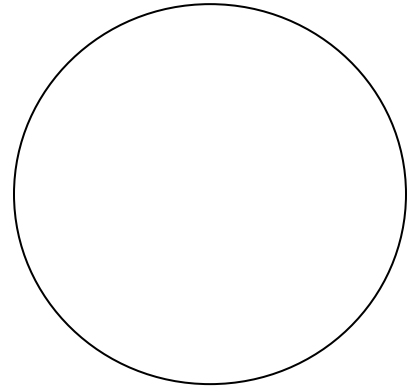


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EN GESTIÓN PRESUPUESTAL PARA MEJORAR LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Borrador¹ 2- 20/05/2022

Bogotá, D.C., fecha de aprobación

¹ Esta es una versión borrador del documento que será eventualmente presentado a consideración del CONPES. Su contenido no es definitivo hasta tanto no haya sido aprobado por el CONPES, una vez cursado el debido proceso. Por lo tanto, su contenido no compromete al Gobierno nacional con la implementación de las acciones e inversiones aquí presentadas.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Daniel Palacios Martínez
Ministro del Interior

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Diego Andrés Molano Aponte
Ministro de Defensa Nacional

Fernando Ruíz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Susana Correa Borrero
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Guillermo Antonio Herrera Castaño
Ministro del Deporte

Marta Lucía Ramírez Blanco
Ministra de Relaciones Exteriores

Wilson Ruíz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

María Ximena Lombana Villalba
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Carlos Eduardo Correa Escaf
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Carmen Ligia Valderrama Rojas
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Angélica María Mayolo Obregón
Ministra de Cultura

Tito José Crissien Borrero
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

Alejandra Carolina Botero Barco
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Laura Milena Pabón Alvarado
Subdirectora General de Prospectiva y Desarrollo Nacional (E)

Yesid Parra Vera
Subdirector General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación (E)

Amparo García Montaña
Subdirectora General del Sistema General de Regalías

Lorena Garnica De La Espriella
Subdirectora General de Descentralización y Desarrollo Territorial

Resumen ejecutivo

El gasto público es una herramienta de intervención del Estado en la economía, vinculada al cumplimiento de sus funciones en materia de provisión de bienes públicos, distribución equitativa del ingreso y estabilización macroeconómica. Si bien el país cuenta con instrumentos de gestión macro-fiscal reconocidos en el ámbito nacional e internacional, existen condiciones que afectan la asignación, ejecución y evaluación del gasto, y, por ende, su eficiencia.

El presente documento CONPES tiene como objetivo general mejorar la gestión presupuestal, en el marco de la asignación, ejecución y evaluación del gasto directo y del gasto tributario, para elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Esta política surge como resultado del análisis de las recomendaciones, con relación al enfoque presupuestal, de las comisiones del gasto adelantadas en el país. Por lo tanto, establece tres ejes estratégicos que se enfocan en: (i) mejorar los instrumentos de gestión presupuestal inherentes a la asignación del gasto del PGN; (ii) integrar la información y los mecanismos de seguimiento a la ejecución presupuestal independiente del tipo de gasto y método de ejecución ; y (iii) fortalecer la evaluación del gasto y la inclusión de sus resultados en la toma de decisiones presupuestales sobre el uso de los recursos públicos. Las acciones de mejora a la gestión presupuestal propuestas abordan las siguientes temáticas: rentas de destinación específica, vigencias futuras, Marco de Gasto de Mediano Plazo, patrimonios autónomos, clasificadores presupuestales, y la evaluación del gasto directo y tributario.

La política se ejecutará en el periodo 2022-2025 para el desarrollo de las acciones que contempla. Además, su implementación será liderada por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Clasificación: Clasificación: H50, H61.

