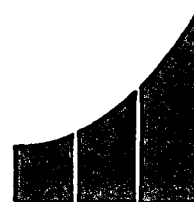


FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

PROGRAMA DE EFICIENCIA Y
RENDICION DE CUENTAS
Colombia



**PROYECTO DE PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO
NACIONAL**

**DISEÑO ESPECÍFICO E IMPLEMENTACIÓN DE UN MARCO DE GASTO
DE MEDIANO PLAZO PARA COLOMBIA**

INFORME FINAL -RESUMEN EJECUTIVO

CONSULTORES:

Gloria Inés Gómez de Jiménez
Francisco Moreno Azcárate
Adriana Cuervo de Forero
María Emma Gómez Gómez
Mauricio Alejandro Pinzón Latorre
Freddy Germán Cubillos Gualdrón

Bogotá, octubre de 2006



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



**PROYECTO DE PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO
NACIONAL**

**DISEÑO ESPECÍFICO E IMPLEMENTACIÓN DE UN MARCO DE GASTO
DE MEDIANO PLAZO PARA COLOMBIA**

INFORME FINAL –RESUMEN EJECUTIVO

CONSULTORES:

Gloria Inés Gómez de Jiménez
Francisco Moreno Azcárate
Adriana Cuervo de Forero
María Emma Gómez Gómez
Mauricio Alejandro Pinzón Latorre
Freddy Germán Cubillos Gualdrón

Bogotá, octubre de 2006

DISEÑO ESPECÍFICO E IMPLEMENTACIÓN DE UN MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO PARA COLOMBIA¹

RESUMEN EJECUTIVO

I. Introducción

En línea con las recomendaciones de la primera fase de este proyecto de consultoría (en particular, con aquellas que apuntan a consolidar los avances obtenidos con la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal) y con lo establecido en el Decreto 4730 de 2005 (decreto que introdujo el Marco de Gasto de Mediano Plazo -MGMP como un nuevo elemento del sistema presupuestal colombiano), se acordó con las autoridades presupuestales de la Nación que uno de los componentes de la segunda fase del proyecto debía concentrarse en el diseño específico e implementación del MGMP.

Con la introducción del MGMP se introdujo un esquema de programación presupuestal enfocado en el mediano plazo y organizado de acuerdo con una perspectiva sectorial, con lo que se esperaba facilitar el cumplimiento de metas fiscales que superan el horizonte anual y, al mismo tiempo, obtener mejores resultados en términos de asignación estratégica de gasto y eficiencia en el uso de los recursos. Para avanzar en este nuevo esquema y apoyar el proceso de programación presupuestal adelantado durante 2006, la consultoría preparó las herramientas metodológicas y normativas necesarias, entre las cuales se puede destacar la circular con la que se establecieron los procedimientos, criterios e instrucciones para la elaboración y aprobación del MGMP 2007-2010. Igualmente, la consultoría ofreció durante esta etapa toda la capacitación y asistencia técnica y logística que fue requerida por las autoridades presupuestales.

Se debe resaltar que la implementación de este cambio en el sistema presupuestal de la Nación ha demostrado, por un lado, la capacidad y voluntad de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN-MHCP) y de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP-DNP) para liderar reformas institucionales de este tipo y, por el otro, el interés y la cooperación obtenidos de parte de los diferentes sectores del Presupuesto General de la Nación (todas las entidades de los sectores del Presupuesto General de la Nación hicieron parte del proceso de MGMP seguido durante 2006). Estos dos elementos son fundamentales para el éxito del MGMP y, por lo tanto, para el mejoramiento de los resultados del gasto público.

No obstante, las experiencias internacionales con este tipo de reformas muestran un riesgo básico durante su implementación, y es el de convertir el MGMP en un proceso que potencie el crecimiento del gasto público antes que controlarlo. Por ello, la consultoría adelantó una evaluación de los cambios introducidos a través del MGMP con el fin de determinar si se están generando los incentivos adecuados. A partir de los resultados de tal evaluación, se elaboró una propuesta de ajuste procedimental y metodológico, la cual puede ser empleada a partir del próximo año.

A continuación, se resumen las principales conclusiones y recomendaciones del trabajo realizado.

¹ Para el desarrollo de este componente del proyecto se contó con el apoyo de una consultoría del Proyecto MAFP II – Modernización de la Administración Financiera del Sector Público. En 2005, esta consultoría elaboró el marco conceptual, el diseño general y el cronograma inicial para la programación del MGMP 2007-2010; en el 2006, apoyó el diseño de herramientas metodológicas, la realización de talleres de capacitación y la evaluación del proceso desarrollado en el presente año.

II. Conclusiones – avances hacia la obtención de mejores resultados del gasto público

- **En lo relativo a la disciplina fiscal.** A través del MGMP se busca establecer una secuencia en el proceso de toma de decisiones presupuestales según el cual, primero, se fije una restricción agregada de gasto y se defina su asignación estratégica en un horizonte de mediano plazo y, posteriormente, se resuelva el problema de la distribución detallada del presupuesto anual bajo los límites señalados previamente. Con ello, se espera que el centro del gobierno pueda ejercer un mayor control sobre el crecimiento del gasto.

Este año, la Nación hizo un avance importante en este sentido, al definir al inicio del proceso de programación presupuestal 2007 (mes de abril) unos techos de gasto para cada uno de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación, cubriendo el periodo 2007-2010. El esfuerzo adelantado en esta dirección se constituye en el primer intento por establecer en Colombia un esquema de presupuestación de arriba hacia abajo, en el que se parta, no de un listado de necesidades sectoriales, sino más bien de una restricción presupuestal fuerte que discipline todo el proceso de programación.

