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado<sup>5</sup>”.

En el mismo sentido se dispuso que la “participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento de 1993 hasta alcanzar el 22% como mínimo en el año 2002”. Frente a estos particulares, es importante destacar que el Acto Legislativo 01 de 2001 desligó temporalmente las transferencias territoriales de los ingresos corrientes, al estipular que durante el periodo 2002-2008 el nivel de las transferencias estaría acorde al nivel de la inflación más un porcentaje adicional escalonado en un 2% para los primeros cuatro años, y de 2,5% para los últimos 3 años.

De otro lado, por medio del artículo 359 de la Constitución se eliminaron las llamadas rentas de destinación específica. No obstante, se contemplaron tres excepciones: las participaciones previstas a en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios; las destinadas a inversión social y; las que con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

Este artículo no logró lo que se pretendía con su implementación, en la medida que el resultado observado fue sin duda similar al artículo 350, favoreciendo un monto significativo de rubros presupuestales con propósitos sociales.

### **1.1.2 Vigencias Futuras**

Esta es quizás una de las limitaciones más importantes que existe actualmente en el presupuesto colombiano. Básicamente su limitación surge a partir de que el ejecutivo compromete gasto de inversión a mediano plazo, lo que se hace, como se

---

<sup>5</sup> Educación y Salud.

mencionó en previamente, a través del CONFIS. Las vigencias futuras se traducen en apropiaciones efectivas, por encima de la voluntad del Congreso o de otras normas. Sin embargo, se consideran como un mecanismo idóneo para la culminación de proyectos de inversión en infraestructura, lo que en los últimos años ha sido el principal motivo de su inclusión en el presupuesto colombiano. Indudablemente, esto impacta negativamente en la adaptabilidad del presupuesto.

En síntesis la propagación de inflexibilidades en el presupuesto público es la principal explicación de los resultados de la política fiscal a partir de la Constitución de 1991.

## **1.2 El Proceso Presupuestal en Colombia**

En aras de analizar el proceso presupuestal en Colombia, se describe el proceso presupuestal desde tres diferentes estadios o etapas: la formulación o planeación, la aprobación y, la ejecución del mismo.

### **1.2.1 Formulación o planeación**

Es a partir de la Constitución de 1991 que se introduce en Colombia en el proceso presupuestal un aspecto bien importante: el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual es el eje sobre el cual los gobiernos priorizan diferentes políticas a desarrollar durante el periodo de gobierno.

El PND es o debe ser el primer estadio sobre el cual se hace la formulación del presupuesto nacional. Sin embargo es importante destacar que en Colombia la vigencia fiscal no inicia con la posesión del Presidente de la República, es decir con el inicio del gobierno. Puntualmente, el 7 de agosto inicia el año de gobierno, mientras que el año fiscal inicia en enero de cada año. Esta disparidad no es muchas veces

mencionada, pero es un aspecto que debería ser analizado con amplitud, en la medida que el ejecutivo que entra a liderar debe esperar un tiempo para poder programar en el presupuesto los temas que priorizaron en su plan de gobierno que se ve reflejado en el PND.

El PND debe incluir objetivos y estrategias sectoriales de mediano plazo, además debe contemplar un Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para los cuatro años de gobierno junto a las proyecciones de su financiación. El PPI debe definir y describir todos los programas y subprogramas de gasto público, sus objetivos, y los indicadores necesarios para evaluarlos (Cárdenas et al. 2007).

El nuevo gobierno inicia en agosto 7 del año e inicia con la preparación del PND y del PPI los cuales debe presentar para su discusión y aprobación en el Congreso, quienes tienen tres meses para aprobarlo y convertirlo en Ley.

El presupuesto anual colombiano debe formularse teniendo en cuenta las prioridades definidas en el PND, como se mencionó anteriormente. Lo cual está contemplado en la ley del EOP que regula las fases del proceso presupuestal. Para la fase de formulación del presupuesto se deben contemplar tres documentos: El Plan Financiero que es preparado por el MHCP y debe incluir las proyecciones anuales de ingresos, gastos, déficit y las formas de financiación, y debe ser consistente con los objetivos macroeconómicos<sup>6</sup>. El segundo documento es el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) incluye los proyectos de inversión y es preparado por el Departamento Nacional de Planeación. El tercer documento es el ya mencionado Proyecto de Ley de Presupuesto, el cual es preparado por el MHCP luego de que los dos documentos anteriores sean aprobados en primera instancia por el CONFIS y

---

<sup>6</sup> Es decir, debe tener en cuenta la restricción presupuestal y ser sostenible con base en las finanzas públicas del país.

luego por el CONPES, para finalmente ser todos presentados para aprobación ante el Congreso<sup>7</sup>.

### **1.2.2 Aprobación**

Previo a esta fase el ejecutivo debe presentar para discusión ante el Congreso el anteproyecto de presupuesto, lo que debe hacerse en la primera semana de abril, para posteriormente presentar el proyecto de ley definitivo durante los primeros 10 días del año legislativo que inicia el 20 de julio.

El proyecto de ley es discutido en primera instancia por las comisiones terceras y cuartas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes de manera conjunta, y se debate sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos, lo cual debe finalizar antes del 15 de septiembre. En el segundo debate que concluye antes del 25 de septiembre las comisiones económicas solo pueden ajustar la composición del presupuesto. Posteriormente, a partir del 1ro de octubre y antes del 20 del mismo mes se da la discusión final en sesiones plenarias ya sean de manera conjunta o separada entre el Senado y la Cámara, para afinar o modificar la composición del presupuesto. El artículo 349 de la Constitución establece que “los cálculos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo<sup>8</sup>”.

Es importante destacar que si el Congreso no aprueba la propuesta presentada por el ejecutivo, dicha propuesta se convierte en ley. Sí el ejecutivo no presenta una

---

<sup>7</sup> Cardenas et al (2007).

<sup>8</sup> Por esto los ajustes que el Congreso quiera incluir en el presupuesto se deben llevar al ejecutivo para su aval por medio de las Cartas de modificación.

propuesta de presupuesto, el presupuesto aprobado la vigencia anterior se convierte en ley, como mencionan Cárdenas et al (2007), esta figura fortalece en últimas la posición del ejecutivo durante el proceso presupuestal.

### **1.2.3 Ejecución**

Esta etapa inicia el primero de enero del año. Etapa en la que se destaca al MHCP como principal actor, al ser el encargado de controlar mensualmente la ejecución del presupuesto a través del PAC (Programa Anual de Caja). Durante esta fase del proceso presupuestal se pueden hacer ajustes en el presupuesto de las entidades.

En primera medida, las entidades pueden reducir o aplazar por decreto las apropiaciones presupuestales si los ingresos se encuentran por debajo de sus metas proyectadas, lo que también puede ocurrir por la programación macroeconómica o porque la entidad está ejecutando el presupuesto apropiado por debajo del nivel esperado. Por esto, el MHCP puede expedir un decreto de aplazamiento o recorte previo concepto del Consejo de Ministros, lo que se refleja en la modificación del PAC. Otro tipo de modificación del presupuesto ocurre cuando se quiere aumentar el monto y financiación del gasto, para esto el MHCP puede presentar al Congreso una propuesta de adición presupuestal.

En tercera medida, se puede ajustar el presupuesto mediante traslados presupuestales, en este caso la entidad ejecutora solicita al MHCP la transferencia de recursos de un rubro a otro, siempre y cuando estos tengan la misma clasificación de cuenta en el PAC para los casos de funcionamiento y deuda. No obstante, para el caso de gastos de inversión, estos ajustes se deben siempre realizar por decreto, se debe tramitar como un proyecto de ley ante el Congreso.



## **2. Capítulo: Presupuestación por resultados: análisis y casos exitosos**

Los presupuestos públicos están estrechamente ligados a aspectos políticos, técnicos y de tipo administrativo afectando el propósito de asignar efectivamente los recursos hacia los proyectos prioritarios y metas nacionales, repercutiendo incluso en la transparencia de la gestión del Gobierno.

En Colombia se han dado avances hacia un proceso presupuestal estructurado con visión de mediano plazo. No obstante, en diferentes estudios realizados por organismos como el Banco Mundial se ha señalado que la asignación presupuestal no es eficiente. De acuerdo con lo anterior, es importante en aras del propósito de esta investigación, incluir y analizar el proceso presupuestal colombiano desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP), puntualmente la presupuestación por resultados.

### **2.1 Presupuestación por Resultados**

Existen La presupuestación por resultados es la vinculación entre los resultados y los recursos presupuestales, es vista como un mecanismo de buenos resultados. A través de la presupuestación se logra canalizar los recursos hacia las prioridades estratégicamente definidas por el gobierno electo.

Un proceso presupuestal por resultados, busca la construcción de una administración pública más eficiente.

## 2.2 Presupuesto Público

El presupuesto público es un instrumento que refleja con más claridad las fuerzas que interactúan en la construcción política y social de un país. Se puede ver como una herramienta de carácter político en la que se traducen formalmente los acuerdos establecidos entre los grupos de interés. Además se puede ver como un mecanismo de distribución. Es por lo anterior que en la economía política de este proceso se identifican problemas como su falta de eficiencia y que en muchos casos no es medible, lo que afecta directamente los resultados obtenidos.

Wildavsky (1998) define al presupuesto público como el eje central de la actividad o quehacer de un gobierno, ya que por medio de este se reflejan los diferentes acuerdos establecidos con los grupos de interés de una nación. Es la cantidad de fuerzas que interactúan a lo largo del proceso presupuestal, red de relaciones sociales, políticas y legales, lo que hacen que este proceso se compleje por lo que no puede verse desde una única perspectiva.

Las preguntas que se deben formular los tomadores de decisiones o Stakeholders es como se puede lograr un consenso, como construir un presupuesto que refleje verdaderamente los requerimientos de los individuos de una sociedad y más aún cómo hacerlo de forma que se minimice el conflicto entre los diferentes intereses que intervienen<sup>9</sup>.

De acuerdo con Petrei (1997) el presupuesto es el resultado de un conjunto de fuerzas políticas basadas en relaciones de intercambio voluntario entre los individuos, luego el presupuesto es el resultado de las decisiones colectivas.

---

<sup>9</sup> Zuluaga, L.M., Azuero, F., (2009), El presupuesto por resultados: un modelo para Colombia. Universidad de los Andes. Facultad de Administración



La teoría de las decisiones colectivas dice que existe una serie de fuerzas en el mercado político que son las que determinan la composición del presupuesto (individuos), quienes por medio del voto deciden a quien darle el poder de decisión (políticos), aquellos que ofrecen al público ideas o promesas que recaen sobre la determinación del presupuesto y su uso. En ese sentido pueden desviar la decisión colectiva.

De otro lado Wildavsky (1998) dice que el presupuesto puede ser visto como un contrato donde el ejecutivo y el legislativo acuerdan ofrecer unos fondos, de acuerdo con unas condiciones particulares y las agencias estatales acuerdan gastarlos de la forma definida.

Las entidades presupuestales no pueden actuar por si solas, existen para dar congruencia técnica al proceso. En el presupuesto confluyen gran cantidad de intereses, luego su definición no se puede desligar de la forma como una nación está organizada, de la forma como sus agencias interactúan, de la manera como se dan sus procesos políticos. Por eso cualquier análisis que se haga del presupuesto debe incorporar los aspectos políticos.

El presupuesto debe articularse con los fines de la política económica por su impacto sobre esta y en últimas sobre el bienestar general. Los fines de la política económica de acuerdo con Petrei (1997) son: eficiencia, estabilidad de precios, redistribución del ingreso, pleno empleo, equilibrio de las cuentas externas, crecimiento económico y calidad de vida.

Por ello, la asignación del presupuesto debe hacerse buscando que sea lo más eficiente posible, manteniendo congruencia con la política fiscal definida, pero sobre todo en pro del bienestar colectivo y no el particular.

Para Schick (2005) la estructura del sistema presupuestal, en países emergentes, tiene un alto impacto en su desarrollo y en el cumplimiento de los objetivos

nacionales, ya que el presupuesto determina el horizonte de inversión de los gobiernos y marca las pautas acerca de las prioridades nacionales en términos de progreso social y económico.

