



# SOBRE TEORÍA DE JUEGOS, PROCESO PRESUPUESTAL Y SITUACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

Mauricio Olivera

Septiembre, 2008

CUADERNOS  
FEDESARROLLO  
27

**Cuadernos de Fedesarrollo**  
Número veintisiete



**FEDESARROLLO**

## Cuadernos de Fedesarrollo

- 1 Tasa de cambio en Colombia  
*Mauricio Cárdenas*
- 2 Los dólares del narcotráfico  
*Roberto Steiner*
- 3 Perspectivas de la industria aseguradora: 1997-2010  
*Natalia Salazar - Sandra Zuluaga*
- 4 Salud, educación y desempleo. Diagnóstico y recomendaciones  
Proyecto Agenda Colombia I  
*Mauricio Reina - Denisse Yanovich*
- 5 Infraestructura, orden público y relaciones internacionales.  
Diagnóstico y recomendaciones - Proyecto Agenda Colombia II  
*Mauricio Reina - Denisse Yanovich*
- 6 Tributación en Colombia  
*Roberto Steiner - Carolina Soto*
- 7 Las aseguradoras y el régimen de inversión  
*María Angélica Arbeláez - Sandra Zuluaga*
- 8 Petróleo y región: el caso del Casanare  
*Alejandro Gaviria - Adriana González - Juan Gonzalo Zapata*
- 9 La sostenibilidad de las reformas del sector eléctrico en Colombia  
*Ulpiano Ayala - Jaime Millán*
- 10 Misión del ingreso público  
*Miembros del Consejo Directivo*
- 11 Economías regionales en crisis: el caso del Valle del Cauca  
*Juan José Echavarría - Israel Fainboim - Luis Alberto Zuleta*
- 12 El nuevo comercio minorista en Colombia  
*Mauricio Reina - Luis Alberto Zuleta*
- 13 El leasing en Colombia: diagnóstico e impacto sobre la inversión y el crecimiento  
*María Angélica Arbeláez - Fabio Villegas - Natalia Salazar*
- 14 Los servicios financieros y el TLC con Estados Unidos: oportunidades y retos para Colombia  
*Roberto Junguito - Cristina Gamboa (Editores)*
- 15 Reflexiones sobre el aporte social y económico del sector cooperativo colombiano  
*Miguel Arango - Mauricio Cárdenas - Beatriz Marulanda - Mariana Paredes*
- 16 Evaluación del impacto del TLC entre Colombia y Estados Unidos en la economía del Valle del Cauca  
*Camila Casas - Nicolás León - Marcela Meléndez*

- 17 La infraestructura de transporte en Colombia  
*Mauricio Cárdenas - Alejandro Gaviria - Marcela Meléndez*
- 18 El marco institucional para la regulación, supervisión y el control de los servicios públicos en Colombia: propuesta para su fortalecimiento  
*Carlos Caballero - Alejandro Jadresic - Manuel Ramírez Gómez*
- 19 Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad  
*Mauricio Cárdenas - Valerie Mercer-Blackman*
- 20 El sector de materiales de la construcción en Bogotá - Cundinamarca  
*Camila Aguilar - Nicolás León - Marcela Meléndez*
- 21 Estudio sobre la propiedad intelectual en el sector farmacéutico colombiano  
*Emilio José Archila - Gabriel Carrasquilla - Marcela Meléndez - Juan Pablo Uribe*
- 22 La política social de telecomunicaciones en Colombia  
*Andrés Gómez-Lobo - Marcela Meléndez*
- 23 El modelo de intervención ReSA: en pos de la superación del hambre en las zonas rurales  
*Juan José Perfetti del C.*
- 24 La reforma del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado: impacto sobre el recaudo  
*Mauricio Santa María - Sandra Viviana Roza*
- 25 La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal  
*Mauricio Cárdenas - Mauricio Reina*
- 26 Evaluación económica de la inclusión de la vacuna antineumocócica en el Plan Ampliado de Inmunización  
*Mauricio Santa María - Fabián García - María José Uribe*
- 27 Sobre teoría de juegos, proceso presupuestal y situación fiscal en Colombia  
*Mauricio Olivera*



# **Sobre teoría de juegos, proceso presupuestal y situación fiscal en Colombia**

*Mauricio Olivera\**

*Septiembre, 2008*

\* Investigador Asociado de Fedesarrollo. Agradezco a Felipe Castro por su colaboración en la elaboración del documento, a Eduardo Lora, Manuel Fernando Castro y Mario Velasco por los comentarios a varios apartes del documento, y a Camila Salamanca y Luisa Fernanda Cardozo por su ayuda en la edición.

Una publicación de Fedesarrollo  
Nueva Serie Cuadernos de Fedesarrollo, número veintisiete

Primera edición: septiembre de 2008

© Fedesarrollo

ISBN: 978-958-44-4046-4

Edición, armada electrónica: Consuelo Lozano

Impresión y encuadernación: La Imprenta Editores Ltda.

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

# Contenido

|  |    |
|--|----|
| <b>INTRODUCCIÓN</b>  | ix |
| <b>CAPÍTULO UNO</b> Instituciones presupuestales y el problema principal-agente    | 1  |
| Introducción   | 1  |
| El presupuesto: agencia con múltiples principales y múltiples tareas               | 2  |
| Alternativas de reforma al proceso presupuestal                                    | 11 |
| Conclusiones   | 14 |
| <b>CAPÍTULO DOS</b> La situación fiscal y los problemas presupuestales en Colombia | 15 |
| Introducción   | 15 |
| Diagnóstico de la situación fiscal   | 17 |
| Instituciones presupuestales   | 33 |
| Taxonomía de los problemas de presupuesto  | 42 |
| Recomendaciones de política  | 53 |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>  | 61 |
| <b>ANEXOS</b>  | 65 |





## INTRODUCCIÓN

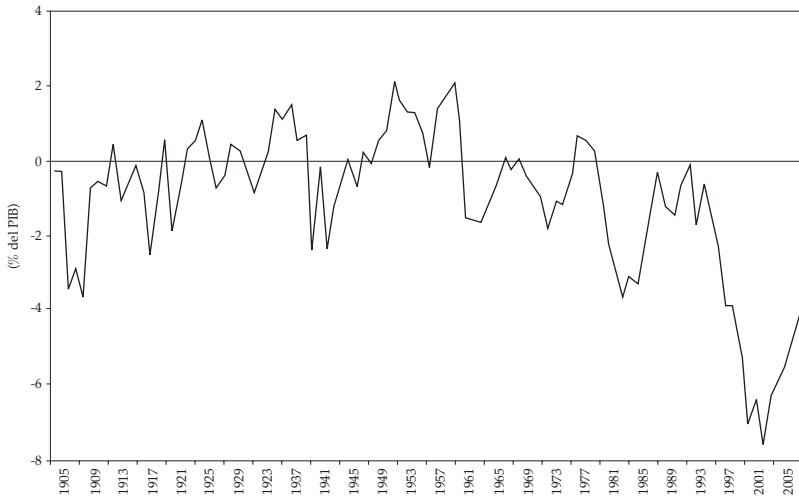
Las finanzas públicas colombianas están enfrentando nuevos retos debidos a una situación paradójica. Por un lado, dichos retos son consecuencia de las reformas económicas y políticas que el país ha vivido durante los últimos veinte años. Por otro, son fruto simultáneamente de la insuficiencia de las reformas mismas para modernizar las instituciones presupuestales a tono con las transformaciones introducidas en otros ámbitos.

Las reformas económicas y políticas afectaron de manera significativa las finanzas públicas y transformaron el papel del Estado. Las económicas convirtieron la estabilidad macroeconómica en un valioso activo para la competencia en un mundo globalizado, exigiendo al país tener una posición fiscal fuerte y sostenible en el tiempo. Adicionalmente, la independencia del Banco Central y la separación de las políticas monetaria y cambiaria de la fiscal convirtieron al presupuesto en la única herramienta del poder ejecutivo para plasmar en ella sus políticas de desarrollo, crecimiento, y estabilidad macroeconómica. Por su parte, las reformas políticas, entre ellas la descentralización y la inclusión de nuevos partidos políticos, complejizaron el juego político, multiplicando el número de actores y las arenas de discusión y validación de políticas. Un juego político más complejo demanda mejores mecanismos de coordinación. Si las reglas e instituciones que lo regulan no se adecuan, la obtención de consensos políticos se vuelve más difícil y costosa, dificultando cualquier intento de reforma y cambio del *status-quo*.

Esta ola de reformas restringió el margen de maniobra del gobierno central sobre las finanzas públicas, y, frente a estos cambios, las reformas al proceso presupuestal no lograron adaptar las instituciones presupuestales. En particular, la reforma al Estatuto Orgánico Presupuestal aprobada en 1989, que buscaba balancear un bajo déficit con un gasto eficiente, no logró su cometido. El resultado ha sido un déficit alto y persistente en el tiempo (Gráfico 1), financiado con una deuda creciente que llegó a sobrepasar el 50% del producto partiendo de niveles de 15% a mitad de la década pasada, y un gasto público poco eficiente (Gráfico 2).

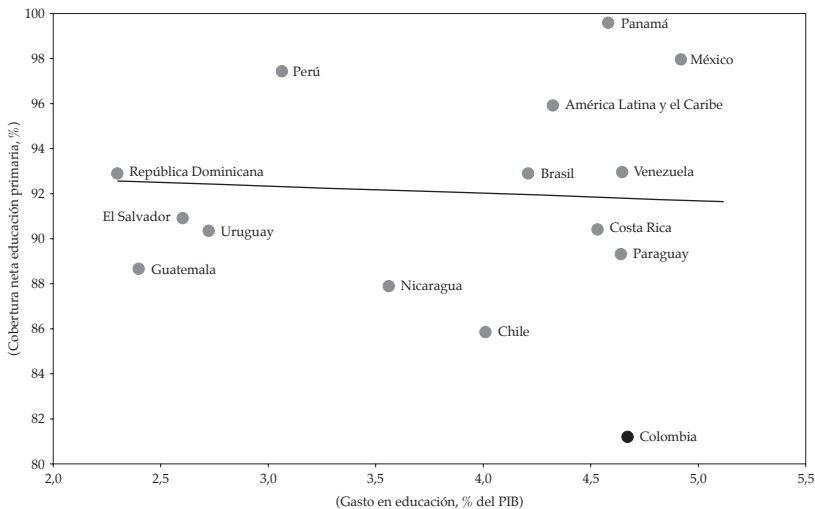
El documento tiene como objetivo explicar esta situación fiscal usando como lente de análisis la teoría de juegos. En particular, el documento muestra como los problemas de asimetrías de información que existen en

**Gráfico 1. Balance del Gobierno Central 1905-2007**



Fuente: Junguito y Rincón (2004), actualizado por el autor.

**Gráfico 2. Cobertura y gasto en educación  
(Tasa neta 2003 y % del PIB promedio 1999-2003)**



Nota: el dato de matriculados en Brasil corresponde a 2002; los datos de Colombia son: gasto promedio 2002-2006 y cobertura primaria promedio 2001-2005, fuente DNP.

Fuente: Bases de datos de la CEPAL, el Banco Mundial y DNP para Colombia.

el proceso presupuestal permiten explicar el alto déficit y la baja calidad del gasto público. Aunque existe suficiente información presupuestal sobre el monto de los recursos ejecutados en cada vigencia fiscal, hacen falta herramientas que de manera sistemática hagan seguimiento a la eficacia y eficiencia del gasto frente a las metas físicas (*i.e.*, número de kilómetros a construir, número de viviendas, número de niños atendidos, etc.) originalmente planeadas.

Para cumplir con este objetivo, el documento se divide en dos capítulos. En el primero presenta un modelo de teoría de juegos en el cual múltiples principales y múltiples agentes interactúan tomando decisiones sobre el uso de los recursos públicos, es decir, en el presupuesto público. Este capítulo muestra cómo las asimetrías de información existentes en este juego alejan al presupuesto de su desempeño óptimo, pero también cómo las herramientas de seguimiento y evaluación permiten resolver este problema. Por su parte, el segundo capítulo se dedica a aplicar este modelo a la realidad fiscal colombiana, a explicar el alto déficit y la baja efectividad a través de las asimetrías de información, y a proponer reformas al proceso presupuestal que permitan resolver estas asimetrías.

## CAPÍTULO UNO

# Instituciones presupuestales y el problema principal-agente

## I. Introducción

El desempeño del presupuesto se mide de acuerdo a los tres siguientes pilares: i) disciplina fiscal; ii) asignación de recursos basada en prioridades de política; y iii) eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos y en la entrega de los servicios públicos (Banco Mundial, 1998). El creciente déficit fiscal colombiano ha llevado a la literatura económica a buscar las deficiencias del primer pilar, es decir, una restricción presupuestal laxa<sup>1</sup>, pero no ha profundizado en los siguientes dos pilares<sup>2</sup>. Este capítulo modela una idea intuitiva: la información sobre el desempeño de las políticas públicas es esencial para asegurar el cumplimiento de estos dos pilares y lograr la efectividad del gasto público y del presupuesto como herramienta para el desarrollo. En el modelo teórico, el seguimiento y la evaluación se muestran como herramientas esenciales para resolver las deficiencias en estos dos pilares y, adicionalmente, fortalecer la restricción presupuestal<sup>3</sup>.

Los objetivos del capítulo son los siguientes. En primer lugar, desarrollar el modelo teórico que se basa en los problemas de asimetría de información en el proceso presupuestal. En segundo lugar, usar este modelo como lente para analizar los alcances del seguimiento y la evaluación vinculados al proceso

---

<sup>1</sup> Sobre Colombia ver Castellanos (2004); Echeverry *et. al.* (2004); Fedesarrollo (2004); Acosta y Ayala (2000) Acosta, Ayala y Fainboim (1999), Hommes (1996), entre otros. De la literatura económica internacional ver Alesina y Perotti (1995 y 1999); von Hagen y Harden (1994); Esfahani (2000a y 2000b), Poterba y von Hagen (1999).

<sup>2</sup> Entre los autores que han mencionado las deficiencias en estos dos niveles ver Comisión de Racionalización del Gasto Público (1997), y Hommes (1996), entre otros.

<sup>3</sup> Según Rist y Zall (2004), el seguimiento es una función continua que utiliza recolección sistemática de datos sobre indicadores específicos con el fin de proporcionar a las partes interesadas en algún desarrollo, indicadores sobre el grado de avances y logros de objetivos y progresos en la utilización de los fondos asignados para el mismo. La evaluación, por su parte, "busca determinar la relevancia y satisfacción de los objetivos, la eficiencia del desarrollo, su efectividad, impacto y sostenibilidad".

presupuestal. Este vínculo es esencial para cerrar el ciclo de i) planeación, ii) programación y iii) ejecución de las políticas públicas (Wiesner, 2005). En tercer lugar, analizar con el modelo los efectos de reformas alternativas a las instituciones presupuestales. En particular, el capítulo muestra que las reformas que centralizan el poder de las decisiones presupuestales en unos pocos agentes con el fin de fortalecer la restricción presupuestal son insuficientes en términos de calidad del gasto público si no están acompañadas por la implementación de tecnologías de seguimiento y evaluación.

El modelo se basa en teoría de juegos. Es un modelo de economía política en el cual participan diferentes jugadores (e.g. poderes ejecutivo y legislativo, múltiples entidades asignadoras y ejecutoras del gasto al interior del ejecutivo, múltiples partidos y congresistas al interior del legislativo, la ciudadanía, etc.) con diferentes intereses (e.g. intereses regionales, sobre programas específicos, sobre sectores específicos, para sectores de la población específicos, etc.). Aunque bajo la mirada de la democracia la multiplicidad de jugadores busca aumentar la participación de diferentes actores en el presupuesto y en las decisiones sobre el uso de los recursos públicos, la heterogeneidad de intereses hace necesarios mecanismos de coordinación con el fin de lograr el mayor beneficio colectivo. Las reglas del juego que delimitan las responsabilidades y los límites de los jugadores en el presupuesto, y la secuencia en que juegan, determinan el resultado final. En suma, el modelo es un juego político en donde el presupuesto es la agencia a través de la cual se plasman las preferencias de los diferentes actores de una democracia, y en donde las reglas del juego determinan sus resultados.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. La segunda parte muestra los diferentes bloques del modelo y lo construye de manera intuitiva. La tercera parte hace un recuento de las soluciones que la literatura propone para los problemas presupuestales, y las compara con los beneficios derivados del seguimiento y la evaluación. La cuarta parte concluye.

## **2. El presupuesto: agencia con múltiples principales y múltiples tareas**

El modelo<sup>4</sup> se basa en el problema clásico de agenciamiento en donde un principal contrata a un agente para que este último realice una labor específica.

En esta relación contractual los dos jugadores tienen intereses diferentes. La relación enfrenta dos restricciones. La primera es la tradicional restricción presupuestal, que se manifiesta dado que los recursos que el principal puede pagar al agente para incentivarlo a cumplir con su labor son limitados. Nótese que la restricción presupuestal hace referencia al primer nivel del desempeño presupuestal: la disciplina fiscal.

La segunda restricción se da cuando se cumplen las siguientes dos condiciones: i) el principal y el agente tienen intereses diferentes<sup>5</sup>, y ii) el principal no cuenta con una tecnología que le permita monitorear el desempeño del agente. Esta segunda restricción se llama restricción de *compatibilidad de incentivos*, o de *riesgo moral*, y hace referencia especialmente al segundo y tercer pilares del desempeño presupuestal (*i.e.* asignación de acuerdo a prioridades de política y eficiencia y efectividad en la ejecución). De acuerdo con esta restricción, el agente, buscando su interés particular, puede incumplir el contrato que firmó con el principal, argumentando factores externos, y el principal, sin la capacidad de monitorearlo, no lo puede penalizar<sup>6</sup>. Es decir, existen *asimetrías de información*<sup>7</sup> en donde el agente cuenta con información privilegiada que no le revela al principal. Para desaparecer estas asimetrías, el principal debe incluir incentivos en el contrato que induzcan al agente a cumplirlo. Un tipo de incentivos es la implementación de una tecnología de monitoreo (*i.e.*, seguimiento y evaluación del desempeño) del agente que revela su información privada<sup>8</sup>, siempre y cuando los costos de esta tecnología no sean excesivos<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> El modelo se construye en este capítulo de manera intuitiva y sin recurrir a las matemáticas y otras herramientas técnicas. Para el lector interesado en conocer la construcción del modelo matemáticamente remítase al Anexo 2 del capítulo. El modelo se basa en Dixit (1996). Para información adicional sobre teoría de juegos con múltiples principales, ver Holmström y Milgrom (1988, 1990), sobre teoría de juegos con múltiples tareas, ver Bernheim y Whinston (1986) y para la unión de las dos teorías, ver el apéndice de Dixit (1996).

<sup>5</sup> En términos técnicos, los dos jugadores buscan maximizar su función de utilidad, que es diferente para cada uno.

<sup>6</sup> Es decir, la utilidad del agente puede no estar alineada con la del principal, y por eso, para maximizarla, el agente no cumple lo estipulado en el contrato.

<sup>7</sup> Las asimetrías de información son un tipo de *costos de transacción*. Ver Dixit (1996).

<sup>8</sup> En términos técnicos, los incentivos buscan alinear la utilidad del agente con la del principal.

Si las asimetrías de información no existiesen, es decir, si el principal pudiera monitorear al agente, la solución del modelo resultaría en lo que la literatura económica llama un "primer óptimo". En este caso, el principal y el agente logran sus intereses colectivamente, cumpliendo con la restricción presupuestal. Por su parte, la restricción de riesgo moral aleja la consecución del bienestar colectivo de su "primer óptimo" (*i.e.* la solución es un "segundo óptimo"), y los incentivos que resuelven esta segunda restricción acercan la solución al "primer óptimo", dependiendo del costo de su implementación y de su poder para revelar la información privilegiada que tiene el agente.

Ahora bien, la complejidad de las decisiones que se toman en el presupuesto público hace más complejo el modelo principal-agente. En primer lugar, participan múltiples principales, entre los que se encuentran los partidos políticos, las representaciones regionales en el Congreso, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación en el poder ejecutivo, entre otros. En segundo lugar, el presupuesto es multidimensional en sus tareas, las cuales se reparten sectorialmente (*e.g.* gasto social, en infraestructura, en defensa, etc.), económicamente (*e.g.* gastos de funcionamiento, inversión, etc.), y regionalmente (a nivel nacional, departamental y municipal), y cada una de estas tareas tiene un grupo de interés específico. Adicionalmente, debido a la restricción presupuestal las tareas son excluyentes: no existen suficientes recursos para ejecutar todas las políticas sin que el gasto público se desborde y el déficit fiscal se dispare.

El modelo permite analizar el presupuesto desde dos puntos de vista equivalentes. En primer lugar, el presupuesto puede entenderse como una agencia del Estado con múltiples principales y múltiples tareas. En segundo lugar, el presupuesto puede entenderse como una herramienta a través de la cual múltiples principales y múltiples agentes interactúan. En los dos casos los problemas de riesgo moral son más complejos que en el caso de un solo principal y un solo agente, pero los incentivos para resolverlos resultan siendo más poderosos. Estos incentivos deben introducir los mecanismos de coordinación que resuelven la restricción de riesgo moral, y mejoran el

---

<sup>9</sup> Los costos no son solamente los monetarios para la implementación del sistema. Existen también costos políticos en la implementación, especialmente cuando los agentes prefieren no revelar la información privada. Es decir, tienen incentivos perversos para no revelarla.



desempeño presupuestal en sus tres niveles -disciplina fiscal, asignación de los recursos de acuerdo a prioridades, y eficiencia y efectividad.

En las siguientes secciones se describen los bloques para la construcción del modelo de manera deductiva. La primera describe las relaciones entre los múltiples principales y agentes. La segunda identifica las asimetrías de información en estas relaciones principal-agente. La tercera muestra como las tecnologías de seguimiento y evaluación las resuelven.

### ***2.1. Relaciones principal-agente***

El presupuesto es la herramienta de planeación, programación y ejecución de los recursos públicos, y, expresa las preferencias sobre el papel de los gobernantes. Este papel se define en las sociedades democráticas a través de las elecciones, mecanismo de agregación de preferencias mediante el cual los votantes eligen un candidato basándose en las políticas propuestas durante la campaña. Una vez elegido, el candidato debe desarrollar estas políticas a través del uso de los recursos públicos. Por medio de las elecciones, los votantes -múltiples principales- delegan en el presidente -el agente- la administración de los recursos públicos y la programación e implementación de sus políticas en el presupuesto. Lo mismo pasa entre los votantes y los miembros del Congreso. Esta primera relación principal-agente es compleja. Por un lado, las preferencias de los principales no son homogéneas, y la agregación de preferencias a través de las elecciones generalmente es proporcional y no mayoritaria (*i.e.* no se escoge un solo programa, sino la composición de distintos programas y políticas). Por otro, se eligen varios candidatos con diferentes propósitos para los poderes ejecutivo y legislativo<sup>10</sup>.

