REVISIONES DE GASTO EN COLOMBIA

DOCUMENTO TÉCNICO RESUMEN[1]

María Inés Agudelo
Camila Aguilar

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

UNIÓN EUROPEA

[1] Este documento se construye a partir de los trabajos realizados para cada sector, en el marco del proyecto "Desarrollo de Capacidades para la Gestión de las Finanzas Públicas en Colombia" financiado por la Unión Europea para el Departamento Nacional de Planeación.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

UNIÓN EUROPEA

REVISIONES DE GASTO EN COLOMBIA
DOCUMENTO TÉCNICO RESUMEN

Contenido

1. Introducción 3
2. Marco conceptual de las revisiones de gasto 5
3. ¿Qué se quiso hacer? 8
   a. Etapa I: Banco Mundial 9
   b. Etapa II: Fedesarrollo – Delegación de la Unión Europea (DUE) 10
4. Implementación de fases y actividades de la revisión de gasto 10
5. Resultados finales de la revisión de gasto por sector 13
6. Logros y recomendaciones del ejercicio 20
   a. Recomendaciones generales 20
   b. Recomendaciones por sector 26
   c. Metodología ajustada 31
7. Conclusiones 33

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

UNIÓN EUROPEA

REVISIONES DE GASTO EN COLOMBIA
DOCUMENTO TÉCNICO RESUMEN

1. Introducción

En Colombia, la institucionalidad presupuestal ha mostrado cierta fortaleza desde el punto de vista de la responsabilidad fiscal. Desde inicios de la década de los 90, el Estatuto Orgánico del Presupuesto ha dado las herramientas necesarias al Ministro de Hacienda para tener control del gasto y cumplir con metas fiscales que buscan la sostenibilidad de la deuda pública y, por lo tanto, la estabilidad macroeconómica. Este Estatuto ha sido complementado con otras reglas como la Ley 617 de 2000, llamada ley de racionalización del gasto público, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y la Regla Fiscal, entre otros esfuerzos por mantener el gasto en una senda de crecimiento sostenible. Es así como, después de la crisis financiera y fiscal de finales del siglo pasado, la deuda del Gobierno Nacional Central ha fluctuado alrededor de un promedio del 42% del PIB y el balance primario del Gobierno General alrededor del 0.7% del PIB[2].

A pesar de que, a lo largo de este siglo, se ha cumplido en general con el objetivo de estabilidad fiscal, la institucionalidad colombiana no le ha prestado la suficiente atención a la calidad del gasto. En muchos países avanzados y en algunos de ingreso medio se ha ido institucionalizando el uso de herramientas que buscan evaluar el gasto público frente al cumplimiento de objetivos específicos y que estos se logren de la manera más eficiente posible. Esto hace todo el sentido, si se tiene en cuenta que llega un momento en que es imposible incrementar los impuestos para enfrentar las crecientes necesidades de gasto. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) tiene diseñadas herramientas que van en esta dirección. En particular, el Sistema Nacional de Evaluación de gestión y Resultados (Sinergia) hace seguimiento al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo con la idea de evaluar la gestión pública por resultados. Adicional a esto, recientemente, el DNP diseñó el RIEPI[3] que busca aproximarse al presupuesto de inversión por resultados, lo que daría a los ejecutores del gasto una herramienta formal para la priorización de los escasos recursos.

Es en este contexto que el DNP decide avanzar en el desarrollo de mecanismos que permitan el análisis del gasto desde la perspectiva una mejor utilización de los recursos públicos, con el objetivo de encontrar ahorros en los presupuestos de las entidades ejecutoras que puedan ser destinados a las prioridades del gobierno o, si es necesario, para recortar el gasto donde éste no está cumpliendo su objetivo. En 2016, con el apoyo del Banco Mundial (BM), se llevaron a cabo las

[2] Ver Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018

[3] Ruta de Incidencia Estratégica para el Presupuesto de Inversión – RIEPI. Es una metodología diseñada por el DNP para orientar el presupuesto de inversión del sector hacia resultados, alineándolo con criterios que mejoren su formulación en términos de consistencia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), cierre de brechas, articulación con las entidades territoriales, posconflicto, entre otros.

revisiones del gasto de los presupuestos de inversión de los sectores de agricultura y de inclusión social. Los objetivos fueron establecer de manera rigurosa si la inversión estaba alineada con los objetivos del gobierno, si los proyectos estaban alcanzando sus metas desde las perspectivas físicas y financieras y elaborar un manual para el diseño de revisiones de gasto de la inversión pública en el país. Este primer ejercicio dejó buenas lecciones y recomendaciones que le son útiles al DNP para continuar con las revisiones del gasto en el futuro.

Las revisiones de gastos son una herramienta para encontrar y hacer efectivos ahorros con base en un escrutinio detallado del gasto público. Siguiendo los lineamientos de la OCDE[4], las revisiones del gasto pueden tener dos objetivos: i) dirigirse a la búsqueda de eficiencias, para encontrar fuentes de ahorros; o ii), ser estratégicas (los ahorros encontrados surgen de la reducción de los servicios prestados o de transferencias). Los procesos de revisiones de gasto tienen cuatro etapas: i) diseño de los elementos clave del sistema de revisión de gasto; ii) definición de los parámetros (niveles de ahorro objetivo, sectores a los que se les aplica el ejercicio, tiempos del ejercicio, etc.); iii) estudio de las opciones de ahorro; y, iv) toma de decisiones (etapa de implementación de los ahorros). En este sentido, más que una herramienta para recortar el gasto, las revisiones de gasto son una manera eficiente de priorizarlo, o puesto de otra manera, de abrir espacios fiscales para incluir los gastos prioritarios en un contexto de restricciones presupuestales y por lo tanto se convierte en una herramienta para el control de gasto. A pesar de que ésta existe desde hace varios años, es después de la crisis financiera internacional de 2007 que empieza a hacer parte de los procesos presupuestales de manera sistemática y organizada, en particular en países miembros de le OCDE.

Con base en la experiencia del DNP con el BM y a partir del manual que surge de ese trabajo, el DNP decidió hacer la revisión de gasto de cinco sectores adicionales: salud, educación, medio ambiente, transporte y del sector comercio, industria y turismo. El objetivo de este trabajo fue, a partir de aplicar la metodología recomendada por el BM, establecer un diálogo directo, que generara confianza, entre el DNP, el Ministerio de Hacienda y las entidades ejecutoras, con el apoyo de consultores externos (expertos de Fedesarrollo), y encontrar espacios presupuestales o ahorros que le sirvieran al sector para ejecutar sus prioridades. En este documento, recogemos la experiencia de estas revisiones de gasto realizado por 5 equipos de consultores de Fedesarrollo[5] y hacemos recomendaciones que buscan contribuir a la consolidación de esta herramienta como parte del proceso presupuestal colombiano.

Si el interés es el de institucionalizar esta herramienta, esta tiene que diseñarse apropiadamente en el sentido de establecer qué funciona y qué no funciona en el contexto nuestro, teniendo en cuenta las experiencias de otros países en la materia y las particularidades de nuestra organización

[4]Spending Reviews, Working Party of Senior Budget Officials, 28-May-2013
[5] https://www.fedesarrollo.org.co/content/desarrollo-de-capacidades-para-la-gesti%C3%B3n-de-las-finanzas-p%C3%BAblicas-en-colombia-0

institucional. En este contexto, es importante recalcar que las revisiones de gasto para la consolidación fiscal deben ser diferentes en su formato que las que se diseñan para ser usadas recurrentemente.

Este trabajo tiene 7 secciones. La primera consiste en esta introducción y contextualización del sistema presupuestal en Colombia. La segunda presenta el marco conceptual de las revisiones de gasto y la experiencia internacional que le ha dado forma a este instrumento. En la tercera sección se cuenta qué se quiso hacer en Colombia con este ejercicio en las diferentes etapas de revisiones de gasto que se trabajaron en el Gobierno Nacional. En la cuarta sección se presentan la implementación de las diferentes fases del instrumento y actividades que se llevaron a cabo. La quinta sección resume los resultados que se obtuvieron de las revisiones de gasto de cada sector. En las últimas dos secciones se presentan los logros y recomendaciones particulares derivadas del ejercicio de revisiones de gasto, y unas conclusiones con recomendaciones generales sobre cómo consideramos que puede utilizarse la herramienta a futuro.

2. Marco conceptual de las revisiones de gasto

Dada la naturaleza de las revisiones de gasto (RG), no existe una receta única que pueda ser aplicada cada vez que una entidad gubernamental quiere llevar a cabo una evaluación de las políticas públicas utilizando esta herramienta. Las RG son un proceso que no es estricto en su contenido, su secuencia y su temporalidad, lo que contrasta con el ciclo presupuestal que está bien definido en todos sus aspectos. Pero la literatura especializada si determina que las RG deben ser vistas como un elemento adicional de ese proceso presupuestal, con énfasis en una idea que actualmente no hace parte del mismo, y es el de ver el gasto público bajo la perspectiva del valor del dinero (value for money). Dado que la herramienta permite vincular el nivel de gasto con el resultado que se obtiene a partir de ese monto de gasto, las RG son una metodología para medir su eficiencia y efectividad. Las RG permiten definir y medir la intervención pública y su impacto, proveer evidencia sobre el éxito de la intervención pública y, si es del caso, mejorar la intervención.

Las RG surgen con la idea de combatir la inercia de los presupuestos, que normalmente no hacen espacio para acomodar nuevas prioridades de política que se suman a los gastos ya existentes. Bajo la lógica de una RG, para la autoridad presupuestal todo rubro de gasto puede ser susceptible de ser recortado o reasignado u obligado a ser más eficiente.

Muchos son los países que en la actualidad han estado implementado las RG como parte del proceso presupuestal. A partir de la crisis financiera de finales de la primera década del siglo, las RG se han venido usando como una forma de encontrar ahorros y recortes al presupuesto público en países como UK, Canadá, Francia, ente otros. El objetivo inicial era que unos expertos, fuera del gobierno, realizaran una evaluación del gasto público en términos de prioridad y eficiencia sin que esta evaluación estuviera conectada al proceso presupuestal, aunque el trabajo era liderado por el

ministerio de finanzas. Actualmente, 15 países de la OECD continúan realizando RG y las han incorporado al proceso presupuestal como parte del objetivo de un buen desempeño del gasto público.

Solo para mencionar un caso, después de la crisis financiera y fiscal de Irlanda[6], es una política explicita del gobierno usar las RG para encontrar el espacio fiscal para las nuevas prioridades del gobierno, y han logrado establecer ahorros frente a una línea de base usando la información disponible e identificando los programas que son ineficientes o no efectivos para atender las prioridades económicas y sociales irlandesas.

El Fiscal Affairs Department del Fondo Monetario Internacional[7] sostiene que la calidad del gasto público colombiano es clave para la sostenibilidad fiscal. Compartiendo esta aseveración, es importante reconocer que los ejercicios de RG se desarrollan en unas condiciones iniciales que surgen del hecho de que las decisiones de gastos son fundamentalmente decisiones políticas que no necesariamente construyen sobre lo que ya existe, que no parten de una evaluación de los programas y proyectos en ejecución y que no resultan de un análisis técnico de la política pública. Este hecho, que no es particular al caso colombiano, sin embargo, refuerza la necesidad de fortalecer el mecanismo y la metodología de las RG y de hacer que el gobierno sea responsable frente a los efectos esperados de sus decisiones de gasto.