Palabras clave: Palabras clave: eficiencia del gasto público, inflexibilidades presupuestales, patrimonios autónomos, Marco de Gasto de Mediano Plazo, clasificadores presupuestales, gasto tributario.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	11
2.1. Antecedentes	11
2.1.1. Marco normativo que rige la sostenibilidad fiscal en Colombia.....	11
2.1.2. Comisiones de expertos enfocadas en temas de gasto público	13
2.1.3. Antecedentes institucionales orientados a mejorar la eficiencia del gasto público en Colombia desde el enfoque presupuestal	16
2.2. Justificación.....	21
3. MARCO CONCEPTUAL	25
3.1. Inflexibilidades presupuestales	26
3.2. Vigencias futuras (VF).....	27
3.3. Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)	28
3.4. Patrimonios autónomos	30
3.5. Gasto tributario	32
4. DIAGNÓSTICO.....	33
4.1. Limitación en la asignación del gasto público.....	34
4.1.1. Alta inflexibilidad del gasto público del PGN	34
4.1.2. Débil articulación entre los instrumentos de planeación de política y las metas fiscales mediante el MGMP	42
4.2. Segmentación de la información y del seguimiento a la ejecución presupuestal	43
4.2.1. Limitado seguimiento al avance físico y financiero de los recursos ejecutados mediante patrimonios autónomos y dispersa regulación.....	44
4.2.2. Incompleta identificación de la información en los distintos clasificadores presupuestales para el ciclo presupuestal.....	47
4.3. Incompleta evaluación del gasto público directo e indirecto	48
4.3.1. Falta de evaluación integral del gasto público y articulación de instrumentos con esta finalidad	48
4.3.2. Falta de evaluación del gasto tributario	49
5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.....	51
5.1. Objetivo general.....	51
5.2. Objetivos específicos	51

5.3.	Plan de acción	51
5.3.1.	Estrategia para mejorar los instrumentos de gestión presupuestal inherentes a la asignación del gasto del PGN	52
5.3.2.	Estrategia para integrar la información y los mecanismos de seguimiento a la ejecución presupuestal independiente del tipo de gasto y método de ejecución	54
5.3.3.	Estrategia para fortalecer la evaluación del gasto y la inclusión de sus resultados en la toma de decisiones presupuestales sobre el uso de los recursos públicos.	56
5.4.	Seguimiento	57
5.5.	Financiamiento	57
6.	RECOMENDACIONES	58
	GLOSARIO.....	60
	ANEXOS	61
	Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)	61
	BIBLIOGRAFÍA.....	62

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Estimación de inflexibilidades del gasto del PGN 2010-2021	34
Tabla 2. Destinación específica del impuesto de renta	37
Tabla 3. Rentas de destinación específica	37
Tabla 4. Vigencias futuras autorizadas por sectores del PGN 2023-2048 ^(a)	41

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Gasto del Gobierno Nacional Central (GNC)	22
Gráfico 2. Coeficiente de Gini para Colombia y países pertenecientes a la OCDE para el año 2017	23
Gráfico 3. Comparativo entre solicitud de recursos y techos indicativos del MGMP en inversión	43
Gráfico 4. Saldos de recursos de fiducias en sus tesorerías	44

BORRADOR

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ArCo	Metodología de la Articulación para la Competitividad
CCP	Catálogo de Clasificación Presupuestal
CREE	Impuesto sobre la Renta para la Equidad
EOP	Estatuto Orgánico del Presupuesto
EPICO	Evaluación del Presupuesto de Inversión Colombiano
Fedesarrollo	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
GNC	Gobierno Nacional Central
GPF	Gestión de las Finanzas Públicas
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familias
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
MEFP	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGA	Metodología General Ajustada
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PMP	Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PoR	Presupuesto Orientado a Resultados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
RIEPI	Ruta de Incidencia Estratégica de los Proyectos de Inversión
RSH	Registro Social de Hogares
RSS	Régimen Subsidiado en Salud
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema General de Participaciones
SIIF	Sistema Integrado de Inversión Pública
Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SUI	Sistema Único de Información

1. INTRODUCCIÓN

Durante el presente siglo, Colombia ha forjado un marco institucional de responsabilidad fiscal sólido que le ha permitido salvaguardar su sostenibilidad fiscal de choques adversos. El país cuenta con instrumentos de gestión macro-fiscal reconocidos en el ámbito nacional e internacional como altamente eficaces para asegurar que el monto global del gasto público se mantenga dentro de una trayectoria de financiamiento sostenible a mediano plazo. Dentro de ellos se destacan el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y su articulación con la programación presupuestal y los planes nacionales de desarrollo.