Por su parte, la relación entre el ejecutivo y el legislativo, es la que generalmente más afecta el proceso presupuestal<sup>11</sup>. El ejecutivo cuenta con un

---

<sup>10</sup> En los sistemas presidenciales, la separación de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial garantiza un sistema de contrapeso en el cual ninguno de los tres poderes tiene poder total sobre las decisiones de política (Persson y Tabellini, 1999).

<sup>11</sup> Un interesante estudio sobre el papel del poder judicial se encuentra en Tsebelis (2002). El papel de las cortes es más relevante cuando las leyes que regulan la relación ejecutivo-legislativo generan colusión y descoordinación, trabando la toma de decisiones sobre las políticas públicas.

poder de agenda<sup>12</sup> para proponer al legislativo sus programas y políticas, organizadas en la ley de presupuesto, y el legislativo es el encargado de discutir, aprobar y legislar esta propuesta, y hacer su control político. En este caso existe otra relación principal-agente en donde el legislativo y los congresistas son los múltiples principales que buscan que el ejecutivo ejecute los programas de acuerdo a las preferencias mostradas en las elecciones por los votantes, y el ejecutivo y sus múltiples entidades ejecutoras de los recursos son los agentes que deben cumplir las múltiples tareas (i.e. diferentes programas y proyectos del presupuesto). Al igual que en la relación entre el constituyente primario y el Estado, en este caso las preferencias no son homogéneas. Existen múltiples principales que, dependiendo del sistema electoral y de la organización de los partidos, representan diferentes grupos de interés y diferentes regiones y buscan asignar los recursos en programas de su preferencia. Esta heterogeneidad de preferencias hace que el presupuesto no cuente con un solo tipo de políticas de gasto. Como se dijo anteriormente, es multidimensional, y esta característica se refleja en la organización del poder ejecutivo en agencias sectoriales y regionales. En esta organización del poder ejecutivo también se produce una relación principal-agente en donde varias entidades, ó múltiples principales, asignan recursos y tareas al presupuesto, y, a su vez, varias entidades, ó múltiples agentes, ejecutan estas tareas con el monto de recursos asignado.

En suma, tres relaciones principal-agente se materializan en el proceso presupuestal: la primera, entre los votantes y el candidato elegido a través de las elecciones, la segunda, entre el ejecutivo y el legislativo a través de la aprobación del presupuesto y su posterior control político, y la tercera, al interior del ejecutivo entre diferentes agencias, durante la preparación del presupuesto. Estas relaciones pueden estudiarse de manera independiente, y de esta manera el modelo encontraría la solución a múltiples relaciones entre un principal y un agente. Sin embargo, el análisis del capítulo es so-

---

<sup>12</sup> Los poderes de agenda del ejecutivo pueden dividirse en dos grandes categorías: el poder de decreto y el poder de veto. El primero es proactivo y le permite al ejecutivo implementar sus programas sin discutirlos con el legislativo. El segundo es reactivo; con este el ejecutivo puede vetar propuestas del legislativo. Adicionalmente, existen poderes excepcionales como el de emergencia económica, que permiten al ejecutivo enfrentar *shocks* coyunturales.

bre el presupuesto con múltiples principales y múltiples tareas, y es más relevante estudiar todas las relaciones en conjunto. La multiplicidad de principales y de agentes hace que la restricción de riesgo moral con la que cuenta esta agencia sea más fuerte.

## ***2.2. Asimetrías de información***

Como se dijo anteriormente, el problema de la relación principal-agente resulta de la falta de una tecnología de monitoreo que convierte las acciones del agente en información privilegiada (*i.e.* existen *asimetrías de información*) y disminuye la posibilidad de cumplimiento del contrato cuando las preferencias del principal y del agente no están alineadas hacia un mismo objetivo. En el presupuesto las asimetrías de información y la restricción de riesgo moral se pueden identificar de dos maneras complementarias. En primer lugar, a lo largo del proceso presupuestal, y en segundo lugar, en los incentivos que otorgan las instituciones presupuestales, es decir, en las reglas de juego y el marco regulatorio del proceso presupuestal.

El proceso presupuestal se divide en tres fases. La primera fase es la de programación; es una fase técnica que corresponde a la preparación del presupuesto al interior del poder ejecutivo y termina con la propuesta de ley de presupuesto que se presenta al legislativo. Durante esta fase se materializa la relación principal-agente al interior del poder ejecutivo entre las agencias que asignan los recursos y las agencias que los solicitan para ejecutarlos. Por su parte, la segunda fase es sobre decisiones políticas, y corresponde a la discusión entre el ejecutivo y el legislativo para la aprobación de la ley de presupuesto. Durante esta fase se presenta la relación entre el legislativo como principal y el ejecutivo como agente. Finalmente, la tercera fase es la de ejecución, que se desarrolla durante la ejecución del presupuesto para la implementación de los programas aprobados en la ley de presupuesto. Durante esta fase la relación principal-agente entre los votantes, -beneficiarios últimos de estos programas- y el Estado es la relevante. Esta fase se inicia con las elecciones, cuando los votantes eligen las políticas a planear y ejecutar.

A lo largo del proceso presupuestal se encuentran varios tipos de asimetrías de información. Durante la fase de programación (relación principal-

agente al interior del ejecutivo), las agencias asignadoras del presupuesto deberían contar con información suficiente que les permita i) asignar los recursos bajo el lente de la efectividad ii) diseñar la composición del presupuesto respetando la restricción presupuestal, y iii) hacer seguimiento sobre el uso de los recursos públicos y evaluar sus resultados. Sin embargo, son las entidades ejecutoras las que cuentan con esta información, y, sin esta, las asignadoras no pueden evaluar el desempeño y distribuir los recursos de acuerdo a criterios de eficiencia, eficacia, y prioridades de política.

A lo largo de la fase política (relación principal-agente entre el legislativo y el ejecutivo) el Congreso, actuando como principal, debería contar con información relevante para la aprobación y el control político del presupuesto. Adicionalmente, en el caso en que los Congresos cuenten con baja capacidad técnica, tal y como ocurren en la mayoría de países en vías de desarrollo, es el ejecutivo quien debería generar esta información técnica y buscar de esta manera delimitar las decisiones políticas. La falta de esta información lleva a que las discusiones sobre el presupuesto y las decisiones se tomen sólo bajo parámetros políticos, sin tener en cuenta los criterios técnicos que las deberían delimitar. En este caso, resolver las asimetrías de información cambiaría la dinámica y el lenguaje presupuestal, y aunque la aprobación y las modificaciones del presupuesto son decisiones políticas, contarían con criterios técnicos de calidad del gasto público.

Por último, durante la fase de ejecución (relación principal-agente entre los electores y el Estado), los votantes deberían contar con información suficiente para evaluar si el candidato en el poder está cumpliendo con el papel que le fue delegado. Sin esto, solo cuentan con las elecciones como mecanismo de evaluación, mecanismo que puede estar sesgado por eventos coyunturales e intertemporales. Un ejemplo de esto último es el fenómeno del ciclo presupuestal, en donde los candidatos en el poder, en aras de asegurar su reelección o la de su partido, aumentan el gasto durante el año electoral, sin basarse en programas de largo plazo o en prioridades de política.

Adicionalmente, las asimetrías tienen un efecto intertemporal perverso al no permitir cerrar el ciclo de las políticas públicas. Si durante la fase de ejecución no se recopila información de desempeño, en la siguiente fase no se contará con la información adecuada para asignar eficientemente los recursos.

En conclusión, en el proceso presupuestal los múltiples principales no cuentan con la información relevante que les permita monitorear el desempeño del presupuesto en términos de disciplina fiscal, asignación de los recursos de acuerdo a prioridades, y eficiencia y efectividad en la ejecución de las políticas públicas.

Por su parte, las instituciones presupuestales se organizan con una ley marco<sup>13</sup> que define las reglas del juego en términos de las funciones, las limitaciones y el poder de decisión de los diferentes jugadores y la secuencia de sus actos. Es a través de las instituciones presupuestales que se implementan los incentivos que resuelven las asimetrías. Esta ley introduce los incentivos para programar el monto total de gastos de acuerdo a la restricción presupuestal (*e.g.* qué entidad lo define, quién y bajo qué circunstancias se puede modificar, etc.), para asignar los recursos de acuerdo a prioridades de política (qué entidades y bajo qué criterios distribuyen y asignan los recursos, en qué agencias, etc.), y para evaluar su ejecución (quien evalúa, bajo qué parámetros, cuales son los efectos de una mala evaluación, etc.). Debe definir también la secuencia en que estos pasos se realizan. Por ejemplo, programar primero la composición y las tareas del presupuesto y luego su monto total sacrificaría más la disciplina fiscal que si las reglas definen la secuencia opuesta. Por último, la normatividad debe incentivar la generación de la información adecuada y la transparencia necesaria para evitar las asimetrías de información. En suma, las instituciones presupuestales son las reglas que organizan el proceso y regulan e implementan los incentivos para un buen desempeño del presupuesto.

Existen además otro tipo de instituciones y de leyes que pueden afectar de manera directa el proceso presupuestal. La más importante es la Constitución Política, la cual regula y delimita el proceso presupuestal a través de reglas generales y específicas. Entre las primeras están, por ejemplo, la configuración y la organización del Estado (centralizado o descentralizado), el sistema electoral (mayoritario o representativo), y los poderes de agenda del ejecutivo; entre las segundas se encuentra, por ejemplo la destinación de recursos públicos para gastos específicos<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> En Colombia esta ley marco es el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

### 2.3. Seguimiento y evaluación como incentivo de alto poder

La sección anterior mostró como durante las fases del proceso presupuestal -programación, aprobación y ejecución- los principales deben tener acceso a la información relevante para evaluar el desempeño de los diferentes agentes en el presupuesto. Cuando los agentes presionan al presupuesto por una mayor participación de sus políticas, y las tareas son excluyentes (i.e. existe una restricción presupuestal), la falta de mecanismos de monitoreo puede llevar a que estas tareas se ejecuten de manera ineficiente. Por ejemplo, puede llegarse a un exceso de gasto público, sacrificando la disciplina fiscal, o, por el contrario, aunque la restricción presupuestal se cumple, un programa puede ejecutarse de manera ineficiente (e.g. atrasos en la ejecución, sacrificio de programas prioritarios, etc.) afectando en últimas el desarrollo en el mediano y largo plazo. El efecto de las asimetrías de información es multiplicador: las asimetrías de información se multiplican por el número de tareas.

Para eliminar estas asimetrías es necesario introducir en el proceso presupuestal *incentivos de alto poder* que revelen la información privada y, de esta manera, generen la información necesaria para un buen desempeño presupuestal. Uno de estos incentivos se da a través de la información que generan las herramientas de monitoreo, que en el lenguaje presupuestal se llaman de seguimiento y evaluación. El efecto de estos incentivos es también multiplicador: así existan múltiples principales, los incentivos correctos desaparecen las asimetrías de información y resuelven la restricción de riesgo moral, acercando la solución del modelo al "primer óptimo".

El seguimiento y la evaluación resuelven los problemas de las diferentes relaciones principal-agente. Al interior del ejecutivo, las agencias asignadoras de gasto monitorean el desempeño y evalúan (*ex-ante* y *ex-post*) los resulta-

---

<sup>14</sup> Echeverry *et. al.* (2004) y Comisión de Gasto Público (1997) son estudios interesantes sobre las rigideces o inflexibilidades del gasto público. Echeverry *et. al.* (2004), discute la ética sobre la necesidad de que ciertos gastos sean rígidos y no estén expuestos a cambios dependiendo de los vaivenes del juego político y de los shocks económicos. En términos más generales, Stein *et. al.* (2008) modelan las características de las leyes económicas -entre ellas, la rigidez como defensa a shocks políticos y la flexibilidad para responder a shocks económicos del gasto público. Cárdenas, Junguito y Pachón (2006) modelan estas características para Colombia.

dos de las entidades ejecutoras, consiguiendo la información necesaria para incentivarlas a competir por el acceso a los recursos públicos de acuerdo a criterios de eficiencia y eficacia, mejorando así la calidad del gasto público. En la relación legislativo-ejecutivo, el seguimiento y la evaluación generan información valiosa para las discusiones sobre la aprobación del presupuesto. Por un lado, proveen al legislativo con indicadores para una toma de decisiones sobre la composición del presupuesto de acuerdo a prioridades y, por otro, fortalecen el poder de veto del ejecutivo al proporcionarle herramientas técnicas para discutir las modificaciones del legislativo. En la relación ciudadanía-Estado, la difusión de esta información incentiva a la ciudadanía a evaluar el comportamiento del candidato que eligieron frente a sus promesas de campaña.

Estos *incentivos de alto poder* tienen efectos adicionales. En primer lugar, hacen transparente el presupuesto y la política fiscal a través de la generación y divulgación de información sencilla, clara, y comparable en el tiempo. En segundo lugar, los indicadores de evaluación ex-ante, seguimiento, y evaluación ex-post generados a lo largo del proceso presupuestal permiten que las decisiones sobre la composición del gasto público del siguiente año fiscal se tomen con información técnica relevante y no de manera incremental, cambiando la dinámica presupuestal y cerrando el ciclo de las políticas públicas. En tercer lugar, la rendición de cuentas de las políticas públicas a la ciudadanía permite que los beneficiarios dejen de ser receptores pasivos y los invita a participar activamente en las decisiones sobre el uso de los recursos públicos (Le Grand, 2006)<sup>15</sup>. En suma, el seguimiento y la evaluación hacen pública la información relevante para mejorar el desempeño del presupuesto en términos de disciplina fiscal, asignación de recursos de acuerdo a prioridades, y eficiencia y efectividad en la ejecución de sus tareas.

### **3. Alternativas de reformas al proceso presupuestal**

A la luz del modelo, esta sección discute diferentes reformas al proceso presupuestal y resalta los beneficios del monitoreo y la evaluación como

---

<sup>15</sup> Ver Le Grand (2006) para la reforma del Estado en el Reino Unido.



incentivos introducidos en estas reformas. Varios trabajos que analizan la problemática de la situación fiscal colombiana se basan en la teoría del *Fondo Común de Recursos* para proponer reformas que mejoren la disciplina fiscal<sup>16</sup>. Esta es la teoría de "beneficios concentrados y costos difusos", de acuerdo a la cual los beneficios de los programas públicos se concentran en unos pocos, mientras que los costos provienen del fondo común de recursos afectando la financiación de los demás programas. En la medida en que ninguno de los beneficiarios es completamente responsable del costo de su programa, el resultado es exceso de gasto público y desequilibrio fiscal. Los múltiples jugadores, principales y agentes, presionan por sus políticas, y la solución que la literatura propone es centralizar el poder de las decisiones presupuestales en una sola entidad, la cual asignaría la totalidad de los beneficios, pero también sería responsable de su costo total. De esta manera se reforzaría la restricción presupuestal y se evitaría el exceso de gasto.

Esta propuesta la sustentan varios estudios del proceso presupuestal. Alesina y Perotti (1999), presenta los argumentos teóricos, y Filc y Scartascini (2004), entre otros, construyen para varios países de América Latina un índice de instituciones presupuestales que mide que tan *jerárquicas* son estas instituciones, es decir que tan centralizado está el poder de decisión sobre el presupuesto (ver Anexo 1). Estos autores concluyen que países con instituciones más jerárquicas tienen mejor disciplina fiscal, es decir unas finanzas públicas más equilibradas. Por su parte, varios estudios sobre el proceso presupuestal colombiano también sustentan la propuesta de centralizar las decisiones presupuestales. Por un lado, en Colombia la relación entre las entidades asignadoras y las ejecutoras del gasto al interior del ejecutivo durante la fase de preparación son colegiadas, mientras que la relación ejecutivo-legislativo es jerárquica (Acosta y Ayala, 2000). Por otro, la falta de transparencia del proceso presupuestal debilita la restricción presupuestal (Ayala y Perotti, 2000). Sin embargo, de acuerdo a la comparación internacional de Alesina y Perotti (1999), y de Filc y Scartascini (2004), las instituciones presupuestales colombianas se encuentran entre las mejores

---

<sup>16</sup> Para Colombia, ver ejemplo, Castellanos (2004); Echeverry *et. al.* (2004); Fedesarrollo (2004); Acosta y Ayala (2000); Acosta, Ayala y Fainboim (1999), Hommes (1996), entre otros.



de la región en términos de la centralización del poder, aunque faltan de transparencia, y tienen deficiencias debido a una restricción presupuestal laxa. Los resultados no son concluyentes. A pesar de que, comparado con la región, Colombia cuenta con instituciones presupuestales jerárquicas, el déficit del gobierno central ha crecido y actualmente es uno de los más altos. El índice de Filc y Scartascini (2004) sugiere que hacen falta leyes que definen de manera *ex-ante* la restricción presupuestal, más no reformas a las reglas jerárquicas del proceso presupuestal. Sin embargo, Alesina y Perotti (1999) sugieren que las reglas numéricas pueden sacrificar el poder de estabilización de la política fiscal, especialmente cuando la economía enfrenta *shocks* negativos.

El modelo de este capítulo permite dilucidar una razón adicional del bajo desempeño fiscal que estos índices no contemplan. La teoría muestra que así exista un *solo principal* (*i.e.* centralización de las decisiones presupuestales) el presupuesto tiene múltiples agentes, y si no cuenta con mecanismos de monitoreo, persisten los problemas de asimetrías de información. La centralización (*i.e.* reducción del número de principales) no resuelve los problemas de *riesgo moral*, y el desempeño del presupuesto sigue siendo sub-óptimo<sup>17</sup>. El modelo sugiere implementar incentivos de alto poder como el seguimiento y la evaluación para eliminar estas asimetrías. Estos incentivos revelan la información privada sobre la ejecución de las tareas del presupuesto y permiten un buen desempeño presupuestal en sus tres niveles: i) disciplina fiscal; ii) asignación de los recursos basada en prioridades de política; y iii) eficiencia y efectividad en la ejecución de los recursos y en la entrega de los servicios públicos (Banco Mundial, 1998). Respecto al primer nivel, las agencias asignadoras contarían con la información adecuada basada en criterios técnicos para modificar el presupuesto frente a *shocks* exógenos a la economía, y con argumentos técnicos para evitar las presiones por recursos de las entidades ejecutoras. El segundo nivel se lograría si la información del seguimiento y la evaluación vincula la programación y la

---

<sup>17</sup> En Colombia durante mucho tiempo se discutió una reforma que uniría, de alguna manera, a las dos entidades encargadas de asignar los recursos y de hacer respetar la restricción presupuestal: el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. Sin embargo, así se unieran estas dos entidades, las asimetrías de información entre estas y las entidades ejecutoras persistirían.

ejecución con la planeación de mediano y largo plazo basada en prioridades de política. Por último, la evaluación permitiría medir la efectividad y la eficiencia en la ejecución del gasto público.

#### **4. Conclusiones**

El modelo teórico desarrollado en este capítulo muestra las asimetrías de información del proceso presupuestal y sugiere cómo estas se resuelven por medio de herramientas de seguimiento y evaluación. Estos mecanismos son incentivos de alto poder que generan información relevante para mejorar el desempeño del presupuesto en sus tres niveles: i) disciplina fiscal, ii) asignación de acuerdo a prioridades, y iii) efectividad y eficiencia en la ejecución de los recursos. Esta información ayuda a resolver los problemas de riesgo moral entre las entidades al interior del ejecutivo, entre el ejecutivo y el legislativo, y entre el Estado y la ciudadanía, y mejorar en últimas la implementación de las políticas públicas. El modelo permite comparar de manera intuitiva los efectos de reformas alternativas a las instituciones presupuestales, y muestra que las reformas que buscan centralizar el poder de las decisiones presupuestales en una sola entidad no son suficientes si no se complementan con mecanismos que resuelvan los problemas de riesgo moral.

En conclusión, el modelo resalta las bondades del seguimiento y la evaluación como incentivos de alto poder que revelan la información privilegiada, y cierran el ciclo de las políticas públicas de planeación, programación, ejecución y evaluación del presupuesto. En primer lugar, el seguimiento y la evaluación identifican los programas prioritarios a ejecutar, vinculando la planeación con la programación presupuestal. En segundo lugar, el seguimiento de estos programas vincula la programación con la ejecución. En tercer lugar, la evaluación genera la información relevante para asignar los recursos y programar el siguiente ejercicio presupuestal de acuerdo a indicadores de efectividad y eficiencia, vinculando la evaluación con la programación. Por último, la difusión de la información hace del presupuesto una agencia más transparente y permite a la ciudadanía exigir resultados de las políticas.

## CAPÍTULO DOS

# La situación fiscal y los problemas presupuestales en Colombia

### I. Introducción

Las finanzas públicas colombianas están enfrentando nuevos retos debidos a una situación paradójica. De una parte, dichos retos son consecuencia de las reformas económicas y políticas que el país ha vivido durante los últimos veinte años. Y de otra, son fruto simultáneamente de la insuficiencia de las reformas mismas para modernizar las instituciones presupuestales a tono con las transformaciones introducidas en otros ámbitos.

Las reformas económicas y políticas afectaron de manera significativa las finanzas públicas y transformaron el papel del Estado. Las económicas convirtieron la estabilidad macroeconómica en un valioso activo para la competencia en un mundo globalizado, exigiendo al país tener una posición fiscal fuerte y sostenible en el tiempo. Adicionalmente, la independencia del Banco Central y la separación de las políticas monetaria y cambiaria de la fiscal convirtieron al presupuesto en la única herramienta del poder ejecutivo para plasmar en ella sus políticas de desarrollo, crecimiento, y estabilidad macroeconómica. Por su parte, las reformas políticas, entre ellas la descentralización y la inclusión de nuevos partidos políticos, complejizaron el juego político, multiplicando el número de actores y las arenas de discusión y validación de políticas. Esta ola de reformas restringió el margen de maniobra del gobierno central sobre las finanzas públicas, y, frente a estos cambios, las instituciones presupuestales no se han adaptado. El resultado ha sido un déficit alto y persistente en el tiempo, financiado con una deuda creciente que llegó a sobrepasar el 50% del producto partiendo de niveles de 15% a mitad de la década pasada.