Con esto en mente, se puede resumir del marco conceptual para las RG de la siguiente manera:

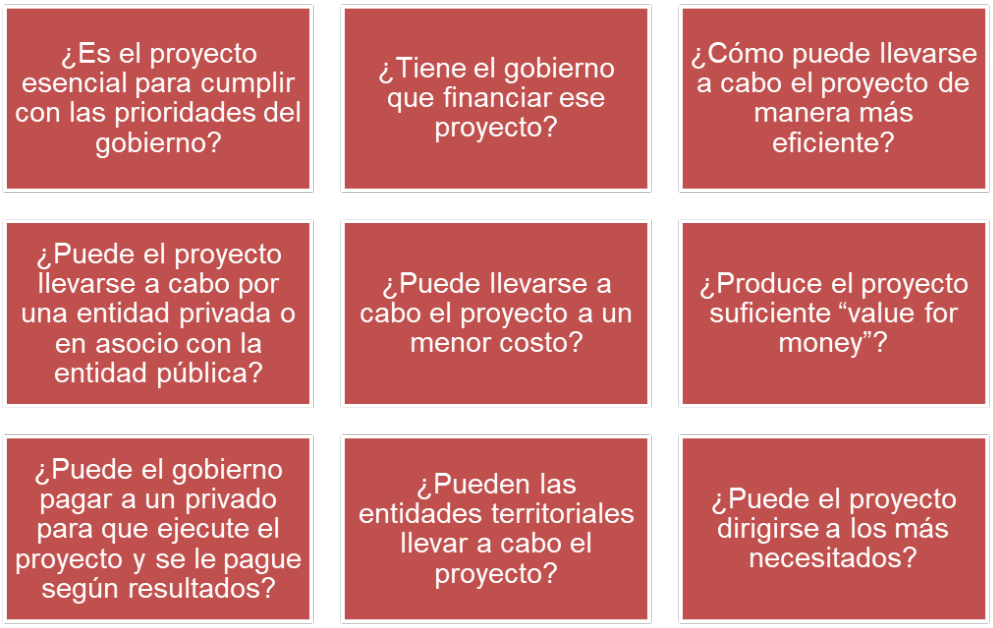
1. Las RG son un proceso de desarrollo y adopción de medidas de ahorro, basado en el escrutinio sistemático del gasto
2. Puede tener dos enfoques: el de revisiones de eficiencia (focalizado en ahorros a través de mayores eficiencias del gasto) o revisiones estratégicas (focalizado en ahorros a través de reducciones en los servicios o en las transferencias)
3. Las RG tienen cuatro etapas:
    a. La etapa que define el alcance: diseño de los elementos clave del sistema de RG
    b. La etapa de los parámetros: diseño de las metas específicas, revisión de los temas, calendario, etc.
    c. Revisión conjunta: opciones de ahorro que se desarrollan en conjunto entre el MH y el ministerio respectivo
    d. Revisión Top-Down: opciones de ahorro que se desarrollan en el MH y el DNP con una participación limitada del ministerio respectivo
4. Las RG examinan los temas que pueden ser de tres tipos:
    a. Revisiones de programas (que buscan identificar ahorros estratégicos o eficientes en programas específicos)

[6] John Howlin and Fiachra Kennedy, Department of Public Expenditure and Reform, "Spending Reviews in Ireland: Lessons for the future", October 23016, IGEES
[7] Mauricio Soto, Nuevo Enfoque del Control Fiscal en Colombia, Gasto público eficiente para contribuir al Desarrollo, junio 2017, mimeo

b. Revisiones de procesos (focalizado en el proceso del negocio)
c. Revisiones de la agencia (revisa todo el ministerio o toda la agencia)
d. Revisiones horizontales (tiene en cuenta los temas que se relacionan con todas las agencias del gobierno como, por ejemplo, las reglas de compras públicas)

El Banco Mundial sugiere un esquema de preguntas como las que se presentan en la Figura 1. Estas preguntas son muy útiles para guiar el ejercicio y ordenar la discusión.

Figura 1
Preguntas Orientadoras



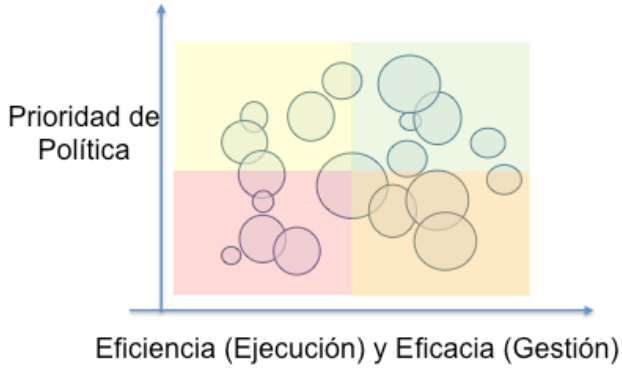
Las RG efectivas involucran a los ministerios ejecutores. Ellos participan en la definición y medición de la intervención de la política pública y su impacto esperado, en la evaluación y en las mejoras en la intervención y en ayudar a resistir la inercia del gasto, incluyendo una evaluación franca de las inflexibilidades y de los mandatos de ley. Una relación bien establecida entre las entidades ejecutoras y las autoridades presupuestales es importante para el buen resultado de las RG que se materializa en acuerdos que son políticamente realizables.

La organización institucional de las RG debe partir del liderazgo político que determina los objetivos, las metas y los ahorros, debe contar con la activa participación de los funcionarios públicos y debe contar con el apoyo de expertos externos. Las RG son intensivas en uso de horas-hombre por lo que el liderazgo político y técnico es fundamental.

La metodología de las revisiones de gasto, en términos generales, consiste en una evaluación de prioridad y desempeño de cada una de las unidades de análisis definidas[8]. Estas unidades de análisis homogéneas se valoran en términos de las prioridades de política (las cuales se identifican a través de leyes, decretos, lineamientos oficiales, etc.), y de eficiencia (medida a través de la ejecución presupuestal) y eficacia (entendida como la calidad de los bienes y servicios entregados). De esta manera, se identifican cuatro tipos de unidades de análisis: i) aquellas con alta prioridad y alto desempeño; ii) aquellas con alta prioridad pero con bajo desempeño, por lo general que requieren ajustes o una mayor inyección de recursos; iii) iniciativas de baja prioridad y alto desempeño, suelen ser aquellas que se mantienen en varios programas de gobierno, pero de las cuales se podrían extraer recursos para ahorros o reasignaciones; y (iv) iniciativas de baja prioridad y bajo desempeño, las cuales son las principales candidatas para eliminar pensando en ahorros o reasignaciones.

De acuerdo con la clasificación previamente descrita, se obtiene una evaluación de las inicitaivas por cuadrantes, que tiene en cuenta tanto el análisis de prioridad, como el de eficiencia y el tamaño del presupuesto asignado a cada unidad de análisis (ver Figura 2).

Figura 2
Análisis presupuestal y de política



Fuente: DNP y Fedesarrollo

3. ¿Qué se quiso hacer?

De acuerdo con las tendencias recientes mencionadas en el capítulo anterior, y atendiendo la recomendación de la OCDE en su informe de Revisión de la Gobernanza Pública en Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), quiso iniciar con un piloto de revisiones de gasto en dos sectores, enmarcado dentro del Acuerdo de Asistencia Técnica para la Conceptualización y

[8] Las unidades de análisis debe permitir asociar el gasto con las diferentes políticas públicas, con el fin de identificar la alineación de los gastos con las políticas prioritarias. Por lo general, la unidad de análisis escogida fue el proyecto de inversión, en los casos en los que no se trataba de proyectos bolsa.

Diseño del Modelo Futuro de Presupuesto de Inversión Orientado a Resultados, con el Banco Mundial. La recomendación de la OCDE reconoce una buena capacidad en Colombia para medir el desempeño del gasto frente a resultados estratégicos. Sin embargo, sugiere construir sobre ésta, a través de abordar las rigideces en el sistema de implementación presupuestal, agilizando el sistema de medición de resultados y robusteciendo la regla fiscal con una regla de gasto. Sugiere la necesidad de mejorar las capacidades para llevar a cabo revisiones estratégicas operacionales para identificar espacio fiscal que permita alcanzar las prioridades de política pública que se identifiquen[9].

a. Etapa I: Banco Mundial

De acuerdo con la solicitud de la Subdirección Territorial y de Inversiones Públicas del DNP, el trabajo del Banco Mundial inició con la revisión de la literatura y de las experiencias en otros países. La meta fue producir propuestas de ahorro del 10% sobre el presupuesto de inversión sectorial del Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2017 en dos sectores: el agropecuario y el de inclusión social. Los sectores fueron seleccionados por el DNP debido a la importancia estratégica en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El marco general para las RG elaboradas por el BM incluye unos principios básicos, la definición de los niveles de análisis en los cuales se debe desarrollar una revisión de gasto, unas preguntas orientadoras para dirigir la revisión, generalmente enfocadas en la alineación de la política o programa con las prioridades del gobierno; una propuesta de roles y responsabilidades de los actores involucrados en las revisiones de gasto, así como la sugerencia de hacer la revisión de gasto en conjunto entre los sectores, el DNP y el MCHP.

En el caso estas revisiones de gasto, el énfasis fue mejorar la eficiencia del gasto de inversión. El análisis también incluyó consideraciones estratégicas de alto nivel, y revisión de la alineación del gasto con prioridades de política. Adicionalmente, los resultados incluyeron propuestas de modificaciones presupuestales de cada proyecto analizado y discutido, así como una propuesta de la metodología - arreglos organizacionales, tareas, reglas de juego y roles, cronograma general- para estos pilotos, de tal manera que el ejercicio pudiera replicarse en otros sectores.

En esta etapa no se logró llevar a cabo toda la metodología como estaba prevista, lo que dejó varios aprendizajes identificados como oportunidades de expansión y mejora de la herramienta, los cuales fueron tenidos cuenta tanto por el DNP para la definición de la siguiente etapa del ejercicio de revisiones de gasto, como por los consultores de dicha fase como parte de los insumos iniciales para el ejercicio. Dentro de los aprendizajes se encuentran la oportunidad para institucionalizar las RG en Colombia, alinear el cronograma del ejercicio con el calendario de preparación del presupuesto y formalizar las RG como actividad recurrente en el proceso presupuestal colombiano, siendo específicos con el alcance y la periodicidad de los mismos. Estos

[9] Tomado del documento Public Governance Review – Colombia, implementing Good Governance (2013)

aprendizajes se retoman y complementan en las recomendaciones del presente documento, producto de la elaboración de la segunda fase de las revisiones de gasto.

b. Etapa II: Fedesarrollo – Delegación de la Unión Europea (DUE)

Una vez finalizado el ejercicio en su fase I y entregados al DNP los resultados de ahorros para los dos sectores, el DNP decide arrancar el proceso con las revisiones de gasto para 5 sectores adicionales. Con el fin de incorporar algunas de las recomendaciones de la experiencia del Banco Mundial, y de acuerdo con el calendario presupuestal, la definición de los sectores, consultores y sus términos de referencia inicia hacia finales de 2016.