A su vez, las autoridades presupuestales han definido metodologías y lineamientos de política pública orientadas a mejorar la eficiencia del gasto, que han robustecido el proceso de asignación y evaluación del gasto público. En el proceso de asignación se resalta la adopción de la cadena de valor y la Presupuestación por Resultados. En lo referente a la ejecución se ha avanzado en la adopción de clasificadores presupuestales armonizados con estándares internacionales y el seguimiento a los recursos públicos en fiducias mercantiles. En el proceso de evaluación, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha adoptado múltiples mecanismos de articulación y evaluación de la inversión pública en el país, tales como la Ruta de Incidencia Estratégica de Proyectos de Inversión (RIEPI), la Evaluación del Presupuesto de Inversión Colombiano (EPICO) y la Metodología de Articulación y la Competitividad (ArCo).

No obstante, aún hay un amplio campo de mejora en lo relativo a la composición y eficiencia del gasto público. Diferentes estudios muestran la necesidad de fortalecer la gestión presupuestal del gasto para continuar cerrando brechas de desigualdad entre regiones y grupos sociales, y elevar la productividad del país, ya que es mediante él que el Estado interviene en la economía, para el cumplimiento de sus funciones en materia de provisión de bienes y servicios públicos, la distribución equitativa del ingreso y la estabilización macroeconómica.

En un escenario de austeridad del gasto público, toma especial importancia la eficiencia del gasto, en la medida que permite maximizar los objetivos de política pública, y simultáneamente, contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Para lograr esta finalidad, se requiere que la política permita generar ahorros fiscales orientados a fortalecer la solvencia del Estado, protegiendo los recursos destinados a la inversión pública y el gasto social, la estabilización y reducción de la deuda pública; y en general, asegurar que el gasto que tiene el Estado resulte más consistente con su nivel de ingresos.

El logro de la eficiencia del gasto obliga a revisar el qué hacer de la gestión del presupuesto público afectado por la recurrencia de gasto, la insuficiencia en instrumentos e información, así como del contexto de referencia utilizado. La Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017) señaló la existencia de un alto porcentaje de inflexibilidad del presupuesto por normas y recurrencia de asignaciones de gasto; así como oportunidades de mejora en evaluación integral del gasto público, incluido el gasto tributario y el seguimiento a los patrimonios autónomos; la limitación en el uso del MGMP; además de la necesidad de contar con sistemas de información integrados para la captura de demandas, programación, seguimiento y evaluación de las asignaciones, indicadores y transparencia.

En términos concretos, se puede afirmar que las restricciones de asignación limitan transversalmente la eficiencia en la gestión del gasto del Presupuesto General de la Nación (PGN). Esta problemática se entiende a partir de: a) la asignación del gasto, respecto a las restricciones que impiden al gobierno la distribución de los recursos de acuerdo con los objetivos de política estatal; b) la limitación en el seguimiento al avance físico y financiero del uso de los recursos; y c) la evaluación, sobre las condiciones en que el gobierno mide los resultados obtenidos y el uso de estas mediciones en la toma de decisiones de política pública y futuras decisiones de gasto.