Un juego político más complejo demanda mejores mecanismos de coordinación. Si las reglas e instituciones que lo regulan no se adecuan, la obtención de consensos políticos se vuelve más difícil y costosa, dificultando cualquier intento de reforma y cambio del status-quo. Estos problemas se

reflejan en el presupuesto, ya que este es en últimas un juego político donde se plasman las preferencias de los diferentes jugadores (Wiesner, 2005). Sin las reglas adecuadas para guiar el proceso presupuestal, el resultado en materia fiscal puede ser desastroso.

Tal como se vio en el Capítulo 1, la literatura económica y en particular la teoría de juegos dan luces y herramientas para estudiar y enfrentar estos desafíos. El mayor problema en un juego donde participan varios jugadores con diferentes objetivos y preferencias son las asimetrías de información. Cuando algunos jugadores cuentan con mejor información, y pueden utilizarla estratégicamente a su favor para obtener mayores beneficios, aparecen los problemas de riesgo moral, y aumentan los costos de cualquier negociación política, es decir, los costos de transacción políticos. Para corregir estas asimetrías, las reglas e instituciones deben adecuarse para incluir incentivos que revelan la información privilegiada. En el presupuesto, las asimetrías de información y el riesgo moral surgen cuando no existe información suficiente sobre la implementación de las políticas públicas y el desempeño de las entidades del Estado. Los sistemas de seguimiento y evaluación resuelven este problema, haciendo pública la información privada del presupuesto.

Usando como lente de análisis el modelo de teoría de juegos presentado en el capítulo anterior, este capítulo estudia el proceso presupuestal colombiano, identifica las asimetrías de información y recomienda algunas soluciones. El capítulo se estructura de la siguiente manera. La segunda parte diagnostica la situación fiscal colombiana en los tres niveles de desempeño: i) disciplina fiscal; ii) asignación de los recursos basada en prioridades de política; y iii) eficiencia y efectividad en la ejecución de los recursos y en la entrega de los servicios públicos (Banco Mundial, 1998). Basándose en estos tres componentes, la tercera parte analiza las instituciones presupuestales en Colombia. Por su parte, la cuarta parte presenta una taxonomía de los problemas presupuestales, definiendo los jugadores que participan y los incentivos en su participación e identificando las asimetrías de información. Finalmente, la quinta parte concluye proponiendo soluciones para resolver estas asimetrías y encaminar el presupuesto hacia un buen desempeño en sus tres niveles.

## **2. Diagnóstico de la situación fiscal**

El deterioro de las finanzas públicas colombianas a partir de la segunda década de los noventa ha sido altamente documentado por la literatura económica. Los diagnósticos son generalmente institucionales y apuntan a las deficiencias de la restricción presupuestal (Valenzuela, 2004) y el aumento del gasto. En la mayoría de los estudios, la reforma constitucional de 1991 es la principal causa, a través de la introducción de inflexibilidades presupuestales (Comisión de Racionalización del Gasto Público -CRGP, 1997, Echeverry, *et. al.*, 2004), de gastos permanentes sin su correspondiente forma de financiación (Olivera *et. al.*, 1994, CRGP, 1997), y de otras presiones sobre el gasto (Hommes, 1996). Para otros, parte el problema radica en la falta de transparencia presupuestal (Ayala y Perotti, 2000)<sup>18</sup>, y, más en general, en fallas en los procedimientos e instituciones que regulan el proceso presupuestal (Acosta y Ayala, 2000, Cárdenas, *et. al.*, 2006, Castellanos, 2004). Sin embargo, solamente algunos estudios identifican el problema de baja eficiencia en la ejecución del gasto público<sup>19</sup>, y en la asignación de los recursos de acuerdo a prioridades políticas. De los tres niveles de desempeño fiscal -disciplina fiscal, asignación de acuerdo a prioridades y eficiencia y eficacia en la ejecución- la literatura económica se ha concentrado casi exclusivamente en el primero. Esta sección presenta un diagnóstico de la situación fiscal estudiando la evolución de estos tres niveles a lo largo de la última década.

### **2.1. Disciplina fiscal**

La situación fiscal Colombiana se ha deteriorado progresivamente durante los últimos quince años, en gran medida debido a las finanzas del Gobierno

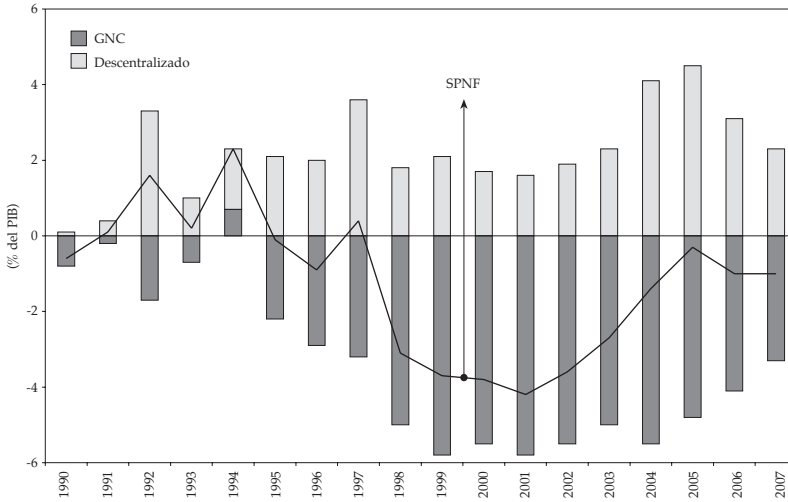
---

<sup>18</sup> Para Ayala y Perotti (2000), las inconsistencias en los tres principales documentos presupuestales -Plan Financiero, Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y Presupuesto General de la Nación (PGN)- revelan la falta de transparencia. Este tipo de falencia hace que la restricción presupuestal no sea clara. Sin embargo, la falta de transparencia puede estudiarse más ampliamente, especialmente en la relación entre el Estado y la ciudadanía.

<sup>19</sup> Este problema lo plantean en algunos de sus apartes la Comisión de Racionalización de Gasto Público (CRGP, 1997) y Hommes (1996), y aparece en estudios sectoriales de Vélez (1997), para el gasto social, y Gaviria y Barrentos (2001), para gastos en educación.

Central (GC). Un rápido vistazo a los resultados consolidados del Sector Público No Financiero -SPNF- muestra como el nivel central es en gran parte el culpable del desequilibrio (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Balance fiscal en Colombia, 1990-2007**

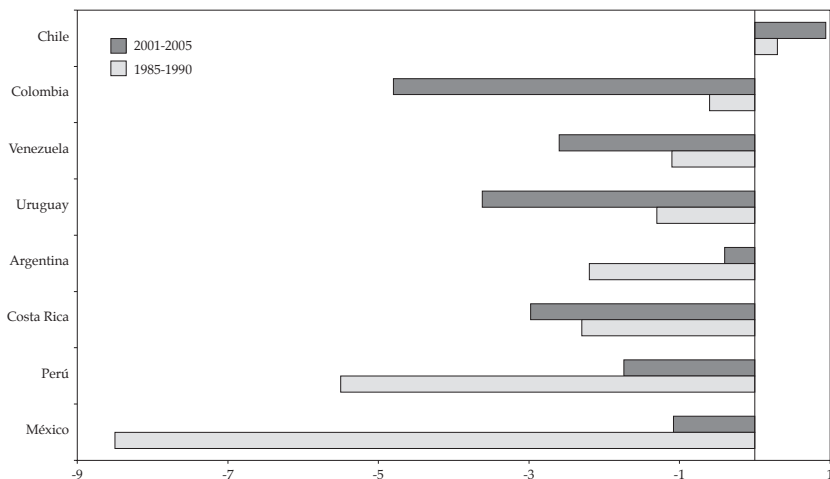


Fuente: DNP para el período 1990-1996, CONFIS para el período 1997-2005 y MFMP para 2006 y 2007.

El gobierno central colombiano pasó de ser en América Latina uno de los más disciplinados fiscalmente al final de la década de los ochenta, a presentar grandes desequilibrios fiscales -del orden del 5% del PIB- al final de los noventa (Gráfico 2).

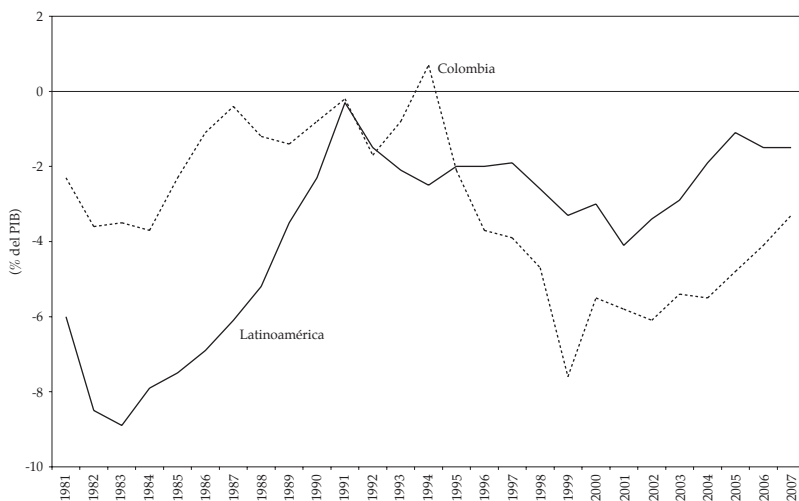
La crisis económica de la "década pérdida" de los ochenta no afectó sustancialmente las finanzas públicas colombianas. La estabilidad fiscal se mantuvo también durante la primera mitad de los noventa en un rango sostenible de 1% del PIB, al tiempo que los demás países de la región ajustaron sus finanzas gracias al crecimiento generado por las reformas económicas. Fue durante la segunda mitad de esta década que la situación fiscal colombiana se deterioró, llegando a un déficit de 7,6% del producto durante la crisis de 1999 (Gráfico 3). Vale la pena resaltar que, aunque un factor agravante fue el bajo crecimiento y la crisis mundial generados por la crisis asiática de 1998, el deterioro fiscal colombiano se inició con ante-

**Gráfico 2. Balance del Gobierno Central  
(% del PIB, promedios quinquenales)**



Fuente: cálculos del autor con base en estadísticas de la CEPAL.

**Gráfico 3. Balance del Gobierno Central, Colombia y América Latina, 1981-2007**



Fuente: GFS - FMI y CEPAL a partir de 2003 para América Latina, y Ministerio de Hacienda y DNP para Colombia.

rrioridad. Este hecho sugiere que el déficit fiscal es generado por factores idiosincrásicos y no por factores externos.

El incremento sostenido en los niveles de gasto durante los noventa no ha podido compensarse con un aumento de iguales proporciones en sus fuentes primarias de financiación. Mientras que durante los ochenta el gasto del gobierno central se mantuvo estable alrededor del 10% del PIB y los ingresos corrientes aumentaron de 7,7% en 1981 a 8,7% en 1989, reduciendo el déficit, esta tendencia se revirtió en la primera mitad de los años noventa. A pesar del crecimiento generado por las reformas económicas, los ingresos corrientes sólo aumentaron 1,8 puntos del PIB -de 8,2% en 1990 a 10% en 1995- mientras que los gastos lo hicieron en 3,7 puntos -de 7,6 a 11,3%.

Para enfrentar este problema, las autoridades económicas hicieron reiterados intentos para incrementar los niveles de tributación. Sin embargo, estos intentos fueron insuficientes. Mientras que con la aprobación de nueve reformas tributarias a partir de 1990<sup>20</sup> los ingresos tributarios pasaron de 7,8% del PIB a 16,1% entre 1990 y 2006, los pagos corrientes crecieron de 7,6% a 19,5%<sup>21</sup>. Adicionalmente, la inversión del GC se desplomó de 2,6% del PIB en 1997 a tan sólo 1,8% en el 2006.

A partir de 1996, los ingresos totales del GC no han sido suficientes ni siquiera para cumplir con su gasto corriente en algunos años (Gráfico 4), teniendo que financiar los pagos de funcionamiento e intereses a través de deuda. Con esto, el país incumplió con una de las principales reglas fiscales utilizadas para salvaguardar la disciplina fiscal, la cual establece que cualquier incremento en el nivel de deuda debe destinarse a pagos de capital y no a sufragar pagos corrientes.

La diferencia entre ingresos y gastos corrientes creció año a año, generando un desahorro creciente y un incremento sistemático del déficit, y

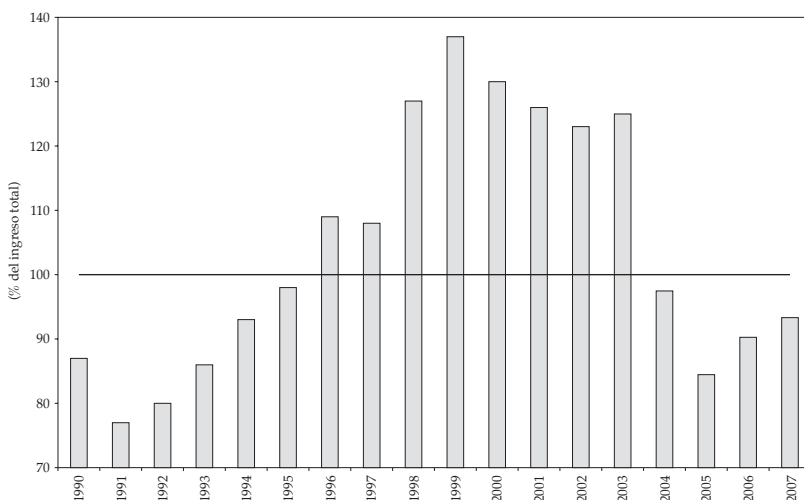
---

<sup>20</sup> En los últimos quince años, se abrieron paso nueve reformas tributarias (Ley 49/90, Ley 6/92, Ley 174/1994, Ley 223/95, Ley 338/97, Ley 488/98, Ley 633/00, Ley 788/02 y Ley 863/03) además de otras medidas adicionales, como la figura de la emergencia económica, que introdujeron cambios estructurales y de forma en el sistema fiscal.

<sup>21</sup> Este hecho refleja en parte que las reformas tributarias han sido en su mayoría coyunturales y cosméticas, con el único fin de recaudar mayores recursos para enfrentar el desequilibrio fiscal, sin hacer cambios integrales en la estructura de la tributación.



**Gráfico 4. Gasto corriente del Gobierno Central, 1990-2007**

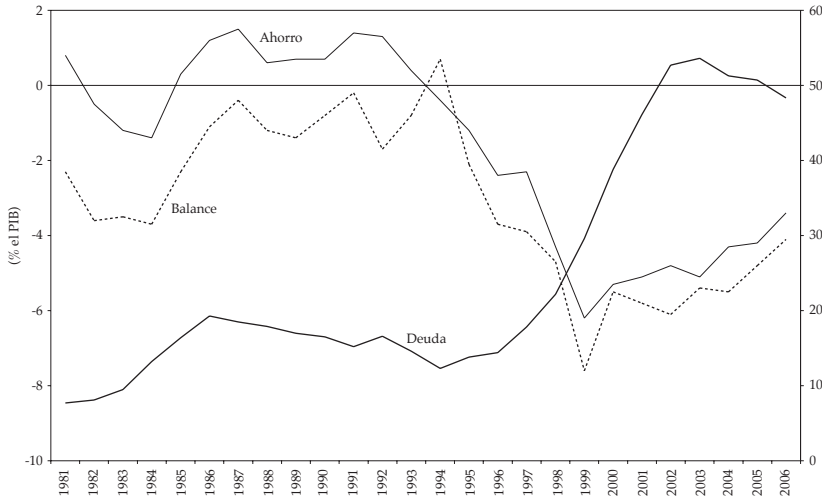


Fuente: cálculo del autor basado en cifras del CONFIS.

obligando a las autoridades a contraer nuevos compromisos de deuda. Este aumento en el nivel de endeudamiento ha generado a su vez un incremento en los pagos corrientes del siguiente período por concepto de servicio de la deuda, desencadenando un efecto espiral en donde el déficit ha obligado una mayor deuda que genera en el siguiente período un incremento en el déficit. En Colombia, el desahorro creciente se convirtió en el motor que desencadenó este efecto a partir de 1994, disparando los niveles de deuda externa en un período de tiempo relativamente corto (Gráfico 5).

En resumen, durante la segunda mitad de los noventa se perdió la estabilidad y el equilibrio de las finanzas públicas en Colombia, llegando a una situación cercana a la crisis fiscal. En este sentido, en términos de disciplina fiscal, el desempeño fiscal no ha sido satisfactorio. Y este hecho muestra, en parte, que las instituciones presupuestales no se han adaptado a los nuevos retos generados por las reformas de principios de los noventa. Sin embargo, esto es sólo parte del diagnóstico. Es necesario estudiar el desempeño fiscal en sus otros dos niveles: la asignación de los recursos basada en prioridades de política, y la eficiencia y efectividad en la ejecución de los recursos.

**Gráfico 5. Ahorro, balance y deuda del Gobierno Central, 1981-2006**



Fuente: cálculo del autor basado en cifras del CONFIS y Banco de la República.

## 2.2. Asignación de recursos de acuerdo a prioridades de política

Para la asignación de los recursos de acuerdo a prioridades de política, la Constitución de 1991 buscó fortalecer la fase de planeación de las políticas públicas convirtiendo el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en una ley que cada nueva administración debe presentar al Congreso para su aprobación. El plan debe presentar los lineamientos de las políticas públicas de cada nueva administración acompañados de un Plan Plurianual de Inversiones (PPI) que se debe ejecutar a través del presupuesto anual durante el cuatrienio. Estos principios del plan están reglamentados en la ley orgánica del PND, o Ley 152 de 1994. Sin embargo, en la práctica hasta inicios del 2002 se empezaron a introducir mecanismos de seguimiento de los gastos de inversión que permiten vincular el presupuesto con los objetivos de las políticas del PND.

En efecto, a comienzos de los noventa se estableció en Colombia el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados -Sinergia-, con el objetivo de mejorar la efectividad en la formulación y ejecución de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, medir oportunamente los resultados de la gestión de los administradores públicos, fortalecer el manejo gerencial de la

inversión pública y generar la información adecuada para la asignación de recursos. Para tal fin, el sistema cuenta con tres componentes: i) seguimiento a resultados, ii) evaluaciones de impacto y iii) difusión de resultados. El primer componente produce información continua acerca de las políticas, programas y proyectos del PND. El segundo componente estudia las causalidades entre las intervenciones del gobierno y sus efectos, para determinar su relevancia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. El tercer componente permite realizar la difusión del seguimiento y evaluaciones periódicas de tal forma que se garantice un marco de transparencia para promover el control social. El objetivo de este componente es vincular a las organizaciones de la sociedad civil para validar los resultados y garantizar que esta validación se dé de la manera más transparente e independiente posible.

A pesar de que Sinergia lleva más de 15 años de creado, las herramientas tecnológicas de recolección de información sólo empezaron a implementarse durante la presente década, a través del Sistema de Gestión y Programación de Metas Presidenciales -SIGOB-, implementado desde 2002 como uno de los soportes tecnológicos. El SIGOB es una herramienta interinstitucional a través de la cual las entidades ejecutoras (*i.e.* ministerios, departamentos administrativos y entidades adscritas) deben registrar periódicamente en Internet sus resultados frente a las metas del PND. Para esto, se definen metas e indicadores de resultados con base en los programas y políticas del PND. La programación de metas se concerta entre la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos durante el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Además, desde 2004 el SIGOB cuenta con una interfase con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIIF) del Ministerio de Hacienda. En este sistema se registran las apropiaciones y las ejecuciones del Presupuesto General de la Nación. Con base en esta información, el DNP lidera el proceso de elaboración del Presupuesto de Inversión por Resultados (PPR) de las diferentes agencias ejecutoras del gobierno central<sup>22</sup>, y a su vez, esta información se registra en el SIGOB para su posterior seguimiento.

---

<sup>22</sup> Con el SIGOB se cubre el 100% de los 19 sectores del ejecutivo, y esto corresponde a 47 ministerios y entidades adscritas.

En conclusión, la reforma constitucional de 1991 buscó fortalecer el proceso de planeación con el fin de garantizar la asignación de recursos de acuerdo a prioridades de política convirtiendo el PND en ley, y lo reglamentó en la ley 152 de 1994. Sin embargo, sólo más de diez años después el gobierno central decidió implementar instituciones presupuestales relacionadas con el seguimiento a las metas del PND. Cárdenas *et. al.* (2006) muestran que la ejecución financiera del PND es menor a la planeada en más de un punto porcentual del PIB y que la recomposición entre algunos sectores puede sobrepasar el 6% del PIB. En términos de logros físicos de las metas del PND (*e.g.* tasas de cobertura, kilómetros de vías construidos, subsidios desembolsados, etc.) el SIGOB, creado en 2002, genera información sistemática que permite ver avances<sup>23</sup>. Sin embargo, este sistema aún no se ha conectado con el ejercicio de presupuestación anual.

### **2.3. Calidad del gasto público: efectividad y eficiencia**

Ante el deterioro de las finanzas del gobierno central y la debilidad de la restricción presupuestal, es indispensable estudiar hasta que punto el incremento sostenido en los niveles de gasto ha producido los efectos esperados en el mejoramiento de la calidad de vida de la población con costos razonables. Esta sección se apoya en varios indicadores nacionales e internacionales y contrasta la evolución y el crecimiento del gasto público sectorial -especialmente los gastos sociales y en infraestructura- con indicadores de calidad del gasto, definida esta última como la eficacia en la ejecución de los recursos.

Desde la mitad de los años noventa la CRGP (1997) identificó la falta de eficacia y eficiencia, más que la falta de recursos, como el principal problema de las finanzas públicas colombianas. Sin embargo, la literatura en Colombia sobre este problema es escasa<sup>24</sup>, y la información es precaria

---

<sup>23</sup> Ver, por ejemplo, DNP (2007).