Adicionalmente consideraba que las prácticas reales de la preparación de presupuestos se desvían de los procedimientos sólidos que han adoptado los países en desarrollo. Por ello es importante ver en la práctica como se ha desarrollado el proceso presupuestal en cada una de sus etapas, aspecto que se abordará en el siguiente capítulo.

De conformidad con estos análisis, se debe entonces ahora ver como el objeto de la Nueva Gestión Pública (NGP) es la de generar formas de gobierno, instituciones donde la eficiencia sea el objeto principal, que generen indicadores que digan a los Stakeholders que tan bien se están asignando los recursos, como esto está mejorando las condiciones de vida de los ciudadanos, como las decisiones contribuyen a la asignación de ambientes adecuados para la inversión, como el Estado está contribuyendo al desarrollo de las capacidades de los individuos y, procurando la construcción de su ventaja competitiva para garantizar el progreso y desarrollo de la ciudadanía en general.

La construcción de mecanismos efectivos de gestión pública requiere de una democracia exigente, lo que significa una sociedad bien informada sobre las acciones del Estado, para así ejercer un control político. También es importante establecer el impacto de las políticas públicas en la sociedad y el grado como el Estado está respondiendo a las demandas de los ciudadanos y al bienestar general.

Estos aspectos son los que se deben contemplar para entender la importancia del proceso presupuestal en cualquier gobierno y país, y más aún, ver que existe ya un mecanismo por el cual se está abordando la problemática que existe frente a la falta

de representatividad de este proceso y de su distanciamiento con su propósito de que sea un medio de redistribución de ingresos y de democratización de los recursos.

## **2.3 Casos Exitosos de Presupuestación por Resultados**

A partir de las experiencias de diferentes países en la implementación de sistemas de Nueva Gerencia Pública (NGP), puntualmente en el proceso presupuestal se pueden destacar dos casos de gran preponderancia para el análisis requerido en esta investigación. El primero de ellos es el caso de Nueva Zelanda, país que sobresale del resto en la medida que fue el primero en implementar un sistema de presupuesto por resultados en el mundo. Y en segunda medida tenemos a Chile, que es el país pionero de Latinoamérica en implementarlo y que ha sido catalogada como un claro ejemplo de una buena gestión pública a nivel mundial.

### **2.3.1 Nueva Zelanda**

De País miembro de la OECD, que adoptó reformas estatales con el fin de introducir principios de mercado en la gestión pública al incorporar un sistema de incentivos para dicho fin, el cual es considerado el pionero en la implementación de sistemas basados en resultados, lo que hizo desde finales de la década de los ochenta.

El sistema de presupuestación por resultados de Nueva Zelanda funciona teniendo en cuenta que es un país con gobierno parlamentario y que es una monarquía constitucional. En Nueva Zelanda, los Ministerios son los responsables de diseñar políticas y de los resultados de estas, pero la ejecución de los recursos se hace por medio de agencias que son dirigidas por gerentes que responden a metas e incentivos en su gestión.

Básicamente la gestión pública de Nueva Zelanda ha mostrado preferencia por una mayor cantidad de ministerios con funciones muy específicas y división de funciones

---

entre la formulación de políticas, la prestación de servicios y la adquisición de insumos, Petrei (1997).

Lo que se destaca de este modelo de gestión pública es que las empresas del gobierno son autónomas y tienen un vínculo de tipo Principal – Agente con el Estado. Este vínculo nace con un proceso de renovación de la administración pública que inició en 1984, al introducir incentivos para evitar el comportamiento oportunista de los funcionarios públicos con respecto a la información privilegiada que poseen, en este sentido la gestión pública asumió desde entonces un comportamiento casi de tipo privado. Las empresas estatales operan como si pertenecieran al sector privado, no obstante donde el principal accionista es el Estado, pero tiene requerimientos precisos sobre los resultados que deben ejecutar.

El sistema funciona de forma tal que se definieron responsabilidades directas en cada nivel, de tal manera que los Ministerios deben preocuparse por los resultados de las políticas, los gerentes de las agencias por el logro de las metas definidas por los ministros y las unidades de los programas por la provisión de los insumos requeridos para el producto final<sup>10</sup>.

Este sistema de agenciamiento, con formas contractuales de incentivos a la gestión eficiente, está estrechamente relacionado con el nivel de cumplimiento y con la responsabilidad de rendir cuentas sobre la gestión pública realizada ante la ciudadanía en general.

Los Ministerios asignan el presupuesto teniendo en cuenta los objetivos de política y deciden sobre el enfoque de los esfuerzos para el logro de las metas propuestas, específicamente pagan por productos específicos que les entregan los diferentes departamentos de las agencias gubernamentales y estos últimos establecen los

---

<sup>10</sup> Ibid.

productos y servicios necesarios (insumos) requeridos, los cuales son adquiridos al interior del gobierno o con el sector privado. Este aspecto es el que genera incentivos para que el sector público se comporte de forma competitiva, ofreciendo servicios y productos competitivos con el sector privado, lo que es un claro incentivo de eficiencia.

Los incentivos que se trazan en este sistema no son solo de tipo monetario, los agentes que aquí interactúan son motivados con el reconocimiento profesional, lo que repercute en su horizonte laboral. De otro lado, los ministerios tienen la responsabilidad pública de vigilar el contrato que suscribieron con los gerentes, es decir, tienen un compromiso sobre el desempeño del gerente.

El proceso presupuestal en Nueva Zelanda comienza un año antes del año fiscal aproximadamente, lo que se hace con la definición de las estrategias y los objetivos de cada ministerio para un horizonte de 3 años, de acuerdo con la información reportada por las agencias ejecutoras y con la revisión que hace el Ministerio de Finanzas con el gabinete ministerial.

Posteriormente, los responsables de proveer los servicios y productos, preparan los borradores de presupuesto para el año siguiente y revisan la información de los dos años siguientes, y definen acuerdos de contratación e indicadores de medición de resultados. A la par, el Tesoro Nacional debe publicar el informe con la actualización de las proyecciones fiscales y económicas para los tres años siguientes.

Seguidamente, cuatro meses antes del inicio del año fiscal en cuestión, se publica el informe de política presupuestaria en el que están las intenciones fiscales de corto plazo y los objetivos y prioridades del presupuesto, sobre las cuales el gabinete prepara y revisa los topes de gastos para los tres periodos y define así el presupuesto. Tres meses después del año fiscal se da a lugar a la Ley de apropiaciones en la que se detalla la distribución del presupuesto. La Cámara de Representantes puede

proponer cambios al presupuesto aprobado, incluso después de que ha iniciado su ejecución, pero el ejecutivo puede vetar la propuesta si son cambios significativos.

Como dato relevante las asignaciones presupuestarias no son de tipo inercial año tras año, con aumentos sucesivos, los aumentos de los precios deben ser absorbidos por los programas, acá se genera la eficiencia del sistema en un segundo nivel.

### **2.3.2 Chile**

El sistema de presupuestación por resultados de Chile se hace mediante el desarrollo de herramientas presupuestales y de gestión que promueven la transparencia y la eficiencia en la asignación de recursos a las diferentes entidades, proyectos y programas. Este sistema está orientado a los resultados, el cual ha evolucionado gradualmente a partir de los años noventa, consolidándose en el año dos mil. El enfoque del sistema es el de controlar la gestión, de forma que se pueda obtener información del desempeño y procurar así establecer prácticas que mejoren la calidad del proceso mediante el gasto.

El sistema integra los siguientes elementos<sup>11</sup>:

- **Evaluaciones de los programas**

Se centran en identificar los objetivos de los programas y luego determinar si la ejecución respondió a los objetivos esperados con base en el diseño realizado. Este se implementó desde el año 1997, con el fin de contar con información que apoye la gestión de los programas públicos, teniendo en cuenta los resultados de la asignación de recursos realizada.

---

<sup>11</sup> Ibid

Se establecen paneles de expertos, universidades o consultores, quienes son contratados mediante concurso público para que realicen las evaluaciones de los programas priorizados para dicho fin. Estas evaluaciones son posteriormente analizadas por el Congreso y por las entidades o instituciones públicas responsables de la toma de decisiones del programa respectivo. La evaluación incluye un estudio sobre la sostenibilidad del programa, recomendaciones para mejorar resultados y su continuidad, esta además se centra en la obtención de información acerca de la eficacia y eficiencia del programa. A partir del año 2000 las recomendaciones de las evaluaciones son estudiadas con el acompañamiento del Ministerio de Hacienda para tener en cuenta las restricciones tanto económicas como legales de su implementación. Básicamente el objetivo es establecer los compromisos institucionales para incorporar dichas recomendaciones.

Posterior a la etapa de evaluación, mediante el seguimiento a los programas se determina el grado de incorporación de las recomendaciones efectuadas previamente.

### ▪ **Indicadores de Gestión**

Por medio de estos se mide el cumplimiento de las metas propuestas por el gobierno (en términos de eficacia, eficiencia economía y calidad del servicio), que están relacionadas de manera directa al presupuesto de cada año y la información que arrojan los indicadores es utilizada para la evaluación de la gestión presupuestaria que hace la Dirección de Presupuesto y que es presentada al Congreso, en el Balance de Gestión Integral (BGI). Adicionalmente, los resultados de los indicadores se toman como base para la elaboración del presupuesto de la siguiente vigencia, los cuales son evaluados en su debido contexto.

Como antecedente en Chile, al inicio de la implementación de los indicadores en este sistema hubo problemas en la medición, pero estos han evolucionado de forma que al hacerse una revisión rigurosa se cuenta actualmente con indicadores más precisos,

---

más de resultados que de productos y proceso. No obstante, se han incorporado indicadores de gestión, permitiendo una mayor articulación de las unidades de gestión y de finanzas, repercutiendo en un fortalecimiento de la gestión interna y en la capacidad de las entidades en la preparación de propuestas de presupuesto<sup>12</sup>.

- **Programas de Mejoramiento de la gestión (PMG)**

Con el inicio de su implementación en 1998, se buscó asociar el cumplimiento de los objetivos de gestión en las entidades públicas con un incentivo monetario para los funcionarios. En el 2001 se definió que los programas de mejoramiento de la gestión de las entidades se debían hacer para objetivos pertinentes, simples y comprensibles, exigentes y comparables, con un proceso participativo, flexible y con un cumplimiento de objetivos verificable.

- **Fondo concursable para el financiamiento de programas e inversiones públicas**

Este es considerado un desarrollo del sistema presupuestal chileno debido a que constituye una evolución en la flexibilidad del sistema y que además permite alinear los resultados con la asignación de recursos, su contribución con el sistema se hace con la mejor distribución de los recursos, disminuyendo el carácter inercial.

Son los ministerios quienes postulan programas nuevos o aquellos existentes pero con algunas ampliaciones o reformulados para que participen por los recursos de este fondo. Básicamente las entidades interesadas en aplicar con programas para ser beneficiarias de este fondo deben diligenciar un formato estándar (metodología de marco lógico), para así posteriormente se haga el análisis de estas iniciativas de forma que sean medianamente comparables, y posteriormente definir los programas a los que se les va asignar estos recursos.

---

<sup>12</sup> Ibid, pagina 33.



Puntualmente, el Ministerio de Planificación Nacional tiene la responsabilidad de revisar y calificar las propuestas entregadas y junto al Ministerio de Hacienda y al Presidente definen este tema. Este esquema ha disminuido en Chile la inercia del presupuesto, y ha mejorado el proceso en términos de eficiencia en la medida que es un incentivo en la competencia por proponer mejores programas con mayores resultados, lo que en últimas es el propósito de un sistema de presupuestación por resultados.

- **Balance de Gestión Integral (BGI)**

Este balance incluye información sobre el desempeño institucional del año anterior, con una especie de diagnóstico de la entidad, principalmente de su marco legal, resultados de la gestión y los retos previstos para el año en curso. La información del Balance de Gestión Integral es la materia prima del proceso de evaluación de la Dirección de Presupuestos en el momento previo a la formulación presupuestaria. Se podría considerar que es como un documento de rendición de cuentas que elaboran las entidades.