En este escenario, el presente documento CONPES tiene como objetivo general mejorar la gestión presupuestal, en el marco de la asignación, ejecución y evaluación del gasto directo y del gasto tributario, para elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos del PGN. Las acciones de política propuestas buscan avanzar en (a) la reducción de la inflexibilidad presupuestal del gasto corriente y el fortalecimiento del uso del MGMP; (b) el fortalecimiento del seguimiento a la ejecución del gasto mediante la disponibilidad de información presupuestal y la reforma a la gestión de instrumentos fiduciarios, y la implementación de la llave presupuestal; y (c) la evaluación completa del gasto público que incluya el gasto directo y tributario, y cuyos resultados se utilicen en la programación presupuestal y la toma de decisiones.

Este documento está conformado por seis secciones. La primera consiste en la presente introducción. La segunda contiene los antecedentes de la gestión presupuestal orientada a la mejora de la eficiencia del gasto público y su justificación. La tercera presenta el marco conceptual con el enfoque metodológico empleado como referente. En la cuarta sección se realiza el diagnóstico del estado actual de la gestión presupuestal en torno a los procesos de asignación, ejecución y evaluación del gasto público. El quinto capítulo incluye los objetivos de política, las acciones para alcanzarlos, y los responsables de su

ejecución, la financiación requerida, y el plan de seguimiento a la misma. La sección final presenta las recomendaciones al Consejo de Política Económica y Social (CONPES).

BORRADOR

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Antecedentes

Los antecedentes asociados a la eficiencia del gasto público pueden enmarcarse en tres ejes, que representan los avances en el país a la fecha, pero a su vez la necesidad de una política integral en la materia. El primero corresponde al marco normativo sobre la gestión presupuestal, que determina los instrumentos y condiciones de gestión de recursos públicos, y donde se han dado importantes hitos relacionados con la sostenibilidad fiscal de las finanzas públicas. El segundo, referido a las diferentes comisiones de expertos que se han llevado a cabo en Colombia en esta materia, y que han permitido identificar una serie de problemáticas del gasto en términos de su asignación, ejecución y evaluación. Y por último, el tercer eje que comprende los avances institucionales en desarrollo del marco normativo y las recomendaciones ya enunciadas, los instrumentos y metodologías desarrollados en los últimos años, que han tenido por objeto mejorar la gestión presupuestal del gasto público y se configuran como los primeros avances en relación con su eficiencia.

2.1.1. Marco normativo que rige la sostenibilidad fiscal en Colombia

El país cuenta con una institucionalidad macro-fiscal robusta que se enmarca, principalmente, en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), instrumentos como el MFMP y MGMP y la regla fiscal. Este marco normativo que sustenta el proceso de asignación, ejecución y evaluación del gasto define la sostenibilidad fiscal como principio rector de la gestión presupuestal.

El EOP fue compilado en el Decreto 111 de 1996², consolida los principios³ del sistema presupuestal del país, incluida la sostenibilidad y estabilidad fiscal. Esta inclusión avanzó en la articulación del presupuesto con las metas macroeconómicas, el crecimiento de la economía y el Plan Nacional de Desarrollo (PND), entre otros (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

² Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

³ El artículo 21 del Decreto 111 de 1996, denominado Sostenibilidad y estabilidad fiscal, que fue modificado por el artículo 7 de la Ley 1473 de 2011, indica que:

El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo a estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal.

(Artículo 7 de la Ley 1473 de 2011)

Por su parte, la Ley 819 de 2003⁴ establece la elaboración del MFMP y ordena que la programación presupuestal de las entidades del orden nacional y territorial, así como las normas, leyes y ordenanzas con impacto fiscal, sean acordes con las estimaciones macroeconómicas contenidas en este instrumento. Como resultado, se fortaleció el papel del presupuesto como instrumento para la ejecución de la política económica del Estado, incidiendo en la economía por medio del gasto público, en consistencia con las restricciones y metas fiscales del gobierno nacional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Así mismo, el Decreto 4730 de 2005⁵ introdujo el MGMP en el proceso de programación del PGN, otorgando una senda de mediano plazo en la asignación de recursos desde la perspectiva del gasto. El MGMP es un instrumento de programación presupuestal que contiene los techos de gasto fiscalmente sostenibles en una senda de 4 años articulados con las prioridades y metas de política sectoriales, con una visión más amplia que la anualidad del presupuesto ordinario. La implementación del MGMP se configura como un importante instrumento que facilitó la articulación de los planes nacionales de desarrollo, las políticas públicas y la programación macroeconómica con la programación presupuestal plurianual.