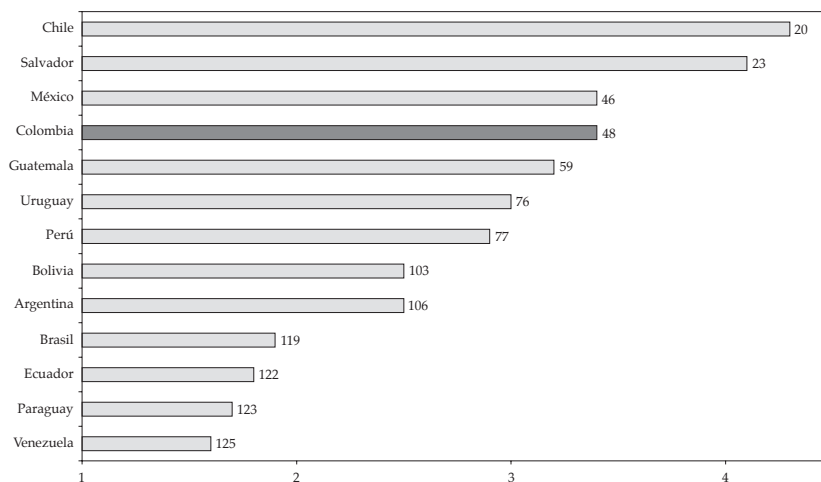
<sup>24</sup> Entre los estudios más interesantes sobre temas sectoriales se encuentran Vélez (1997) sobre el sector social, Gaviria y Barrientos y (2001) para el gasto en educación, y DNP (2005) y Fainboim y Rodríguez (2004) para infraestructura.

debido a, por lo menos, tres aspectos: i) baja producción de información; ii) concentración en variables financieras; y iii) inconsistencia y baja calidad generadas por la diversidad de fuentes de información. Esto no ha permitido la realización de estudios que permitan evaluar el desempeño del gasto público en términos de su eficiencia y eficacia, y mucho menos introducir reformas institucionales para este fin. A continuación se rescatan algunos de los resultados de la literatura, y se complementan con indicadores aproximados de calidad del gasto público que permiten intuir que tan efectiva y eficiente ha sido la gestión pública.

Una primera comparación internacional que ayuda a determinar que tan productivo ha sido el gasto público en Colombia es el coeficiente de descuido *-slack coefficient-* construido por Campos y Pradham (1997) y calculado para Colombia por Saavedra (1999). En uno de sus componentes, el coeficiente mide el grado en el cual los recursos públicos son asignados hacia las áreas prioritarias sobre las cuales tienen un mayor impacto, tomando en cuenta varios elementos como los mecanismos de consulta para identificar las preferencias de los ciudadanos, la flexibilidad de los ministerios sectoriales para recortar o introducir nuevos programas, la globalidad del presupuesto y las asignaciones basadas en resultados estratégicos y análisis económicos. Colombia, comparado con países como Australia y Nueva Zelanda, los cuales han realizado reformas estructurales a sus sistemas de gestión pública, se encuentra muy por debajo en términos de la priorización estratégica.

Una segunda medida comparativa internacionalmente es el índice de utilidad del gasto público calculado por el Foro Económico Mundial en su informe anual de competitividad. Este índice se construye a partir de una encuesta de percepción y mide, en una escala de 1 a 7, la capacidad del gobierno de proveer, a través de la asignación de recursos públicos, los bienes y servicios necesarios para la sociedad que no son provistos por el mercado. En la cifra más reciente de este indicador Colombia se encuentra un puesto relativamente alto entre los 125 países de la muestra, pero por debajo de países como México, Chile y El Salvador (Gráfico 6). Adicionalmente, esta percepción parece estar ligada al gasto en defensa.

**Gráfico 6. Utilidad del gasto público, 2007**  
**(Índice 1-7)\***



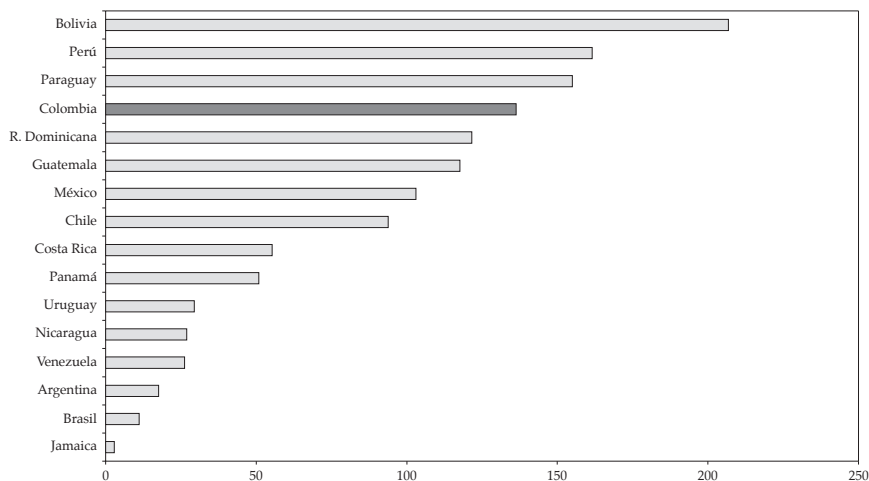
\* El índice se construye a través de una encuesta a empresarios. 1 corresponde a una composición del gasto público improductivo, mientras que 7 corresponde a una composición del gasto que ofrece los bienes y servicios necesarios que el mercado no provee. El número al lado de la barra corresponde a la posición entre 125 países.

Fuente: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2006-2007.

### *a. Gasto social*

El gasto social colombiano creció durante la década de los noventa muy por encima del promedio de la región (Gráfico 7). Como porcentaje del PIB, este gasto pasó de 11,2% del PIB en 1994 a 14,7% en 2006 (Cuadro 1), llegando a superar el promedio latinoamericano. En términos de su composición, la educación, la salud y el empleo han tenido mayor peso, al pasar de 8,9% del PIB en 1994 a 13,5% en 2006. El componente de educación ha tenido el mayor crecimiento, tanto en participación del total de gasto social como en términos reales. Como parte del gasto social, merece especial mención el régimen de transferencias de recursos y responsabilidades a las regiones. Las transferencias de recursos pasaron de representar 4,1% del PIB en 1997 a 5,1% en 2007 (ver nuevamente el Cuadro 1). Tan sólo en el 2006 las transferencias superaron los \$16 billones, de los cuales cerca de 80% se destinó a salud y educación<sup>25</sup>.

**Gráfico 7. Gasto público social per cápita  
(Variación % 1990-2003)**



Fuente: cálculos del autor basado en datos de la CEPAL.

**Cuadro 1. Gasto público social en Colombia, 1990-2007  
(% del PIB)**

| Año    | Social | Empleo y seguridad social | Salud y seguridad social | Educación | Otros* | Tranferencias*** |
|--------|--------|---------------------------|--------------------------|-----------|--------|------------------|
| 1990   | 9,3    | 2,1                       | 2,4                      | 2,4       | 2,4    | 1,3              |
| 1991   | 9,8    | 2,2                       | 2,4                      | 2,5       | 2,7    | 1,3              |
| 1992   | 11,1   | 2,3                       | 2,6                      | 3,3       | 2,9    | 1,4              |
| 1993   | 10,7   | 2,7                       | 2,6                      | 2,8       | 2,7    | 0,0              |
| 1994   | 11,2   | 3,3                       | 2,8                      | 2,8       | 2,3    | 3,6              |
| 1995   | 12,4   | 3,4                       | 3,6                      | 3,0       | 2,4    | 3,8              |
| 1996   | 13,9   | 3,8                       | 4,2                      | 3,4       | 2,5    | 4,1              |
| 1997   | 13,8   | 3,8                       | 4,3                      | 3,3       | 2,4    | 4,1              |
| 1998   | 13,3   | 4,3                       | 3,5                      | 3,2       | 2,3    | 4,3              |
| 1999   | 14,1   | 4,4                       | 3,9                      | 3,3       | 2,5    | 5,0              |
| 2000   | 14,2   | 6,0                       | 2,9                      | 2,9       | 2,4    | 4,4              |
| 2001   | 14,2   | 5,1                       | 3,6                      | 3,2       | 2,3    | 5,1              |
| 2002   | 13,2   | 5,2                       | 2,8                      | 4,2       | 1,0    | 5,9              |
| 2003   | 14,4   | 4,9                       | 3,0                      | 4,3       | 2,2    | 5,7              |
| 2004   | 14,4   | 4,5                       | 3,3                      | 4,4       | 2,2    | 5,6              |
| 2005   | 15,8   | 5,7                       | 3,3                      | 4,5       | 2,3    | 5,5              |
| 2006   | 14,7   | 5,6                       | 3,1                      | 4,2       | 1,9    | 5,2              |
| 2007py | 13,3   | 3,6                       | 3,0                      | 4,2       | 2,4    | 5,1              |

py: proyectado.

\* Gasto social sin transferencias; \*\* Incluye gasto social rural y niñez del ICBF; \*\*\* Transferencias a las regiones.

Fuente: DNP-DEE.

Una evaluación del proceso de descentralización desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en 2002 permitió determinar que el aumento del gasto público ha tenido problemas en cuanto a su destinación eficiente para el mejoramiento de la infraestructura social. La evaluación de los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico permitió establecer que tan sólo el 8% de los 148 municipios evaluados lograron un desempeño entre aceptable y alto, mientras que en el nivel global de desempeño, que incluía otros aspectos de tipo político, fiscal, de gestión y económicos, este resultado lo obtuvieron tan sólo el 6% de municipios (DNP, 2002).

En educación se produjo un incremento cercano al 30% real en los recursos asignados entre 1995 y 2000, mientras que la matrícula bruta oficial en el nivel básico sólo aumentó un 18%, dejando por fuera del sistema educativo 2,5 millones de niños (DNP-Ministerio de Hacienda, Salud y Educación, 2001). Esto último resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que el país habrá invertido \$51,9 billones por transferencias al finalizar el periodo 2003-2006<sup>26</sup>.

Algunos indicadores aproximados permiten dar soporte a la afirmación de la CRGP: el problema fiscal no es falta de recursos, es falta de eficiencia. El aumento del gasto en educación no se ha traducido en un mayor cubrimiento al final de los años noventa (Gráfico 8A y B). Estos indicadores confirman como, comparativamente hablando, el aumento del gasto social no se ha visto reflejado en mejoras sustanciales en las políticas que lo generan.

### ***b. Gasto en infraestructura***

La mayor porción del gasto en infraestructura es pública. En este sector las empresas industriales y comerciales del Estado tiene la mayor participación<sup>27</sup>. La inversión pública en infraestructura tuvo su pico en la primera

---

<sup>25</sup> Cálculos DEPP con base en información DDTs.

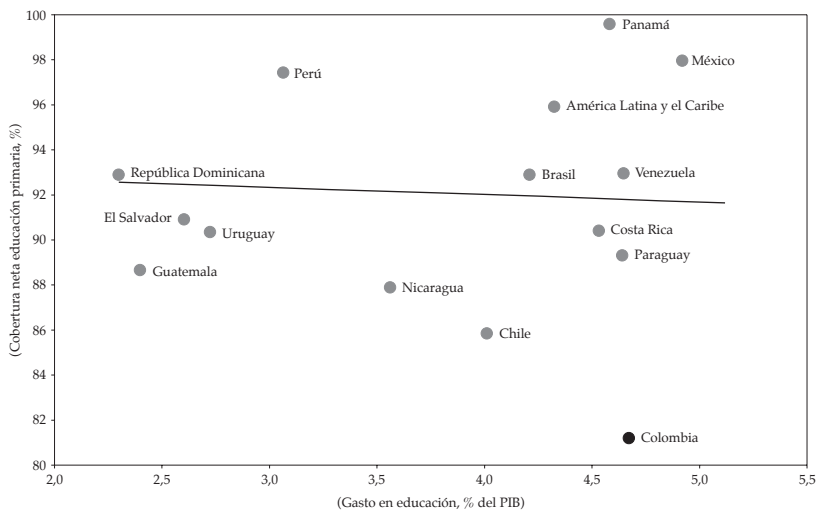
<sup>26</sup> Plan Nacional de Desarrollo y Plan Plurianual de Inversiones.

<sup>27</sup> Adicionalmente, existen otros mecanismos de inversión pública en infraestructura, a través de concesiones o de *private-public partnership*. Para un estudio detallado, ver Fainboim y Rodríguez (2004).

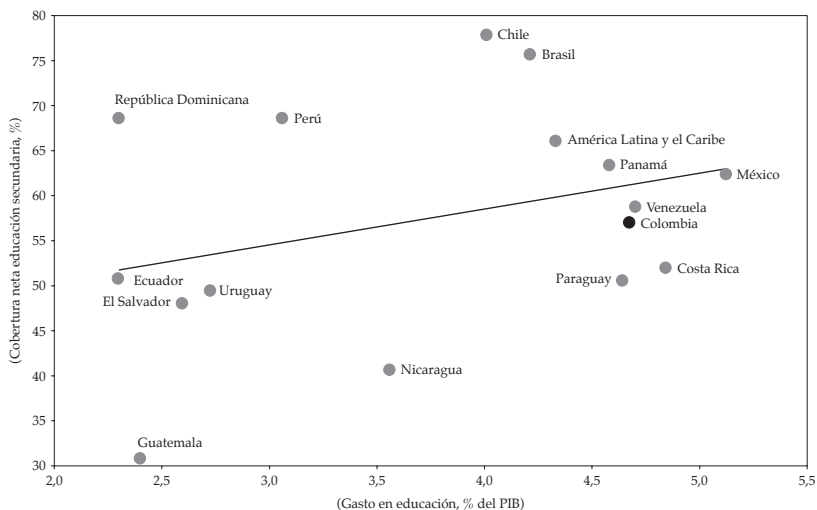


**Gráfico 8. Cobertura y gasto en educación  
(Tasa neta 2003 y % del PIB promedio 1999-2003)**

**A. Primaria**



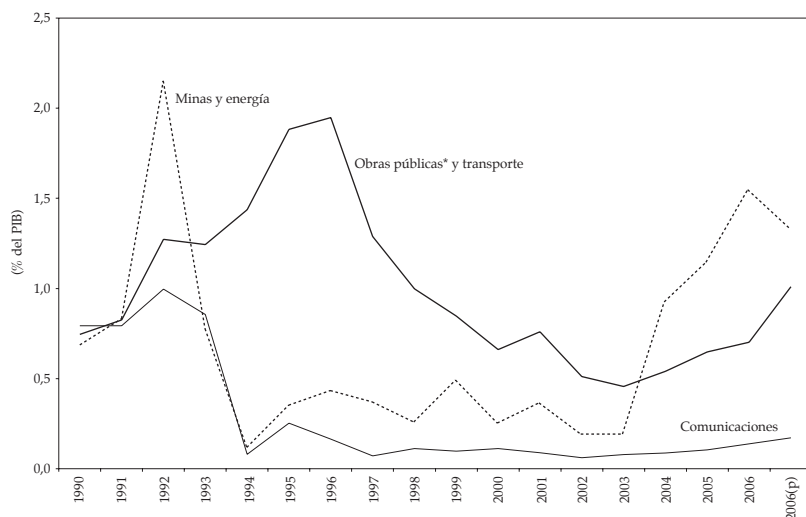
**B. Secundaria**



Nota: el dato de matriculados en Brasil corresponde a 2002. Los datos de Colombia son: Gasto promedio 2002-2006 y cobertura secundaria promedio 2001-2005, fuente DNP.  
Fuente: Bases de datos de la CEPAL, el Banco Mundial, y, para Colombia, el DNP.

mitad de los años noventa llegando a 9,4% del PIB, y empezó a caer a partir de 1997. Por sectores, la inversión más grande se ha dado en transporte y obras públicas, seguida por la inversión en minas y energía, y, por último, en comunicaciones (Gráfico 9).

**Gráfico 9. Gasto público en infraestructura, 1990-2006**



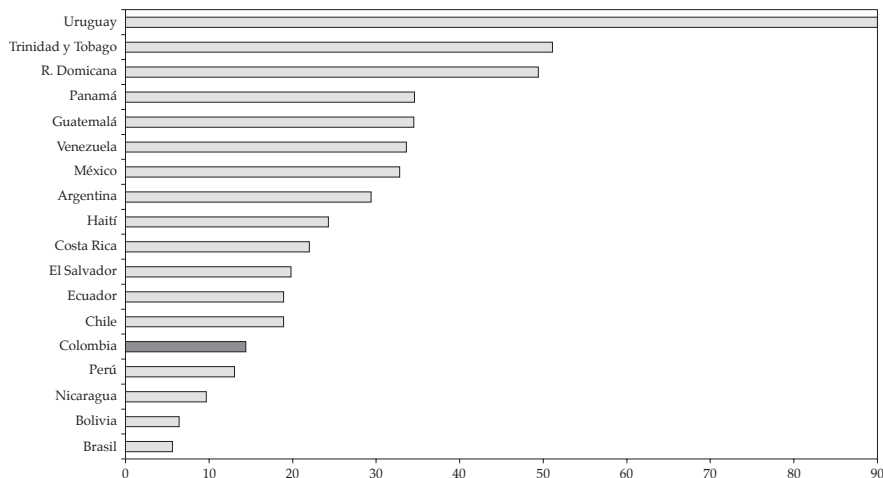
\* Obras públicas incluye vías, ferrocarriles, puertos y aeropuertos; minas y energía incluye electricidad y gas y no incluye pasivo social.

Fuente: DNP, Indicadores de Coyuntura Económica.

Sin embargo, algunos indicadores muestran que la calidad de la infraestructura en Colombia no es la adecuada. Tal y como lo muestra el Gráfico 10, en términos comparativos con otros países de la región, el porcentaje de vías pavimentadas dentro del total de kilómetros de vías es bajo. Por su parte, el Gráfico 11 muestra que, de acuerdo a la percepción de los empresarios, la calidad de la infraestructura en Colombia es baja, comparada con otros países de la región, y está más cercana a un calificativo de subdesarrollada que a uno que la compara con la mejor del mundo (Gráfico 11).

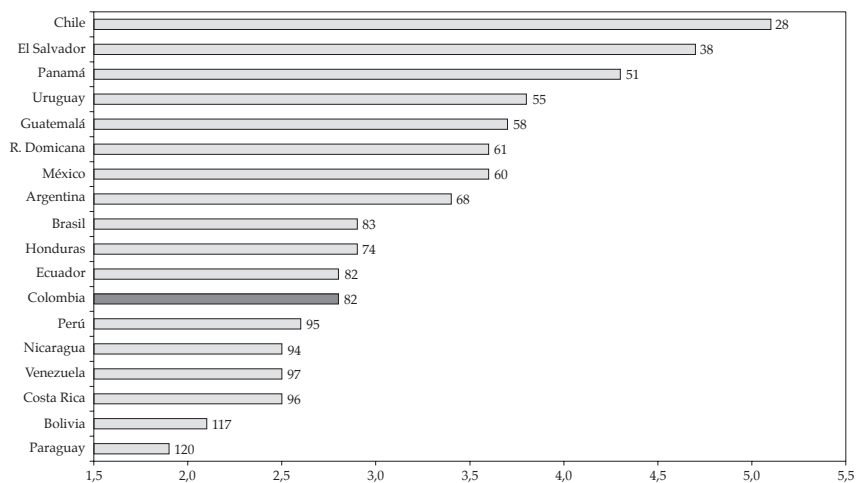
Sin embargo, estos indicadores físicos no son suficientes para medir la calidad del gasto público en infraestructura. Y el problema radica en que no existen en Colombia mecanismos sistemáticos de seguimiento y evaluación de este tipo de gasto. Los proyectos en infraestructura financiados por el

**Gráfico 10. Vías pavimentadas, 1999**  
(% del total de vías)



Fuente: World Development Indicator, Base de datos del Banco Mundial.

**Gráfico 11. Índice de la calidad de la infraestructura, 2007**  
(Índice 1-7)\*



\* El índice se basa en encuestas a los empresarios y 1 indica que la infraestructura es subdesarrollada, 7 que es como la mejor en el mundo. El número en el gráfico indica la posición entre 125 países.

Fuente: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2006-2007.

Presupuesto General de la Nación (PGN) se seleccionan y evalúan ex-ante de acuerdo al arreglo institucional del Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), mientras que la ley obliga a las oficinas de planeación de las empresas industriales y comerciales del estado a evaluar los proyectos financiados con sus propios recursos. Sin embargo, la evaluación ex-ante no es efectiva, y el seguimiento y la evaluación ex-post, que deberían verificar el cumplimiento eficaz de las metas físicas y financieras, además de incluir las partidas futuras para el mantenimiento, no existen (Fainboim y Rodríguez, 2004). Por su parte, las empresas del Estado no cuentan con la información histórica necesaria sobre sus inversiones para medir sus resultados e impactos (DNP, 2005)<sup>28</sup>. En resumen, a pesar de que en la letra existen los mecanismos de seguimiento y evaluación ex-post de la inversión en infraestructura, en la práctica no se hace. No existen indicadores sistemáticos de la calidad de esta inversión.

En conclusión, a pesar de la magnitud de los recursos públicos invertidos durante la última década hasta el momento se desconocen los efectos reales de estas inversiones debido a la insuficiencia de seguimiento y evaluación del gasto y de los programas públicos. Ello impide determinar con certeza si las políticas se han ejecutado de la manera más eficiente, si los programas llegan a la población objetivo y si responden a sus necesidades, si es la forma menos costosa de realizar las intervenciones, o si tienen los niveles de calidad requeridos, entre otros aspectos.

Como consecuencia, las decisiones de prolongar, suspender, sustituir o modificar programas y políticas así como de asignar recursos a entidades de los sectores central y descentralizado se han venido tomando, en alto grado, con conocimiento insuficiente de los factores reales de éxito o fracaso. El desconocimiento del impacto y la calidad del gasto es aún más grave si se toma en cuenta el agudo desbalance fiscal del país observado desde mediados de los años noventa. Esta situación y la existencia de restricciones fiscales de mediano y largo plazo hacen necesario introducir reformas dirigidas a mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público. La ausencia de

---

<sup>28</sup> Solo algunas entidades (e.g. Inviás) cuentan con la capacidad técnica suficiente (Fainboim y Rodríguez, 2004).

mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas reflejan la carencia de reformas a las instituciones presupuestales para adecuarlas a los retos impartidos por las reformas estructurales económicas y políticas de la década de los años noventa.

### **3. Instituciones presupuestales**

Para entender la situación fiscal actual es indispensable analizar el presupuesto y, en particular, las instituciones presupuestales<sup>29</sup> que regulan la interacción de los diferentes actores que intervienen en las etapas del presupuesto, imponen restricciones, y distribuyen poderes y responsabilidades con el fin de garantizar un equilibrio que optimice los resultados fiscales. En Colombia las instituciones presupuestales se pueden agrupar en un conjunto de normas incluidas especialmente en la Constitución y en el Estatuto Orgánico de Presupuesto -EOP-<sup>30</sup> que reglamentan la formulación del presupuesto por parte del poder ejecutivo, su aprobación en el Congreso y su posterior ejecución (Gaviria, 2004).

#### ***3.1. Historia de las instituciones presupuestales***

Desde 1847 el Ministerio de Hacienda ha desempeñado un papel protagónico en las diferentes etapas del proceso presupuestal. En 1886 la Constitución delegó en este ministerio la autoridad presupuestaria y limitó el papel del Congreso a la aprobación anual del presupuesto<sup>31</sup>. La Ley 110

---

<sup>29</sup> Estas son el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas formales e informales según las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados (Alesina y Perotti, 1995).