Se seleccionaron los sectores de educación, salud, transporte y comercio, financiados por la DUE y el sector de medio ambiente, financiado con recursos de la Cooperación Suiza, SECO. El objetivo definido fue realizar la Revisión de Gasto a cada uno de los sectores a partir de la metodología desarrollada por el Banco Mundial y el DNP y de la experiencia en la materia en otros países, con el fin de lograr un presupuesto del gobierno central que dirija los recursos a los proyectos y programas que se consideran prioritarios y estratégicos. Se buscaba encontrar oportunidades de ahorro, reasignación y para mejorar la eficiencia del gasto en los 5 sectores, con el fin de producir propuestas concretas para reducir el gasto de cada uno en la vigencia 2018.

En esta fase se planteó una meta de reasignación/ahorro del 10% del presupuesto flexible para 2018, ya no del total del presupuesto de inversión. Adicionalmente, se planteó que el análisis incluyera no solo el presupuesto de inversión, sino también el de funcionamiento, los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y los del Sistema General de regalías (SGR). Esta decisión se tomó sabiendo que el margen de maniobra sobre los recursos del SGP, el SGR y los gastos de funcionamiento es pequeño y teniendo en cuenta que estas revisiones de gasto eran ejercicios piloto sobre los cuales construir y mejorar la metodología.

Se definieron como entregables del proyecto un documento que detallara la metodología e hiciera recomendaciones que la ajustan a las condiciones específicas del sector y propuestas de reasignación de gasto entre proyectos dentro de cada sector. Este ejercicio permitió complementar los procesos y líneas metodológicas propuestas por el BM a la luz de la experiencia internacional y las revisiones de gasto que se habían llevado a cabo en dos sectores en 2016.

4. Implementación de fases y actividades de la revisión de gasto

De acuerdo con la metodología elaborada por el Banco Mundial y la experiencia en su implementación, se ajustó un cronograma para la elaboración de las revisiones de gasto consistente en 5 fases (ver Figura 3), más una fase inicial para la realización de acuerdos metodológicos. De acuerdo con los tiempos presupuestales y con el fin de garantizar que los resultados de las revisiones de gasto hicieran parte de las discusiones de los comités de gasto

presupuestales que preparan el presupuesto de la siguiente vigencia, se previó una duración de 7 meses para la elaboración del ejercicio.

Figura 3
Esquema de la metodología de Revisiones de gasto – fases y actividades



Fuente: Banco Mundial – ajustes Fedesarrollo y DNP

La fase 0 –acuerdos metodológicos– consistió en revisar la metodología planteada por el BM y proponer ajustes teniendo en cuenta el alcance de las revisiones de gasto en segunda fase. Era necesario discutir la manera en que se involucraría el presupuesto de funcionamiento para que las preguntas orientadoras tuvieran en cuenta esta fuente de recursos y pensar en mecanismos para poder abordar el SGP y el SGR a pesar de sus restricciones operativas.

En la fase 1 –preparación de información– se analizó la información recibida del DNP, se definió cuál sería la fuente de información con la cual construir la base de datos y se hicieron ejercicios internos preliminares para identificar la unidad de análisis que se usaría para determinar su desempeño. Así mismo, en esta fase los consultores iniciaron con la identificaron de duplicidades e inflexibilidades. Por otra parte, se escogieron los principales documentos de política de cada sector con el fin de tener una primera versión de las prioridades.

En la fase 2 –mandato y alcance– se conformó el comité coordinador compuesto por la Subdirección Territorial del DNP y por Fedesarrollo y se convocó a la Dirección General de Presupuesto del MHCP. El DNP insistió en la importancia de tener una meta de ahorro definida como el 10% del presupuesto flexible. En esta fase se dio la reunión con la cabeza de sector (en la mayoría de los sectores con la participación del viceministro sectorial y, en el caso de educación, con la participación de la Ministra), la cual resultó crucial para enganchar al equipo técnico con quienes posteriormente se harían las mesas técnicas. En dicha reunión se le explicó a la cabeza del sector en qué consistía el ejercicio, se le informó sobre la meta de ahorro definida y se acordó una entrevista aparte con el consultor para conocer de primera mano las prioridades del ministro mismo. En dicha entrevista también se conoció su posición sobre temas estratégicos que, de

acuerdo con la metodología, están asociados con potenciales reformas que podrían tener un impacto sustancial en términos de ahorro.

La fase 3 –mesas de revisiones de gasto– se conformaron las mesas con los equipos de la oficina de planeación de cada sector y, por el DNP, asistieron la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, las direcciones sectoriales, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas y la Subdirección Territorial y de Inversión Pública. En estas mesas se revisaron las propuestas de los consultores sobre unidades de análisis y su valoración sobre el desempeño, la priorización y las inflexibilidades y duplicidades. Así mismo, se discutió la propuesta hecha por los consultores sobre la manera de abordar las otras fuentes de financiación (funcionamiento, SGP y SGR). Estas propuestas dependían del sector y con ellas se llegan a acuerdos metodológicos que junto con la información detallada de las unidades de análisis calificada en ambas dimensiones –prioridad y desempeño, se hicieron propuestas de reasignación y se llegó a acuerdos técnicos sobre las propuestas.

En la Tabla 1 se presenta un resumen de las fuentes de gasto que se acordó analizar en cada sector, el número de unidades de gasto (que en algunos casos correspondía a proyectos) y el presupuesto asociado a dichas unidades de gasto. El SGP se analizó de manera particular en los sectores de educación y salud y los recursos de funcionamiento solo fueron objeto de análisis en el sector comercio.

Tabla 1
Alcance del análisis en cada sector

Sectores	Fuentes de Gasto Analizadas	Unidades de Gasto Analizadas	Presupuesto Asociado con SGP (Miles de millones)	Presupuesto Asociado sin SGP (Miles de millones)
Educación	Inversión, SGP, SGR	536	33.500	4.335
Salud	Inversión, SGP, SGR	168	9.026	1.335
Comercio	Funcionamiento, Inversión, SGR	120	658	658
Transporte	Inversión, SGR	1248	8.646	8.646
Ambiente	Inversión, SGR	248	810	810
	Totales	**2.320**	**52.640**	**15.784**

Fuente: Fedesarrollo - DNP

De acuerdo con la metodología, las fases 4 y 5 –toma de decisiones e implementación– tienen un alto componente de liderazgo por parte de las entidades encargadas del presupuesto, en este caso el DNP, que fue quien asumió el proyecto. Esta fase consistió en hacer reuniones con la cabeza de sector para presentar los resultados y tomar las decisiones sobre cómo se implementarían las oportunidades de reasignación identificadas. Una vez tomadas estas decisiones, éstas deberían reflejarse en los comités de gasto de 2018 y en el presupuesto para el mismo año.

La Tabla 2 presenta un resumen de las reuniones que efectivamente se realizaron por sector. En todos los sectores se llevaron a cabo reuniones previas a las reuniones de mandato y al inicio de las mesas técnicas, adicionales a las sugeridas por la metodología del BM. Como se analizará más adelante, esto resultó fundamental para el buen resultado del ejercicio. Así mismo, como se

detalla en la tabla, hubo necesidad de hacer sesiones técnicas adicionales a las mesas técnicas de discusión, con el fin de aclarar o discutir más a fondo temas puntuales que permitieran llegar a consensos sobre las reasignaciones. El sector salud no planteó las discusiones alrededor de una meta de presupuesto flexible.

Tabla 2

Reuniones llevadas a cabo

Sector	Reuniones Previas (Técnico y Directivo)	Reunión Mandato (Min/Vice)	Mesas Técnicas (Técnico y directivo)	Sesiones adicionales (Técnico y Directivo)	Meta (% ppto flexible)
Educación	14	2	4**	3	10%
Salud	5	1	4	9	N/A
Comercio	5	1*	6**	2	10%
Transporte	1	1	6**	6	10%
Ambiente	2	2	7	3	10%
Totales	**27**	**7**	**27**	**23**	

* En el sector comercio la reunión se llevó a cabo con el Secretario General

** Las reuniones fueron escalonadas por entidad, por tanto, el número de sesiones en esta etapa fue mucho mayor

Fuente: Fedesarrollo - DNP

5. Resultados finales de la revisión de gasto por sector

Además de la propuesta concreta de optimización que se logró en cada uno de los sectores, el análisis de prioridad y desempeño realizado por los consultores y discutido y aprobado en las mesas técnicas tiene un gran potencial para profundizar en el análisis de eficiencia del gasto por parte de los sectores. Dicha matriz se constituye en una herramienta para las oficinas de planeación para identificar proyectos susceptibles de ajustar y modificar con miras a mejorar la eficiencia y encontrar espacios fiscales para nuevos proyectos.

A continuación, se presenta una tabla para cada sector en la cual se contabilizan las unidades de análisis consideradas (cantidad y valor), de acuerdo con su clasificación en los cuadrantes según prioridad y desempeño. En el primer cuadrante se encuentran las unidades de análisis que resultaron clasificadas con un alto desempeño y alta prioridad; en el segundo cuadrante están aquellas unidades de análisis que requieren mejorar el desempeño, pues tienen alta prioridad, pero con bajo desempeño; el tercer cuadrante son las unidades de análisis que de entrada se podrían revisar pues tienen bajo desempeño y baja prioridad; por último, están las unidades de análisis con alto desempeño y baja prioridad.

En el sector educación se trabajó con 537 unidades de análisis, correspondientes a un total de $33.5 billones, de las cuales 150 correspondían a presupuesto de inversión, 70 de funcionamiento y 317 proyectos de regalías presentados y administrados por las entidades territoriales. En la tabla 3 se observa que el grueso del presupuesto analizado (83%) se encuentra en el primer cuadrante, lo cual resulta satisfactorio pues quiere decir que, en términos generales, el presupuesto del sector está siendo gastado de manera eficiente, con un buen desempeño y de acuerdo con las prioridades de gobierno. Sin embargo, si se tiene en cuenta la cantidad de unidades de análisis (o proyectos), la mayoría se encuentran en el segundo y en el cuarto cuadrante.

Tabla 3
Clasificación presupuesto analizado - Educación

	Bajo desempeño	Alto Desempeño
Alta prioridad	203 UA	103 UA
	$998,7 mil millones	$27.880,9 mil millones
Baja Prioridad	100 UA	131 UA
	$343,5 mil millones	$4.287,5 mil millones

Fuente: Fedesarrollo - DNP

En el sector comercio se trabajó con 120 unidades de análisis, correspondientes a un total de $661 mil millones, de las cuales 64 correspondían a recursos de inversión, 28 a transferencias de capital y 28 a proyectos de regalías presentados y administrados por las entidades territoriales. En la tabla 4 se observa que el 58% del presupuesto analizado se encuentra en el primer cuadrante correspondiente a buen desempeño y alta prioridad. Sin embargo, una proporción no despreciable del presupuesto analizado (36%) tiene una baja alineación con las prioridades del gobierno, lo que indica que proyectos o unidades de análisis allí clasificados deberían ser revisados con el fin de abrir espacio fiscal a otros programas prioritarios.