Este esquema Chileno de presupuestación por Resultados ha ido madurando en el andar de los años, el Estado ha evolucionado, de forma que las entidades han cambiado y perfeccionado su funcionamiento con una perspectiva de mejoramiento continuo a partir de las experiencias vividas. Adicionalmente, este sistema ha articulado mecanismos de planeación estratégica con el proceso y definición del presupuesto, incorporando un sistema de incentivos con estímulos a las entidades y a los funcionarios, lo que recae en un mayor estímulo sobre la capacidad de gestión de las entidades centralizadas y descentralizadas.



### **3.Capítulo: Caracterización del proceso presupuestal colombiano**

El Proceso Presupuestal en Colombia ha presentado varias modificaciones normativas que se han reflejado en la manera de proceder en sus diferentes etapas como se observó en el primer capítulo. En la actualidad, son tres etapas las que enmarcan este proceso presupuestal: la formulación, la aprobación y la ejecución del presupuesto nacional.

Para realizar la caracterización de este proceso es necesario tener en cuenta los aspectos expuestos en los dos primeros capítulos que orientaron esta investigación. El propósito de este capítulo es el de identificar para cada una de las etapas del proceso presupuestal los agentes y las leyes de las que dependen sus actuaciones y decisiones, lo que en últimas se va a reflejar en los resultados que se obtienen para cada caso.

Las bases legales de las diferentes etapas y procesos del Presupuesto General de la Nación se encuentran contempladas en las disposiciones incluidas en el Título XII, capítulos 3 y 4 de la Constitución Política de la República de Colombia, en las normas consignadas en las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, compiladas en el Decreto 111 de 1996, las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, en los Decretos 568 y 2260 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007, entre otras normas reglamentarias.

### **3.1 Formulación del Presupuesto Nacional**

Esta primera etapa del proceso, cómo se mencionó en el segundo capítulo, inicia con el Plan Nacional de Desarrollo- PND, Plan en el que el gobierno electo expone los objetivos a alcanzar durante los cuatro años de su gestión, y destaca las estrategias y programas por medio de los cuales los va a realizar, convirtiéndose así en el eje de la formulación del Presupuesto del gobierno entrante y de la ejecución de los recursos públicos.

La formulación del presupuesto anual se formaliza con la realización del Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y el Proyecto de Ley de Presupuesto, los cuales a las prioridades del PND.

#### **3.1.1 Plan Financiero**

El Plan Financiero es realizado por el MHCP y contiene las proyecciones anuales de Ingresos, gastos, déficit y las formas de financiación teniendo en cuenta la restricción presupuestal y no ir en contra de la sostenibilidad de las finanzas públicas, siendo consistente con los objetivos macroeconómicos.

#### **3.1.2 Plan Operativo Anual de Inversiones**

De otro lado el POAI es realizado por el Departamento Nacional de Planeación y se hace teniendo en cuenta el Plan Financiero del año en cuestión, al incluir todos los Proyectos de Inversión.

Para su realización, la Dirección de Inversión y Finanzas Públicas – DIFP del DNP, realiza reuniones con los Ministerios y entidades encargadas de ejecutar los recursos de los diferentes proyectos de inversión, para así determinar las necesidades de recursos y posteriormente hacer la priorización de estos y reflejarlo así en este Plan.

Previo a la realización del Proyecto de Ley de Presupuesto, el MHCP y el DNP deben presentar ante el CONFIS los dos Planes mencionados para su aprobación y posteriormente debe hacerlo igualmente frente al CONPES.

Este plan guarda consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo al momento en que se presenta al CONPES.

### **3.1.3 Proyecto de Ley de Presupuesto**

Este proceso concluye con el Proyecto de Ley de Presupuesto que es preparado por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

En toda esta fase de preparación participa el gabinete Ministerial, el cual está conformado por todos los Ministerios y por el DNP, no obstante las decisiones de asignación y priorización de recursos recae sobre el MHCP, puntualmente en la Dirección General de Presupuesto Público Nacional – DGPPN, y en el DNP en la DIFP, para el caso de los recursos de inversión.

El Proyecto de Presupuesto Público de la Nación debe coincidir con las metas del primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo.

### **3.1.4 Descripción de algunos aspectos prácticos de la Formulación**

La etapa de formulación comprende de tres momentos, en los que los actores fundamentales son:

la DGPPN del Ministerio de Hacienda: encargada de preparar el Plan Financiero y consolidar los documentos y presentarlos ante el Congreso para la Aprobación.

La DIFP del DNP: responsable de preparar el Plan Operativo Anual de Inversión, el cual es aprobado en esta etapa por el CONFIS y el CONPES, junto al Plan Financiero.

El Gabinete Ministerial: quienes son convocados de forma particular por el DNP para la definición del POAI.

CONFIS: conformado por el Ministro de Hacienda, quien lo preside, el Director del DNP, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los Directores Generales de Presupuesto General, Crédito Público, Tesoro Nacional y de Impuestos y Aduanas<sup>13</sup>. Este organismo adscrito al MHCP, encargado de dirigir la Política Fiscal y coordinar el Sistema Presupuestal, tiene la responsabilidad de aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero y de analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del POAI.

CONPES<sup>14</sup>: de acuerdo con el Decreto 2148 de 2009 está conformado por el Presidente de la República quien lo dirige, el Vicepresidente de la República, todos los Ministros, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia, el Director del DNP, quien sirve como secretaría técnica, y el Director de Colciencias. Este Consejo tiene la facultad frente al presupuesto de aprobar el plan financiero del sector público y el POAI.

Como se observa en esta primera etapa del proceso presupuestal, los actores que intervienen son todos de la rama ejecutiva, no obstante, son actores que defienden intereses distintos, en la medida que los Ministros con excepción del Ministro de Hacienda, buscan que el presupuesto que se les apropie sea superior al que se les otorgó en la vigencia anterior, principalmente en los montos de inversión, por lo que

---

<sup>13</sup> <http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/politica-fiscal>

<sup>14</sup> Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

justifican mayores rubros para los proyectos y programas de este tipo basados en la necesidad de atender en algunos casos mayor población o en garantizar la permanencia de estos en pro del beneficio social.

Las discusiones en esta primera etapa están orientadas hacia la obtención de mayores rubros por parte de los Ministerios y entidades que se contemplan en el Presupuesto Público Nacional. Y en yuxtaposición se tiene los roles que juegan el MHCP y el DNP, entidades que son de carácter técnico y no tan político que son en últimas las que deciden sobre los rubros a adjudicar a las diferentes entidades, siendo esta última entidad la encargada de definir el presupuesto de inversión, sobre el que más discusión hay en materia política y en resultados alcanzados que justifican su continuidad.

El presupuesto de inversión debe estar orientado a la priorización de objetivos planteados en el PND, por ello, es que como se vio en el segundo capítulo, a partir de la Constitución de 1991 se estableció que el Departamento Nacional de Planeación a su vez debe darle seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los Objetivos del PND, lo que hace por medio del SISMEG.

No obstante es de notar que en el proceso presupuestal colombiano existe una ruptura entre el proceso de formulación del presupuesto y la evaluación adecuada de los diferentes programas y proyectos que se financian de este, en la medida que no se puede decir que exista una formulación que priorice siempre la financiación de los programas y proyectos que tengan el mayor retorno, visto este como la mejora de la población que se está beneficiando.

Vale la pena en este momento preguntarse cómo se acuerda el techo del presupuesto, como se priorizan los programas y proyectos a financiar, y adicionalmente, tratar de ver si en esta primera fase se puedan estar acordando rubros que en se saben benefician a actores políticos que posteriormente lo van a aprobar.

La idea que de este análisis se tiene responde a la racionalidad económica de los agentes que acá intervienen. Básicamente, si una entidad, cualquiera que esta sea, quiere tener una mayor apropiación de recursos va a realizar alianzas políticas con alcaldes, gobernadores que a su vez están vinculados con el Congreso, organismo que en últimas va a aprobar el techo y los rubros del presupuesto público nacional.

Adicionalmente, el CONFIS organismo de carácter más técnico que político puede aprobar un determinado Plan Financiero y POAI, pero posterior a esto, el CONPES puede aprobarlos con algunas modificaciones que surgen no necesariamente de un análisis técnico de sostenibilidad fiscal o partiendo de estudio de eficiencia económica, al buscar el beneficio social por encima del particular.

Esta primera etapa en términos del modelo principal- agente, propósito de este estudio, puede significar un problema de riesgo moral en la medida que los agentes que solicitan los recursos para su posterior ejecución pueden estar aconsejados por el Congreso u otros agentes que entran a decir en las siguientes etapas de este proceso. De igual forma, los entes de carácter técnico más que político, el DNP y el MHCP, al conocer el comportamiento repetido de los agentes ejecutores, pueden de igual forma establecer una estrategia para que ciertas partidas presupuestales sean priorizadas en el Congreso, o ceder para que ciertos rubros sean mayores a los inicialmente programados por ellos, de forma que cuando vaya a ser aprobado por el Congreso sirva para que otras no sean tan altas como las entidades ejecutoras así proponían.

Esto se ve como una estrategia de trade off entre los agentes que acá intervienen, pero en donde se destaca el liderazgo que tienen el MHCP y el DNP tanto al inicio del proceso como al final siendo miembros del CONFIS y CONPES.



## **3.2 Aprobación del Presupuesto Público Nacional**

Antes de la primera semana del mes de abril, el MHCP recibe de parte de las entidades que componen el PGN el anteproyecto de presupuesto<sup>15</sup> para su consolidación y ajuste, y así posteriormente remitir el Anteproyecto del PGN al Congreso.

Posteriormente como se ilustró en el numeral anterior de este capítulo, el MHCP someterá a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Presupuesto General de la Nación y su informe económico, en los días primeros días de las sesiones ordinarias de ese cuerpo legislativo<sup>16</sup>.

### **3.2.1 Primer Debate: monto presupuestal**

Esta etapa inicia con el debate conjunto de las Comisiones tercera y cuarta del Senado y Cámara de Representantes frente al monto definitivo del presupuesto de gastos, lo que se debe definir antes del 15 de septiembre.

### **3.2.2 Segundo Debate y debate final: Composición del presupuesto**

Seguidamente estas Comisiones económicas debaten sobre la composición del presupuesto en una primera plenaria que puede extenderse hasta el 25 de septiembre, para posteriormente entre el 1ro de octubre y el 20 de octubre debatir

---

<sup>15</sup> El cual ya ha sido revisado por el MHCP y por el DNP de acuerdo a las mesas de trabajo con las entidades, y que a su vez debe tener en cuenta el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

<sup>16</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (2011), Aspectos generales de las etapas del proceso presupuestal de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación., 32 pag. Recuperado de [http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/presupuesto/programacion/inicio/Programa\\_pptal/pgn/c%20ASPECTOS%20GENERALES%20ETAPAS%20PROCESO%20PRESUPUESTAL%20NACION.pdf](http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/presupuesto/programacion/inicio/Programa_pptal/pgn/c%20ASPECTOS%20GENERALES%20ETAPAS%20PROCESO%20PRESUPUESTAL%20NACION.pdf)

de manera conjunta o separada entre Cámara y Senado, sobre los cambios definitivos en la composición del presupuesto público nacional.

El Congreso está fraccionado en siete Comisiones, de las cuales, la tercera y cuarta son consideradas las Comisiones Económicas. Estas sesionan de manera conjunta frente a la aprobación del PND y de la Ley Anual de Presupuesto. Puntualmente, la Comisión tercera tramita los proyectos de reforma a los impuestos, proyectos de ley de tipo monetario, cambiario y financiero

### **3.2.3 Descripción de algunos aspectos prácticos de la Aprobación**

De acuerdo a la normatividad vigente y a los procedimientos establecidos en torno al proceso presupuestal, se puede ver los costos de transacción política entre el Congreso y el Ejecutivo al momento de la aprobación del presupuesto anual.

Esto se mencionó en el numeral anterior, al destacar que las entidades ejecutoras en su afán por la aprobación de mayores partidas presupuestales pueden tranzar con algunos Congresistas que están aliados con algunos alcaldes y gobernadores que en últimas se benefician de estas transacciones en pro de la aprobación del presupuesto, por medio de cargos de libre nombramiento y remoción en las entidades centralizadas, entre otras.