<sup>30</sup> Las leyes orgánicas son, dentro de la jerarquía jurídica de la Constitución, leyes que rigen cómo se hacen otras leyes (Restrepo, 2004). La Ley Orgánica de Presupuesto (o Estatuto Orgánico de Presupuesto - EOP) tiene una jerarquía especial dentro del esquema jurídico colombiano (Ley Normativa) y la Ley anual de Presupuesto debe estar estrictamente de acuerdo con las disposiciones allí contenidas. El EOP regula el proceso presupuestal, es decir, la formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control del presupuesto. Define además la restricción presupuestal y la forma de asignación de los recursos públicos.

<sup>31</sup> En caso de que el Congreso no aprobara el presupuesto, entraría a aplicar el aprobado en la vigencia anterior. De igual forma, si se requería un aumento del presupuesto cuando el Congreso no sesionaba, el Consejo Ministros tenía la autonomía de autorizar los gastos adicionales.

de 1912 ratificó esta disposición al darle mayor poder decisorio sobre el presupuesto al ministro de Hacienda con respecto al resto de integrantes del Consejo de Ministros, e impuso fechas límites para la aprobación de la Ley de presupuesto por parte del Legislativo. De igual forma, la Ley 34 de 1923 eliminó la capacidad que tenía el Congreso de incrementar unilateralmente el tamaño del presupuesto y estableció que cualquier adición debía contar con la aprobación del Ejecutivo.

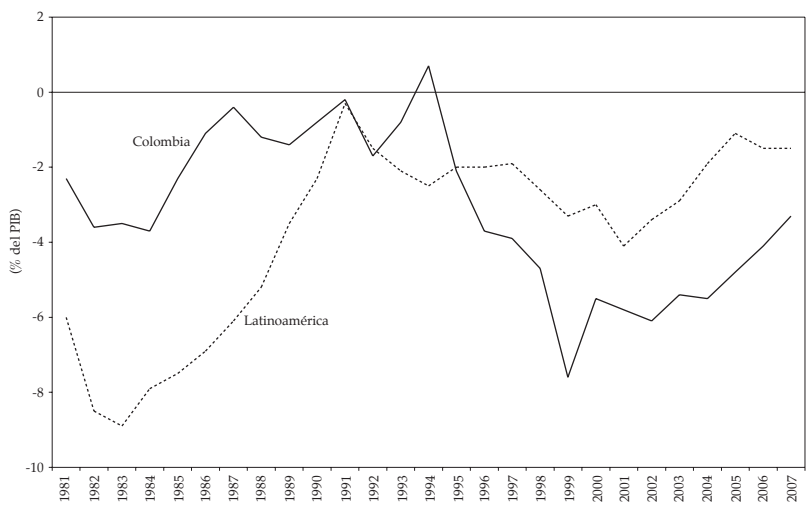
Este incremento de poder decisorio sobre el presupuesto se consolidó con la creación de la Dirección de Presupuesto por medio del Decreto 164 de 1950. Esta dirección, adjunta al Ministerio de Hacienda, se encargaría de la elaboración de la propuesta de presupuesto, y de la administración de su ejecución. En 1964, el DNP pasó a ser una nueva autoridad presupuestaria en el país al encargarse del Presupuesto de Inversión. En 1973, con la expedición de un nuevo EOP, a través del Decreto 294, se fortaleció el papel del DNP al delegarle la responsabilidad de la asignación de los recursos de inversión en concordancia con los topes establecidos por el Ministerio de Hacienda. Adicionalmente, esta reforma intentó implementar la presupuestación por programas con el fin de recuperar la capacidad del presupuesto como herramienta de planeación para la consecución de las metas y objetivos fijados en el Plan General de Desarrollo (CRGP, 1997).

### ***3.2. Estatuto Orgánico de Presupuesto***

Después del decreto 294 de 1973 la reforma más importante al EOP se hizo en 1989 con la Ley 38. Con esta reforma se intentó construir una dinámica presupuestal de asignación de recursos más eficiente al interior del poder ejecutivo. Hasta el momento, el EOP fortalecía la restricción presupuestal, pero sacrificando los otros dos niveles de desempeño fiscal, y en especial la eficiencia y eficacia en la ejecución, a través de mecanismos de control del gasto traumáticos para la programación y ejecución de las políticas públicas. Las reglas de juego entre las entidades asignadoras del gasto -DNP y Ministerio de Hacienda- y las ejecutoras -Ministerios sectoriales y otros- se regían por los "acuerdos de obligaciones", que consistían en la autorización previa de compromisos contractuales por parte de las entidades ejecutoras, y los "acuerdos de gasto", a través de los cuales se autorizaba lo que estas

debían pagar mensualmente. Estos mecanismos no permitían a las agencias ejecutoras una programación y ejecución eficientes de sus políticas (Contraloría General de la República, 1995). Sin embargo, si fueron uno de los factores que aseguraron que Colombia fuera un país ejemplar en términos de disciplina durante la crisis de la "década perdida" (Gráfico 12).

**Gráfico 12. Balance del Gobierno Central, Colombia y América Latina, 1981-2007**



Fuente: GFS - FMI y CEPAL a partir de 2003 para América Latina, y Ministerio de Hacienda y DNP para Colombia.

La Ley 38 de 1989 buscó equilibrar los tres principios presupuestales -disciplina fiscal, asignación de acuerdo a prioridades y eficiencia y eficacia en el gasto- diseñando un sistema de i) mayor autonomía a los ejecutores del gasto y ii) control a la efectividad del gasto, todo esto sin sacrificar la disciplina fiscal. Para lo primero reemplazó el mecanismo de acuerdos por el Programa Anual de Caja (PAC), el cual designa un monto máximo anual flexibilizando la capacidad de las agencias ejecutoras para programar su gasto (Alarcón, 2004). Para lo segundo creó el Banco de Proyectos de Inversión -BPIN y el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS-<sup>32</sup>. El primero corresponde a la institución presupuestal de acuerdo con la cual las decisiones sobre los proyectos de inversión deben sustentarse técnicamente con

evaluaciones ex-ante, con el fin de garantizar su viabilidad y conveniencia. Además de racionalizar los gastos de inversión bajo una perspectiva de mediano plazo, esta disposición constituyó la primera medida tendiente a mejorar la calidad del gasto público en Colombia, ya que todas las medidas anteriores se habían concentrado en fijar límites a los montos de gasto (Hommes, 1996). Por su parte, el Confis se creó con el fin de generar una instancia adicional en la cual se debía analizar con más detenimiento el proceso de programación y ejecución del presupuesto, además de establecer un mejor balance de responsabilidades entre el Ministerio de Hacienda, el DNP y otras entidades (Alarcón, 2004). Finalmente, para respetar la restricción presupuestal creó el Plan Financiero, instrumento cuyo fin es garantizar la compatibilidad del PAC con los recursos de crédito externo e interno y con las metas de la política monetaria y cambiaria (Ayala y Perotti, 2000). Sin embargo, el BPIN se desvirtuó y hoy en día representa un simple trámite presupuestal (Fainboim y Rodríguez, 2004) y, adicionalmente, el ministerio de hacienda perdió poder con la introducción del Confis como nuevo jugador en el juego presupuestal (Hommes, 1996).

Los efectos de esta reforma no fueron entonces los esperados. Por un lado, se desajustó la institucionalidad que garantizaba el cumplimiento de la restricción presupuestal, y, por otro, no se lograron los objetivos en términos de eficiencia del gasto público. Las principales críticas a esta reforma pueden clasificarse en tres grandes grupos: i) La falta de una jerarquía clara sobre las responsabilidades y la toma de decisiones para la asignación de los recursos públicos entre las agencias asignadoras y las agencias ejecutoras del gasto al interior del poder ejecutivo; ii) la debilidad de la restricción presupuestal; y iii) la sujeción de la planeación y el largo plazo a mecanismos en donde prima el corto plazo y las decisiones financieras.

En cuanto a la falta de jerarquía, la literatura sostiene que aunque entre el ejecutivo y el legislativo es claramente el primero quien tiene el poder

---

<sup>32</sup> Originalmente, el Confis estuvo constituido por el Ministro de Hacienda, dos ministros del área social, el Presidente de la República, el Secretario Económico de la Presidencia y dos asesores de tiempo completo. Actualmente lo componen 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, Impuestos y Aduanas, y del Tesoro.



de agenda y de decisión sobre el presupuesto (CRGP, 1997), el EOP no define claramente las responsabilidades de las diferentes agencias al interior del ejecutivo, y los cuerpos colegiados como el Confis y el CONPES diluyen la responsabilidad del Ministerio de Hacienda como rector de la estabilidad fiscal (Acosta y Ayala, 2000). En suma, el EOP diluye las responsabilidades presupuestales al interior del poder ejecutivo y genera el problema del *Fondo Común de Recursos*.

Este hecho se traduce en una restricción presupuestal débil. Aunque con el Plan Financiero se buscaba fortalecerla a través de la coherencia entre el presupuesto y las restricciones macroeconómicas, para algunos autores no pasó de ser letra muerta, en parte debido a la falta de transparencia presupuestal por la multiplicación de documentos presupuestales inconsistentes entre sí<sup>33</sup>, lo cual generó incentivos perversos para la contabilidad creativa (Ayala y Perotti, 2000), y en parte debido a la separación al interior del congreso entre los procesos de presupuestación y de autorización de endeudamiento (Acosta y Ayala, 2000), y la falta de control y restricciones al endeudamiento interno a través de TES (Valenzuela 2004). Adicionalmente, los supuestos sobre los cuales se plantea la restricción presupuestal al fisco son generados por el mismo poder ejecutivo (Acosta, Ayala y Fainboim, 1999, Acosta y Ayala, 2000), generando de esta manera incentivos perversos adicionales para sobreestimar los ingresos, y terminando, en últimas, en ineficiencias en la programación y ejecución del gasto público (CRGP, 1997).

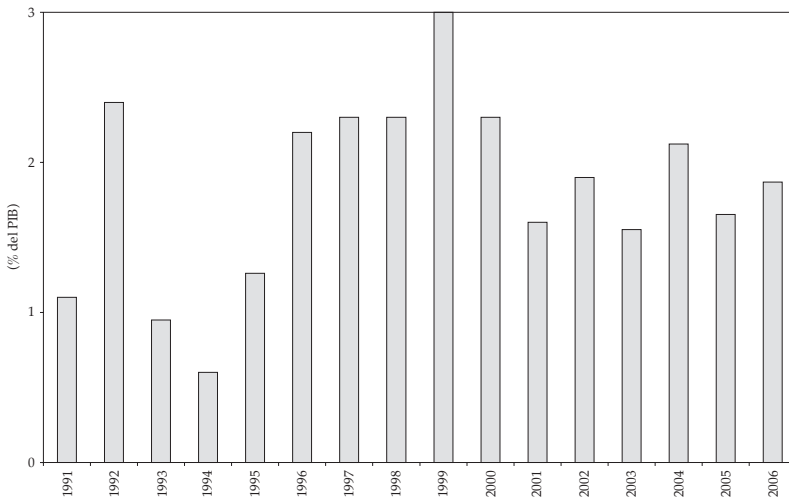
Por último, el PAC y el Plan Financiero supeditaron la planeación de largo plazo al manejo financiero de corto plazo. El presupuesto se convirtió en una herramienta de caja más que en una de planeación (CRGP, 1997), y la planeación a partir del Plan Nacional de Desarrollo y la evaluación ex-ante por parte del BPIN se convirtieron en mecanismos puramente formales (Fainboim y Rodríguez, 2004). Por su parte, el manejo mensual del PAC generó el llamado rezago presupuestal, hecho que incrementa de manera significativa los costos de transacción de la economía y representa una fuente potencial de corrupción (CRGP, 1997). Esto debido a la falta de

---

<sup>33</sup> Los documentos son el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), el Plan Financiero, el Proyecto de Presupuesto, y la Ley de Presupuesto.

eficiencia técnica de las entidades ejecutoras del gasto (Acosta y Ayala, 2000), y a las ineficiencias de las instituciones presupuestales al introducir incentivos perversos que las invitan a programar mayor gasto con el fin de obtener más PAC, sin que el ejecutivo cuente con mecanismos de evaluación y verificación sobre esta programación ni sobre la ejecución del gasto. El rezago presupuestal se ha convertido en una manifestación importante de la ineficiencia técnica e institucional. Durante la década de los noventa aumentó de manera sostenida, pasando de representar 1,1% del PIB en 1991 a 3,0% del PIB en 1999 (Gráfico 13).

**Gráfico 13. Rezago presupuestal Gobierno Central, 1991-2006**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En resumen, las recientes reformas al EOP terminaron debilitando la restricción presupuestal sin lograr su objetivo de eficiencia en la ejecución de las políticas públicas. Sin embargo, más importante aún, la intención de flexibilizar la programación de las entidades ejecutoras del gasto no se vio acompañada de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitieran verificar la efectividad de la programación y la ejecución. Así surgieron nuevos problemas que la literatura colombiana no ha estudiado a fondo: los problemas de riesgo moral y las asimetrías de información.

Recientemente se han legislado nuevos mecanismos de seguimiento y evaluación, pero introducidos recientemente a través de leyes paralelas al EOP (Cuadro 2). Las diferentes disposiciones buscan fortalecer la disciplina fiscal (*e.g.* Ley 617 de 2000, Ley de Responsabilidad Fiscal del año 2003 y Decreto 1957 de 2007), y la asignación de acuerdo a prioridades y la eficiencia y eficacia en el gasto (*i.e.* Decreto 4730 de 2005). Entre las reformas más importantes está la creación de dos herramientas complementarias entre sí, el Marco Fiscal y el Marco de Gasto de Mediano Plazo -MFMP y MGMP. La primera define los topes máximos de gasto de acuerdo a una meta de superávit primario con una proyección a diez años que se revisa cada año, mientras que la segunda distribuye este monto máximo sectorialmente de acuerdo a prioridades de gasto que definen las entidades para los siguientes cuatro años. Estas dos herramientas presupuestales obligan al Estado a pensar en el mediano y largo plazo, tanto en términos macro, como en términos de priorización del gasto. Sin embargo, estas reformas no se han introducido en el EOP, es decir, no se han convertido en mecanismos estructurales de las instituciones presupuestales<sup>34</sup>.

### 3.3. Efectos de la Constitución de 1991

La reforma constitucional de 1991 afectó de diferentes maneras la institucionalidad presupuestal. Por el lado financiero, generó un monto importante de gasto permanente, sin incluir su financiación. Por el lado institucional, la constitución se convirtió en una camisa de fuerza frente a las iniciativas presupuestales de las políticas presidenciales con la introducción de rentas de destinación específica y de inflexibilidades en el gasto público (Cárdenas, *et.al.*, 2006, Echeverry *et.al.*, 2004). Adicionalmente, a pesar de que los poderes presidenciales sobre el presupuesto no se debilitaron frente al legislativo, la Constitución cambió la estructura del juego político. La restricción presupuestal generada por las inflexibilidades es tal vez el efecto más importante. En Colombia más del 95% del presupuesto es inflexible

---

<sup>34</sup> El decreto 4730 de 2005 es el resultado de una propuesta de reforma al EOP que no pasó el trámite en el Congreso.

**Cuadro 2. Principales reformas a la gestión del gasto público en Colombia**

| Leyes  | Disposiciones   |
|--|---|
| Ley 358 de 1997                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>□ El nivel de endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. Debe existir un flujo mínimo de ahorro operacional que permita cubrir el servicio de la deuda en todos los años y que genere un saldo para realizar pagos.</li> <li>□ Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito no superen el 40% del ahorro operacional.</li> </ul>  |
| Ley 617 de 2000                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>□ Otorga categorización a las entidades territoriales, teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población en ingresos corrientes de libre destinación.</li> <li>□ Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales debe financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que sean suficientes par atender sus obligaciones corrientes, cubrir el pasivo pensional y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.</li> <li>□ Dicta las disposiciones respectivas para la creación de municipios, bajo la coordinación del DNP y del DANE.</li> </ul>  |
| Ley 819 de 2003<br>(6 Ley de Responsabilidad Fiscal) | <ul style="list-style-type: none"> <li>□ Establece la creación de un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que contenga como mínimo el Plan Financiero, un programa macroeconómico plurianual, metas de superávit primario, nivel de deuda pública y análisis de su sostenibilidad.</li> <li>□ Establece que en todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas.</li> <li>□ Para garantizar la sostenibilidad de la deuda, establece que cada año el GNC fije una meta de superávit primario para el Sector Público No Financiero consistente con el programa macroeconómico y metas indicativas para los superávit de las siguientes diez vigencias fiscales.</li> <li>□ En materia de disciplina fiscal, establece que la preparación y elaboración del Presupuesto general de la Nación y el de las entidades territoriales deberá sujetarse a los correspondientes MFMP.</li> <li>□ En materia de vigencias futuras, establece que el CONFIS podrá autorizar el incremento de obligaciones que aecten presupuestos de vigencias futuras, siempre que su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso, y que el monto máximo, el plazo y las condiciones estén coordinadas con las metas plurianuales del MFMP.</li> </ul> |
| Decreto 4730<br>de 2005                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>□ Establece la creación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) que contenga proyecciones a cuatro años de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos sectorialmente. El MGMP se renueva anualmente.</li> <li>□ Las metas del PGN deben coincidir con las del primer año del MGMP.</li> <li>□ Establece la obligatoriedad de la divulgación de los pasos del proceso presupuestal.</li> <li>□ Reactiva los comités sectoriales de presupuesto en dónde deben participar funcionarios del Ministerio de Hacienda, del DNP y de los órganos de las secciones presupuestales correspondientes.</li> <li>□ Fortalece el seguimiento físico financiero en cabeza del Ministerio de Hacienda y del DNP.</li> </ul>  |
| Decreto 1957<br>de 2007                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>□ Establece límites a las reservas presupuestales. Estas no deben exceder el 2% de las apropiaciones para funcionamiento y el 15% de las de inversión.</li> </ul>  |

Fuente: compilación del autor.

(Echeverry *et.al.*, 2004)<sup>35</sup>. Estas inflexibilidades, sumadas a los fallidos intentos de aumentar los ingresos tributarios a lo largo de la década de los años noventa, dificultan aún más la gestión de las finanzas públicas, y son una de las principales causas de la crisis fiscal actual.

Las inflexibilidades se explican por problemas de inconsistencia temporal: por un lado, los beneficiarios actuales de una política prefieren crear reglas inflexibles que les aseguren ingresos futuros, restando así discreción sobre el presupuesto. Por otro, un gobierno puede crear inflexibilidades para asegurar la continuidad de sus programas cuando estos se ven amenazados ante el cambio de poder político<sup>36</sup>. A pesar de que parte de los recursos del presupuesto deben ser inflexibles para cumplir con los contratos adquiridos con anterioridad (*e.g.* las pensiones)<sup>37</sup>, las inflexibilidades son problemáticas en la medida en que no permiten que el presupuesto se ajuste frente a shocks económicos. Las reglas del juego presupuestal pueden ser rígidas durante tiempos estables, pero deben ser flexibles en tiempos de crisis con el fin de enfrentar y adaptarse a shocks imprevistos (Stein, *et. al.*, 2008, Scartascini y Olivera, 2003). Adicionalmente, cuando las inflexibilidades benefician a grupos de interés poderosos cuyo objetivo es capturar rentas, el presupuesto pierde su capacidad de plasmar, en la ejecución de los recursos, las políticas preferidas por la mayoría de los votantes.

De manera más estructural, la nueva constitución cambió las características del juego político e incrementó los costos de transacción políticos. Por un lado, aumentó el número de jugadores con la inclusión de nuevas fuerzas políticas, haciendo más costoso el consenso y más difícil de coordinar reformas el *status quo* (Stein, *et.al.*, 2008, Tsebelis, 2004), e introdujo nuevos actores con poder de veto en el poder judicial (*i.e.* la corte constitucional).

---

<sup>35</sup> Las principales inflexibilidades introducidas por la constitución son las transferencias a las regiones para la consolidación de la descentralización, y las transferencias para el pago de pensiones. Estas dos partidas representaban alrededor del 30% del presupuesto del año 2003, mientras que el total de transferencias inflexibles llegaba al 37%.

<sup>36</sup> De acuerdo con Echeverry, *et.al.*, 2004, esta tendencia a limitar el margen de maniobra del gobierno entrante caracterizó la década de los noventa y puede entenderse como resultado del mayor grado de participación y polarización política (Echeverry, *et. al.*, 2004, p. 12).

<sup>37</sup> Ver Echeverry *et. al.* 2004 para esta discusión.

Adicionalmente, multiplicó las arenas de discusión política con la descentralización y la elección popular de alcaldes y gobernadores. Ya no es sólo el Congreso y el gobierno central quienes toman las decisiones sobre las políticas y el gasto público. Las asambleas departamentales y los consejos municipales son ahora jugadores activos en la toma de decisiones, y las políticas regionales son ahora igualmente importantes que las nacionales. Este hecho disminuye la primacía de las políticas nacionales y macroeconómicas -entre ellas un déficit fiscal sostenible- frente a las locales.

En conclusión, las instituciones presupuestales no se han adecuado para enfrentar los nuevos retos impuestos por las reformas estructurales que ha vivido el país. El Estatuto Orgánico de Presupuesto no ha logrado regular los tres pilares de un buen desempeño presupuestal -disciplina fiscal, asignación de acuerdo a prioridades y eficiencia y eficacia en la ejecución- y, por el contrario, la nueva constitución complejizó el juego político y aumentó los costos de transacción políticos.

#### **4. Taxonomía de los problemas del presupuesto**

Las instituciones no tienen un efecto directo sobre los resultados de política, sino que los afecta por su impacto sobre el proceso a través del cual estas se diseñan, discuten, aprueban e implementan (Stein *et. al.*, 2008). En el caso de las instituciones presupuestales, el efecto es claro: estas regulan el accionar de los diferentes agentes que participan en el presupuesto.

De acuerdo al modelo presentado en el capítulo 1, el presupuesto es una agencia con múltiples principales y múltiples tareas<sup>38, 39</sup>. Cuando existen asimetrías de información<sup>40</sup> a lo largo del proceso presupuestal, los resultados no son óptimos. Los agentes que cuentan con mayor información son

---

<sup>38</sup> Estas tareas son excluyentes, debido a la restricción presupuestal.

<sup>39</sup> El presupuesto es multipropósitos: se compone de gastos sectoriales, regionales, y funcionales, y es además la herramienta del ejecutivo para plasmar sus políticas de desarrollo, crecimiento, y estabilidad macroeconómica.