Finalmente, la institucionalidad fiscal se robustece en la última década con la incorporación de la sostenibilidad fiscal a la Constitución Política y la creación de la regla fiscal, por medio del Acto Legislativo 3 de 2011⁶ y la Ley 1473 de 2011⁷, respectivamente. Estos mecanismos han permitido incorporar mayor disciplina fiscal a la toma de decisiones por parte del Estado en lo referente al gasto público. Específicamente, el Acto Legislativo 3 de 2011 incorpora la sostenibilidad fiscal⁸ de las finanzas públicas, como un marco para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho, que debe ser contemplado por el poder público en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto. Este decreto fue compilado en el Decreto 1068 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

⁶ Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.

⁷ Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁸ Bajo la definición de la sostenibilidad fiscal como principio constitucional, es preciso indicar que la Corte Constitucional por medio de sentencia C-288 DE 2012, indicó que "se encuentra que dicha estructura argumentativa pierde fuerza de convicción cuando se advierte que la sostenibilidad fiscal, en realidad no es un principio constitucional, sino una herramienta para la consecución de los fines del Estado Social de Derecho" (Corte Constitucional, 2012).

La regla fiscal establecida en la Ley 1473 busca garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas para contribuir a la estabilidad macroeconómica del país, a partir de la definición de metas anuales del déficit fiscal y la senda para su cumplimiento. Esta regla fue robustecida con la expedición de la Ley 2155 de 2021⁹ que fija la regla fiscal a la meta de balance primario neto estructural¹⁰ para que no supere el límite de endeudamiento neto¹¹.

Las disposiciones normativas ya enunciadas aseguran que las decisiones sobre la gestión e ingresos y gastos sean sostenibles fiscalmente respecto a las condiciones estructurales de las finanzas del Gobierno Central. En la medida que este marco se orienta a la delimitación de los espacios de gasto y su alineación con los objetivos sectoriales; exige afianzar la maximización de los beneficios alcanzados con el uso de recursos públicos. Dicho de otro modo, hace necesario lograr mayores y mejores resultados con un cupo de recursos sostenible fiscalmente, es decir, alcanzar la eficiencia del gasto público.

2.1.2. Comisiones de expertos enfocadas en temas de gasto público

En las últimas décadas se han realizado cinco comisiones de expertos con el objetivo de estudiar el gasto público en Colombia (directo e indirecto) y presentar recomendaciones de política que mejoren la eficiencia y estabilidad fiscal. Estas son: (i) la Comisión de Gasto Público de 1986; (ii) la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas de 1997; (iii) la Comisión Independiente de Gasto Público de 2007, (iv) la Comisión del Gasto y la Inversión Pública de 2017; y v) la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios de 2021.

La Comisión de Gasto Público (1986) sugirió avanzar en varias innovaciones en el manejo presupuestal con el fin de lograr un reordenamiento responsable del ámbito macroeconómico colombiano. Para ello, se presentaron dos pilares fundamentales en la elaboración de política de ejecución de gasto: el primero hacía referencia exclusiva al EOP, la modernización del estamento y su impacto en la creación del presupuesto complementario, acompañado de un procedimiento minucioso para su financiamiento posterior; mientras que el segundo pilar abordó la toma de decisiones complementarias hacia una ley de financiamiento futura, que pudiese modificar la situación de caja por el lado de los ingresos, lo cual

⁹ Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Descotando los efectos de los ciclos económico y energético, (que igualmente consideraba la anterior), como las transacciones de única vez que se presenten en la vigencia.