En esta etapa es notorio que el interés particular del cuerpo del Congreso, especialmente de la Comisión tercera y en segunda medida de la cuarta, son los que más poder de injerencia tienen frente a la aprobación del presupuesto y su distribución regional y entre proyectos y programas de gran interés político.

Otro actor que puede tener injerencia en la aprobación del presupuesto es la Corte Constitucional, en la medida que esta Corte revisa la “Constitucionalidad” de las

principales leyes y modificaciones con implicaciones presupuestales frente a lo aprobado por el Congreso.

Adicionalmente, la Corte Constitucional puede decidir sobre la defensa de los derechos individuales y colectivos, por medio del mecanismo de Tutela, lo que en últimas tiene efecto en el presupuesto público nacional. Además que estos fallos de la Corte Constitucional, en la práctica tienen el carácter de Norma Constitucional.

Esto hace que la Corte tenga una mayor influencia sobre los asuntos presupuestales, como salarios del sector público, pensiones de jubilación, principalmente (Cárdenas et al. 2007)

### **3.3 Aprobación del Presupuesto Público Nacional**

El Ministerio de Hacienda controla la ejecución del presupuesto a través del Programa Anual de Caja - PAC, el cual define el monto de apropiación presupuestal para cada entidad de forma mensual.

En esta etapa del proceso presupuestal, se pueden dar tres tipos de modificaciones al aprobado por el Congreso, a saber:

#### **3.3.1 Reducción o aplazamiento (por decreto) de las apropiaciones presupuestales**

Este evento se puede dar si los ingresos se encuentran por debajo de sus metas proyectadas, si la coherencia macroeconómica lo exige, o si la entidad ejecutora está avanzando por debajo de cierto nivel en materia presupuestal. Para que esto ocurra, previo concepto del Consejo de Ministros, el MHCP expide el decreto de recorte o aplazamiento respectivo y se procede a modificar el PAC.

### **3.3.2 Traslado presupuestal**

La entidad ejecutora pide la transferencia de recursos de un determinado rubro a otro, con previa justificación de la entidad ante el Ministerio de Hacienda. Cuando los rubros tienen la misma clasificación (de cuenta para el caso de gastos de funcionamiento y deuda, o programa en el cuanto a los gastos de inversión) las modificaciones se deben hacer por Decreto. En caso contrario se debe tramitar como un proyecto de Ley ante el Congreso.

### **3.3.3 Aumento del Monto y financiación del gasto**

El Ministerio puede presentar al Congreso una propuesta de adición presupuestal. No obstante, el gobierno nacional puede comunicar al Congreso las adiciones que autónomamente considere necesarias cuando se declaran estados de excepción. A continuación se incluyen los más relevantes<sup>17</sup>:

Estado de Conmoción Interior “Estado de grave perturbación del orden público”: en este caso el Presidente tiene la facultad de declarar este estado por un periodo no mayor a 90 días, el cual se puede prorrogar hasta por dos periodos de igual duración.

Estado de emergencia económica: el Presidente lo puede declarar por un periodo de máximo 30 días, igualmente prorrogable hasta por dos periodos iguales.

Frente a la declaración de estos estados de excepción, el Congreso puede derogar, modificar o adicionar estos decretos durante el año siguiente a su declaración. Adicionalmente, la Corte Constitucional puede revocar los decretos de emergencia si los considerase inconstitucionales.

---

<sup>17</sup> Los estados de excepción se definen en el capítulo VI (artículos 212, 213 y 215) de la Constitución Política.

Esta etapa del proceso presupuestal es la más extensa y en cierta medida la más importante si se analiza desde la perspectiva del modelo principal – agente, al ser la etapa en la que se obtienen los resultados de la implementación del presupuesto.

Es por esto que para el fin de este trabajo, esta etapa es en la que se a centrar el ejercicio de la caracterización. Lo que se hace a continuación.

### **3.3.4 Descripción de algunos aspectos prácticos de la Ejecución**

Frente a esta etapa es importante destacar que el Presidente de la República en la actualidad tiene menos capacidad de declarar estados de excepción para legislar por decreto, es decir, promulgar normas sin la aprobación por parte del Congreso.

Adicionalmente, de acuerdo a Cárdenas (et al. 2007) si el Presidente objeta alguna ley, el Congreso puede imponer su punto de vista con una mayoría simple. En la práctica, los Presidentes han logrado sin excepción asegurar mayorías por medio de coaliciones, y asegurar así partidas presupuestales para ciertos rubros de inversión.

De otro lado, si existe mucha fragmentación en el Congreso, como ha ocurrido en algunos momentos en Colombia, existe una mayor posibilidad de lograr una aprobación por mayoría de alguna modificación y aprobación de leyes (Cardenas, 2005).

A continuación se ilustra en la

**Tabla 3-1** los principales aspectos que marcan y caracterizan cada uno de las etapas del proceso presupuestal acá expuesto:

**Tabla 3-1:** Etapas del Proceso Presupuestal Colombiano

| <b>Etapas del Proceso Presupuestal</b> | <b>Agentes que intervienen</b>   | <b>Alcance en las Decisiones</b>  | <b>Resultados del proceso</b>   | <b>Propuesta de Modelo</b>  |
|--|--|---|---|---|
| Formulación                            | MHCP - Dirección General de Presupuesto Público Nacional                 | Define el gasto de Funcionamiento y el de Deuda   | 1. Plan Financiero- MHCP<br>2. Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)- DNP<br>1. Proyecto de Ley de Presupuesto- MHCP       | Principal: MHCP - Departamento Nacional de Planeación   |
|  | Dnp- Dirección de Inversión y Finanzas Públicas                          | Define el gasto de Inversión  |   | Agente: Las entidades y ministerios.  |
|  | Entidades y Ministerios- áreas de Planeación (programación presupuestal) | Envían al MHCP una propuesta para revisión e inclusión en el Proyecto de Ley de presupuesto   |   | El Ministerio y el DNP no tienen información completa de las necesidades de las entidades, por ello deciden frente al tema asumiendo costos de información que luego en el congreso (2 etapa) recaen sobre los ajustes. |
| Aprobación                             | MHCP   | Entregan al Congreso el Proyecto de Ley revisado y avalado por ellos y el CONFIS y el CONPES  | 1. Definición del Presupuesto Público Nacional<br>2. el Congreso puede no aprobarlo y así el ejecutivo puede dejar el propuesto | Principal: Congreso al suponer que defiende los intereses de la población   |
|  | Departamento Nacional de Planeación                                      |   |   | Agente: MHCP, DNP y Entidades   |
|  | Entidades y Ministerios  | Los Ministerios hacen parte del CONPES, por ello puede favorecerse de la decisión que este Consejo se tome  |   | En esta etapa, el riesgo está en que el Principal realice alianzas con algunos agentes para beneficiarse de la decisión que   |
|  | Congreso de la Republica   | Aprueba el Presupuesto, sesionan las comisiones 3 y 4 del Senado y Cámara, quienes pueden buscar un beneficio particular en la definición de ciertos rubros |   |   |

| Etapa del Proceso Presupuestal | Agentes que intervienen | Alcance en las Decisiones  | Resultados del proceso   | Propuesta de Modelo   |
|--------------------------------|-------------------------|--|--------------------------|---|
|                                | Corte Constitucional    | Puede derogar la Ley o ciertos rubros si considera que es inconstitucional o incluir alguno por la misma razón           |                          | toman   |
| Ejecución                      | MHCP y DNP              | Revisan las modificaciones: traslado presupuestal, Aumento del monto y financiación del gasto; reducción o aplazamiento. | 1. Ejecución con ajustes | Principal:<br>Contraloría<br>Agentes: los demás<br><br>Se pueden analizar las diferentes contingencias de forma que existan alianzas entre los agentes para garantizar una ejecución de acuerdo a los intereses particulares y que beneficien al ejecutivo y no a la ciudadanía.<br><br>De otro lado la Corte puede legislar y afectar el presupuesto aprobado, lo mismo que el Presidente (estado de emergencia inercial) y está el escenario cuando la contraloría también es corrupta. |
|                                | Entidades ejecutoras    | pueden solicitar ajustes al presupuesto apropiado  |                          |   |
|                                | Congreso                | puede decidir sobre las modificaciones del presupuesto   |                          |   |
|                                | Corte Constitucional    | puede derogar la ley o ciertos rubros si considera que es inconstitucional o incluir algún rubro por la misma razón      |                          |   |
|                                | Presidente              | puede declarar estados de excepción para modificar el presupuesto  |                          |   |
|                                | Contraloría             | da seguimiento al proceso (no corrupción)  |                          |   |





## **4. Capítulo Mecanismo de Incentivos para el Proceso Presupuestal Colombiano**

En este capítulo se tiene previsto enlazar en la definición del modelo de tipo principal –agente para la etapa de ejecución presupuestal de Colombia, todos los aspectos recogidos y antes mencionados en los tres capítulos anteriores. De tal forma, que se pueda establecer un mecanismo que sea implementado en Colombia de acuerdo con las características propias del proceso, los actores, la normatividad vigente, y las decisiones o escenarios posibles.

Para ello, se va a hacer una breve descripción de los actores y sus roles dentro de la ejecución presupuestal en Colombia. Posteriormente se va a mostrar el modelo básico de principal – agente cuando se presenta riesgo moral. Seguidamente se presentará el modelo que se ajusta al caso particular de la ejecución presupuestal de Colombia, en donde se desarrollarán los posibles pagos o escenarios de acuerdo a las decisiones que tomen los actores que participan, de tal forma que se pueda identificar un mecanismo de incentivos para lograr una mejora en los resultados obtenidos en el escenario analizado.

Finalmente, se va a mostrar cómo este mecanismo es una mejora para la ejecución presupuestal, sobre todo destacando la importancia de la presupuestación por resultados, junto con las limitaciones y alcances del mecanismo implementando.

## 4.1 Descripción de los actores del proceso presupuestal

Como el propósito central de este capítulo es el de ejemplificar con el modelo principal-agente la etapa de ejecución presupuestal para el caso colombiano, es relevante iniciar este ejercicio con la breve descripción de las decisiones, alcances y limitantes que tienen los diferentes actores que toman rol en este proceso. Por lo cual, vale la pena destacar que en este apartado se presenta dos grupos de actores, en primera medida los que asumen en cierta medida el rol de agente (MHCP y DNP) en cuanto a que estos dos ejecutan recursos del presupuesto público nacional, pero adicionalmente velan porque la ejecución sea destinada hacia los proyectos previstos (caso puntual del DNP) y porque haya sostenibilidad en el mediano plazo en las finanzas públicas y una disminución en el déficit fiscal (caso MHCP).

Adicionalmente, se tiene al resto de las entidades de nivel central y territorial que hacen parte del presupuesto público nacional, estas entidades básicamente lo que buscan es tener año tras año un mayor rubro presupuestal asignado, y no necesariamente esto está ligado a mejores resultados para los habitantes y beneficiarios de los programas que ellos están ejecutando.

De otro lado, se tiene a la Contraloría General de la República que tiene la función de velar por la transparente ejecución del presupuesto, evitando la corrupción en las entidades y en el Congreso. Sin embargo, es la ciudadanía quien es el Principal absoluto del proceso presupuestal en Colombia, en la medida que son ellos los que votan para elegir un nuevo gobierno que ejecute y/o priorice los objetivos a lograr durante los 4 años de gobierno. Para ello, la Ciudadanía paga impuestos, y es el ejecutivo quien planea y ejecuta los recursos públicos de la nación. No obstante, más adelante se define a la Contraloría, como una entidad encargada de auditar al Agente y verificar que este lleve a cabo la ejecución del presupuesto sin corrupción y de forma eficiente.

No se desconoce en ningún momento que en el país se ha dado evidencia de que la Contraloría no ha sido ajena a casos de corrupción o que su función no ha sido ejercida en todo momento de manera adecuada, no obstante para este ejercicio no se va hacer una apreciación frente a este hecho.