<sup>40</sup> Estas asimetrías de información generan los problemas de costos de transacción políticos y de riesgo moral.

quienes más beneficios consiguen en detrimento de las demás políticas<sup>41</sup>. Las asimetrías de información se presentan en tres tipos de relaciones principal-agente:

- Al interior del poder ejecutivo, entre las agencias asignadoras del gasto (principales) y las agencias ejecutoras (agentes), durante la etapa de preparación del presupuesto;
- Entre el Congreso (principal) y el ejecutivo (agente) durante la etapa de presentación y aprobación del presupuesto; y
- Entre el constituyente primario (principal) y el Estado (agente) durante la etapa de ejecución del presupuesto.

En esta sección se identifican en estas tres relaciones las características de las asimetrías de información y los incentivos con que cuentan los diferentes jugadores para usar su información privada.

#### ***4.1. Asimetrías de información al interior del ejecutivo***

La literatura colombiana identifica esta relación como la más traumática para el presupuesto. De acuerdo con Acosta y Ayala (2000), "quienes realizan directamente el gasto -las entidades ejecutoras- conocen mejor los programas y operaciones que quienes toman las decisiones agregadas y de asignación -las entidades asignadoras del gasto-, y por lo tanto los primeros tienen incentivos para manipular la información que transmiten" (p. 13). En otras palabras, las agencias ejecutoras del gasto cuentan con información privada sobre sus programas, y pueden usar esta información estratégicamente para su propio beneficio en términos de mayores recursos.

De acuerdo a sus funciones, las entidades asignadoras del gasto son el Ministerio de Hacienda y el Departamento Administrativo Nacional de Planeación (DNP)<sup>42</sup>, mientras que las ejecutoras son los Ministerios sectoriales,

---

<sup>41</sup> Incluidas, por ejemplo, las políticas macroeconómicas de disciplina fiscal y bajo déficit fiscal.

los establecimientos públicos, y los demás Departamentos Administrativos<sup>43</sup>. El DNP se encarga de preparar el presupuesto de inversión, mientras que el Ministerio de Hacienda prepara el de funcionamiento y consolida el Proyecto de Presupuesto General de la Nación que se propone al Congreso para su aprobación. El gasto de funcionamiento es generalmente inercial, destinado para el mantenimiento del Estado, el servicio de la deuda y las transferencias decretadas por ley, mientras que el de inversión se prepara de acuerdo a las demandas de financiación presentadas por las entidades ejecutoras<sup>44</sup>. Para este fin, el DNP cuenta con el BPIN, cuyo propósito es evaluar ex-ante la viabilidad de los proyectos de inversión. De esta manera, todos los proyectos deberían ser preparados bajo las directrices políticas trazadas en el plan de desarrollo y deben pasar por el mismo filtro técnico para ser aprobados. En suma, existen dos entidades que actúan como principales -el DNP y el Ministerio de Hacienda- y varias entidades -todos los ministerios y departamentos del gasto y sus entidades adscritas- que actúan como agentes. Cada uno de estos actores tiene intereses particulares -las entidades asignadoras deben asegurar la disciplina fiscal y la calidad del gasto, mientras que las ejecutoras buscan la mayor cantidad de recursos para sus proyectos- y existen asimetrías de información en la medida en que las entidades ejecutoras del gasto cuentan con información adicional que las asignadoras no tienen.

La restricción presupuestal se calcula a través de un ejercicio de programación macroeconómica preparado por el DNP y el Ministerio de Hacienda, y discutido con el Banco de la República con el fin de compatibilizar las metas macroeconómicas, de déficit fiscal y de inflación<sup>45</sup>. El ejercicio sirve como base

---

<sup>42</sup> Es importante aclarar que tanto el Ministerio de Hacienda como el DNP hacen también parte del segundo grupo, pues pese a sus funciones de asignadoras de gasto, son también entidades ejecutoras encargadas de entregar bienes y servicios públicos.

<sup>43</sup> De acuerdo con el EOP vigente, el Presupuesto de Gastos incluye "la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional". Ver Decreto 111 de 1996, Artículo 11.

<sup>44</sup> De la programación de la inversión surge el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).

<sup>45</sup> Este ejercicio es después aprobado por el CONPES.



para el Plan Financiero, documento que programa el monto de los ingresos y de los pagos de caja, y por ende el déficit y la financiación de todas las entidades incluidas en el presupuesto. El Plan Financiero define los montos de pago máximos anuales que sirven como base para el PAC<sup>46</sup>. De esta manera se diseñan los mecanismos para fortalecer la disciplina fiscal. Por su parte, las reglas presupuestales deben proveer los incentivos correctos para que el presupuesto se programe de manera eficiente y respetando la restricción presupuestal, la cual se decide con anterioridad a la preparación del presupuesto en el Plan Financiero. Si las entidades asignadoras consideran que las presiones sobre el gasto incumplen la restricción presupuestal, cuentan con un filtro técnico que genera la información necesaria para priorizar y recortar los gastos de inversión. El BPIN es el filtro que evalúa y aprueba la inversión. Por su parte, los gastos de funcionamiento deben crecer de acuerdo al principio de homeostasis presupuestal, es decir, no más que el producto. Adicionalmente, el EOP permite la flexibilidad necesaria a las entidades ejecutoras con el fin de no sacrificar eficiencia por disciplina fiscal.

Sobre el papel, esta visión asume que las instituciones presupuestales dan los incentivos correctos, y que bajo este marco normativo las entidades públicas programan y ejecutan eficientemente sus gastos de acuerdo a las metas del Plan Nacional de Desarrollo. En otras palabras, el presupuesto no cuenta con problemas de riesgo moral. Sin embargo, en la práctica esto no se cumple, debido a la existencia de incentivos perversos y de asimetrías de información. Como se dijo anteriormente, el PAC supeditó la planeación de mediano y largo plazo a un manejo financiero de corto plazo, incentivando a las entidades ejecutoras a buscar recursos para sus proyectos, sin tener en cuenta ni contar con información sobre el logro eficiente de sus metas del Plan de Desarrollo. Por su parte, las entidades asignadoras no pueden lograr sus objetivos de disciplina y calidad del gasto a través de la asignación de los recursos, ya que no cuentan con la información necesaria. Las instituciones presupuestales no incluyen mecanismos de seguimiento y evaluación que revelen dicha información. Esta información está en manos de las entidades ejecutoras (*i.e.* existen asimetrías de información), quie-

---

<sup>46</sup> El Plan Financiero es aprobado por el CONPES, previo concepto del CONFIS.

nes la pueden usar estratégicamente para lograr sus objetivos. El Estatuto Orgánico de Presupuesto no incluye la revelación de información como un incentivo de alto poder.

Las presiones de gasto sobre los recursos públicos y el aumento inercial del gasto nacen de los incentivos con que cuentan las entidades ejecutoras para demandar más recursos. Además de que su función es ejecutar la mayor cantidad de proyectos, no son responsables de la restricción presupuestal y, adicionalmente, cuentan con información privilegiada para lograrlo. Una serie de reformas a las instituciones presupuestales que rediseñen los incentivos con el fin de i) hacer pública la información privada de las entidades ejecutoras (i.e. desaparecer las asimetrías de información), y ii) implementar los incentivos adecuados que premien la eficiencia del gasto, garantizarían la producción de información necesaria para la priorización del gasto, para su recomposición de acuerdo a la eficiencia, y para los recortes presupuestales cuando la restricción presupuestal así lo demande<sup>47</sup>.

Las reformas a los mecanismos procedimentales del presupuesto que dan mayor jerarquía a las agencias asignadoras de recursos no son suficientes, si no se acompañan de reglas que garanticen la revelación de la información necesaria para la asignación eficiente de los recursos. Las asimetrías de información permiten a las entidades ejecutoras manipular la información para su propio beneficio y, aunque las entidades asignadoras podrían hacer cumplir la restricción presupuestal a través de procedimientos jerárquicos de control, no podrían lograr los objetivos de asignación de acuerdo a prioridades y efectividad en la ejecución de los recursos públicos si no cuentan con la información suficiente.

#### ***4.2. Asimetrías de información entre los poderes legislativo y ejecutivo***

Las instituciones presupuestales delimitan esta relación que empieza con las fases de discusión y aprobación del presupuesto. El ejecutivo propone

---

<sup>47</sup> Este argumento no implica que reformas procedimentales no sean necesarias. Según Wiesner (2005), "siempre será indispensable tener una restricción fiscal, ex ante, que establezca el nivel del gasto (o del déficit) que se considere sostenible". Para una interesante propuesta de reformas procedimentales, ver Castellanos (2004).

el presupuesto al Congreso (comisiones económicas de Senado y Cámara)<sup>48</sup>, quien lo discute y aprueba. Luego, durante la fase de ejecución, el legislativo ejerce el control político. En términos del modelo, en este caso el Congreso es el principal y el ejecutivo es el agente.

La relación entre estos dos poderes es de contrapeso. El legislativo evita extralimitaciones de poder por parte del ejecutivo (Persson, Roland y Tabellini, 1999). Para el presupuesto, el poder ejecutivo cuenta con poderes suficientes sobre el legislativo para considerar esta relación como jerárquica. En general, el poder ejecutivo en los regímenes presidenciales cuenta con poderes de agenda suficientes para llevar a cabo sus programas sin mayores trabas por parte del legislativo<sup>49</sup>. En Colombia, el Ministro de Hacienda es el único representante del ejecutivo en el Congreso para el caso de la discusión presupuestal<sup>50</sup>. Si el presupuesto no es aprobado, el EOP dicta que rige el proyecto presentado por el gobierno<sup>51</sup>. De la misma manera, si la corte constitucional declara inexecutable la ley de presupuesto, rige la del año anterior<sup>52</sup>. Por otro lado, de acuerdo al concepto de intangibilidad presupuestal, el Congreso sólo puede eliminar o reducir, nunca aumentar, las apropiaciones presupuestales, y con previo acuerdo del Ministerio de Hacienda<sup>53</sup>. Adicionalmente, las modificaciones a las apropiaciones, fruto de las negociaciones con el Congreso deben ser aprobadas por el Ministro de Hacienda. En resumen, las instituciones presupuestales dan formalmente suficiente poder al ejecutivo para que las discusiones con el legislativo no resulten en mayores presiones de gasto sobre la restricción presupuestal (Ayala y Acosta, 2000).

---

<sup>48</sup> Lo presenta primero a las comisiones económicas de Senado y Cámara, y luego se discute en plenarias.

<sup>49</sup> Para una discusión sobre este tema, e indicadores de poderes presidenciales en América Latina, ver Payne *et.al.* (2002).

<sup>50</sup> Artículo 60 del EOP.

<sup>51</sup> Artículo 59 del EOP.

<sup>52</sup> Artículo 114 del EOP.

<sup>53</sup> Artículo 71 del EOP de acuerdo al artículo 351 de la Constitución.

Sin embargo, esta relación no se limita a lo establecido por las instituciones formales. Por un lado, el Congreso debe legislar sobre temas diferentes al presupuesto<sup>54</sup>, y la aprobación del presupuesto puede verse influenciada por otro tipo de negociaciones, aminorando así el alcance de las instituciones presupuestales. El ejecutivo gasta gran parte de su capital político construyendo coaliciones al interior del Congreso con el fin de lograr las mayorías necesarias para que sus políticas se aprueben<sup>55</sup>. En estas negociaciones, el Congreso ofrece su apoyo al Ejecutivo (o viceversa) "en los objetivos de éste, a cambio de su cooperación con los propios"<sup>56, 57</sup>.

Por otro lado, el Congreso es una corporación con múltiples actores e intereses. Este hecho multiplica los tipos de relaciones, i) entre el ejecutivo y el legislativo como organizaciones, ii) entre el ejecutivo como organización y los legisladores individualmente considerados y iii) entre legisladores individualmente considerados y funcionarios del ejecutivo como representantes de sus propios intereses (Vargas, 1998). Estas relaciones están mediatizadas por otro tipo de factores, tales como la organización y el número de partidos, las leyes electorales, la organización de las comisiones y las bancadas al interior del Congreso, y la disciplina partidaria<sup>58</sup>.

Cuando las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo son entre organizaciones, los actores que intervienen en el proceso de aprobación presupuestal son el Ejecutivo, representado por el Ministerio de Hacienda,

---

<sup>54</sup> De acuerdo con Vargas (1998), el Congreso tiene dos funciones: es un centro de producción de leyes, y es un centro de distribución para entregar recursos y servicios. Esta última función se da por lo general a través del presupuesto.

<sup>55</sup> Existe extensa literatura que explica este fenómeno. En algunos casos, las negociaciones son más fáciles para el ejecutivo si este presenta sus propuestas al legislativo como un paquete. Los que pierden con algunas de las medidas ganan con otras, y de esta manera el ejecutivo puede lograr la mayoría necesaria para lograr sus políticas. Para una revisión de esta literatura y su efecto sobre las reformas económicas de los 90 en América Latina, ver Lora y Olivera (2004).

<sup>56</sup> Vargas (1998), p. 3.

<sup>57</sup> En la literatura técnica este fenómeno se denomina "*pork barrel*". La teoría de juegos aplicada a este tipo de fenómenos de cooperación -o intercambio de votos- entre los miembros del congreso, ver Brams (2003).

<sup>58</sup> Sobre la organización del congreso en Colombia y sus efectos sobre las políticas, ver Pachón (2003). Para el efecto de las leyes electorales, ver, por ejemplo, Gaviria *et. al.* (2000) y Shugart (2001).

y el Senado y la Cámara, representados por sus respectivas Comisiones Económicas. Este tipo de relación es la más transparente (aunque no está exenta de acuerdos informales), pues puede ser seguida a través de los debates que llevan a la aprobación del proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) por parte de las comisiones mencionadas. En los dos tipos de relaciones restantes es más difícil identificar y cuantificar los costos de las transacciones -costos de transacción políticos- realizadas entre los diferentes actores involucrados en este nivel de negociación. Estos costos pueden ser de varias clases: nombramientos de funcionarios públicos, concesiones respecto a la composición de gasto público, y auxilios parlamentarios (Vargas, 1998).

Sólo el monto de estos últimos puede ser estimado. Los auxilios parlamentarios correspondían a un porcentaje del presupuesto que era entregado a los congresistas como contraprestación por su apoyo a los proyectos del ejecutivo, y fueron abolidos en la reforma constitucional de 1991 y reemplazados por los fondos de cofinanciación. La intención de esta sustitución era, por un lado, crear un filtro técnico a estas transferencias de carácter político, y, por otro, tener en cuenta la demanda de recursos de las regiones. Sin embargo este arreglo institucional también fue abolido paulatinamente, y hoy no existe en Colombia ningún mecanismo institucional que regule los costos de transacción políticos de las negociaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Los auxilios fueron estables entre 1 y 1,5% del PIB hasta antes de la Constitución de 1991, y aumentaron desproporcionadamente -8 veces más que su promedio antes de los noventa, llegando a 0,3% del PIB- después de que se abolieron. Vargas (1998) argumenta que "el incremento de los auxilios es inversamente proporcional a su transparencia" (Vargas, 1998: 25)<sup>59</sup>.

Trabajos más recientes sugieren que existen costos de transacción políticos son altos. Castiblanco (2004) muestra como, aunque han bajado, las

---

<sup>59</sup> Con este argumento la literatura colombiana sostiene hoy un debate sobre la necesidad de este tipo de mecanismos institucionales con reglas claras sobre los costos de transacción políticos de las relaciones ejecutivo-legislativo. Además de que los costos aumentaron, las reglas anteriores repartían de manera homogénea los auxilios entre los congresistas. Después de su eliminación, la distribución se personalizó. En la misma línea, Echeverry *et.al.* (2004) proponen revivir los auxilios con reglas claras de repartición como mecanismo institucional de regulación de los costos de transacción.

modificaciones del presupuesto de inversión son altas en la fase de discusión y aprobación con el Congreso (Cuadro 3, columna 1), lo mismo que la composición (Cuadro 3, columna 2). Las modificaciones al presupuesto de inversión representaron durante todo el período más del 1% de los ingresos, y en 1998 alcanzaron más del 5% (Cuadro 3, columna 3).

### **Cuadro 3. Efecto de las negociaciones ejecutivo-legislativo sobre el presupuesto de inversión, 1995-2005**

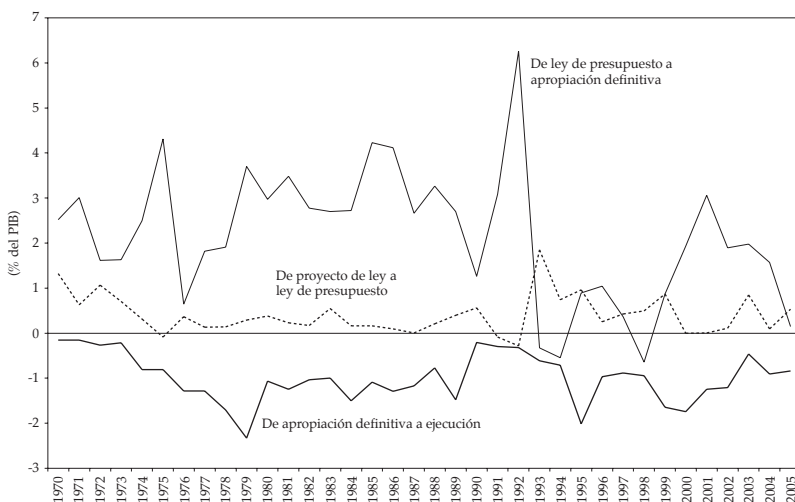
| Año  | Modificaciones producto de las negociaciones (% del valor del proyecto presentado) | Nuevos proyectos fruto de las negociaciones (% del número de proyectos presentados) | Negociaciones (% de los ingresos corrientes de la Nación) |
|------|--|---|---|
| 1995 | 26,1   | 68,0  | -   |
| 1996 | 22,0   | 68,6  | -   |
| 1997 | 19,6   | 72,5  | -   |
| 1998 | 11,2   | 75,9  | 5,7   |
| 1999 | 6,9  | 24,6  | 3,3   |
| 2000 | 8,8  | 18,5  | 2,8   |
| 2001 | 11,3   | 34,7  | 4,0   |
| 2002 | 11,4   | 24,9  | 4,1   |
| 2003 | 8,6  | 33,9  | 2,1   |
| 2004 | -  | -   | 1,4   |
| 2005 | -  | -   | 1,5   |

Fuente: Castiblanco, (2004).

Otros estudios también muestran que estos costos de transacción en esta relación han bajado, y que el ejecutivo ha jugado de manera estratégica para evitar presiones sobre el gasto por parte del legislativo. El estudio de Cárdenas, Mejía y Olivera (2006) evidencia que los mayores costos de transacción se dan durante la fase de ejecución presupuestal, en el proceso de adiciones presupuestales (Gráfico 14). Sin embargo, no es claro si estos cambios en el presupuesto provienen específicamente de presiones del legislativo, o al interior del ejecutivo.

En resumen, aunque las reglas de juego formales dan poderes a los presidentes sobre el legislativo con el fin de coordinar las negociaciones sobrepa-sando la fragmentación en el congreso, existen reglas informales que permiten a los integrantes del legislativo -de manera aislada o coordinada- forzar al ejecutivo a aceptar ciertas propuestas de cambio al presupuesto<sup>60</sup>.

**Gráfico 14. Cambios en el monto total del presupuesto, 1970-2005**



Fuente: Cárdenas *et. al.* (2006).

En esta relación también existen problemas de información. El Congreso -el principal- cuenta con mecanismos para coaccionar al ejecutivo -el agente- a asignar el monto y la composición del presupuesto de acuerdo a sus intereses. Sin embargo, estos intereses no corresponden a los que maximizan el bienestar. Si el Congreso tuviese la capacidad técnica, las responsabilidades sobre el presupuesto podrían repartirse entre los dos actores de manera más equitativa. Por ejemplo, el ejecutivo podría establecer el monto máximo de gasto (i.e. la restricción presupuestal), y los miembros del legislativo se encargarían de la composición (Vargas, 1998). Si las instituciones presupuestales incluyesen incentivos para el uso de esta información, a través de, por ejemplo, mecanismos de presupuestación basados en transparencia, disciplina y sostenibilidad fiscal y calidad del gasto, el objetivo de maximización del bienestar colectivo se puede alcanzar más fácilmente. Adicionalmente, existe un problema de información incompleta, en la medida en que la disciplina partidaria y de bancada puede cambiar de

<sup>60</sup> En su análisis, Pachón (2003) también apoya este argumento.

acuerdo a las circunstancias. Para el ejecutivo es entonces difícil anticipar las acciones de los miembros del congreso respecto a las diferentes políticas del ejecutivo, haciendo más altos los costos de transacción políticos.

### **4.3. Asimetrías de información entre los gobernantes y los electores**

En esta relación los electores -el principal- delegan a los gobernantes -el agente- el manejo del Estado. Sin embargo, los electores no cuentan con información suficiente para evaluar a sus gobernantes. Existen asimetrías de información debido a que los mecanismos de evaluación con los que cuentan -las elecciones- son muy alejados de la cotidianidad de las decisiones sobre las políticas públicas, y pueden estar influenciados por cuestiones coyunturales<sup>61</sup>.

La información sobre el presupuesto no es transparente. Por un lado, los ciudadanos cuentan con poca información sobre el presupuesto y el desarrollo de las políticas públicas, y esta información es generalmente mediatizada por los medios de información. Por otro lado, ni el Estado y ni el incumbente reciben retroalimentación sobre sus decisiones por parte de sus electores más allá de las elecciones. La población beneficiaria del gasto público es entonces un actor pasivo; el Estado diseña sus políticas sin dar opciones de participación a los beneficiarios, suponiendo además que la burocracia que las implementa es benevolente<sup>62</sup>. Los mecanismos para verificar la *accountability* y evaluar a los responsables de políticas públicas son indispensables para resolver los problemas de asimetrías de información en esta relación. La verificación de responsabilidades y rendición de cuentas son incentivos de alto poder que mejoran la calidad del gasto público.

---

<sup>61</sup> Un fenómeno muy frecuente es el "ciclo político del presupuesto" -political budget cycle- en donde el incumbente aumenta el gasto justo antes de las elecciones para influenciar las decisiones del electorado sobre su re-elección (o la de su partido). Para un recuento de este y otros argumentos teóricos sobre del "ciclo político del presupuesto", y para un estudio de este fenómeno para Colombia, ver Drazen y Eslava (2005).

<sup>62</sup> Reformas recientes al Estado y la burocracia se han encaminado a cambiar esta visión. Sobre las reformas al gasto público en Inglaterra siguiendo estos dos lineamientos -beneficiarios activos de las políticas, y burocracia incentivada a cumplir sus funciones, ver Le Grand, 2006. Para Estados Unidos, ver Wilson (1989).