Tabla 4
Clasificación presupuesto analizado - Comercio

	Bajo desempeño	Alto Desempeño
Alta prioridad	2 UA	60 UA
	$1 mil millones	$386 mil millones
Baja Prioridad	8 UA	50 UA
	$33,2 mil millones	$240,9 mil millones

Fuente: Fedesarrollo - DNP

En el sector de transporte se analizaron $13,7 billones de pesos en 1.248 unidades de análisis, financiados con recursos de inversión y SGR. De éstas, 212 correspondían a inversión y 1036 a

proyectos de regalías. En la tabla 5 se presenta la distribución de unidades de análisis de acuerdo con las calificaciones acordadas en cuanto a desempeño y prioridad. El análisis para este sector se distancia de los demás sectores por cuanto el grueso de los recursos (35%) se encuentra clasificado en el cuadrante con baja prioridad y bajo desempeño. Sin embargo, la mayoría de las unidades de análisis están en el cuadrante con alto desempeño y prioridad. En este sector, dicha distribución y el análisis asociado varían sustancialmente al tener en cuenta los proyectos de regalías. Si se revisan sólo las unidades de análisis de recursos de inversión, el grueso de unidades de análisis y de recursos (37% y 54%, respectivamente) se clasifican en el cuadrante de alto desempeño y alta prioridad. Esto denota una diferencia en ambas dimensiones (prioridad y desempeño) entre los recursos que ejecuta directamente el sector transporte y aquellos que se rigen bajo las normas de ejecución de regalías, cuyos proyectos son presentados y administrados por las entidades territoriales.

Tabla 5
Clasificación presupuesto analizado - Transporte

	Bajo desempeño	Alto Desempeño
Alta prioridad	186 UA	483 UA
	$4.136 Mil millones	$3.264 Mil millones
Baja Prioridad	147 UA	432 UA
	$4.871 mil millones	$1.472 mil millones

Fuente: Fedesarrollo - DNP

En el sector de salud se analizaron $8,1 billones de pesos en 56 unidades de análisis del presupuesto de inversión del sector. En la tabla 6 se presenta la distribución de unidades de análisis de acuerdo con las calificaciones acordadas en cuanto a desempeño y prioridad. Este resultado arroja el 99% de los recursos en el primer cuadrante y 21 unidades de análisis en los demás cuadrantes. El caso de salud es particular dado que el grueso de sus recursos está clasificado como presupuesto de funcionamiento y corresponden a los recursos del Sistema General de Participaciones los cuales son girados a las entidades territoriales. Dada esta característica, la metodología de las revisiones de gasto no puede ser aplicada de la misma manera en que está prevista para los recursos ejecutados en el nivel central (ver documento Revisión de Gasto Sector Salud).

Tabla 6
Clasificación presupuesto analizado - Salud

	Bajo desempeño	Alto Desempeño
Alta prioridad	5 UA	35 UA
	$12,6 mil millones	$8.050 mil millones
Baja Prioridad	5 UA	11 UA
	$7,4 mil millones	$41,7 mil millones

Fuente: Fedesarrollo - DNP

Adicionalmente, se revisaron 112 unidades de análisis correspondientes a proyectos de salud del Sistema General de Regalías (SGR) por un monto de $ 916 mil millones, cuyo análisis arrojó que la gran mayoría de los proyectos (107) tienen alto nivel de priorización, pero el desempeño físico y financiero de aproximadamente la mitad de los proyectos es bajo (ver sección sobre el Sistema General de Regalías (SGR) del documento Revisión de Gasto Sector Salud).

En el sector de medio ambiente se analizaron $812,5 mil millones de pesos en 248 unidades de análisis, entre presupuesto de inversión y SGR. De éstas, 125 eran inversión y 123 proyectos de regalías, correspondientes al 50% de los recursos analizados. En la tabla 7 se presenta la clasificación de unidades de análisis y recursos de acuerdo con su calificación de prioridad y desempeño. Al igual que los sectores anteriores, el grueso de unidades de análisis y recursos se clasifican en el cuadrante correspondiente a alto desempeño y alta prioridad. Sin embargo, el 27% de los recursos se encuentra en el cuadrante de baja prioridad y bajo desempeño, correspondientes en su mayor parte a proyectos SGR lo que denota posibilidades para la optimización de recursos.

Tabla 7
Clasificación presupuesto analizado – Medio Ambiente

	Bajo desempeño	Alto Desempeño
Alta prioridad	71 UA	71 UA
	$ 174,2 mil millones	$325,4 mil millones
Baja Prioridad	61 UA	45 UA
	$222,0 mil millones	$ 91,2 mil millones

Fuente: Fedesarrollo - DNP

En términos generales se puede ver que en la mayoría de los casos parte importante de los recursos responde a usos eficientes y prioritarios, pero que hay espacio para revisar un gran número de unidades de análisis (o proyectos) y encontrar recursos a optimizar. Así mismo, es posible ver que hay una gran varianza entre sectores en cuanto al número de unidades de análisis

y los montos analizados. Al incluir los recursos asociados al SGR el análisis cambia en la mayoría de los casos. Es claro que el SGR tiene unas características particulares, se rige por unas normas y responde a prioridades que no necesariamente coinciden con la priorización del Presupuesto General de la Nación.

En términos de propuestas concretas, para el sector de educación, el ejercicio arrojó una propuesta de optimización por $179 mil millones de pesos, identificados en 3 proyectos de inversión del Icetex, fomento a la educación superior y calidad en educación básica, obtenidos por recuperación de saldos no ejecutados, optimizaciones en costos, reducción de recursos para contratos de prestación de servicios, entre otros. En la tabla 8 se presenta el resumen de estas propuestas.

Tabla 8

Resumen de propuestas de optimización – Educación

ENTIDAD	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN TOTAL 2017*	PRESUPUESTO FLEXIBLE	META INDICATIVA: -10%	PROPUESTA DE OPTIMIZACIÓN	PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO FLEXIBLE
MEN	$2.617.313,40	$301.544,70	$30.154,50	$179.078,00	59,40%
INSOR	$6.856,20	$2.530,90	$253,10	$0,00	0%
INCI	$1.503,50	$1.149,30	$114,90	$0,00	0%
ITC	$8.224,10	$0,00	$0,00	$0,00	0%
INFOTEP SAI	$4.101,20	$3.726,40	$372,60	$0,00	0%
INFOTEP SJC	$2.288,80	$0,00	$0,00	$0,00	0%
ITFIP	$3.546,50	$0,00	$0,00	$0,00	0%
INTENALCO	$1.080,00	$1.080,00	$108,00	$0,00	0%
TOTAL	**$2.644.913,70**	**$310.031,30**	**$31.003,10**	**$179.078,00**	**57,80%**

* Presupuesto sin ley de adición.

Fuente: Fedesarrollo con base en Decreto de liquidación y reportes entidades.

En el sector comercio los resultados de las propuestas de optimización (ver Tabla 9), son producto de proyectos de inversión que culminan en 2017, unificación de proyectos para los cuales se evidenció fragmentación, recursos que saldrían de los proyectos actuales y pasarían a proyectos nuevos con el fin de sincerar el objeto de los recursos y mejorar su ejecución, entre otras situaciones señaladas por el equipo. El ejercicio generó propuestas de reasignación como porcentaje del presupuesto flexible (20,8%) superior a la meta indicativa (10%).

Tabla 9

Resumen de propuestas de optimización – Comercio

ENTIDAD	PRESUPUESTO FLEXIBLE	META INDICATIVA: -10%	PROPUESTA DE OPTIMIZACIÓN	PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO FLEXIBLE
MINCOMERCIO	$174.680.000.000,00	$17.468.000.000,00	$36.251.019.269,00	20,80%
DGCE	$0,00	$0,00	$0,00	0%
ARTESANIAS	$11.140.000.000,00	$1.114.000.000,00	$8.424.000.000,00	76%
SUPERSOCIEDADES	$8.733.814.606,00	$873.381.461,00	$430.000.000,00	5%
SIC	$44.350.239.630,00	$4.435.023.963,00	$7.711.463.128,00	17%
JCC	$14.771.000.000,00	$1.477.100.000,00	$0,00	0%
INM	$7.902.094.592,00	$790.209.459,00	$1.550.000.000,00	20%
TOTAL	**$261.577.148.828,00**	**$26.157.714.883,00**	**$54.366.482.397,00**	**20,80%**

Fuente: Fedesarrollo

En el sector transporte se llegó a los siguientes acuerdos: el 85% de la apropiación del sector en 2017 es inflexible, por lo que el análisis de gasto se concentró en el presupuesto flexible. Se presentaron dos grupos de recomendaciones para proyectos flexibles: A) optimización: clasificados como los recursos de los proyectos o iniciativas de bajo alineamiento con la política pública y bajo desempeño presupuestal. En estos casos se propone reducir el presupuesto a su nivel de ejecución observado, con lo que se ahorra la diferencia entre presupuesto apropiado y ejecutado. Esta propuesta supone que se usaron los recursos necesarios para adelantar correctamente la misión del sector, excluyendo problemas de ejecución. B) reasignación: correspondiente a los recursos de los proyectos que corresponden a las capas de menor desempeño en las comparaciones de plano de capas (ver documento Revisión de Gasto Sector Transporte). Estas asignaciones deberían reorientarse para mejorar la eficiencia de los recursos públicos. En la Tabla 10 se presentan estas propuestas de manera desagregada por entidad.

Tabla 10

Resumen de propuestas de optimización – Transporte

ENTIDAD	APROPIACIÓN 2017	PRESUPUESTO FLEXIBLE	Propuesta de Optimización	PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO FLEXIBLE	Propuesta de reasignación
AEROCIVIL	$711.550.309.967	$208.818.455.217	$12.090.117.890	5.8%	$0
ANI	$1.746.086.183.982	$52.743.745.324	$1.990.040.000	3.8%	$0
ANSV	$99.551.042.021	$0	$0	-	$0
CORMAGDALENA	$13.663.000.000	$0	$0	-	$0
INVIAS	$2.069.686.195.047	$325.268.081.861	$23.572.040.129	$0,07	$35.300.000.000
Ministerio de Transporte	$545.917.035.208	$178.675.000.000	$2.260.032.000	1.3%	$0
Súper Transporte	$17.985.719.315	$17.985.719.315	$0	-	$0
Total General	**$5.204.439.485.540**	**$783.491.001.717**	**$39.912.230.019**	**5%**	**$35.300.000.000**

Fuente: Fedesarrollo

En el caso de salud, el ejercicio arrojó una propuesta de optimización total para el sector de $3 mil millones de pesos, identificados en 16 proyectos de inversión de 2 entidades, teniendo en cuenta recuperación de saldos no ejecutados, entre otros. En la tabla 11 se presenta el resumen de estas propuestas.