#### **4.1.1 Ministerio de Hacienda y Crédito Público- MHCP**

Esta entidad del gobierno nacional, tiene por objeto coordinar la política macroeconómica; definir, formular y ejecutar la política fiscal del país; incide en los sectores económicos, gubernamentales y políticos; y gestiona los recursos públicos de la Nación, desde la perspectiva presupuestal y financiera, con el fin de propiciar: Las condiciones para el crecimiento económico sostenible, y la estabilidad y solidez de la economía y del sistema financiero<sup>18</sup>.

El Ministerio de Hacienda en la etapa de ejecución presupuestal tiene la función de controlar las modificaciones requeridas por las entidades del sector relacionadas con el presupuesto apropiado (exceptuando el de inversión) y que se encuentra en ejecución.

#### **4.1.2 Departamento Nacional de Planeación- DNP**

Esta entidad de orden nacional se caracteriza por ser una entidad eminentemente técnica que impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público", Presidencia de la República, Colombia.

<sup>19</sup> Decreto 03517 de 2009 "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación", Presidencia de la República, Colombia.

Por lo anterior, es este Departamento Administrativo el encargado de controlar el presupuesto público de inversión y de darle seguimiento a la ejecución periódica del mismo de forma permanente.

### **4.1.3 Entidades ejecutoras - Ministerios**

Las demás entidades que participan en el presupuesto público nacional, como los Ministerios y Departamentos Administrativos, entre otros, son responsables de ejecutar los rubros asignados durante la vigencia, y de igual forma, tienen la responsabilidad de entregar información a los entes de control como la Contraloría, el DNP, el MHCP, el Congreso, entre otros; sobre los aumentos, traslados, aplazamientos o reducciones de los mismos; y de los avances de su ejecución. Esto lo hacen, para el caso del presupuesto de inversión, mediante el Sistema de Proyectos de Inversión –SPI, el cual pone a disposición de las entidades el DNP para que estas registren información de indicadores de ejecución y de los productos y beneficiarios de los programas que se están financiando con estos rubros.

### **4.1.4 Contraloría General de la República**

Esta entidad tiene la facultad de vigilar y controlar, oportuna y efectivamente los recursos públicos destinados al cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho. Tiene entre sus principios guiar sus actuaciones en defensa del buen uso de los recursos públicos, con base en el reconocimiento de la dignidad humana, la Constitución y la Ley; dedica sus esfuerzos al ejercicio del control fiscal y promueve y apoya la cultura de la ética pública, la equidad y la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Decreto 267 de 2000, Presidencia de la República, Colombia.

El rol de este actor en el ejercicio propuesto es el de servir de auditor de las acciones del Agente, encargada de velar por los intereses de la ciudadanía en general como se introdujo anteriormente.

#### **4.1.5 Congreso de la República**

Es un organismo bicameral conformado por el Senado y por la Cámara de Representantes, puntualmente las Comisiones tercera y cuarta son las que juegan el rol más importante frente a modificaciones presupuestales.

En caso de que durante la ejecución presupuestal alguna entidad requiera realizar un traslado presupuestal de un rubro a otro con diferente clasificación según sea su tipo, de cuenta para el caso de gastos de funcionamiento o deuda y, de programa para el caso de gastos de inversión, debe previa justificación del MHCP tramitarlo ante el Congreso con un proyecto de ley.

Solo en estos casos es que el Congreso tiene injerencia en el normal proceso de ejecución presupuestal.

De acuerdo con la Constitución de 1991<sup>21</sup>, este organismo de la rama legislativa tiene la facultad de ejercer control político sobre el gobierno y la administración, reformar la Constitución y hacer las leyes.

Por lo cual, el rol del Congreso frente al proceso de presupuestación en Colombia es el de garantizar que este sea representativo, que se prioricen los principales objetivos del PND y en su ejecución este organismo está facultado para que el Presidente y su gabinete le rindan cuenta anualmente frente a los resultados obtenidos en su gestión

---

<sup>21</sup> Artículo 114 de la Constitución Política de 1991.

---

y si es el caso pueden pedir que se haga un seguimiento exhaustivo para algún programa o entidad en particular frente a su gestión y ejecución presupuestal.

Para efectos de este ejercicio no se va a contemplar el escenario cuando la Corte Constitucional interviene en el proceso de ejecución presupuestal ni los estados de excepción en los que el Presidente juega un rol preponderante.

## **4.2 Modelo Principal- Agente: Etapa de ejecución presupuestal en Colombia**

Para el caso particular de la ejecución presupuestal en Colombia<sup>22</sup>, se define a la Ciudadanía como el Principal. Quien está interesada en que los recursos asignados a las entidades mediante el presupuesto público nacional sean usados en programas (para el caso de recursos de inversión) idóneos. Es decir, que se logre una ejecución eficiente de los recursos que se entregaron al Estado por medio de impuestos, en las diferentes entidades que se benefician del presupuesto público nacional, sobre todo priorizando los objetivos propuestos por el gobierno.

De otro lado, se tiene al Agente representado por las entidades del orden nacional y territorial, encargadas de ejecutar los recursos que les fueron apropiados del presupuesto público nacional, no obstante y en el mismo sentido de dar una definición más sencilla al modelo, se generalizará como Agente a los Ministerios, quienes son las cabezas visibles en la ejecución de la política pública nacional y por ende de los recursos públicos.

---

<sup>22</sup> El enfoque teórico y del Modelo fueron tomados de Leruth, L., Paul, E., 2007, OECD Journal on Budgeting, Volume 7, No. 3.

En aras de este ejercicio, se va a plasmar un modelo en el que la Ciudadanía va a estar preocupada sobre cómo mejorar la eficiencia del Estado, cómo acceder a mejores servicios, cómo lograr que los impuestos que pagan sean invertidos en procura del bien común<sup>23</sup>. Lo anterior se vincula a la ejecución presupuestal y parte del enfoque de Presupuestación por Resultados en el marco de la Nueva Gestión Pública –NGP, anteriormente señalada.

Ahora bien, las entidades por su parte, están interesadas en tener una mayor apropiación de recursos, pero puntualmente en esta etapa del proceso presupuestal las entidades están comprometidas en cumplir con la entrega de productos o servicios por los cuales les fueron asignados los diferentes rubros del presupuesto. No obstante, la forma de medir la eficiencia de las entidades públicas se ha enfocado por años en revisar que tan al pie de la letra cumplen con los procesos establecidos y los mecanismos de contraloría pública, como lo menciona Sánchez (2003), no hacen énfasis en los resultados y pocas veces generan debate sobre la eficiencia<sup>24</sup>. Por ello, la importancia y relevancia de este ejercicio que se desarrolla teniendo como eje principal el tema de Presupuestación por Resultados.

La relación que existe en este caso entre la ciudadanía y las entidades ejecutoras, es meramente un problema de agenciamiento con información asimétrica causado por ciertos parámetros externos<sup>25</sup> y por las acciones ejecutadas por estas últimas. Adicionalmente, en caso de que se detecte una ejecución ineficiente por parte de las entidades, el Principal no está en capacidad de distinguir la causa a no ser que haga algún tipo de inspección al respecto.

---

<sup>23</sup> ZULUAGA, L.M., AZUERO, F., El presupuesto por resultados: un modelo para Colombia. Tesis (Maestría en Administración). Bogotá, Colombia. Universidad de los Andes. Facultad de Administración, 2009. 90 h.

<sup>24</sup> Ibid, pagina 8.

<sup>25</sup> Estos se refieren a la normatividad y al proceso en si mismo.

Básicamente el problema del Principal es el de poder diseñar una relación de tipo contractual con el Agente para que los intereses converjan.

La ciudadanía que es el Principal en esencia del proceso presupuestal tienen como objetivo maximizar los resultados provenientes de la implementación de la política pública hecha mediante el presupuesto público nacional y vista mediante los resultados como la construcción de vías, el aumento en las coberturas de salud, entre otros.

De otro lado, los Ministerios o entidades ejecutoras – Agente, van a recibir una transferencia del presupuesto público nacional con el fin de utilizarlo para alcanzar ciertos objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo vigente. Sin embargo, estas entidades son las únicas que conocen como están ejecutando los recursos públicos, son autónomas en el cómo hacerlo (claro está, que deben reportar al MHCP y al DNP los avances de ejecución, y las posibles modificaciones a la misma), es por esto que el Principal al no ejecutar directamente los recursos públicos asume un costo en la medida que desconoce como lo hacen las entidades o Agente, quien tiene información privada lo que perjudica al Principal.

Por lo anterior, se crea un problema de riesgo moral para el agente, quien puede disponer de los recursos públicos y obtener dentro de la ejecución de los mismos algún tipo de renta o beneficio particular.

A partir de la revisión de la literatura vigente frente a modelos de Principal- Agente desarrollados para el caso de presupuestación por resultados, se encontró que existe un artículo de la OECD que hace un análisis sobre el tema, por lo tanto a continuación se hace una extracción de los principales aspectos que son relevantes para el planteamiento del problema acá propuesto.



### 4.2.1 Aproximación teórica

El análisis<sup>26</sup> se basa en los modelos de Principal- Agente con monitoreo o supervisión (Kofman and Lawarrée, 1993, 1996; Khalil and Lawarrée, 2006), debido a que ese es el mecanismo que usa la Contraloría con las entidades ejecutoras en la actualidad. La relación contractual entre las entidades del gobierno y la ciudadanía, se da mediante la apropiación presupuestal y los programas de gasto del presupuesto público. El propósito de la Ciudadanía es el de inducir a las entidades a que alcancen los objetivos propuestos en los programas de gasto, mientras que las entidades por su parte persiguen sus propios objetivos y/o intereses<sup>27</sup>.

Lo anterior, conlleva a acciones ocultas o riesgo moral (ejecución de las entidades con posible corrupción y/o ineficiencia) en donde los agentes tienen ventaja sobre cierta información frente al Principal. Esta acción oculta puede ser consecuencia de un programa de gasto pobremente diseñado lo que conlleva a ineficiencia y a ver que el sistema gubernamental de gestión del gasto público no es el adecuado. En este sentido, la responsabilidad del diseño del programa recae sobre el Agente, quien es autónomo en el cómo hacerlo.

La asimetría de la información existe dentro del proceso presupuestal colombiano principalmente porque la ciudadanía no tiene como monitorear adecuadamente la ejecución de los recursos públicos. Adicionalmente, se podría pensar, que la Ciudadanía no tiene una cultura de rendición de cuentas, es decir, no genera mecanismos de monitoreo y supervisión permanente sobre el Agente.

---

<sup>26</sup> Con base en el artículo “A principal-agent theory approach to public expenditure management systems”, Leruth, L., Paul, E., 2007, OECD Journal on Budgeting, Volume 7, No. 3.

<sup>27</sup> De acuerdo con lo expuesto al inicio de este capítulo, la Ciudadanía quien es el principal busca que se den los resultados propuestos por el gobierno al inicio (Plan Nacional de Desarrollo, etapa de programación) mientras que el Agente o entidades ejecutoras buscan ejecutar los recursos transferidos con un nivel de esfuerzo que no siempre es el adecuado para lograr los resultados propuestos.

De otro lado, se podría pensar que el Agente o entidades ejecutoras no están obligadas a reportar información sobre su quehacer diario, es decir, a rendir cuentas permanentemente y de forma transparente a la ciudadanía en general, lo que lleva a que estas puedan implementar los recursos de forma no eficiente.

El contrato que se va modelar tiene en cuenta los siguientes aspectos que son relevantes para la definición de los resultados o pagos de los actores que allí intervienen:

Las entidades Ejecutoras o Agente, tienen la función de ejercer un nivel de esfuerzo en la ejecución presupuestal, esfuerzo que determina el nivel de resultados frente al presupuesto público nacional. Este esfuerzo puede ser Alto o Bajo.

El nivel de resultado o producto obtenido en la ejecución presupuestal, está determinado no solamente por el nivel de esfuerzo realizado por el Agente, sino también por un factor aleatorio y exógeno de productividad, es decir como un estado de la naturaleza que no es determinado en el modelo, el cual puede inducir a condiciones de un Alto nivel de resultados o a un Bajo nivel de resultados.