- **En lo relativo a la asignación estratégica del gasto.** Con el MGMP se introdujo un proceso de programación presupuestal más abierto y colegiado, en el que cada sector, sujeto a un techo preliminar de gasto de mediano plazo, preparó una propuesta de distribución de recursos que, después de ser discutida y evaluada con el MHCP y el DNP, fue sometida a aprobación del Consejo de Ministros junto con las propuestas de los demás sectores. Con esto, se logró vincular de manera formal al alto nivel de gobierno en el proceso presupuestal, esperando romper con procedimientos no regulados de negociación que los sectores suelen adelantar con las autoridades presupuestales, el Congreso o la Presidencia de la República.

La participación activa de los sectores y el alto nivel del gobierno en las decisiones de gasto es un arreglo que, si se mantiene sujeto a una restricción presupuestal fuerte de mediano plazo, permite conciliar las prioridades de política con la disponibilidad de recursos existente, de modo que se trata de un avance importante que debe ser mantenido en el tiempo.

- **En lo relativo a la eficiencia en el uso de los recursos.** Al ampliar el horizonte temporal de la programación presupuestal anual, el MGMP ofrece un escenario más predecible para la ejecución de los recursos públicos, generando incentivos para el desarrollo de ejercicios de programación estratégica a nivel sectorial que permitan incrementar la eficiencia en el gasto.

III. Pasos a seguir

- Actualizar las reglas y metodologías de programación presupuestal, de modo que se incluyan cambios relacionados con: la secuencia del proceso de programación; las responsabilidades de cada una de las instancias de discusión y toma de decisiones involucradas; y el tipo de información que se generaría y se analizaría en cada etapa del proceso. Para esta actualización, se recomienda, en particular, lo siguiente:
 - Ajustar los techos de gasto sectorial incluidos en el MGMP vigente a finales de cada año, de manera tal que éstos incorporen posibles variaciones en los parámetros

macroeconómicos y sean consistentes con las decisiones que se hayan tomado durante el trámite presupuestal ante el Congreso. Esta actualización, en años como el actual, permite que el MGMP sea un insumo útil para la preparación del Plan Nacional de Desarrollo (el ajuste sería responsabilidad de las autoridades presupuestales y se limitaría a los años comprendidos en el MGMP vigente).

- Comunicar a inicios de febrero la actualización del MGMP a todas las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, como un anexo a la circular que establece las instrucciones para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto. Se recomienda que esta circular sea emitida en conjunto por la DGPPN –MHCP y la DIFP -DNP.
- Transformar los anteproyectos de presupuesto en Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo Sectoriales (PMP), sirviendo como insumos para las discusiones presupuestales de nivel estratégico y para definir los techos de gasto del nuevo periodo de mediano plazo que se esté programando (esto es, para revisar la necesidad de nuevos ajustes a los años incluidos en el MGMP vigente y añadir un nuevo año a las proyecciones).
- Concentrar las discusiones presupuestales de nivel estratégico en el análisis de los programas de gobierno y en los resultados que se espera obtener a través de éstos. Para ello, se requeriría desarrollar un esquema de presupuestación orientada a resultados, que permita articular los gastos de funcionamiento e inversión en torno al desempeño de los diferentes sectores que conforman el presupuesto de la Nación.
- Ejercer mayor control sobre la información que se presente en los grupos sectoriales de apoyo técnico, en los Comités Sectoriales y en la instancia que aprueba el documento final de MGMP, de tal forma que primen las restricciones presupuestales sobre las demandas de gasto sectorial.
- Analizar si el Consejo de Ministros es la instancia más adecuada para aprobar el MGMP o si sería más conveniente un foro de menor tamaño y con mayor experiencia en este tipo de discusiones, tal como el CONPES (la presencia del Presidente de la República es fundamental, en todo caso).

Para el desarrollo de los puntos anteriores, la consultoría elaboró una propuesta de rediseño procedimental y metodológico, que incluye lo siguiente: flujograma y justificación de un nuevo proceso de programación presupuestal; protocolos asociados al proceso; e instructivo y formatos para la elaboración de las PMP, con un nuevo énfasis en la identificación de indicadores de resultados (con respecto al último punto, se elaboraron instructivos particulares para los sectores Acción Social, Agropecuario, Ambiente y Vivienda, Comunicaciones, Minas y Energía, Educación, Interior y Justicia, Protección Social y Transporte).

- Adelantar un programa de capacitación y asistencia técnica en MGMP para funcionarios del MHCP, el DNP y las oficinas de planeación y presupuesto de los diferentes sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación. El programa de capacitación se podría desarrollar a través de cuatro módulos diferentes: proceso de programación presupuestal bajo un MGMP; instructivo y formatos para la elaboración de las PMP; metodologías de costeo; y conceptos básicos para la identificación de indicadores de resultados y la elaboración de proyecciones de gasto de mediano plazo.
- Articular al sistema presupuestal procedimientos y herramientas para la evaluación del gasto de mediano plazo en términos de los resultados que éste puede generar (esto,

sólo después de haber acumulado experiencia suficiente con respecto a información de resultados).

- Diseñar un aplicativo en la WEB, tipo formulario, para el diligenciamiento de las PMP.
- Revisar la estructura organizacional y el manual de funciones de la DGPPN-MHCP, de tal modo que ésta pueda asumir las responsabilidades que se derivarían del MGMP sin el apoyo de un equipo externo de consultoría. Esta revisión se concentraría, particularmente, en la Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal, pues sería la dependencia que más carga de trabajo recibiría.
- Aprovechar el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo que se está elaborando en la actualidad para fortalecer el esquema sectorial propuesto a través del MGMP.