Tabla 11

Resumen de propuestas de optimización – Salud

ENTIDAD	PRESUPUESTO FLEXIBLE	PROPUESTA DE OPTIMIZACIÓN	PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO FLEXIBLE
MINISTERIO	$244.039.218.818	$2.091.592.890	0.86%
INS	$9.739.326.964	$942.990.055	9.7%
INVIMA	$39.997.048.211	$0	0,0%
SUPERSALUD	$43.496.858.659	$0	0,0%
TOTAL	**$337.272.452.652**	**$3.034.582.945**	**0.9%**

Fuente: Fedesarrollo

En el sector de medio ambiente, de acuerdo con los análisis del ejercicio, se propone que para 2018 se afecte el proyecto de FONAM, cuya distribución se realiza de acuerdo con iniciativas regionales, con una disminución equivalente a la meta establecida del 10% del presupuesto

flexible de 2017. Considerando que la eficiencia en el gasto se logra ubicando los recursos en donde se obtienen mejores resultados de acuerdo con las necesidades, se propone redireccionar una parte de los recursos reducidos a proyectos que se constituyen en ejes fundamentales de la política ambiental y han perdido apropiación en los últimos años, así como a fortalecer los institutos, que son las entidades que brindan el soporte científico y de información para la formulación y desarrollo de políticas y para la toma de decisiones. El resumen de las propuestas se encuentra en la Tabla 12.

Tabla 12
Resumen de propuestas de optimización – Ambiente
(Miles de millones)

ENTIDAD	PRESUPUESTO FLEXIBLE	PROPUESTA OPTIMIZACIÓN	META INDICATIVA (-10%)	PORCENTAJE PRESUPUESTO FLEXIBLE	REDUCCIÓN	PROPUESTA REASIGNACIÓN
Ministerio	$54,89	$0,11	$5,50	0,20%	-$2,80	$0,20
FONAM (*)	$105,11	$0,00	$10,50	0,00%	-$30,00	-$30,00
ANLA	$3,32	$0,00	$0,30	0,00%	$0,00	$0,00
Unidad de Parques	$27,64	$0,00	$2,80	0,00%	$0,00	$0,00
IDEAM	$18,25	$0,00	$1,80	0,00%	$0,00	$2,00
INVEMAR	$8,19	$0,00	$0,80	0,00%	$0,00	$1,00
SINCHI	$2,34	$0,14	$0,20	6,00%	$0,00	$1,00
AVH	$9,69	$0,00	$0,97	0,00%	$0,00	$1,00
IIAP	$5,09	$0,00	$0,50	0,00%	$0,00	$1,00
Total General	**$234,54**	**$0,24**	**$23,50**	**6,20%**	**-$32,80**	**$9,00**

(*) Sobre la base que se realizó una adición en 2017 de $ 100.000 millones al proyecto "Apoyo a las entidades del sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el cumplimiento de las metas y objetivos sectoriales incluidos en el PND - Distribución Previo concepto DNP

Fuente: Fedesarrollo

Es importante mencionar que como parte del ejercicio se buscó optimizar las apropiaciones existentes en los proyectos, con el fin de liberar recursos para ser orientados a actividades prioritarias. Por otra parte, ante la expectativa de disminución de recursos para 2018, se identificaron las posibilidades de redireccionar recursos entre proyectos del sector para ser orientados al desarrollo de acciones estratégicas en el marco de las políticas ambientales y las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Los datos obtenidos corresponden a una propuesta presentada al sector por Fedesarrollo. El ejercicio no se puedo concluir debido a que el sector decidió no continuar el proceso.

Como se puede observar en la Tabla 13, los resultados por sector varían tanto en montos como en resultados encontrados. Incluso el resultado agregado de optimizaciones para todos los sectores muestra que los recursos a optimizar no son suficientes para solucionar los faltantes presupuestales observados en todos los sectores. Esto refuerza la idea de que las revisiones de gasto son un ejercicio de eficiencia más que de ajuste fiscal. Otro punto relevante a resaltar de la tabla, es que la meta propuesta es indicativa y que en realidad el espacio para aumentar la eficiencia en cada sector está dado por el presupuesto flexible. Más adelante se discutirán algunas reflexiones sobre la definición de la flexibilidad del presupuesto.

Es importante resaltar que mientras algunos sectores tuvieron en cuenta estos resultados de optimizaciones y reasignaciones, otros no llegaron a discutir y lograr acuerdos en dichas optimizaciones. Los aprendizajes positivos y negativos del ejercicio se presentan en el próximo capítulo.

Tabla 13

Resumen de propuestas de optimización – Todos los sectores

Sector	Presupuesto Analizado (mm)	Presupuesto Flexible (mm)	Meta (mm)	Propuestas de Optimización (mm)	Optimización como % de la meta	Optimización como % del presupuesto flexible
Educación	$33.903	$310	$31	$179	578,00%	57,80%
Comercio	$529	$262	$26	$54	207,80%	20,80%
Transporte	$5.204	$783	$78	$72	92,00%	9,20%
Salud	$8.109	$337	-	$3	-	0,90%
Medio Ambiente	$810	$235	$23	$0	1,00%	0,10%
TOTAL	**$48.555**	**$1.927**	**$158**	**$308**	**195,00%**	**16,00%**

Fuente: Fedesarrollo - DNP

6. Logros y recomendaciones del ejercicio

Es importante resaltar los distintos aspectos positivos que se encontraron a lo largo de la realización de las revisiones de gasto en los distintos sectores. Desde el punto de vista de las oficinas de planeación de los respectivos ministerios, el ejercicio contó con gran aceptación que refuerza de manera positiva las iniciativas de mejoramiento respecto de la calidad en la formulación y seguimiento de los proyectos de inversión que se adelantan en dicha área de los ministerios. En particular, los problemas de fragmentación, traslapo y duplicidades entre proyectos de inversión, en algunos casos ya se encontraban en proceso de reformulación por parte de las entidades o dependencias involucradas.

Por otro lado, una revisión de gasto otorga mayor transparencia del presupuesto entre el DNP y los ministerios por cuanto se sinceran los contenidos de los proyectos y se ponen sobre la mesa cifras actualizadas y se discuten priorizaciones. También permite hacer un análisis completo integrando priorización y desempeño frente a un análisis separado de cada una de estas dimensiones.

Las lecciones y recomendaciones detallan varios puntos y algunos inconvenientes que se presentaron. Sin embargo, la mayoría de éstos fueron resueltos de manera que no presentaron un obstáculo mayor para la realización del ejercicio, pero se señalan acá recomendaciones que pueden hacerlo más preciso y fructífero para futuras ocasiones.

a. Recomendaciones generales

De los ejercicios de revisiones de gasto en cada sector extrajimos las principales lecciones aprendidas y recomendaciones generales que pueden servir para mejorar el ejercicio y obtener resultados más precisos. Estas lecciones y recomendaciones abarcan diferentes temas como el

alcance del ejercicio, el mandato del ministro respectivo y un grueso de estas se enfocan en lecciones y recomendaciones sobre la información utilizada para la priorización y desempeño de los proyectos o programas.

En términos de información, la mayor lección aprendida en esta etapa es la necesidad de contar con bases de datos e insumos para el alistamiento de la base consolidada de la información desde el inicio del ejercicio, porque la constante actualización de estas bases de datos, el cambio en las cadenas de valor y las inconsistencias que se presentan entre las diferentes fuentes (bases de datos entregadas en comparación con las fuentes oficiales) generaron dificultades en la etapa inicial para el consultor al tener que reiniciar la tarea cada vez que recibía de parte del DNP una base de datos nueva revisada. En lo que respecta al análisis de la información enviada, se detectaron algunas deficiencias en la medición de indicadores del Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) (por ejemplo, la medición de avance físico solo tiene en cuenta los indicadores automáticos y no los Bancos de Indicadores Sectoriales (BIS) que son los que registran algunas dependencias en el DNP), lo cual generó largas discusiones y limitó el tiempo dedicado al análisis de la información.

Para analizar las posibles duplicidades entre proyectos, es importante revisar no solo la información reportada a las bases de datos SPI, Sistema Integrado de Información Financiera Pública (SIIFP) y Sinergia del DNP, sino otras fuentes alternativas, como el plan de adquisiciones de la entidad, a partir del objeto y monto de gasto planeado para cada proyecto de inversión.

Recursos provenientes de otras fuentes, por ejemplo, los parafiscales y multas, no hacen parte de los recursos analizados en el ejercicio porque no entran en el Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, al ser recursos que hacen parte de cada sector y que en algunos casos corresponden a un monto significativo del presupuesto de las entidades, el hecho de no ser incluidos puede limitar el alcance del ejercicio.

Adicionalmente, en las bases de datos fuente se tienen campos de avance físico o financiero nulos, debido a que existen proyectos de inversión sin información asociada, también se puede observar casos en los que el avance se reporta superior al 1.000%. Esto implica un inadecuado reporte por parte de las entidades y genera ruido en los resultados del ejercicio. Estos elementos hicieron el proceso menos fluido y un alistamiento de los datos más lento.

Para el momento de las discusiones en las mesas de trabajo interinstitucional, iniciar con información actualizada y clara genera confianza entre los participantes y facilita el cálculo para la optimización de recursos. En particular, se hizo evidente la necesidad de que todos los involucrados en el ejercicio tuvieran la última versión de las cadenas de valor de todos los proyectos de inversión y la apropiación vigente para último año disponible. Con esta información compartida por todos los participantes, las discusiones se centran más fácilmente en las ineficiencias y no en el monto de gasto.

De acuerdo con esta experiencia, las recomendaciones que surgen para la primera parte del ejercicio, relacionada con la información, son:

- Actualizar, con anterioridad al inicio del ejercicio de revisión de gasto, los insumos e información que alimentarán la base de datos consolidada para darle prioridad a las siguientes fases, que ameritan mayor tiempo y esfuerzo.
- Realizar mayor acompañamiento en el diligenciamiento de la información suministrada por parte de las entidades, generando retroalimentación que permita una mayor calidad y facilite la obtención de los resultados del ejercicio.
- Para los proyectos de apoyo institucional, se sugiere crear un indicador único sectorial de su impacto sobre la misión de la institución.
- Es importante que se tenga actualizada la información que se reporta al SPI y que la definición de indicadores de proyectos dé cuenta de los beneficios que ofrece el proyecto bajo estudio.

Con respecto a las siguientes etapas, se debe tener en cuenta que para que el ejercicio tenga sustento, sea más aterrizado a la realidad y sea considerado al momento de tomar las decisiones de inversión, es necesario desarrollar igualmente un seguimiento a la visión estratégica de todos los que intervienen en las decisiones y balancear el ejercicio cuantitativo con uno más subjetivo, relacionado con la capacidad de negociación.

Otro aprendizaje con respecto al alcance del ejercicio de revisiones de gasto está relacionado con su fin último. Como se mencionó antes, durante la primera fase acompañada por el Banco Mundial, se hablaba de generar *ahorros*. Si bien este es un principio general de las revisiones de gasto en otros países, el ejercicio que se hizo con Fedesarrollo hablaba de generar espacios para los proyectos prioritarios del sector, ya que el término *ahorro* se asocia directamente con recortes presupuestales. El término que se utilizó fue el de *optimización*. La palabra *ahorro* hubiera generado resistencia y poca colaboración de parte de los ministerios e instituciones y dificultado el diálogo sincero y abierto (aun así, las altas autoridades del Ministerio de Comercio no quisieron involucrarse en el ejercicio). El trabajo de liderazgo del DNP y del Ministerio de Hacienda en este sentido es fundamental y hace necesaria una comunicación directa y transparente de parte de las autoridades presupuestales que presente la realidad misma de las restricciones macroeconómicas.