Existen, además, otras formas de falta de transparencia presupuestal. Tanto los supuestos con que se prepara el presupuesto (Acosta, Ayala y Fainboim, 1999)<sup>63</sup>, como la multiplicidad de documentos sin ninguna coherencia entre sí (Ayala y Perotti, 2000)<sup>64</sup>, hacen del presupuesto un documento poco ajustado a la realidad. De acuerdo con Ayala y Perotti (2000), la importancia de atacar este problema de transparencia radica en que "la falta de transparencia genera incentivos para que el gobierno emplee contabilidad creativa, es decir, prácticas contables que ocultan el verdadero tamaño de las partidas presupuestales y dificulta que los diferentes grupos de la sociedad se formen una idea acerca del verdadero tamaño del paquete fiscal, lo cual socava la posibilidad de un control efectivo"<sup>65</sup>. Además de estas dos principales razones, algunos autores han identificado la ausencia de una cuantificación de las exenciones y la falta de claridad sobre ciertas definiciones importantes (gasto social, ingresos corrientes, recursos de capital y financiamiento) como otros factores que le restan transparencia al proceso presupuestal en Colombia (Castellanos, 2004, Junguito, 2004, Rentería, 2004, y Valenzuela, 2004).

## **5. Recomendaciones de política**

Una de las relaciones más fuertes entre el gobierno y la ciudadanía es la fiscal. A través de esta, los ciudadanos pagan impuestos, y esperan una retribución por esto, retribución que, en principio, es acordada a través de unos programas discutidos durante las elecciones, y plasmados en varias herramientas con las que cuenta el candidato elegido para ejecutar estos programas a través del uso de los recursos públicos. El presupuesto es una de estas herramientas. A través de este se implementan las políticas

---

<sup>63</sup> Acosta, Ayala y Fainboim (1999, p. 39, Cuadro 2) mostraron que durante la segunda mitad de la década de los años noventa, las estimaciones del crecimiento del PIB y la inflación en que se basó el Ministerio de Hacienda para la elaboración del presupuesto fueron muy superiores a los valores observados de estas variables.

<sup>64</sup> Los documentos más importantes del presupuesto son el Plan Financiero, el PND, el PNI, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), el Plan Anualizado de Caja (PAC).

<sup>65</sup> Ayala y Perotti (2000), p. 4.

públicas y se resuelven problemas políticos de monto y distribución de los recursos públicos y composición del gasto. Sin embargo, a pesar de tener un carácter político, el presupuesto debería ser diseñado con criterios técnicos, encaminados hacia la eficiencia en la asignación y en la ejecución de los recursos<sup>66</sup>. Un marco presupuestal ideal debería tener las siguientes características (Banco Mundial, 1998, Wiesner, 2005):

- ❑ Disciplina fiscal y consistencia de las políticas de ingresos y gastos con la estabilidad macroeconómica;
- ❑ Asignación de acuerdo a prioridades de política, es decir, mecanismos de priorización de la composición del gasto (sectorialmente, regionalmente, etc.);
- ❑ Eficiencia y eficacia en la ejecución y en la evaluación.

Tal como lo mostró el modelo de teoría de juegos del capítulo anterior, el proceso presupuestal debe diseñarse teniendo en cuenta las preferencias de los diferentes jugadores que participan en él y debe contar con mecanismos que permitan resolver los problemas de información asimétrica. Por su parte, el análisis de la situación fiscal colombiana bajo el lente del modelo muestra que la mayoría de las asimetrías de información están presentes al interior del ejecutivo, entre las entidades que asignan los recursos y las que los ejecutan. En primer lugar, la figura de "dictadura fiscal" opera entre el ejecutivo y el legislativo y, de manera formal, el legislativo no ejerce presión de gasto sobre el ejecutivo. En segundo lugar, al interior del ejecutivo las entidades asignadoras -los principales- no cuentan con información suficiente sobre el desempeño de las entidades ejecutoras -los agentes- para asignar los recursos de acuerdo a prioridades de política y hacerles seguimiento bajo los lentes de eficiencia y eficacia. Esto lleva adicionalmente a que los agentes ejerzan presión sobre el gasto, y que los principales no cuenten con información suficiente para responder a estas presiones.

---

<sup>66</sup> Para una revisión de la literatura sobre las diferentes escuelas que han estudiado el presupuesto desde 1940, ver Kraan (1996). La necesidad de eficiencia en el presupuesto viene de la escuela de escogencia pública -Public Choice.

Sin embargo, las diferentes reformas que regulan el proceso presupuestal del gobierno central en Colombia han buscado balancear los tres pilares descritos arriba. Aunque antes de los noventas la disciplina fiscal primaba sobre los otros dos pilares presupuestales -asignación de acuerdo a prioridades y eficiencia y eficacia en la ejecución del gasto- la reforma de 1989 buscó balancear estos tres objetivos. Por su parte, la constitución buscó fortalecer el segundo pilar -asignación de acuerdo a prioridades de política- otorgando categoría de ley al Plan Nacional de Desarrollo. Reformas subsiguientes introdujeron otro tipo de herramientas, en particular los Marcos Fiscal y de Gasto de Mediano Plazo, con el mismo objetivo: fortalecer el respeto a la restricción presupuestal asignando los recursos a mediano plazo de acuerdo a las prioridades de las políticas públicas. Finalmente, existen diversos sistemas de información sobre la programación y ejecución presupuestales. Además del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) que hace seguimiento financiero a la ejecución presupuestal, sistema en manos del Ministerio de Hacienda, existen otra serie de sistemas de información (e.g. la información de proyectos recolectada en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional -BPIN-, la información recopilada en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI-, la recopilada en el Sistema de Seguimiento a metas Presidenciales, -SIGOB-, entre otros). En suma, en Colombia existe una larga serie de herramientas presupuestales que deberían generar un buen desempeño del presupuesto. Sin embargo, el desempeño del presupuesto del gobierno central colombiano en sus tres pilares es deficiente.

Las recomendaciones de política que se pueden derivar del análisis presentado en estos dos capítulos se dividen en dos tipos. Por un lado, recomendaciones de tipo sustancial sobre las instituciones presupuestales. Por otro, recomendaciones para su implementación y su sostenibilidad. Antes de presentarlas, vale la pena resaltar que este documento es un primer análisis del cuál se pueden derivar diversos trabajos de investigación que permitan entender el detalle de las instituciones presupuestales colombianas, y la forma como estas afectan los resultados fiscales.

La primera recomendación sobre las instituciones presupuestales se deriva directamente del modelo. Las instituciones presupuestales deben resolver los problemas de asimetrías de información. Estas se relacionan

específicamente con los logros del uso de los recursos públicos. No es necesario hacer seguimiento sólo al monto de recursos utilizados, sino también a los logros en términos físicos del uso de estos recursos, a los costos, y a la conexión entre estos logros y i) las prioridades de política, y ii) las metas originalmente planeadas. Si estas metas se plasman en el Plan de Desarrollo, es necesario hacer seguimiento sistemático al logro de estas metas para i) tomar las decisiones correctivas en caso de ser necesario, y ii) conectar la presupuestación anual con el plan de desarrollo cuatrienal. De esta manera, se pueden fortalecer y conectar la asignación de acuerdo a prioridades y la eficiencia y la eficacia del gasto público. Aunque diferentes herramientas se diseñaron para cumplir esta labor, sus desarrollo ha tomado bastante tiempo, y en este momento no tienen la solidez suficiente. Un ejemplo es el sistema Sinergia, y, en particular, el sistema de información SIGOB, que hace seguimiento a algunas de las metas del plan de desarrollo, pero no se encuentra articulado con la presupuestación anual.

La recomendación más general respecto a las asimetrías de información es una reforma al proceso presupuestal que lo oriente hacia resultados físicos. Es decir, hacia un sistema de Presupuestación Por Resultados (PPR). El Presupuesto por Resultados (PPR) es una herramienta gerencial que complementa el presupuesto financiero tradicional al proveer información en torno al vínculo entre la asignación de recursos y los resultados esperados de la gestión pública. De este modo, el PPR busca cerrar el ciclo de las políticas públicas de planificación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación. Bajo un sistema de PPR, las entidades implicadas deben brindar información transparente sobre sus propósitos, los resultados que han logrado y los que esperan lograr. Al ofrecer información sobre los resultados se está garantizando una mayor transparencia en el proceso de asignación de recursos, y esto a su vez hace que las entidades planeen su gasto como unidades gerenciales con la misión de generar valor público (*i.e.*, enfocadas en producir bienes y servicios de alta calidad para los ciudadanos). La información parte de los objetivos de las entidades, los cuales deben estar definidos de tal manera que sean medibles y reflejen los beneficios o productos a los que las entidades contribuyen. Además, todo esto facilita el proceso sistemático de seguimiento y evaluación en términos de resultados, generando las condiciones para que exista una articulación estrecha entre

los procesos de planeación, presupuestación y evaluación. Así, el PPR es un acuerdo público en términos de resultados que promueve el uso eficaz y eficiente de los recursos. Sobre esta recomendación, el gobierno central colombiano está avanzando a través de ejercicios pilotos a través de los cuales se busca identificar las buenas prácticas para su replicabilidad en otras entidades del Estado<sup>67</sup>.

Ahora bien, el sistema de PPR debe articularse con las demás herramientas presupuestales existentes. En otras palabras, las herramientas presupuestales existentes deben integrarse en un solo grupo de reglas de juego consistentes entre sí en términos conceptuales y en términos de la información. En general, más herramientas no implican necesariamente mejor información para la toma de decisiones, así como más información no implica información con calidad. Existe una batería de herramientas (*i.e.* BPIN, SIGOB, SPI, MFMP, MGMP, Plan Nacional de Desarrollo) que debe operar de manera articulada. Por ejemplo, el SIGOB hace seguimiento a metas del Plan Nacional de Desarrollo, y el SPI a proyectos de inversión del presupuesto general de la nación. En principio, estas dos herramientas deberían operar de manera articulada con la misma información. Otro ejemplo es la articulación entre el Plan Nacional de Desarrollo, plan cuatrienal que cada gobierno debe presentar al Congreso para convertirlo en Ley, y que debe contener un Plan Plurianual de Inversiones para ejecutar las políticas, y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, herramienta también cuatrienal, a través de la cual se busca la priorización de gasto sectorial. En particular, si el presupuesto anual se orienta a resultados a través del PPR, las herramientas plurianuales, como el Plan Nacional de Desarrollo y del Marco de Gasto de Mediano Plazo deben orientarse también hacia resultados con el fin de i) fijar metas del Plan Nacional de Desarrollo, y ii) priorizar los recursos escasos hacia esas metas en el MGMP<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Estos ejercicios piloto se están desarrollando en dos entidades ejecutoras del presupuesto, una del sector social -el ICBF- y otra del sector de infraestructura -el INVIAS- bajo la coordinación del DNP (*i.e.*, entidad asignadora de los recursos de inversión, financiados con recursos de la AID y bajo la dirección técnica de un equipo de Fedesarrollo).

<sup>68</sup> Fedesarrollo desarrolló este ejercicio en Medellín i) definiendo las metas del plan de desarrollo de la administración Fajardo, ii) diseñando el PPR anual, y iii) diseñando el MGMP y usando el PPR como base para el año inicial del MGMP.

A este grupo de instituciones presupuestales debe integrarse otro grupo, relacionado con evaluaciones de los diferentes proyectos y programas públicos (e.g. evaluación de impacto, evaluaciones ejecutivas, meta-evaluaciones, etc.). La información generada por estas evaluaciones también debe usarse para resolver asimetrías de información y mejorar el proceso de toma de decisiones sobre el presupuesto. Por ejemplo, una evaluación puede ser un complemento de la restricción presupuestal. Si una mala evaluación no termina afectando el monto de recursos, no es útil. Si el seguimiento de una mala ejecución no termina recomponiendo el gasto público hacia sectores más eficientes, tampoco es útil.

Estas recomendaciones de tipo sustancial implican recomendaciones para la implementación de estas reformas al proceso presupuestal. En primer lugar, la implementación de estas reformas es un proceso de mediano plazo. Los países más exitosos en este tipo de reformas, como Australia y Nueva Zelanda, las implementaron en más de dos décadas. Esto en parte debido a que la implementación, y en especial la apropiación y la sostenibilidad de estas reformas dependen críticamente de un cambio en la cultura de las autoridades presupuestales y de los funcionarios que toman las decisiones<sup>69</sup>. Por esto, es necesario diseñar las reformas de manera secuencial, tanto en términos de instrumentos como en términos de entidades. Los casos exitosos de reforma en una entidad, que muestren beneficios para la misma en términos presupuestales y de eficacia en sus logros pueden hacer que la reforma sea más replicable en otras entidades. Adicionalmente, reformas al proceso presupuestal anual deben preceder reformas a una visión plurianual del presupuesto.

En segundo lugar, es necesario diseñar los arreglos institucionales para hacer operables y sostenibles estas reformas. En particular, es necesario diseñar arreglos institucionales para definir los responsables de la generación de información de metas y de resultados, la temporalidad de esta información, su verificación, y los incentivos -positivos y negativos- para

---

<sup>69</sup> Un trabajo interesante sobre esta afirmación es *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, (Wilson, 1989) que estudia las reformas al proceso presupuestal de Estados Unidos bajo el lente de incentivos y asimetrías de información.

generarla. También es necesario definir las instancias y los momentos del uso de esta información para la toma de decisiones, y los incentivos (presupuestales, políticos, de otra índole) que fortalezcan la eficiencia y eficacia del gasto<sup>70, 71</sup>.

En suma, el análisis de la situación fiscal colombiana a la luz de la teoría de juegos muestra como una serie de reformas puede hacer más efectivo el presupuesto público en términos de i) disciplina fiscal, ii) asignación de acuerdo a prioridades, y iii) eficiencia y eficacia del gasto público.

---

<sup>70</sup> Por ejemplo, en Chile existe un fondo de recursos concursable al cual pueden acceder las entidades más eficientes en el uso de los recursos públicos que le son asignados.

<sup>71</sup> Esta información puede usarse no solamente para la toma de decisiones presupuestales al interior del poder ejecutivo, entre las agencias que asignan los recursos (*i.e.* los principales) y las que los ejecutan (*i.e.* los agentes), sino también en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, y para informar a la ciudadanía.





## BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, Alberto, y Roberto Perotti (1995), "Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries", *Economic Policy* 21 (October): 207-48.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann y Ernesto Stein (1996), Budget institutions and fiscal performance in Latin America, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No. 5586, Cambridge, Massachusetts.
- Alesina, Alberto, y Roberto Perotti (1999), "Budget Deficits and Budget Institutions", en *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, James M. Poterba y Jürgen von Hagen, editores, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.
- Acosta, Olga Lucía, Ulpiano Ayala e Israel Fainboim (1999), "El presupuesto de la verdad a la luz de los enfoques presupuestales modernos", en *Debates de Coyuntura Económica* No. 50, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia, septiembre.
- Acosta, Olga Lucía y Ulpiano Ayala (2000), "Análisis del proceso presupuestal colombiano", Mimeo, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia, noviembre.
- Alarcón, Luis Fernando (2004), "La defensa de la ley 38 de 1989", en *Debates de Coyuntura Económica* No. 55, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia, junio.
- Ayala Ulpiano y Roberto Perotti (2000), The Colombian Budget Process, Working Paper No. 14, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia, agosto.
- Banco Mundial (1998), *Public Expenditure Management Handbook*, Red PREM, Washington, D.C.
- Bernheim, B. Douglas y Michael D. Whinston (1986), "Common Agency", en *Econometría*, Vol. 54, No. 4: 923-42, julio.
- Brams, Steven (2003), *Negotiation Games: Applying Game Theory to Bargaining and Arbitration*, New York: Routledge, 1990. Rev. ed., 2003.
- Campos, Jose Edgardo y Sanjay Pradham (1997), "Evaluating public expenditure management systems. An Experimental Methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reforms", en *Journal of Policy Analysis and Management*, verano de 1997.
- Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito y Mónica Pachón (2006), "Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution", Research Network Working Paper No. R-508, IADB, Washington D.C., febrero
- Cárdenas Mauricio, Carolina Mejía y Mauricio Olivera (2006), "La Economía Política del proceso Presupuestal: El caso colombiano", Serie de Estudios Económicos y sectoriales, RE-06-008, Banco Interamericano de Desarrollo, Noviembre, Washington D.C.
- Castellanos, Daniel (2004), "Algunas causas y remedios del déficit presupuestal", en *Ensayos sobre política económica*, No. 46-II, Edición especial, Banco de la República, Bogotá, Colombia, páginas 358-448.
- Castiblanco, Ricardo (2005), "Incidencia de las negociaciones entre la rama legislativa y ejecutiva y/o de las externalidades en el presupuesto de inversión de la nación e inercia presupuestal en Colombia 1995-2003", trabajo de pasantía, Universidad del Rosario, Facultad de economía, Bogotá, Colombia.

- Comisión de Racionalización del Gasto Público (1997), *El Saneamiento Fiscal, Un compromiso de la Sociedad*, Informe Final de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, Octubre, editado por Olga Lucía Acosta y Gabriel Rosas Vega, Bogotá, Colombia.
- Contraloría general de la república (1995), "La Reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto: Mayor Eficiencia presupuestal a favor de la discrecionalidad", Informe Especial, en *Revista Economía Colombiana*, enero, Bogotá, Colombia
- Dixit, Avinash K. (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, Munich Lectures in Economics, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts and London, England.
- DNP-Ministerios de Hacienda, Salud y Educación (2001), "Exposición de motivos al proyecto de Ley por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la constitución política y de dictan otras disposiciones".
- DNP (2002), *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia*, DDT-DNP, Bogotá, Colombia.
- DNP (2005), *Inversión privada en infraestructura 1993-2003*, Proyecto Gerencia de Participación Privada en Infraestructura, DIES-DNP, Bogotá, Colombia.
- DNP (2007), *Balance 2006-2007 Plan Nacional de Desarrollo "Estado Comunitario: desarrollo para todos"*, DNP, Bogotá, Colombia.
- Drazen, Allan y Marcela Eslava (2005), "Electoral Manipulation via Expenditure Composition: Theory and Evidence", NBER Working Paper 11085, National Bureau of Economic Research, Washington D.C.
- Echeverry, Juan Carlos, Leopoldo Fergusson y Pablo Querubin (2004), "La Batalla Política por el Presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o Supervivencia Fiscal", Documentos CEDE No. 002944, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.
- Esfahani, Hadi Salehi (2000a), "What Can We Learn from Budget Institutions Details?", Department of Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign, Illinois.
- Esfahani, Hadi Salehi (2000b), "Institutions, Budgetary Procedures, and Fiscal Performance in MENA Countries: Analytical and Methodological Framework" Department of Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign, November, mimeo
- Fainboim, Israel y Carlos Jorge Rodríguez (2004), "Inversión en infraestructura en Colombia: comportamiento, evaluación, presupuestación y contabilización", REDI Banco Mundial, Washington D.C., junio.
- Fedesarrollo (2004), Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto, en *Debates de Coyuntura Económica* No. 55, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia, junio.
- Filc, Gabriel, y Carlos Scartascini (2004), "Budget Institutions and Fiscal Outcomes Ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department", Office of Oversight and Evaluation, IADB, Washington D.C. septiembre.
- Gaviria, Alejandro (2004), "La reforma presupuestal: ¿Solución o entelequia?", en *Debates de Coyuntura Económica* No. 55, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia, junio.
- Gaviria, Alejandro, y Jorge Hugo Barrientos (2001), "Calidad de la educación y rendimiento académico en Bogotá", en *Coyuntura Social* No. 24, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

- Gaviria, Alejandro, Ugo Panizza, Jessica Seddon, Ernesto Stein (2000), "Political Institutions and Growth Collapse", RES Working Paper No. 419, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C., mayo.
- Holmstron, Bengt y Paul Milgrom (1988), "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contract, Asset Ownership, and Job Design", en *Journal of Law, Economics, and Organization* 7, Special Issue: 24-51.
- Holmstron, Bengt y Paul Milgrom (1990), "Regulating Trade Among Agents", en *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 146, No. 1: 85-105.
- Hombres, Rudolf (1996), "Evolution and Rationality of Budget Institutions in Colombia", RES Working Paper 317, IADB, Washington D.C., January.
- Junguito, Roberto (2004), "La Reforma al EOP es un paso en la dirección correcta", en *Debates de Coyuntura Económica* No. 55, Fedesarrollo, junio.
- Kraan, D.-J. (1996), *Budgetary Decisions, A Public Choice Approach*, Cambridge: Cambridge University Press
- Le Grand, Julian (2006), *Motivation, Agency and Public Policy: of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford University Press.
- Lora, Eduardo, y Mauricio Olivera (2004), "What makes reforms likely: Political economy determinants of reforms in Latin America" (2004), en *Journal of Applied Economics*, Volume VII, Number 1 pp. 99-135.
- Olivera, Mauricio, Olga Lucía Acosta, Manuel Fernando Castro, e Israel Fainboim (1994), "Gobernabilidad fiscal en Colombia", Mimeo, DNP y CONFIS, Bogotá, Colombia.
- Pachón, Mónica (2003), "Explaining the Performance of the Colombian Congress: Electoral and Legislature rules, and Interactions with the Executive", Paper prepared for delivery at the 2003 meeting of the Latin American Studies Association, Dallas, Texas, March 27-29, 2003.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (1999), "The size and scope of government: comparative politics with rational politicians", 1998 Alfred Marshall Lecture, en *European Economic Review*, 43: 699-735.
- Poterba, James M. y Jürgen von Hagen, Editors (1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.
- Rentería, Carolina (2004), "La reforma al estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)", en *Debates de Coyuntura Económica* No. 55, Fedesarrollo, Junio.
- Restrepo, Juan Camilo (2004), "El EOP es la menos orgánica de las leyes", en *Debates de Coyuntura Económica* No. 55, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia, Junio.
- Rist, Ray C, and Jody Zall Kusek (2004), Ten steps to a results - based monitoring and evaluation system, The International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, Washington D.C.
- Saavedra Calvo, Juan Esteban (1999), "Gobernabilidad fiscal en Colombia: tres niveles de resultados en el logro de las políticas públicas", en *Planeación y Desarrollo*, Vol. 30, Número: 4, DNP, Bogotá, Colombia, Páginas: 81-104.