¹¹ El límite de deuda es igual a 71 % del PIB y el ancla de deuda es igual a 55 % del PIB.

evolucionó en la Ley 12 de 1986¹² con sus facultades de avance en descentralización política y administrativa (Junguito & Rincón, 2004).

Adicionalmente, dicha Comisión argumentó la existencia de un desbalance entre el gasto público y los ingresos corrientes que dificultaba el correcto desarrollo fiscal en el país. Lo anterior, fue atribuido a dos factores: el primero, se refiere a la brecha entre el crecimiento de la demanda por los servicios estatales ofertados y el ritmo de crecimiento de las bases de recaudo; y el segundo, asociado con la persistencia de grandes síntomas de ineficiencia horizontal en las distintas instituciones del Estado. Frente a este punto, la Comisión propuso controlar el crecimiento del gasto, generando incentivos para la focalización en programas de amplia prioridad social con el fin de fortalecer el proceso presupuestal, armonizar la descentralización fiscal y funcional de las diversas ramas estatales y optimizar el desempeño operativo y financiero del Estado. Es importante mencionar que una de las recomendaciones principales para lograr eficiencia es la eliminación de rentas de destinación específica y generación de instrumentos de reforma al EOP.

La Comisión de Racionalización del Gasto Público (1997) se realizó en un contexto de desfinanciación del sector público, acompañado de un aumento acelerado y permanente del gasto debido a los compromisos adquiridos por el Estado en la Constitución Política. Entre las recomendaciones planteadas se destaca la necesidad de: (i) adoptar una política de eficiencia; (ii) rescatar la importancia del presupuesto como mecanismo de cumplimiento del PND; (iii) utilizar mecanismos de control externo que contribuyan a un gasto eficiente; (iv) diseñar metodologías e indicadores de gestión e implementar sistemas de evaluación de control interno. Adicionalmente, esta comisión realizó una serie de recomendaciones respecto a la descentralización, sistemas de pensiones, deuda pública, seguridad, orden público, justicia, derechos civiles, infraestructura y gestión fiscal. Conforme a lo anterior, la Comisión de 1997 resaltó el rol crucial de la planeación nacional como estrategia significativa para la consolidación futura del control de gasto, fortaleciendo fiscalmente las entidades territoriales y generando mejores métodos de transmisión informativa.

Por su parte, la Comisión Independiente de Gasto Público (2007) destacó las condiciones económicas y sociopolíticas favorables del país en el inicio del siglo XXI; sin embargo, alertó sobre las dificultades para reducir el déficit fiscal. En este sentido, formuló como principal recomendación el incremento del ahorro económico y la adopción de una política anticíclica. El objetivo era generar ahorros en épocas con condiciones macroeconómicas favorables para disponer

¹² Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983.

de recursos que permitieran hacer frente a épocas más difíciles. Así mismo, la Comisión recomendó racionalizar las finanzas de las entidades territoriales, reorganizar los excedentes de ingreso para destinarlos a la liquidación del servicio de la deuda pública y fomentar la competitividad de algunos mercados agropecuarios para fomentar la eficiencia tributaria comercial. En lo relacionado con las recomendaciones para reformas institucionales, la Comisión sugirió precisar la definición del gasto público social a través de una reforma al EOP, y rescatar el papel del Consejo Superior de Política Fiscal, entre otras disposiciones.

Por último, la Comisión del Gasto y la Inversión Pública en 2017 tuvo como objetivo evaluar la composición y las dinámicas del gasto público para identificar posibles causas de las ineficiencias en el gasto, evaluando temáticas sectoriales y transversales. Su contenido incluye un diagnóstico que evidencia múltiples falencias que aún presenta el país en términos de gasto público, y una serie de recomendaciones de gasto en educación, proceso presupuestal, entre otros. Específicamente, algunas de las recomendaciones se refieren a temas de eficiencia técnica, mientras que otras se enfocan en cómo mejorar la eficiencia asignativa¹³.