Una vez transmitida y entendida la naturaleza del ejercicio, la tarea es focalizarlo para que dé las herramientas a las oficinas de planeación y las áreas técnicas de los ministerios y puedan tomar decisiones informadas sobre la asignación de recursos a los proyectos prioritarios. Así se logró el objetivo de identificar unidades de análisis o proyectos que permitieron reasignar los recursos hacia las prioridades del sector. En particular, vale la pena mencionar que aún en el marco de las inflexibilidades presupuestales surgen oportunidades de optimización.

En cuanto a la meta de optimización la recomendación general es que se requiere establecer mecanismos claros para fijarla y hacerla clara y confiable entre los actores que participan del ejercicio. La meta establecida por el DNP para este ejercicio fue del 10% del presupuesto flexible para todos los sectores, pero se no tuvo el impacto esperado. Sólo en aquellos casos en que el DNP pudo establecer una utilidad clara para fijar una meta, ésta fue útil a lo largo del ejercicio. En otros sectores esta meta no fue referencia o no fue tenida en cuenta en el desarrollo del ejercicio. Es ideal que pueda calcularse a partir de la base de datos que se usa para el ejercicio, o que sea un análisis que se desprenda del marco de gasto de la vigencia analizada y se fije al inicio del ejercicio, todo en coordinación con las metas fiscales.

Teniendo en cuenta tanto la teoría como la experiencia de ejercicios de revisiones de gasto internacionales, es claro que este es un ejercicio que no se aplica para todos los sectores o proyectos de la misma manera. La metodología es efectiva en los sectores y/o proyectos en los que es posible hacer un seguimiento continuo desde su formulación hasta el final de su ejecución. En los casos de recursos transferidos, por ejemplo a entidades territoriales, el seguimiento a la ejecución es mucho más complejo y su análisis necesita más tiempo y recursos que lo que se requiere para estudiar las políticas o programas ejecutadas desde el centro. Esto se evidencia en los ejercicios sectoriales realizados, como en el caso de salud, en donde la metodología planteada para la revisión del gasto no contempla el tiempo ni los recursos que se requerirían para, por ejemplo, hacer el seguimiento al gasto en salud descentralizado en las entidades territoriales certificadas.

De esta experiencia se recomienda hacer análisis de programas o bolsas específicas. Es decir, en el caso de salud, hacer una revisión de gasto aparte para los recursos transferidos. Así mismo, en algunos casos resultaría más efectivo hacer una revisión de gasto a programas o proyectos específicos por su tamaño, como los del sector de transporte.

Por la naturaleza del gasto concentrado en inversión y por los compromisos de vigencias futuras en algunos sectores (en particular el sector transporte), el ejercicio de revisión del gasto es de utilidad limitada si se realiza anualmente. En línea con esto, cuando las revisiones de gasto se planteen para programas y no para instituciones o sectores, resulta más efectivo tener una visión de más largo plazo en contraposición al análisis presupuestal anual.

Las revisiones de gasto que se hicieron desde Fedesarrollo incluyeron el análisis del presupuesto de funcionamiento por solicitud del DNP. Como resultado de los ejercicios se encontró que no había espacio para revisar los rubros tradicionales de gasto de funcionamiento y que se requería la presencia del MHCP en las mesas operativas con el fin de poder profundizar la discusión sobre las eficiencias en este tipo de gasto ya que sin el MHCP no se pueden llenar algunos vacíos en las discusiones en términos presupuestales y reglamentarios. Dada la utilidad del ejercicio, resulta absolutamente necesario que este ministerio se integre como un actor protagónico y socio de DNP en las revisiones de gasto a futuro. Además, la no presencia del MHCP hace difícil asegurar que las

decisiones a las que llega el ejercicio, especialmente en lo relacionado con el gasto de funcionamiento, sean efectivamente adoptadas.

El DNP solicitó también que se incluyera el análisis del SGP y del SGR. Si bien es deseable que las diferentes fuentes de recursos tuvieran un seguimiento conjunto, los principios, usos, normas y destinatarios son muy diferentes en estos recursos frente a los recursos de inversión y funcionamiento del Presupuesto General de la Nación. Por el lado de SGP, estos son recursos que se transfieren a otros niveles de gobierno, y por lo tanto en el momento en que estos llegan a las alcaldías y gobernaciones aparecen ejecutados al 100%. Así, los recursos del SGP pueden calificar como de excelente ejecución cuando esto no significa que sea un gasto eficiente y efectivo. Por esta razón desde el inicio Fedesarrollo recomendó que no se incluyeran estos recursos en el ejercicio. Una buena revisión de gasto del SGP se puede llevar a cabo si este se elabora como una revisión del gasto territorial, en donde quizás sí se podrían identificar fallas en la ejecución y/o en el cumplimiento de las metas.

La aproximación del sector de educación al SGP fue en esencia cualitativa. Se hizo un análisis básico sobre en qué se han utilizado los recursos, solo para comprobar que la mayor parte del recurso se va en gastos de nómina y que el espacio para inversiones en calidad es menor. Con base en eso, se revisaron documentos externos, como el de Fedesarrollo[10] por ejemplo, en el que se hacen varias propuestas sobre cómo mejorar la eficiencia del gasto a través de una mejor asignación de docentes. También se hicieron entrevistas, a técnicos del DNP y del Ministerio de Educación, quienes indicaron sus impresiones sobre los resultados del SGP y dieron recomendaciones sobre posibles ajustes. En el caso de salud, la aproximación consistió en hacer uso de los estudios disponibles a la fecha y discutir con los diferentes actores en las mesas técnicas los obstáculos que enfrenta el SGP en materia de salud.

Uno de los principales hallazgos como resultado de las revisiones de gasto, es la problemática que representan para la eficiencia del gasto los proyectos bolsa y los patrimonios autónomos. En este último caso, en ocasiones las transferencias de capital se llevan a patrimonios autónomos lo que dificulta el seguimiento al gasto que se hace a través de este mecanismo. Para solucionar este problema, sería necesario hacer cambios legales que conviertan las transferencias de capital en recursos de inversión. Esto implicaría que quedarían sujetos a todos los requisitos de información que exige el DNP a través del SPI, lo que mejoraría sustancialmente el seguimiento a la ejecución de este tipo de recursos.

Si la reforma legal no es viable, se podría plantear la obligación de que las oficinas de planeación fortalezcan el control administrativo correspondiente, construyendo las herramientas necesarias para realizar el seguimiento, tales como aplicativos para el registro de información en periodos más cortos, guías, manuales operativos y demás lineamientos a los administradores de los patrimonios autónomos, tomando como insumo o base las metodologías que el Gobierno

[10] Núñez, Zapata (2012), La Sostenibilidad Financiera del Sector Salud.

Nacional ha consolidado en las instancias de seguimiento y de esta manera responder a las expectativas de información deseable por todas las instancias que la requieran.

En las mesas operativas del sector comercio, también se planteó la obligación de hacer un reporte periódico con información detallada sobre ejecución financiera y física por proyectos y subproyectos en cada programa, como requisito para acceder a desembolsos posteriores del presupuesto. Esta exigencia no parece inusual y es lo que sucede en otros países. Por ejemplo, la experiencia internacional muestra que los recursos se asignan a las entidades para que ellas los distribuyan de manera flexible, respondiendo a las metas y objetivos que tenga el sector y el gobierno. Se exige entregar reportes periódicos detallados de la distribución y ejecución de los recursos.

En el caso de los proyectos bolsa, a pesar de que éstos sí se encuentran en el presupuesto de inversión, los problemas de seguimiento son similares, pues se desconoce el manejo al interior del mismo. Son muchos los proyectos de inversión que funcionan bajo este esquema y que, gracias al ejercicio de revisión de gasto y las discusiones en las mesas, pudieron analizarse y en algunos casos identificar posibles eficiencias. Sin embargo, los proyectos bolsa no facilitan este tipo de escrutinio de manera sistemática, por lo que se recomienda también fortalecer los controles en las oficinas de planeación misma para estos proyectos, para que la información sea también compartida con las instancias de seguimiento.

Con respecto a la periodicidad y cantidad de años a incluir en una revisión de gasto, se encuentra que el ejercicio de revisión del gasto es de impacto modesto cuando se hace a nivel anual[11]. Por la presencia de vigencias futuras y contratación de proyectos que son indivisibles una vez se han firmado, la priorización del gasto se debe hacer sobre un pipeline amplio *antes* de volverlo inflexible. En el corto plazo, y a nivel puramente táctico, sería posible reprogramar vigencias futuras de proyectos con problemas para abrir espacios fiscales a otros proyectos.

Por último, es importante mencionar que cuando la cabeza del sector se involucra activamente (en nuestro caso eso solo ocurrió con la Ministra de Educación), el ejercicio se hace de manera más activa, es contundente para la definición de las prioridades y para darle respaldo y fluidez al ejercicio. No obstante, es fundamental que en dicha reunión con el ministro participen todos los actores involucrados, especialmente si tienen alto grado de responsabilidad en la toma de decisiones. En los casos en los que no hubo la oportunidad de tener una reunión de mandato con la cabeza del sector o los viceministros del ramo para establecer desde un comienzo las prioridades, se obtuvo un ejercicio cuyos resultados fueron de menor calidad en lo que respecta a la evaluación estratégica del sector.

[11] En particular en el caso de Transporte y otros sectores que tengan porciones importantes del presupuesto en vigencias futuras.

b. Recomendaciones por sector

Las revisiones de gasto en cada uno de los sectores llegaron a conclusiones concretas que se recogen en cada uno de los documentos respectivos y un resumen de las mismas se presentan a continuación.

A continuación, se retoman las principales recomendaciones estratégicas por sector. Como se mencionó atrás, parte de la metodología contempla que en las discusiones y también teniendo en cuenta la experticia y conocimiento detallado de los consultores, surjan temas estructurales o estratégicos para evaluar. La discusión y ajuste en los temas estratégicos posiblemente tendría un impacto en los análisis de eficiencia y desempeño del gasto, pero por tratarse de temas estratégicos no se discuten en la mesa pues hacen parte de decisiones a más alto nivel y en algunos casos políticas.