Adicionalmente, el Principal realiza una transferencia al Agente para que este la ejecute, es decir esta transferencia es el rubro o monto presupuestal asignado mediante el presupuesto público nacional, como se especificó en el capítulo tres de este documento.

Consecuentemente, el modelo supone que las entidades ejecutoras prefieren contar con un mayor rubro presupuestal, es decir un mayor monto de presupuesto apropiado, pero estas entidades no gustan del esfuerzo asociado con la ejecución de estos recursos. Este supuesto se da básicamente, porque el Agente al recibir la transferencia del Principal debe realizar un esfuerzo para ejecutar los recursos y transformarlos en resultados, como colegios construidos, entre otros, lo que para este

significa una desutilidad en su función, es decir, que va a preferir hacer el menor esfuerzo posible para no generar una desutilidad mayor.

Los problemas de agencia aparecen cuando existen diferencias entre los intereses que persiguen el principal y los del agente que ejecuta. En el modelo básico de Principal- Agente, el esfuerzo que ejerce el Agente es un componente necesario de la función de producción pero esto implica cierta desutilidad para él.

La función de utilidad del Agente es  $U = \text{Transferencia del presupuesto} - \text{Equivalencia económica de su esfuerzo}$ .

El Agente, adicionalmente, puede ocultar información para compensar esta desutilidad, al ejercer un menor esfuerzo implicando bajos resultados y decir que el resultado se debió a condiciones externas poco favorables que afectaron su ejecución. Por ejemplo, el Agente podría decir que los costos sobre los cuales hizo una licitación para la construcción de una carretera, fueron coherentes con las condiciones del mercado. En este caso el Principal no podrá saber si esto último fue cierto o no, a no ser que haga algún tipo de auditoría o supervisión. Esto conlleva al riesgo de que las entidades ejecutoras capten algún tipo de renta a expensas del Principal<sup>28</sup>.

Para efectos de este ejercicio, se considera el esfuerzo de las entidades como la combinación de varios aspectos como: una asignación eficiente y equitativa de los recursos, medidas fiscales pro transparencia, calidad en los servicios ofrecidos, corrupción, malos manejos, mala selección del recurso humano o insumos. No obstante estos factores, para el modelo se va a considerar que existe un costo por engañar al Principal por parte del agente, lo que puede ser en cierta medida controlado por el Principal de forma ex ante haciendo estos costos mayores para el Agente, mediante la obtención de información por medio de un sistema de monitoreo

---

<sup>28</sup> Pueden ser renta de Información como un premio adicional como incentivo por ejercer un mayor esfuerzo, o puede ser una renta de “engaño” al referirse a un monto ilegal proveniente de algún tipo de corrupción en la ejecución.

y/o seguimiento o de evaluaciones de los programas que son recurrentemente financiados por los recursos públicos nacionales, como lo hace Chile.

Es decir, el Principal cuenta con instrumentos de medición o seguimiento y estrategias que puede disponer para limitar los problemas de agencia acá mencionados. Y el costo por engañar, se puede considerar como un valor monetario equivalente al esfuerzo que hace el agente para ocultar sus acciones ante el Principal. En este sentido lo que el Principal tiene es un problema frente al Agente de riesgo moral, donde este último puede llevar a cabo acciones ocultas y usarlas en beneficio propio, obteniendo algún tipo de utilidad particular, denotado como renta.

#### 4.2.2 Hipótesis sobre el modelo

Las entidades ejecutoras, ahora llamadas Agente de este modelo producen un nivel de producto  $q$ , el cual depende meramente de dos variables: un factor aleatorio y exógeno de productividad  $y$ , por otro lado del esfuerzo, los cuales se denominarán respectivamente  $\theta$  y  $e$ . Así entonces tenemos que:

$$q = \alpha(\theta, e),$$

$$\text{donde } \alpha_e > 0; \alpha_{ee} < 0 \text{ y } \alpha_\theta > 0.$$

La cantidad de  $q$  es de conocimiento público, mientras que  $e$  y  $\theta$  son solo de conocimiento del Agente

El factor de productividad externo puede ser Alto o Bajo  $\theta_i$  donde  $i \in (A, B)$  y  $\Delta\theta = \theta_A - \theta_B > 0$

Adicionalmente se asume que:

$$\alpha(\theta_A, e) > \alpha(\theta_B, e); \alpha_e(\theta_A, e) > \alpha_e(\theta_B, e) > 0$$

De otro lado, es de conocimiento común que el Principal asigna ex ante probabilidad  $\rho$  cuando  $i = A$  y  $(1 - \rho)$  cuando  $i = B$ .

Cuando se establece  $i$  en el modelo, el agente ejerce cierto nivel de esfuerzo  $e_i$  lo que produce un resultado:

$$q_i = \alpha(\theta_i, e_i).$$

La equivalencia monetaria de la desutilidad del Agente por el esfuerzo está representada por una función creciente y estrictamente convexa  $\psi(e)$ , donde  $\psi_e > 0$  y  $\psi_{ee} > 0$ .

Para obtener esfuerzos óptimos estrictamente positivos pero limitados, además se asume que:

$$\alpha(\theta, 0) = 0; \psi(0) = 0; \lim_{e \rightarrow 0} \psi_e(e) = 0; \lim_{e \rightarrow 0} \alpha_e(\theta, e) = \infty; \lim_{e \rightarrow \infty} \alpha_e(\theta, e) = 0$$

$$\text{y } \lim_{e \rightarrow \infty} \psi_e(e) = \infty;$$

Lo anterior implica que la función de producción toma un valor de cero cuando el esfuerzo es cero; la equivalencia monetaria de la desutilidad causada por el esfuerzo es cero cuando el esfuerzo es cero y tendencialmente la equivalencia monetaria del esfuerzo tiende a cero cuando el esfuerzo tiende a cero. De otro lado, el incremento marginal de la función de producción tiende a infinito cuando el esfuerzo es cercano a cero, es decir al cambiar de un esfuerzo cero a uno la variación en la función de productividad va ser significativa, mientras que cuando el esfuerzo tiende a infinito la variación sobre la función de producción por el contrario va ser poco significativa o cero. Y finalmente, el valor monetario de la desutilidad del agente tiende a infinito cuando el esfuerzo tiende a infinito.

La Utilidad del Agente está dada por  $u = t - \psi(e)$ ,

Donde  $t$  es la transferencia, en este caso es la apropiación que recibe del presupuesto público nacional, y su utilidad de reserva es normalizada a cero (0). Este supuesto se da en la medida que el Agente al no ejercer un nivel de esfuerzo por no recibir transferencia de recursos la utilidad permanece en cero.

Finalmente se asume que  $\Delta\theta$  es lo suficientemente grande para que el Principal siempre esté mejor en caso de un producto alto, esto es:

$$q_A - t_A > q_B - t_B$$

De conformidad con lo anterior, se supone que hay dos posibles escenarios determinados por las condiciones externas al modelo que afectan de forma directa el nivel de producto o resultado en la ejecución, las cuales fueron definidas como condiciones favorables o Altas y las Bajas sobre el nivel  $q$ . Por ello, el Principal asignó una probabilidad de ocurrencia sobre estos dos estados,  $\rho$  y  $(1 - \rho)$  respectivamente, y de igual forma establece dos posibles niveles de transferencia, uno para cada estado.

### 4.2.3 Modelo con Información Perfecta

El problema del Principal para este caso sencillo del modelo básico con información perfecta es:

$$\text{Max}_{e_A, e_B, t_A, t_B} E(q) = \rho[\alpha(\theta_A, e_A) - t_A] + (1 - \rho)[\alpha(\theta_B, e_B) - t_B]$$

Sujeto a la restricción de participación del Agente para cada caso:

$$t_A - \psi(e_A) \geq 0$$

$$t_B - \psi(e_B) \geq 0$$

Con información perfecta, el Principal iguala el costo marginal del esfuerzo del Agente al valor marginal de su producto, así:  $\alpha_e(\theta_i, e_i^*) = \psi_e(e_i^*)$  donde  $i \in \{A, B\}$ . Además se tiene que la transferencia óptima para cualquier estado de la naturaleza es igual al costo de su esfuerzo, así:  $t_i^* = \psi(e_i^*)$ . En ese sentido, el Principal bajo información perfecta puede inducir al Agente a realizar un nivel de esfuerzo eficiente, y que por ende no obtenga algún tipo de renta del contrato. Adicionalmente, es importante notar que:  $e_A^* > e_B^*$  lo que puede ser interpretado como que el Agente debe trabajar más para poder tener una mayor apropiación presupuestal.

Para el caso presupuestal colombiano analizado, cuando hay información perfecta, el Principal, es decir la ciudadanía al conocer las condiciones aleatorias y exógenas sobre el nivel de productividad, es decir, si se sabe que existen condiciones Altas frente a los resultados de la ejecución (un buen entorno económico, social y de mercado para que el Agente realice la ejecución presupuestal), puede entonces inducir de forma directa al Agente para que este ejerza un nivel de esfuerzo Alto.

#### 4.2.4 Aspectos del Modelo con Información Imperfecta

Con información imperfecta, el nivel de esfuerzo realizado por el Agente no es observable por el Principal, este no puede ser impuesto o inducido de forma directa, pero sí de forma indirecta.

En ese sentido, el Principal está en capacidad de proporcionar los incentivos adecuados para que el Agente ejerza el mayor nivel de esfuerzo posible. La razón lógica de esto es que el Agente puede realizar un nivel de esfuerzo bajo y obtener un producto de nivel bajo, cuando el nivel de productividad externo al agente es realmente alto. En ese sentido el Agente engaña al Principal, quien desconoce el estado de productividad real. Esto se expresa como un nivel de esfuerzo  $\tilde{e}_B$  tal que:

$$\alpha(\theta_A, \tilde{e}_B) = \alpha(\theta_B, e_B).$$

La renta que proviene del engaño, de ahora en adelante renta de engaño o renta de información, que el Agente puede obtener en este caso es:

$$[t_B - \psi(\tilde{e}_B)] - [t_A - \psi(e_A)] > 0$$

Para asegurar que esto nunca sea óptimo para el Principal y poder cancelar el contrato<sup>29</sup> con el Agente en caso de baja productividad, se debe establecer o asumir que:

$$(1 - \rho) \alpha(\theta_B, e_B) > \psi(e_B) - \rho \psi(\tilde{e}_B)$$

En la literatura tradicional de los modelos de Principal- Agente, se diseñan mecanismos de compatibilidad de incentivos para prevenir el engaño por parte del Agente. Puntualmente en el modelo con información imperfecta y con mecanismos de compatibilidad, el Agente no recibe renta si  $i = A$  y para que el Agente ejerza un nivel de esfuerzo alto, este debe entonces recibir un incentivo para ello, lo que en la literatura se denomina como “renta de información<sup>30</sup>”.

El Principal por ende asume unos costos de agencia iguales a la diferencia del producto esperado entre el caso con información perfecta, lo que comúnmente se denomina como el primero mejor u óptimo y el segundo mejor que se presentó en el caso de información imperfecta y causado por la información asimétrica del modelo. El valor dado por la diferencia de estas dos soluciones es el costo en el que incurre el Principal al darse el Trade-off entre la extracción de renta y la eficiencia económica del problema de agenciamiento.

---

<sup>29</sup> En el caso del proceso presupuestal esto hace mención en la práctica a que la entidad implicada no tendrá acceso a recursos de ese rubro nuevamente, un caso real de ejemplo puede verse como el cierre de la entidad que no ejecuta los recursos con responsabilidad y con una rendición de cuentas transparente hacia la ciudadanía, como el caso de la Dirección Nacional de Estupefacientes, en proceso de liquidación

<sup>30</sup> Kofman et al (1993)



Como se mencionó con anterioridad en la literatura actual sobre mecanismos de incentivos para el proceso de presupuestación, se encontró que la OECD desarrolló un estudio frente al tema, sobre el cual se ha hecho la aproximación teórica del modelo principal- agente de esta investigación.