Esta Comisión enfatiza la necesidad de un gasto administrado eficientemente dadas las restricciones estrechamente relacionadas con el deterioro de las finanzas públicas del Estado (más específicamente del Gobierno central). Así mismo, presenta análisis sectoriales para la configuración de una estrategia consolidada a mediano plazo en la planeación y ejecución consistente del gasto público, definiendo la necesidad de: (i) construir indicadores de gestión; (ii) realizar planeación orgánica de programas por parte de las entidades territoriales para la administración de recursos públicos y, (iii) establecer límites normativos a esquemas presupuestales que puedan comprometer la viabilidad futura del Estado.

La comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), tuvo por objetivo revisar los beneficios tributarios y de forma amplia los gastos tributarios (GT), en el sistema tributario colombiano. De acuerdo con la Comisión, Colombia ha perdido el equilibrio en el uso de los GT, los cuáles se han utilizado como medidas de ajuste para cubrir deficiencias estructurales del sistema tributario. Esta condición se refleja en la disminución de los ingresos tributarios y la reducción de la eficiencia de este mecanismo.

En suma, pueden identificarse dos grandes componentes de lo recomendado por las comisiones ya expuestas, por un lado, el fortalecimiento de la responsabilidad macrofiscal del gobierno central; y por el otro, la gestión del gasto

¹³ La eficiencia técnica y la eficiencia asignativa son componentes de la eficiencia del gasto abordados en el Marco teórico del presente documento.

para alcanzar los objetivos de política previstos. Sobre el primer componente, ya se profundizó en los avances que ha tenido el balance sostenible de las finanzas públicas con una visión de mediano plazo. Los grandes retos se enmarcan en el segundo componente, que reiteradamente llaman la atención sobre el poco conocimiento de la eficiencia del gasto del estado y la necesidad de cumplir con las metas del PND y los programas sectoriales para cerrar las brechas entre la oferta estatal y las demandas ciudadanas, en un marco de restricciones presupuestales dadas.

Estas recomendaciones han servido de insumo para el desarrollo institucional en la materia, en este apartado se resaltan aquellas con mayor relevancia sobre la eficiencia del gasto. Si bien algunas de las recomendaciones se tuvieron en cuenta para el desarrollo de diferentes normas de transferencias territoriales, administración pública, transparencia, responsabilidad fiscal, entre otros; la última comisión se enfocó en identificar los problemas del gasto e inversión pública y formular recomendaciones para mejorar la eficiencia del gasto (Melo & Ramos, 2020). Por lo tanto, esta comisión se toma de referencia para avanzar en el desarrollo de esta política de donde se identificaron los temas de la gestión presupuestal abordados en este documento.

2.1.3. Antecedentes institucionales orientados a mejorar la eficiencia del gasto público en Colombia desde el enfoque presupuestal

El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, ha adoptado metodologías y lineamientos de política pública que han robustecido el proceso de asignación, ejecución y evaluación del gasto público. Su contenido constituye una base para la elaboración de la presente política, y a su vez reflejan los puntos que requieren mayor trabajo por parte del gobierno nacional; en especial, por la ausencia de una política integral en esta materia. De los avances a la fecha, a continuación, se presentan los hechos más relevantes sobre la relación entre la gestión presupuestal y la eficiencia del gasto público.

Asignación de recursos

Frente a la asignación de recursos, desde 2010, el Gobierno Nacional ha avanzado en la incorporación del concepto de cadena de valor en la formulación de proyectos de inversión. En el marco de la cadena de valor, se articulan los insumos y actividades necesarias para la obtención de un producto (bienes y servicios) con los resultados esperados del mismo, bajo una relación secuencial. Este avance metodológico buscó minimizar la alta heterogeneidad en el

seguimiento a los bienes y servicios entregados por parte del Estado, facilitando la formulación de proyectos y la decisión de asignación de recursos entre ellos.