Sector salud:

- Revisar en el Instituto Nacional de Salud (INS) la disminución del presupuesto de varias de sus funciones misionales estratégicas (vigilancia de eventos de brotes y epidemias) y los nuevos retos institucionales asignados por ley (trasplante de órganos), que implica un riesgo en términos del cumplimiento de sus objetivos misionales.
- Para esta misma entidad, se recomienda revisar aquellos gastos de inversión dirigidos al pago de suministro de materiales y en particular al pago de servicios públicos, ya que por su naturaleza corresponden a gastos de funcionamiento.
- La Oficina de Planeación del Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con la Subdirección Financiera y la Dirección de Financiamiento Sectorial del mismo ministerio deben llevar un registro de los recursos que se giran por inversión y transferencias a las entidades territoriales, haciendo el respectivo seguimiento. Hoy en día no hay una instancia que consolide esta información.
- En este mismo sentido, existen transferencias a las entidades territoriales, además de las ya conocidas del SGP, cuyo destino es el financiamiento de empleados del sector de las entidades territoriales (prevención de tuberculosis, lepra y enfermedades transmitidas por vectores). Además, las entidades territoriales también reciben otras transferencias que no provienen directamente del Ministerio, como son un porcentaje de los recursos del consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y las de juegos de azar. Dado que el receptor es el ente territorial, fortalecer el seguimiento a estos recursos podría generar una retroalimentación valiosa respecto del mejor uso de los recursos presupuestales.
- Los recursos relacionados con los sistemas de información de todo el sector representan una inversión significativa, aproximadamente $42.600 millones, equivalentes al 13% de toda la inversión sectorial. A pesar de los avances como conjunto sectorial con el Sispro y de los progresos individuales a nivel institucional, persiste el reto de una mayor coordinación para la solicitud y entrega de la información de manera oportuna. Para la labor de vigilancia de las entidades, el suministro de la información debe ser oportuno, por ejemplo, en lo que respecta

a actividades relacionadas con la prevención basada en el riesgo de salud. Dado lo anterior, es recomendable que las entidades presenten y formalicen en detalle los requerimientos y necesidades, realicen mesas de trabajo entre las entidades, realicen pruebas de escritorio con el requerimiento y elaboren un cronograma conjunto para tener las metas claras. Si la información no se usa, no tiene sentido invertir cuantiosos recursos y esfuerzos humanos en la generación de la misma.

- Las cuatro entidades analizadas en el estudio realizan capacitaciones y asistencias técnicas a las entidades territoriales. Es recomendable que se diseñe un plan sectorial al respecto con objetivos específicos, actividades, recursos, cronogramas, identificando posibles sinergias. Lo anterior permitiría tener un mayor impacto con mejores resultados y logros en la gestión territorial, y posiblemente optimización de recursos.
- A pesar de que varias direcciones del Ministerio de Salud tienen en el plan de adquisiciones líneas relacionadas con el Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS), no hay en la coyuntura actual una instancia que esté articulando las acciones de este modelo, que requiere coordinación para avanzar en su implementación.
- En esta misma línea del MIAS, es recomendable el seguimiento a otras estrategias importantes como el Análisis de Situación en Salud (ASIS), más allá de las actualizaciones periódicas a las mismas y a la implementación de las Rutas Integradas de Atención en Salud (RIAS).
- Dada la cantidad significativa de recursos de inversión de las entidades (en orden de magnitud, el Ministerio de Salud, el INS y la Supersalud, en menor medida el Invima) que se destinan principalmente a la contratación de consultorías con personas naturales para el suministro de servicios, se recomienda el direccionamiento de este tipo de contratación con metas y resultados sectoriales e institucionales. De lo contrario se puede caer en una inercia de contratos de personas dedicadas a labores del día a día que consumen tiempo sin lograr mayores impactos.
- Igualmente se puede argumentar que el ejercicio de revisión de gasto fue finalmente bien recibido por las cuatro entidades analizadas del sector, por lo que valdría la pena hacer el seguimiento respectivo a los compromisos y realizarlo periódicamente por parte del DNP. Esto permite un mayor conocimiento de la entidad y enfocar los esfuerzos institucionales para lograr mayor eficiencia en el gasto.

Sector educación:

- Se establecieron al menos cinco estrategias de eficiencia en el gasto asociadas al FOMAG:
  - (i) Gestión de la cartera a través del cobro coactivo y persuasivo, puesto que las entidades territoriales no giran los recursos, o no lo hacen a tiempo. Para abril de 2017, la cartera ascendía a los $1,7 billones.
  - (ii) La mayor parte de PQRS que recibe la Fiduprevisora están asociados a FOMAG; en general, los usuarios se quejan por el tema de manejo de expedientes y los tiempos que se toman las entidades territoriales para retornar un trámite, lo cual genera pagos

o reconocimientos por mora en los trámites. En este sentido, es necesario avanzar en dos frentes. Por un lado, gestión con las entidades territoriales para que mejoren sus tiempos de respuesta. Por otro lado, el fortalecimiento de la figura del defensor del consumidor, a través de la cual se pueden reducir las quejas y disminuir los costos por tiempos y trámites.

(iii) Teniendo en cuenta que la Fiduprevisora está encargada de garantizar el servicio de salud a docentes, también es responsable de tramitar y pagar las tutelas por servicios médicos, lo cual genera mayor gasto de recursos. Para hacer frente a esta situación, es necesario tomar ciertas medidas. Por un lado, que FOMAG exija mejores servicios a los prestadores, que incluyan centros de atención. Por otro lado, que la supervisión que se realiza al cumplimiento de los prestadores sea más rigurosa.

(iv) Solucionar el vacío normativo sobre quién debe asumir la salud y seguridad en el trabajo, en atención al Decreto 1655 de 2015, para que se haga responsable del gasto.

(v) Finalmente, fortalecer los sistemas de información del FOMAG, que permitan la producción confiable y oportuna de información, que contribuyan a una adecuada planeación del flujo de caja y ejercicios actuariales, y que incluyan la validación con otras fuentes de información (de las secretarías de educación, por ejemplo). Debe existir un modelo automatizado del cálculo actuarial que permita muy rápidamente responder a las solicitudes y hacer las estimaciones de los recursos requeridos. La inversión en el modelo será costo eficiente en relación con los recursos que el sistema está incorporando.

- Se encontraron varios puntos que podrían contribuir a hacer ajustes de eficiencia con relación al SGP:
  - i) Hacer inversiones en los sistemas de información de docentes, de tal forma que se tenga certeza de la existencia y de los perfiles (escalafón) de los mismos.
  - ii) Hacer las contribuciones del FOMAG a tiempo de tal manera que se paguen oportunamente las prestaciones sociales de los docentes (cesantías y pensiones). En la actualidad hay cerca de $60 mil millones embargados al año por falta de oportunidad a la hora de girar estos recursos.
  - iii) Ajustar las competencias para los traslados docentes: generar incentivos para que sean de manera voluntaria y que la relación técnica se acerque más al promedio y lleguen a donde sean requeridos.
  - iv) Mejorar los sistemas de información para controlar de forma más adecuada los recursos de gratuidad, que en el momento se encuentran atomizados.
  - v) Definir los criterios de uso para la bolsa de calidad matrícula con el fin de orientarlos a las necesidades más apremiantes del sector.
  - vi) Alinear las competencias en aquellos rubros que pueden presentar duplicidad, como alimentación escolar, en el cual hace falta planeación y supervisión.

- Con respecto al SGP, se identificaron las siguientes estrategias con el fin de avanzar más rápidamente hacia el cumplimiento de las metas:

i) Lograr que los recursos del SGR se inviertan de la mejor manera pues, aunque se evidenció que el mayor porcentaje de proyectos se dirigen a infraestructura, la inversión y los estándares no concuerdan con los que están siendo utilizados en el nivel central.
ii) Gestionar una mayor participación de las alianzas público-privadas para lo cual se requiere el trámite de un Conpes y vigencias futuras que incluso excedan este periodo de gobierno (como se hace en el caso de las carreteras).
iii) Definición de criterios de infraestructura para el posconflicto, que permita avanzar hacia el cumplimiento de los compromisos del sector en el marco del Acuerdo de Paz (incluye la definición de un indicador de ruralidad, la priorización de municipios a beneficiar, y la construcción o mejoramiento de internados).
iv) Constitución de un fondo único, que consolide y organice todas las fuentes de financiación y sus presupuestos, y que determine o dirija el uso de los recursos a través de la definición de unos lineamientos generales de operación, que incluya los estándares de un modelo de colegio 10 (apto para la jornada única) y un manual de uso de la infraestructura educativa asociado al proyecto educativo institucional.

Sector Transporte:

- Revisiones de Gasto para un solo año es insuficiente. Reprogramar vigencias futuras de proyectos con problemas por licenciamiento ambiental o consultas previas para usar en otros proyectos.
- Restructuración de unidades de análisis. Se deben reducir las Bolsas y reemplazarlas por proyectos estructurados que se puedan priorizar. Se requiere una estrategia para responder eficazmente a las inflexibilidades originadas en demandas judiciales que obligan a la entidad a responder por obras que no necesariamente responden a una priorización estratégica de su labor.
- Adhesión al Plan Maestro de Transporte Intermodal. El *pipeline* para las intervenciones para priorizar debe partir de la lista PMTI para la Red Básica y la Red de Integración, y de las necesidades de preservación de la Red Nacional. Los proyectos nuevos deben justificarse por la futura UPIT.
- Balanceo de los recursos totales {ANI + INVIAS}. La expansión y mejoramiento de los principales corredores con participación privada en la ANI consume la gran mayoría de recursos públicos del sector. En contraste, INVIAS, que cubre segmentos de la Red Nacional de importancia similar a los concesionables, ha sufrido recortes presupuestales. La financiación pública debe priorizarse por aportes netos al bienestar y no por el vehículo de inversión.
- Prioridad del mantenimiento sobre la inversión en nuevos proyectos. La experiencia internacional comprueba que el mantenimiento preventivo de las redes viales aumenta la vida

útil de los activos a reducir la tasa de depreciación. La rentabilidad socioeconómica del mantenimiento es altísima. La primera prioridad del gasto público deben recibirla los proyectos de mantenimiento y mejoramiento de los activos existentes, antes de la expansión de cualquier red. En la práctica, los modelos de capas propuestos capturan la prioridad del mantenimiento, por lo que se recomienda utilizarlos para el análisis de futuras inversiones.

Sector Comercio:

Las recomendaciones incluyen la modificación de la estructura del sector, en particular es necesario revisar la naturaleza jurídica de Artesanías de Colombia. Tanto la Dirección de Inversiones y Finanzas Públias (DIFP) del DNP como el equipo de Fedesarrollo consideran que la naturaleza jurídica que la define como una sociedad de economía mixta del orden nacional, sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, influye en la asignación presupuestal, ya que como empresa debe hacer gestión para la generación de recursos propios que fortalezcan la misionalidad de la entidad. Se debe acompañar el estudio que está realizando el Ministerio de Hacienda actualmente, que analiza la viabilidad financiera y administrativa de varias entidades que tienen el régimen de empresa industrial y comercial del Estado.

Sector Medio Ambiente:

Como resultado de las discusiones se desprenden dos estrategias que permitirían mejorar la eficiencia del sector y del uso de los recursos:

- Ajuste institucional orientado a realizar algunas modificaciones en la estructura de dirección de las Corporaciones Autónomas Regionales, aclarando la línea de dirección del ente rector de la política con las entidades ejecutoras, lo cual permitiría mejorar los niveles de coordinación y articulación de acciones y presupuestos.
- La anualidad en el manejo presupuestal impone una limitación en la adecuada ejecución de los recursos. A nivel técnico, los temas ambientales obedecen a dinámicas condicionadas por aspectos asociados a las características naturales y a aspectos de orden climático, eventos impredecibles de orden natural que afectan las poblaciones y la estructura económica del país que no necesariamente están alineados con la anualidad. La problemática ambiental no se soluciona en una sola vigencia.
- Existen procesos administrativos y técnicos que se deben realizar de manera continua y muchas veces deben ser interrumpidos para iniciar otro proceso contractual, lo cual no es tan eficiente. Respetando los periodos de gobierno, el viceministro sugiere considerar ampliar la anualidad para poder realizar procesos que superen la vigencia los cuales representarían ahorros económicos.