#### **4.2.5 Modificaciones al modelo de Información Imperfecta: Supervisión**

Continuando con el ejercicio acá propuesto, se observa que los mecanismos que más se ajustan al caso colombiano tienen implícito el tema de supervisión o monitoreo ex post del proceso de ejecución presupuestal al describirlo como un modelo principal-agente. De acuerdo con (Leruth, L, y Paul, E, 2007) el mecanismo de supervisión en las relaciones de tipo Principal- Agente para el caso puntual del proceso de presupuestación o gasto público como ellos lo han denominado, se da cuando el Principal para disminuir la asimetría de información delega la responsabilidad de supervisar o monitorear a un actor externo o interno a la Agencia.

En el caso colombiano, la normatividad vigente establece que el MHCP y el DNP son entidades del gobierno nacional que ejercen funciones de control frente al proceso presupuestal como se observó en los capítulos anteriores de esta investigación, dejando ver que este tipo de monitoreo y control es de carácter interno a las entidades ejecutoras, ya que estas entidades también ejecutan recursos del Presupuesto Público Nacional, haciendo parte del ejecutivo o gobierno. De otro lado, se podría considerar a la Contraloría como un auditor externo, ya que sus funciones son netamente de auditor, como se detallaron al inicio de este capítulo.

Adicionalmente, para el caso colombiano se toman medidas de supervisión ex ante y ex post a la ejecución presupuestal. Frente a la supervisión ex ante, esta se ejerce por medio del MHCP y el DNP en las etapas previas a la ejecución, en la medida en que en

---

el proceso presupuestal se dispone de lineamientos para que las entidades no ejecuten más recursos de los apropiados. En cuanto a la supervisión ex post, en Colombia esta se da a través de la Contraloría, entidad que hace de auditor para todas las entidades incluidas el DNP y el MHCP y revisa la información fiscal y la ejecución del gasto público.

Es importante destacar que el Congreso de la República realiza de igual forma algún tipo de control frente al proceso de ejecución del presupuesto público, y en los últimos años, a partir de la constitución de 1991, el ejecutivo también lo hace, aunque se debe precisar que es un control que se hace por medio de un Sistema de Metas de Gobierno – SISMEG, a cargo del DNP y que en la actualidad también es liderado por la Presidencia de la República por medio de la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Gestión Pública.

De conformidad con Leruth et al. (2007), la supervisión puede ser ex ante, ex post o de ambos tipos en las relaciones de agenciamiento. Sin embargo y teniendo en cuenta que en Colombia la supervisión en la fase de ejecución es principalmente de tipo Ex post, esta investigación se va a centrar en los modelos y mecanismos de control revisados frente a este tema únicamente.

#### **4.2.6 Supervisión Ex post en el modelo**

En el caso de los controles Ex post o de supervisión posterior los autores incluyen en el modelo un costo  $z$  por el pago que se da a al auditor independientemente de que se detecte un engaño en la ejecución presupuestal por parte del Agente<sup>31</sup>. En este sentido, la Contraloría tiene recursos para ejecutar, que son independientes a los resultados obtenidos en cada vigencia. Esta modificación al modelo se observa de

---

<sup>31</sup> Este costo se puede interpretar como el costo de oportunidad de usar los recursos del presupuesto público para controlar al agente en vez de usarlo en otros programas.

forma, que si el auditor detecta un engaño por parte del Agente da una señal de que ha engañado, mientras que si el auditor da la señal de que el Agente ha cumplido, esto puede significar que el Agente engañó pero no fue detectado por el Auditor o que efectivamente cumplió con su ejecución sin engaños.

Por lo anterior en la función ajustada por la inclusión de supervisión, se denota  $\sigma$  como la probabilidad de detectar un engaño en la auditoría, en consecuencia se le impone una penalidad al Agente denotada como  $P$ .

Con esta modificación al modelo contractual de tipo Principal-Agente, al introducirse la supervisión ex post, el contrato ahora no sólo especifica las transferencias  $(t_A, t_B)$  los productos esperados (implícitamente el nivel de esfuerzo esperado), sino que incluye la probabilidad de auditoría denotada  $\gamma$ , la cual es explícita cuando  $q_B$  se ha observado. Ahora bien, cuando la productividad es Alta, el Agente puede engañar al Principal con una probabilidad  $m$ . Sabiendo que el nivel de producción es bajo, la probabilidad de que el Agente haya engañado se define como:

$$\phi = \rho m / [(1 - \rho) + qm]$$

En este tipo de supervisión los autores ponen sobre la mesa tres posibles escenarios sobre este mecanismo de supervisión ex post que el Principal puede implementar:

- el régimen de la prueba de engaño;
- el régimen de engaño inducido; y
- el caso de no compromiso.

El primer escenario se considera únicamente si el Principal está abierto a un compromiso creíble<sup>32</sup> para cualquier nivel de producto sobre el contrato. Para el

---

<sup>32</sup> En modelos de principal-agente tradicionales con compromiso creíble se implementa el principio de revelación para determinar el contrato óptimo. Esto significa que el Principal no puede hacer nada

caso Colombiano, el compromiso del principal es creíble en la medida que la Contraloría puede ser vista como un instrumento de compromiso, la cual audita a las entidades ejecutoras al finalizar el año fiscal, ya sea de manera aleatoria o sistemática.

En este régimen de prueba de engaño se establecen condiciones como que la amenaza de auditoría es tal que sirve para prevenir el engaño por parte del Agente.

Ahora bien, el problema de Principal bajo este esquema queda ajustado así:

$$\text{Max}_{e_A, e_B, t_A, t_B, \gamma} E(q) = \rho[\alpha(\theta_A, e_A) - t_A] + (1 - \rho)[\alpha(\theta_B, e_B) - t_B - \gamma z]$$

Sujeto a la restricción de participación del Agente para cada caso:

$$t_A - \psi(e_A) \geq 0$$

$$t_B - \psi(e_B) \geq 0$$

Y a la restricción de compatibilidad de incentivos (RCI)

$$t_A - \psi(e_A) \geq t_B - \psi(\tilde{e}_B) - \gamma \sigma P$$

Intuitivamente este ajuste en el modelo, ahora con supervisión, sugiere que la auditoría beneficia al Principal, esto en la medida que la Auditoría reduce los costos de agencia (distorsiones y rentas) que se observan en el caso del segundo mejor contrato<sup>33</sup>.

Adicionalmente, cuando la penalidad esperada es relativamente baja el Principal debe permanentemente usar otro tipo de incentivos para prevenir el engaño. El modelo revisado sugiere que el Agente puede obtener renta cuando  $i = A$ , lo que puede entonces llevar a una distorsión en el producto cuando  $i = B$ . Sin embargo, la

---

mejor que ofrecer un contrato de compatibilidad de incentivos, el cual disuade la posibilidad de engaño.

<sup>33</sup> Como se mostró en el apartado anterior.

auditoria permite al Principal reducir la renta concedida al Agente en comparación con el segundo mejor escenario que es el de extracción de renta por parte del Agente. Cuando las penalidades esperadas se incrementan, la amenaza hacia el Agente es mayor de tal forma que el Principal prefiere mantener este mecanismo en vez de moverse a otro tipo contractual. En este modelo, los autores sugieren que el Agente podría no volver a recibir renta, y por ende la distorsión en el producto se vería reducida.

De otro lado, la auditoría tiene un impacto en el esfuerzo requerido de los Agentes en caso de que haya una baja productividad, lo que se reflejaría en un ajuste del esfuerzo de los agentes.

Además cuando la penalidad esperada es mayor, el Principal puede reducir la probabilidad de ocurrencia de engaño, por ende el costo, de auditoría. En el caso cuando  $i = B$ , se tiene una distorsión de producción, reflejándose en un trade-off entre eficiencia y costos de auditoría.

Lo anterior para el caso Colombiano se puede entender como que el mecanismo de a prueba de engaño sirve siempre y cuando la entidad que realiza la auditoría tiene credibilidad ante las entidades que audita. Con auditoria ex - post, las entidades ejecutoras van a tener un incentivo de ejercer un esfuerzo acorde a las condiciones de productividad (las cuales pueden ser de tipo Alta o Baja), pero adicionalmente, este mecanismo funciona si la penalidad que se le impone a la entidad ejecutora que engaña a la ciudadanía es considerable y creíble dado el engaño (como por ejemplo cuando se da una ejecución con corrupción). En ese sentido una entidad que tiene intención de engañar o ejercer acciones corruptas, sólo va a decidir no actuar así si observa que la penalidad es fuerte o significativa, de lo contrario, no le importará ser corrupta en su ejecución.

---

Pasando ahora al segundo régimen: de inducción de engaño, de acuerdo con la teoría expuesta por los autores, cuando la auditoria no es óptima, el Principal debe ofrecer un segundo mejor contrato al agente, el cual se caracteriza por una renta de información pagada al agente cuando el estado de productividad es Alto.

Adicionalmente, se expone un punto crucial frente a este régimen y es que el Principal puede no estar siempre dispuesto a ofrecer este tipo de contrato, si se analiza para el caso en Colombia no se tiene evidencia de que exista este tipo de incentivo en el sector público, o pues que sea evidente.

Lo que se une al hecho de que no es fácil cuantificar el producto para todos los casos del presupuesto o gasto del sector público (en sectores como educación y salud, no es fácil medir los productos). La solución que se recomienda para este caso es que el principal otorgue premios o incentivos que lleve a los agentes a no engañar. El problema en este escenario es que la solución es difícil de observar, ya que su implementación no siempre lleva a la solución del problema.

Frente a este tema en Colombia, se están adelantando trabajos y esfuerzos por tratar de medir los principales productos a alcanzar durante el periodo de gobierno y que estos tengan una relación clara con la apropiación presupuestal de las entidades ejecutoras. El problema que se ha analizado en parte en el país es que para que el Principal tenga un mayor conocimiento sobre los resultados se debe reforzar la cultura de medición en el sector público, y adicionalmente, que la ciudadanía sienta que está en todo el derecho de exigir una rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos y frente a los resultados alcanzados en las políticas que se priorizaron durante el gobierno escogido por votación.

Este aspecto de la realidad actual del país, se considera como uno de los más problemáticos para lograr unos mayores niveles de producto en el proceso presupuestal público. Sin embargo, las entidades gubernamentales se han puesto en

la tarea de aprender de experiencias de países desarrollados como Inglaterra, Estados Unidos y Chile, en los que se ha reforzado la cultura de la medición de resultados, productos e insumos de la ejecución de políticas o principales líneas de focalización de trabajo. Todo esto para ir avanzando en sistemas de ejecución y presupuestación más consolidados que blinden la gestión de las entidades y eviten si se puede decir, casos de corrupción y de riesgo moral en la ejecución de recursos públicos.

Finalmente, para el caso de no compromiso, el modelo estudiado establece que para esta situación el principio de revelación no puede ser usado, y que la auditoria debe ser óptima ex post para justificar su costo. Por ello, la probabilidad de engaño es positiva y el Principal puede esperar una situación de engaño.

Frente a la posibilidad de ocurrencia de esta situación en Colombia es bastante loable. No obstante, el alcance de esta investigación se ciñe al mecanismo diseñado para el caso del régimen de prueba de engaño, el cual se detalló previamente, ya que el Auditor tiene credibilidad ante las entidades ejecutoras.

### **4.3 Limitaciones y Resultados del modelo**

El Problema de tipo Principal- Agente expuesto en la ejecución presupuestal en Colombia, está estrechamente relacionado con la teoría de la Nueva Gestión Pública, puntualmente con el tema de Presupuestación por Resultados. Es decir, de entrada en el modelo revisado en el numeral anterior, se hizo una descripción de la ejecución presupuestal en Colombia desde un enfoque de presupuestación por resultados. Revisando si la ejecución alcanzaba los resultados previstos en la planeación.

---

En la teoría de Presupuestación por Resultados las entidades están orientadas a medirse, a trabajar por la obtención de ciertos resultados, de metas anuales y para el caso Colombiano de metas cuatrienales.