- Scartascini, Carlos y Mauricio Olivera (2003), "Political Institutions, Policymaking Process and Policy Outcomes: A Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics", mimeo, IADB, Washington D.C.
- Shugart, Matthew Soberg (2001), "Electoral Efficiency and the Move to Mixed-Member Systems", in *Electoral Studies* 20, 2, June: 173-193.
- Stein, Ernesto, Talvi, Ernesto and Alejandro Grisanti (1999), "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", en *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, James M. Poterba y Jürgen von Hagen, editores, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, pp. 103-33.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi, Pablo Spiller y Carlos Scartascini, editores (2008), *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*, David Rockefeller for Latin American Studies, Harvard University, Febrero.
- Tsebelis, George (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, y Russell Sage Foundation, New York.
- Tsebelis, George and Eric C. Chang (2004), "Veto Players and the structure of budgets in advanced industrialized countries", in *European Journal of Political Research*, Volume 43, Issue 449, May.
- Valenzuela, Luis Carlos (2004), "La importancia de la restricción presupuestal y de la definición de gasto social en la reforma al estatuto orgánico de presupuesto" en *Debates de Coyuntura Económica* No. 55, Fedesarrollo, junio.
- Vargas, Jorge Enrique (1998), "Las Relaciones entre el Ejecutivo y el legislativo: un Análisis Económico", Documento presentado para el Primer Seminario de Análisis y Diseño Institucional: Hacia el Rediseño del Estado, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, Abril 26-29 de 1998, mimeo, DNP.
- Vélez, Carlos Eduardo (1997), "Eficiencia, Equidad y Reestructuración del Gasto Público Social", Borradores semanales de Economía No. 80, Banco de la República, Bogotá, Colombia.
- Velasco, Andrés (1999), A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms, en *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, James M. Poterba y Jürgen von Hagen, editores, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.
- Von Hagen Jürgen y Ian Harden (1994), "National budget processes and fiscal performance", en *European Economy: Reports and Studies* 3: 311-418.
- Wiesner, Eduardo (2005), "The "Resource Restriction Condition" for Evaluation Effectiveness, en *Evaluating Development Effectiveness*, World Bank Series on Evaluation and Development, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Wilson, James Q. (1989), *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, Basic Books, New York

## ANEXOS

### **Anexo 1. El presupuesto y la tragedia de los comunes** **Índice de Instituciones Presupuestales**

Un factor determinante de la disciplina fiscal son las instituciones presupuestales. Estas se definen como las reglas de juego y las regulaciones que rigen la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto público (Alesina *et. al.*, 1996, Alesina y Perotti, 1995 y 1999; von Hagen y Harden, 1994). De acuerdo con Alesina *et. al.* (1996) instituciones de carácter más jerárquico generan mejores resultados en términos de disciplina y de bajo déficit fiscal. Esta característica se basa en el problema del "fondo común de recursos", o la "tragedia de los comunes" y se da cuando, por ejemplo, los miembros del poder legislativo buscan aumentar el gasto público, o cuando los ministros sectoriales encargados del gasto buscan aumentar los recursos para su sector, sin ser ellos los encargados de hacer respetar la restricción presupuestal. En otras palabras, presionan el gasto a través de aumentos en diferentes sectores o regiones, sin internalizar el costo total de este gasto (Velasco, 1999). Esta literatura sugiere entonces que la solución para respetar la restricción presupuestal se da a través de instituciones presupuestales jerárquicas, e decir, cuando un solo agente -el ministro de hacienda al interior del poder ejecutivo, o el poder ejecutivo en la relación ejecutivo legislativo- tiene un poder predominante sobre las decisiones de asignación presupuestal<sup>72</sup>. Este anexo describe la metodología de medición del índice de instituciones presupuestales, y presenta los resultados más recientes para América Latina.

La literatura de las instituciones presupuestales sugiere que existen tres tipos de reglas que pueden llevar la política fiscal a una mayor disciplina fiscal: i) leyes que definen restricciones numéricas ex-ante en el déficit; ii) reglas procedimentales jerárquicas; y iii) transparencia presupuestal. Entre

---

<sup>72</sup> Jerárquicas en comparación a las instituciones "colegiadas", en las cuales varios actores toman decisiones sobre el presupuesto, y la preparación de este es "de abajo hacia arriba", es decir, primero se tienen en cuenta las demandas de gasto de las diferentes agencias, y luego se calcula el déficit fiscal compatible con las metas macroeconómicas.

las primeras se incluyen las reglas de presupuesto balanceado, los requerimientos del presupuesto programado acorde con las restricciones del programa macroeconómico, o techos ex-ante al endeudamiento. Entre las segundas está el poder predominante del ejecutivo sobre el legislativo en la fase de aprobación del presupuesto, y el poder predominante del ministerio de hacienda frente a las demás entidades durante la fase de preparación. Por último, la transparencia evita que comportamientos oportunistas (o incentivos perversos) aumenten el gasto y el déficit público.

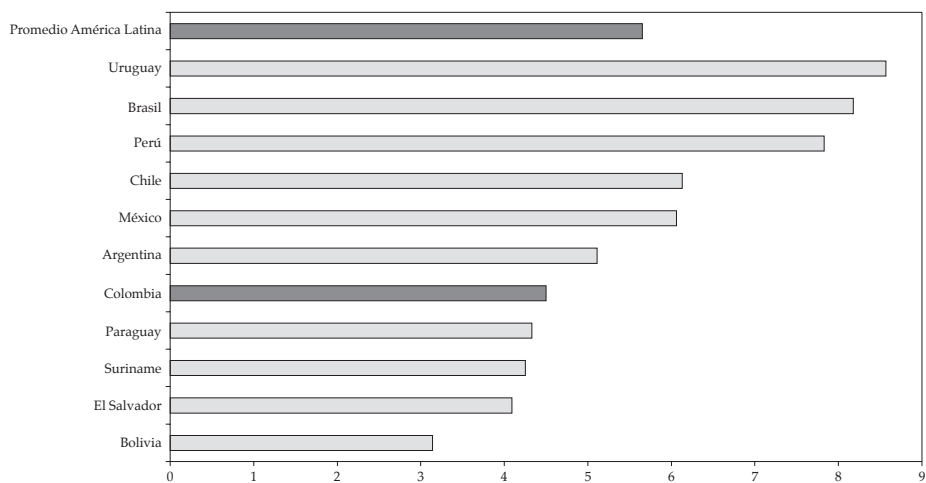
Dos estudios de la literatura económica cuantifican un índice de instituciones presupuestales para varios países de América Latina siguiendo estos los lineamientos<sup>73</sup>. Su cálculo se basa en encuestas a los directores de presupuesto de los países, argumentando que de esta manera, además de incluir los elementos incluidos en las leyes que regulan al presupuesto, también se incluyen en el índice las prácticas del proceso presupuestal. Alesina *et. al.* (1996) encuestan a funcionarios de 20 países de América Latina para el período 1980-1992, y encuentran que las instituciones presupuestales colombianas están entre las mejores de la región con un índice de 7 en un rango de 0 a 10, solamente por debajo de Jamaica, México, y Chile (los tres países con un índice de 7,5). Filc y Scartascini encuestan en el año 2004 a 11 países de la región a través de tres índices complementarios: i) de reglas numéricas, ii) de reglas jerárquicas, y iii) de transparencia. Tal como lo muestran los gráficos del anexo, las instituciones presupuestales colombianas se encuentran debajo de la media de la región por falta de leyes numéricas ex-ante a la restricción presupuestal y por falta de transparencia. Sin embargo, se destacan por ser jerárquicas (Gráficos Anexo 1).

---

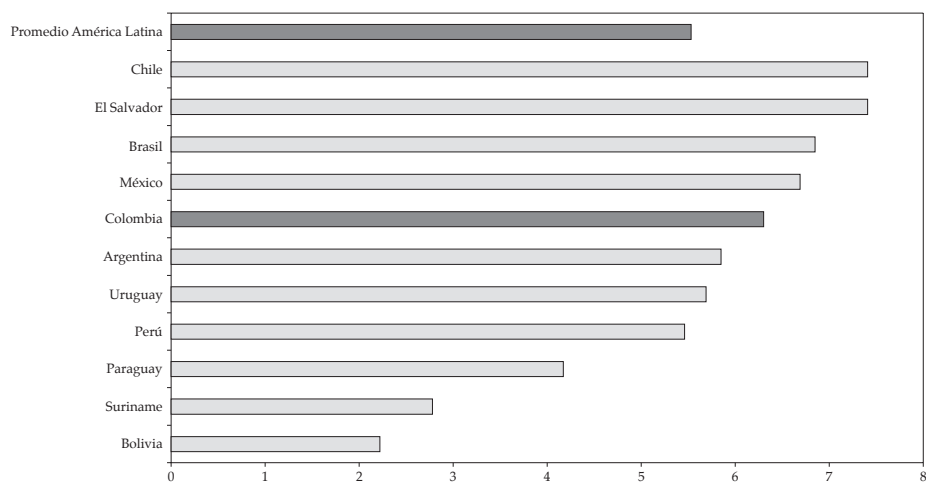
<sup>73</sup> Ver Stein *et. al.* (1999).

## Gráficos Anexo 1. Índice de instituciones presupuestales, 2004

### A. Índice de reglas numéricas



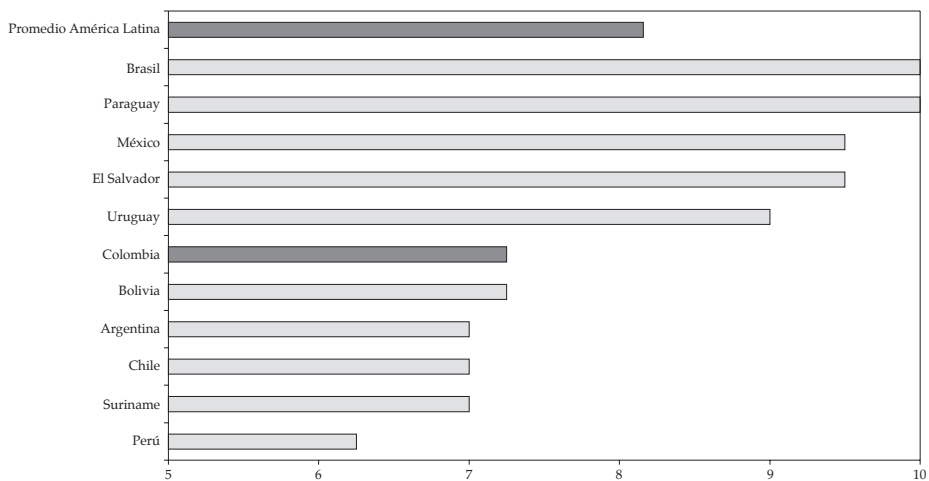
### B. Índice de reglas jerárquicas



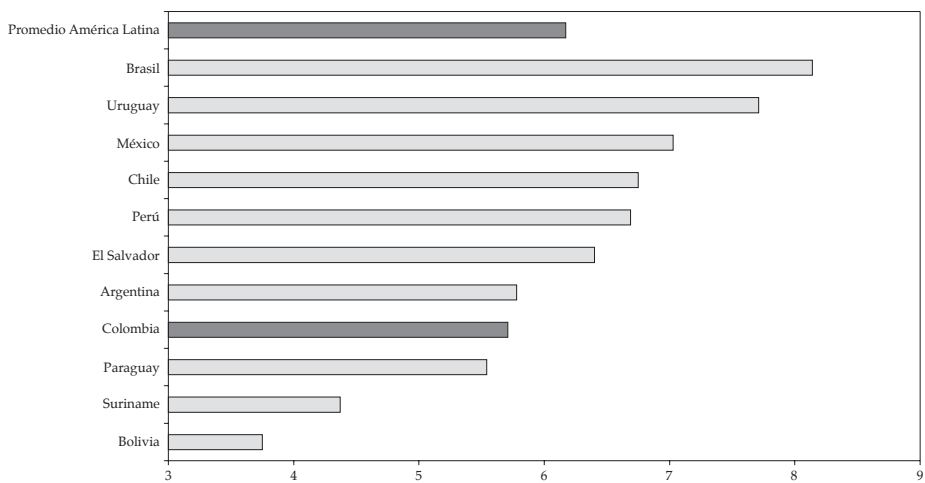
Fuente: Filc y Scartascini (2004).

## Gráficos Anexo 1. Índice de instituciones presupuestales, 2004

### C. Índice de transparencia



### D. Índice total



Fuente: Filc y Scartascini (2004).



## Anexo 2<sup>74</sup>. Modelo de teoría de juegos: el presupuesto como agencia con múltiples principales y múltiples tareas

### 1. Supuestos del modelo

El agente controla un vector  $t$  de esfuerzos, cuya dimensión es  $m$ . El esfuerzo arroja un producto  $x$ , representado por el vector  $x$ , también de dimensión  $m$ :

$$x = t + \varepsilon \quad (1)$$

donde  $t$  es el esfuerzo, y  $\varepsilon$  el término de error, con  $\varepsilon \sim N(0, \Omega)$ . Existen  $n$  principales que se benefician del producto  $x$ , y  $x$  es observado por todos los principales. Por el momento,  $n \neq m$ <sup>75</sup>. Los principales son neutrales al riesgo, por lo tanto su función de utilidad es lineal, y esta descrita por  $b^j x$  donde  $b^j$  es el beneficio del principal  $j$ . El beneficio agregado de todos los principales es entonces:

$$b'x \quad \text{donde} \quad b = \sum_{j=1}^n b^j.$$

Cualquier diferencia entre los  $b^j$  corresponde a conflictos de intereses<sup>76</sup>.

Por su parte, el agente tiene aversión al riesgo constante, por tanto su función de utilidad está dada por:

$$u(w) = -e^{-rw} \quad \text{donde} \quad w = \text{dinero} - \frac{1}{2} t' ct; \frac{1}{2} t' ct$$

---

<sup>74</sup> Modelo desarrollado en Dixit (1996).

<sup>75</sup> En el caso en que  $n = m$ , el número de principales ( $n$ ) es igual al número de tareas ( $m$ ), y cada principal se beneficiaría únicamente de una dimensión de las tareas (un interés corresponde a una dimensión de  $m$ ) y por tanto únicamente el componente  $j$  de  $b^j$  es positivo y los demás componentes son nulos.

<sup>76</sup> Algunos componentes de  $b^j$  podrían ser negativos. Esto implica que algunos principales podrían verse afectados negativamente por algunas dimensiones del producto, sin embargo, para los propósitos de este modelo Dixit (1996) asume que el producto es beneficioso para todo el grupo de principales. Por tanto,  $b \gg 0$ .

es el costo del esfuerzo (cuadrático), y  $c$  es la matriz de costos, positiva definida (*i.e.* los términos en la diagonal son positivos) y con parciales cruzadas positivas (*i.e.* implica que el costo marginal aumenta con cualquier tipo de esfuerzo). Por tanto, al inducir a hacer un tipo de esfuerzo se genera sustitución de otro tipo de esfuerzos. Esto hace que el principal tenga interés en todas las dimensiones del esfuerzo del agente, así no se beneficie directamente del producto de estas dimensiones. Finalmente,  $\Gamma$  es la matriz inversa de  $c$ .

## 2. Primer óptimo: esfuerzo observable

En este caso se asume que el esfuerzo puede ser monitoreado directamente y el principal y el agente escriben un contrato contingente en el cual el agente se compromete a hacer un esfuerzo  $t$  por un pago  $z$  donde el retorno esperado del principal (como grupo) es:

$$E[b'(t + e)] - z = b't - z$$

y la utilidad del agente está dada por  $-e^{-r(z - \frac{1}{2}tCt)}$ .

El problema del agente es maximizar  $z - \frac{1}{2}tCt$

donde  $z$  es una transferencia de ingresos entre los principales y el agente que permite asegurar que el agente tenga la suficiente utilidad para que se justifique que participe en esta actividad. Los intereses de todos los jugadores se cumplen si se escoge el esfuerzo  $t$  que maximice la suma de los beneficios de los principales y el ingreso de los agentes, es decir, el excedente total. La condición de primer orden está dada por (2)  $t = \Gamma b$

## 3. Segundo óptimo: esfuerzo no observable y principales coordinados

En este caso el esfuerzo no puede ser monitoreado, y por tanto los esquemas de incentivos del agente deben estar condicionados al producto  $x$  observable. Todos los principales están actuando en grupo (*i.e.* existe un solo principal). Se firma un contrato con el agente en el que se paga un monto  $\alpha'x + \beta$  por producir  $x$ .

La utilidad esperada del agente por hacer el esfuerzo  $t$  es:

$$E(U) = E \left[ -e^{-r(\alpha' x + \beta - \frac{1}{2} t' C t)} \right] = e^{-ry}$$

donde  $y$  es el ingreso equivalente de certeza. El problema del agente consiste en escoger entonces el esfuerzo  $t$  para maximizar este ingreso equivalente de certeza. La condición de primer orden está dada por (3)  $t = \Gamma \alpha$  y esta maximización es la que cumple la restricción de compatibilidad del agente. Un aumento en uno de los componentes de  $\alpha$  aumentará el esfuerzo del agente en este componente y disminuirá los otros componentes.

La política óptima del principal es entonces escoger un  $\alpha$  tal que se maximice la suma del ingreso equivalente del agente y el ingreso esperado de los principales, es decir, el excedente total. Una vez hecho esto, debe escoger  $\beta$  tal que se transfiera lo suficiente al agente de tal modo que cumpla con su restricción de participación. La condición de primer orden está dada por (4)  $b = (I + rC)\alpha$ .

Comparando este resultado con el resultado del primer mejor tenemos que  $b - \alpha = \alpha r C \Omega > 0 \rightarrow b > \alpha$ . Así, vemos que el esquema de incentivos cuando el esfuerzo no es observable le da al agente una cantidad menor que la contribución marginal de su esfuerzo. Esto a su vez conduce a un menor esfuerzo y por ende a un excedente total menor. Esto refleja el *trade-off* que usualmente existe entre eficiencia y riesgo compartido, y es el costo de transacción que resulta del riesgo moral al que se enfrenta el principal. Este es el segundo óptimo.

#### 4. Tercer óptimo: esfuerzo no observable y no coordinación entre principales

En este caso los principales no actúan de manera cooperativa y cada principal escoge su sistema de incentivos. Una vez más, el esfuerzo sigue siendo no observable, por tanto el esquema de incentivos de cada principal debe basarse en el producto  $x$  que sí es observable. Si  $\alpha^j x + \beta^j$  es el esquema lineal de incentivos del principal  $j$ , el esquema agregado es  $\alpha' x$

+  $\beta$ . Los agentes se mantiene en su segundo óptimo,  $t = \Gamma\alpha$ , pero en este caso se debe examinar separadamente la relación entre cada principal y el agente, tomando como dados los incentivos de los demás principales. El equilibrio de Nash lleva a  $b = (I + nrC\Omega)\alpha$ . El efecto que tiene la falta de cooperación entre los principales equivale a que la aversión al riesgo del agente se multiplica por un factor igual al número de principales  $n$ . En este caso el poder del esquema de los incentivos se vuelve inversamente proporcional al número de principales. Este es el tercer óptimo, en dónde los principales no actúan cooperativamente.

## 5. Efectos de las restricciones en los principales

Si todos los principales pudieran actuar de manera conjunta, y hacer un acuerdo de unión para ofrecer un esquema de incentivos acordado, y dividir los procedimientos con transferencia de pagos entre ellos, podrían alcanzar una solución de segundo mejor. Sin embargo, la cooperación necesaria puede no ser posible en el contexto político. Es necesario entonces revisar las reglas de juego para que limiten los incentivos de cada principal y su aplicación sea mutuamente beneficiosa.

El problema que evidencia el modelo es que cada principal provee un incentivo marginal negativo para el esfuerzo del agente de acuerdo a los otros principales. Esto se puede hacer restringiendo las acciones del principal a basarse solamente en la dimensión que le compete y prohibiendo las acciones basadas en estas otras dimensiones así sean observables. En este caso, el número de principales ya no multiplica la aversión al riesgo del agente, entonces esta fuente considerable de incentivos débiles ya no existe. De hecho, los incentivos en este equilibrio pueden ser más poderosos que los incentivos del segundo mejor. La razón por la que esto sucede es que cada principal debe usar ahora un coeficiente positivo en el componente del resultado o producto que le compete directamente con el fin de desviar al agente de tareas que beneficien a los otros principales. Esta competencia entre los principales lleva a aumentar estos coeficientes a niveles aun mayores.

El esquema de incentivos agregado resultante en este caso reproduce el resultado del primer mejor. De manera más general, si diferentes compo-

nentes del esfuerzo son sustitutos perfectos entonces el equilibrio de Nash limitado por las reglas de juego es mejor que el resultado del segundo mejor. En lugar de unir los principales, la sociedad como un todo está mejor si cada principal competir ferozmente usando incentivos positivos para los asuntos que le competen directamente, pero se les prohíbe competir usando incentivos negativos para asuntos que les competen a los demás.

Las finanzas públicas colombianas están enfrentando nuevos retos debidos a una situación paradójica.

Por un lado, dichos retos son consecuencia de las reformas económicas y políticas que el país ha vivido durante los últimos veinte años. Por otro, son fruto simultáneamente de la insuficiencia de las reformas mismas para modernizar las instituciones presupuestales a tono con las transformaciones introducidas en otros ámbitos.

El Cuaderno tiene como objetivo explicar la situación fiscal colombiana a través de las instituciones presupuestales usando como lente de análisis la teoría de juegos. En particular, el Cuaderno muestra como los problemas de asimetrías de información que existen en el proceso presupuestal explican en gran parte el alto déficit y la baja calidad del gasto público. Aunque existe suficiente información presupuestal sobre el monto de los recursos ejecutados en cada vigencia fiscal, hacen falta herramientas en el proceso presupuestal que de manera sistemática hagan seguimiento a la eficacia y eficiencia del gasto frente a las metas físicas originalmente planeadas (*i.e.*, número de kilómetros a construir, número de viviendas, número de niños atendidos, etc.).



Las finanzas públicas colombianas están enfrentando nuevos retos debidos a una situación paradójica. Por un lado, dichos retos son consecuencia de las reformas económicas y políticas que el país ha vivido durante los últimos veinte años. Por otro, son fruto simultáneamente de la insuficiencia de las reformas mismas para modernizar las instituciones presupuestales a tono con las transformaciones introducidas en otros ámbitos.

El Cuaderno tiene como objetivo explicar la situación fiscal colombiana a través de las instituciones presupuestales usando como lente de análisis la teoría de juegos. En particular, el Cuaderno muestra como los problemas de asimetrías de información que existen en el proceso presupuestal explican en gran parte el alto déficit y la baja calidad del gasto público. Aunque existe suficiente información presupuestal sobre el monto de los recursos ejecutados en cada vigencia fiscal, hacen falta herramientas en el proceso presupuestal que de manera sistemática hagan seguimiento a la eficacia y eficiencia del gasto frente a las metas físicas originalmente planeadas (i.e., número de kilómetros a construir, número de viviendas, número de niños atendidos, etc.).