- El tema ambiental es transversal y por tal motivo todos los sectores deben realizar inversiones en esta materia, para garantizar un buen desempeño ambiental en sus procesos y actividades. En la medida que los recursos que cada sector tiene disponibles se articulen con las prioridades de gestión y las orientaciones técnicas, se lograrán mayores resultados. Recursos focalizados que tendrán un mayor impacto.
- Temas críticos para el país como es la extracción de recursos naturales no renovables y el desarrollo de infraestructura tiene impactos negativos significativos en las condiciones ambientales de los entornos en donde se llevan a cabo estas actividades. El reto es encontrar el equilibrio en la realización de estas actividades y el impacto que generan de tal suerte que contribuyan al desarrollo del país en términos productivos y de bienestar para las poblaciones y se brinde sostenibilidad en términos ambientales.
- En el proceso de definición de presupuestos, sería importante establecer mesas de trabajo para articulación de recursos orientados al tema ambiental entre los sectores. Estas inversiones serían planificadas y focalizadas en los temas críticos haciendo más eficiente la aplicación de estos recursos con impactos en la sostenibilidad misma de los procesos productivos con el mejoramiento de su desempeño ambiental.

c. Metodología ajustada

Como resultado de este ejercicio, surgen recomendaciones concretas sobre la metodología implementada. Se encontraron elementos que de ajustarse o ponerse en práctica podrían potenciar la herramienta, la mayoría de los cuales se reflejan en las fases y actividades propuestas inicialmente por el Banco Mundial.

En la fase inicial, correspondiente a los acuerdos metodológicos, se identificó la necesidad de definir en primera instancia si la revisión de gasto debe hacerse abarcando todo un sector o si dadas las características particulares del sector el ejercicio debe hacerse para temas específicos o programas particulares que pueden verse beneficiados gracias a la identificación de posibles eficiencias. Así mismo, teniendo en cuenta que cada sector tiene condiciones y dinámicas particulares, se encontró de gran utilidad que en la primera etapa se llegue a acuerdos entre el DNP y el sector con el fin de definir los temas se van a analizar, el alcance y los objetivos del ejercicio. Iniciar los ejercicios de revisión de gasto sin haber resuelto con claridad estos temas, dificulta su dinámica y la obtención de resultados.

Durante la fase dos, la definición y alcance del mandato, se enfatiza la importancia de la participación de todo el equipo directivo de la entidad, incluyendo el Ministro, en la reunión de mandato. Esto garantiza que se tengan en cuenta las prioridades del Ministro a lo largo de la ejecución de las revisiones de gasto. Así mismo, se recomienda que se defina el perfil de los participantes en las mesas técnicas, que éste sea discutido con la cabeza de sector y que las

personas seleccionadas participen desde el primer día en las reuniones. Así se facilita el ejercicio de ajuste a las cadenas de valor y se logra una mayor articulación en todas las fases del ejercicio.

En la fase tres, la de las mesas técnicas de revisión de gasto, se identificó la necesidad de trabajar ciertos temas con los técnicos de los proyectos antes de llegar a dichas mesas. La realización de dichas reuniones previas, con el DNP y el MHCP como entidades transversales, y con las entidades que conforman el sector, son un factor clave de éxito al inicio de las mesas técnicas como se pudo evidenciar en los sectores en las que se llevaron a cabo. El equipo consultor llegó informado a las discusiones, sobre las prioridades de las entidades y la definición y contenidos de sus proyectos de inversión y los ajustes que han tenido en el último cuatrienio. Además, los participantes venían preparados para las discusiones y se habían resuelto algunas dudas básicas lo que permitió dedicar el tiempo y los esfuerzos a las discusiones metodológicas y al establecimiento de los criterios de calificación para la evaluación de la eficacia y la eficiencia.

En la fase cuatro, de toma de decisiones no se contempla ningún ajuste, pero se enfatiza la necesidad de que las reuniones de presentación de resultados se hagan efectivamente con la cabeza del sector y las decisiones sean registradas en acta y divulgadas en el equipo técnico.

En la fase cinco, la de implementación, se concentran las acciones que se derivan del resultado del ejercicio. Un común denominador de los resultados de las mesas fue la definición de los recursos que podrían reorientarse y hacia donde podrían reorientarse. También, con el fin de vincular este ejercicio al proceso de presupuestación, es importante incluir las revisiones de gastos como parte de los Comités de Gasto[12] y del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP).

Finalmente, es bueno mencionar que en Fedesarrollo para todos los sectores se armaron equipos de tres personas: un consultor senior experto y conocedor del sector respectivo, un consultor junior igualmente conocedor del sector y un asistente de investigación que cumplía el papel de recolector de información y analista. Dada esta división de responsabilidades y la forma como se trabajó, se sugiere, antes de iniciar el ejercicio, organizar el trabajo en tres frentes: a nivel micro, enfocado en los proyectos y llevado a cabo con el nivel técnico de la entidad; a nivel medio, en el que se discutan temas relevantes, como la destinación de la adición presupuestal o los elementos de ineficiencia del SGP, y que sea llevado a cabo con los jefes de planeación y subdirectores del DNP y MHCP; y por último a nivel macro, en el que se discutan las propuestas estructurales, que se enfoquen en la modificación estructural de políticas o las estrategias para conseguir nuevos recursos (ver figura 4).

[12] Estos son los comités sectoriales que se llevan a cabo en el marco de la elaboración del presupuesto anual.

Figura 4
Propuesta de frentes para las mesas técnicas



Fuente Fedesarrollo

Si bien es un avance la realización de los pilotos de revisiones de gasto, es importante resaltar que el país está aún lejos de cumplir la recomendación de la OCDE en esta materia. De hecho, los ejercicios de revisiones de gasto evidencian algunas de las rigideces en el sistema presupuestal colombiano. Estos son sin duda un aporte a la mejora en las capacidades para llevar a cabo revisiones estratégicas operacionales que permitan identificar espacio fiscal para alcanzar las prioridades de política pública que se identifiquen, pero son tan solo un elemento más en lo que debe constituirse como una estrategia para la modernización del presupuesto en Colombia.

7. Conclusiones

En este documento se hace una presentación analítica de lo que fue la experiencia de hacer revisiones de gasto en Colombia, siguiendo y actualizando una metodología inicialmente presentada por el Banco Mundial. Identificamos que esta metodología hace más evidente la necesidad de repensar todo el proceso presupuestal colombiano tal y como lo recomienda la Comisión del Gasto y la Inversión Pública[13] que identifica varios aspectos institucionales y administrativos del proceso presupuestal que limitan la eficiencia y eficacia en la asignación y ejecución de los recursos públicos. Entre ellos, relacionado con lo que nos ocupa, vale la pena mencionar la fragmentación de los recursos públicos, entre ellos, los recursos de funcionamiento y de inversión y el presupuesto de regalías, lo que también queda en evidencia con los ejercicios que presentamos acá. Igualmente, la Comisión llama la atención sobre las consecuencias de tener rentas de destinación específica, gastos determinados en la ley o en la constitución y las rigideces que generan las vigencias futuras. Así mismo, resalta la ausencia de mecanismos técnicos eficaces de priorización en la asignación del gasto público, la reducida conexión entre las decisiones

[13] Informe Final. Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Raquel Bernal, Jorge Iván González, Juan Carlos Henao, Roberto Junguito, Marcela Meléndez, Armando Montenegro, Juan Carlos Ramírez, José Darío Uribe, Leonardo Villar. Fedesarrollo. Abril, 2018

presupuestales y las evaluaciones de desempeño e impacto de los diferentes programas y proyectos, y a las debilidades en los sistemas de información del gasto. Para todos estos temas, la Comisión hace recomendaciones concretas con las que un buen ejercicio de RG se armonizaría perfectamente.

Nuestra experiencia muestra que a partir del contexto del que se opera actualmente, sin embargo, si existen elementos que podrían mejorar la asignación de los recursos públicos sin necesidad de esperar a que se tramiten los cambios normativos de fondo. En este sentido, vale la pena mencionar que, en todos los casos estudiados por los consultores de Fedesarrollo, elementos puramente de organización y de compromiso pueden dar resultados palpables, que ayudan a la búsqueda de un gasto público eficiente y focalizado en los objetivos de gobierno. Se llama la atención sobre el hecho que es fundamental para la buena gestión de un ejercicio de revisión de gasto que el DNP y el MHCP participen de manera coordinada y activamente, liderando el proceso y haciendo valer su posición de autoridades en materia presupuestal.

Más concretamente, en adelante, las RG que se hagan en el futuro deben recoger esta experiencia y la que se recoge en otros países en donde este ejercicio está más afincado. Quedan preguntas pendientes. ¿Con qué periodicidad se deben llevar a cado? ¿Cuál es la fuente del mandato? ¿El consejo de ministros? ¿El Ministerio de Hacienda? ¿DNP? ¿Las RG se deben hacer para acomodar gastos nuevos o prioritarios o para generar ahorros? En cualquier caso, es fundamental que el DNP y el MHCP tengan acuerdos claros sobre el propósito y el alcance, y que participen en todas las sesiones, para que el ejercicio tenga resultados pertinentes, concretos y sostenibles.

A pesar de que no existe un formato único para todos los sectores, si se puede pensar, en términos generales, en RG con tres capítulos con objetivos concretos: i) probar la racionalidad del gasto (testear sus objetivos, su relevancia); ii) probar su efectividad (¿se cumplen los objetivos? ¿cuáles son los impactos? ¿Existen alternativas? líneas de base, benchmarks, etc.); y iii) probar su eficiencia (resultados, costos unitarios, costos administrativos).

A pesar de no haber tratado el tema antes, vale la pena mencionar los efectos de la Ley 617 de 2000 sobre todo el proceso presupuestal. Si bien esta ley fue fundamental para avanzar en el saneamiento fiscal, especialmente en las entidades territoriales, durante la crisis de finales de los años 90, a la fecha impone restricciones que generan distorsiones importantes. En las mesas técnicas de RG surgió de manera reiterada la restricción que impone esta ley en el ejercicio presupuestal la cual lleva a incluir gastos corrientes en los rubros de transferencias y de inversión.

Finalmente, un tema recurrente en las mesas técnicas fue el del plan de adquisiciones. Una de las posibilidades de lograr economías de escala está relacionada con la adquisición de insumos y servicios para múltiples vigencias. Las oficinas de planeación de las entidades deben hacer un ejercicio de revisión del plan de adquisiciones con las direcciones técnicas para identificar posibles optimizaciones por medio de las vigencias futuras. La revisión periódica del Plan de Adquisiciones por parte del DNP permite saber en qué y cómo se gastan los recursos las entidades, sin la necesidad de entrar a coadministrar; es decir se pueden realizar análisis en conjunto con las

oficinas de planeación de las entidades para ver si el gasto está llevando a los resultados del sector trazados en el Plan Nacional de Desarrollo y en otros planes estratégicos sectoriales.