Es aquí donde el enlace entre la teoría y la práctica del proceso presupuestal cobra gran relevancia. No obstante, países como Chile, tienen desarrollos en el tema que distan de lo que Colombia ha logrado hasta el momento en el área de Presupuestación por Resultados. Colombia, es un país en desarrollo, que ha realizado esfuerzos por implementar sistemas de monitoreo y seguimiento frente a las metas del Gobierno, como es el caso del SISMEG, mencionado con anterioridad. Pero es Chile, el país que en Latinoamérica ha hecho los mayores avances frente al tema, y del que se puede aprender.

Chile ha implementado sistemas de incentivos ante los agentes que ejecutan los recursos públicos, mediante un fondo concursable, en el que las entidades pueden proponer proyectos con ciertas características y lograr ser financiados para atender prioridades nacionales, en donde prima la ejecución eficiente de recursos o con características de eficacia en los resultados.

De otro lado, frente a la formulación del Modelo se observó que por las características del proceso en Colombia, el mecanismo que más se ajustaba era el de supervisión ex post con prueba de engaño. El mecanismo de prueba de engaño fue escogido en la medida que daba un mejor resultado al corregir o disminuir la renta de información obtenida por el Agente, como se expuso con anterioridad.

Como se mencionó con anterioridad, el análisis realizado no desarrolla el escenario cuando la Contraloría no tiene un Compromiso creíble ante el Agente. Y tampoco se desarrolla en el ejercicio de esta tesis el escenario con un esquema de juego repetido, en el que sería interesante ver los resultados, por ejemplo con un esquema de reputación por parte del Agente.



De otro lado, el hecho de incluir en el modelo analizado un costo por engañar es algo que en Colombia se puede ejemplificar con el costo que asumiría el agente por generar unos estados financieros o de ejecución no reales ante el Principal o la Ciudadanía.

Frente al modelo con supervisión es de destacar que funciona siempre y cuando el castigo que reciba el agente sea alto, en la medida que se han hecho bastantes cuestionamientos sobre el sistema judicial en el país, especialmente en cuanto a casos de corrupción y las penas imputadas en estos casos de forma reciente.

Como punto final, se puede decir que el aporte que hace esta investigación es el de tomar el proceso presupuestal para el caso colombiano. Caracterizar las etapas del proceso, en especial la etapa de ejecución presupuestal, dado que esta etapa como se dijo con anterioridad, cobra importancia desde la perspectiva de la teoría de presupuestación por resultados, al ser la etapa en la que se definen los resultados del proceso.

Todo esto, para enmarcar la etapa de ejecución presupuestal en un modelo de Tipo Principal – Agente con supervisión y establecer un mecanismo de control que induzca al Agente a generar un esfuerzo mayor, por ende que el resultado sea cercano al esperado o cercano al programado en la etapa de formulación presupuestal (Plan Nacional de Desarrollo). Este desarrollo no se ha realizado antes para el caso Colombiano y no se ha aterrizado a la realidad actual del proceso presupuestal.







## 5. Conclusiones y recomendaciones

Habiendo mostrado hasta ahora los principales desarrollos realizados en la teoría del modelo Principal- Agente con una aproximación al caso de presupuestación pública, en donde se hizo un análisis para el caso Colombiano del mecanismo de auditoría ex post para el proceso de ejecución presupuestal, y examinado con mayor detenimiento para la situación de prueba de engaño, se observó que la auditoría beneficia al Principal, en la medida que la Auditoría reduce los costos de agencia (distorsiones y rentas) que se observan en el caso del segundo mejor contrato que se estableció para el caso de información imperfecta.

De otro lado, con la revisión de los diferentes mecanismos o regímenes de control bajo modelos de tipo principal-agente con supervisión ex post, se hizo hincapié en que, de conformidad con el proceso y normatividad para Colombia (que en últimas determina los valores de los parámetros externos), el mecanismo de prueba de engaño ofrece solución al problema de principal-agente del proceso presupuestal colombiano para la fase de ejecución. No obstante, se dio claridad que es de igual forma posible que se presente en el caso colombiano la situación en que las entidades no están comprometidas, pero para aras de esta investigación se consideró pertinente el mecanismo de prueba de engaño ya que Colombia está haciendo grandes esfuerzos por llevar a que las entidades del Gobierno estén comprometidas con procesos presupuestales y estrategias de seguimiento y control donde las partes asuman responsabilidades y rindan cuentas a la ciudadanía<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Como ejemplo se puede ver el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno- SISMEG.

Adicionalmente, vale la pena destacar que no se contempló el escenario con renta de información (escenario dos revisado), en la medida que Colombia es un país que tiene una restricción presupuestal fuerte en donde no se puede generalizar o pensar en la implementación de este mecanismo y que adicionalmente en la actualidad el país está trabajando en fortalecer el sistema de auditoría y monitoreo, esencialmente de tipo ex post.

De acuerdo con lo anterior, esta tesis se centró en revisar las limitantes existentes en el proceso presupuestal colombiano, los actores que participan en cada una de sus etapas, las decisiones que pueden tomar, y se presentaron algunos vacíos normativos que permiten que estos puedan “saltarse” algunos procedimientos, como se vio en el caso de BPIN.

La etapa de ejecución presupuestal podría considerarse como la más relevante desde el punto de vista de la teoría de presupuestación por resultados, en la medida que es en esta fase en la que se conciben los resultados alcanzados en las diferentes políticas implementadas por el Gobierno Nacional durante la vigencia fiscal. Sin embargo, es esta etapa la más compleja, ya que en esta participan un gran número de actores, y como se mencionó en el tercer capítulo, estos pueden en algunos momentos previos establecer acuerdos para beneficio propio, guiados por sus intereses particulares.

El propósito propuesto en esta tesis es el de investigar si se podía establecer un mecanismo de incentivos que indujera a los actores del proceso de ejecución presupuestal en tomar decisiones que llevara a los resultados planteados en la fase de presupuestación.

Con base en el análisis de la normatividad actual y de los cambios realizados a partir de la Constitución de 1991 en Colombia y teniendo en cuenta la teoría de la Nueva Gestión Pública, se encontró que los agentes pueden ser inducidos a realizar una ejecución con base en la programación efectuada en la fase inicial de formulación,

cumpliendo con las metas planteadas sí se utiliza un mecanismo de supervisión ex post.

Este resultado como se demostró es loable para el caso Colombiano, dadas las características expuestas en el proceso actual, las limitantes y vacíos del proceso en sí mismo. No obstante, es importante destacar que en ningún momento en el modelo principal- agente analizado se contempló el caso cuando la Contraloría o Principal tiene intereses distintos a los de velar por el bienestar de la ciudadanía en general.

Colombia es un país que viene trabajando en la mejora continua de su gestión, por ello, es que entidades como el DNP y el MHCP han realizado esfuerzos por analizar casos exitosos de Gestión Pública de otros países, reconociendo las diferencias de sus sistemas de seguimiento, y de sus procesos en sí mismo. Adicionalmente, el Banco Mundial, ha tenido mucha influencia en este sentido, ya que ha generado espacios de intercambio de experiencias exitosas y avances relacionados con modelos de renovación de la Administración Pública, en donde se ha destacado a Chile como país pionero para Latinoamérica.

El camino que se está forjando en medio de la presupuestación por resultados en Colombia, es aún inconcluso, es obvio que Colombia tiene aún algunas mejoras por implementar en el proceso presupuestal y en general en la administración de recursos públicos, pero se debe destacar que los últimos gobiernos han dado indicios de instaurar una cultura de rendición de cuentas, acompañada de sistemas de seguimiento y evaluación, que le permitan al ciclo de la Política Pública renovarse y mejorar continuamente.









## Bibliografía

- ARELLANO, D. y RAMIREZ, E. (2004) Performance Based Budget in Latin American Context: An Analysis of the Recent Reforms on the Budgetary Systems of Brazil, Chile, Colombia, and Mexico. Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE. Documentos de Trabajo, No. 143.
- ALARCÓN, L F. (2004), “La defensa de la Ley 38 de 1989”. Series Debate de Coyuntura Económica, No. 55.
- AYALA, U. (2001), “Análisis de la presupuestación de la inversión de la Nación”. En Archivos de Macroeconomía #149, DNP. Bogotá.
- AYALA, U, y PEROTTI, P. (2005), “The Colombian Budgetary Process”. In ALESINA, A. (ed.), Institutional Reforms: The Case of Colombia. The MIT Press, Cambridge, Massachussets.
- Banco Mundial (1998), Public Expenditure Management Handbook. The World Bank Washington DC.
- CÁRDENAS, M., JUNGUITO, R. y PACHÓN, M. (2005) “Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: the Effects of the 1991 Constitution” FEDESARROLLO, Documentos de Trabajo, No. 28
- CÁRDENAS, M., MEJÍA, C., OLIVERA, M., (2007), La Economía Política del Proceso Presupuestal: El caso de Colombia. Departamento Regional de Operaciones 3, Serie de estudios de Países. BID.
- COASE, R., (1960), *The problem of social cost*. Journal of law and economics.
- ECHEVERRY, J. C., FERGUSSON L, QUERUBÍN, P. (2004) “La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal”, Universidad de los Andes, Documento CEDE 2004-01.

- Estatuto Orgánico del Presupuesto. 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”.
- GANDOUR, M., *Las instituciones presupuestales en el contexto de la nueva constitución*. Consultoría realizada con Julieta Solano para el DNP. 1996.
- HOMMES, R. (1996), “Evolution and Rationality of Budget Institutions in Colombia”. BID Working Paper #317.
- KHALIL, F. y LAWARRÉE, J. (2006), “Incentives for Corruptible Auditors in the Absence of Commitment”, *Journal of Industrial Economics*, Vol. 54, No. 2, pp. 269-291.
- KOFMAN, F., y LAWARRÉE, J. (1993), “Collusion in Hierarchical Agency”, *Econometrica*, Vol. 61, No. 3, pp. 629-656.
- \_\_\_\_\_ (1996), “On the Optimality of Allowing Collusion”, *Journal of Public Economics*, Vol. 61, No. 3, pp. 383-407.
- LAFFONT, J., MARTIMORT, D., (2002): *The Theory of Incentives. The Principal-Agent Model*, Princeton University Press.
- MARCEL, M., (1993). *Gobernabilidad fiscal, presupuestos y finanzas públicas: Un estudio a partir de la experiencia chilena*. Mimeo. Julio.
- New Zealand Treasury (1996) *Putting it together: An explanatory guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System*. Descargado el 21 de octubre de 2007 de <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/pit/>
- OSTROM, E., (1992), *Diseño de instituciones para sistemas de riego auto-gestionarios*. ICS Press. Traducción de Adriano Miguel Tejada.
- \_\_\_\_\_, (1995), *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- PETREI, H., (1997), *Presupuesto y Control: Pautas de reforma para América Latina*. Washington, D.C. EE. UU: BID.
- RENTARÍA, C., ECHEVERRI, J.C., (2006), *Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto*. CEPAL.
- SÁNCHEZ, F. (2003) *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*” CEPAL. Serie Gestión Pública No. 3.
- SCHICK, A. (1990), *The capacity to budget*. The Urban Institute Press. Washington D.C.

- \_\_\_\_\_, (2001), *Reflections on the New Zealand Model*. Wellington: New Zealand Treasury.
- \_\_\_\_\_ (2005) *Una Agenda para la gestión presupuestaria: Un documento conceptual para establecer una red de gestión presupuestaria en la región de América Latina y el Caribe (ALC) Borrador Preparado para el Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo*.
- \_\_\_\_\_, (2008), *Getting Performance Budgeting to Perform*. Banco Mundial. Washington D.C.
- WIESNER, E., (1997), *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional*. Tercer Mundo Editores. Departamento Nacional de Planeación. Septiembre.
- \_\_\_\_\_, (2004) “El origen político del déficit fiscal en Colombia: contexto institucional 20 años después” Documento CEDE, No. 24-2004, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- WILDAVSKY, A. (1988) *The New Politics of the budgetary process*. Glenview, Illinois. EE.UU: Scott. Foresman
- ZULUAGA, L.M., AZUERO, F., *El presupuesto por resultados: un modelo para Colombia. Tesis (Maestría en Administración)*. Bogotá, Colombia. Universidad de los Andes. Facultad de Administración, 2009. 90 h.