Adicionalmente, desde el 2015, el Departamento Nacional de Planeación avanzó en la implementación de la metodología de Presupuesto Orientado a Resultados (PoR), para que la inversión pública tenga una orientación a resultados. El PoR es una metodología que promueve el uso eficiente y transparente de los recursos, por medio de la coherencia entre los objetivos de política pública sectoriales y su asignación presupuestal, a través de la definición de catálogos de programas, productos e indicadores, encadenados bajo el marco lógico estipulado. La implementación de esta metodología se realiza en cumplimiento del artículo 148 de la Ley 1753 de 2015¹⁴; sin embargo, la Ley 1955 de 2019¹⁵ reafirmó la importancia de seguir avanzando, buscando adoptar esta metodología para todo el gasto público.

Ejecución presupuestal

En términos de la ejecución presupuestal se resaltan los avances en términos de la información disponible para el seguimiento, y el control de mecanismos de ejecución como los patrimonios autónomos.

Desde 2018, el PGN utiliza clasificadores presupuestales armonizado con estándares internacionales. el Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP) adoptó un sistema de codificación de las transacciones de ingresos y gastos del Gobierno, armonizado a los principios establecidos en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) del 2014. Con el CCP se acogen los estándares internacionales aceptados en orden de cumplir con lo establecido en los códigos de buenas prácticas y transparencia fiscal.

En el proceso de implementación del PoR se ha avanzado en la materialización de la clasificación de la inversión bajo el esquema programático, afianzado a través del uso extendido del catálogo de productos. Este fue creado con el objetivo de delimitar el alcance de cada programa. La clasificación se encuentra consignada en el Manual de Clasificación Programático para el Gasto Público (denominado inicialmente Manual de Clasificación del gasto de Inversión) publicado por primera vez en enero de 2017 y cuya última versión es de septiembre de 2021.

Por otra parte, con el objetivo de mejorar la institucionalidad, los conceptos y metodologías de gestión, y los sistemas de información que actualmente soportan

¹⁴ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

¹⁵ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

la gestión de las finanzas públicas (GPF), se expidió el documento CONPES 4008 de 2020 Política Nacional de Información para la Gestión Pública Financiera¹⁶. Este documento CONPES tiene la finalidad de adoptar una visión sistémica de la información que soporta la GPF para disponer de información homogénea y confiable para la gestión de recursos públicos, basado en el fortalecimiento institucional y la coordinación de los subsistemas que componen la GPF, así como en la armonización de conceptos y metodologías bajo referentes internacionales de cada subsistema y de manera integral. El principal logro con la expedición de este documento es la definición de una hoja de ruta y el respaldo a iniciativas en curso para modernizar la institucionalidad y las metodologías de sistemas centrales de información que conforman la GPF (presupuesto, contabilidad, tesorería y estadísticas fiscales) de acuerdo con estándares internacionales. Lo anterior, en favor de la eficiencia en los procesos financieros en cada una de las entidades públicas; garantizando la eliminación de reprocesos, reducción de informes, consistencia de información y resultados, y transparencia ante la ciudadanía.

Así mismo el Gobierno nacional ha avanzado en la adopción de medidas dirigidas a garantizar el uso adecuado de los patrimonios autónomos. Para fortalecer su seguimiento desde la perspectiva financiera, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha incorporado la información de patrimonios autónomos en la elaboración de estadísticas de finanzas públicas, en el marco analítico de cifras preliminares que se generan con base en el MEFP de 2014, aun cuando la metodología oficial comprenda los lineamientos del MEFP de 1986. Esto ha llevado a que se fortalezcan las medidas para que los registros fiscales tanto de ingresos como de gastos sean más confiables, y se minimicen posibles errores de consistencia entre la información fiscal, contable y de tesorería.

Por su parte, el Decreto 1068 de 2015 estableció: (i) el reintegro al Tesoro Nacional de los saldos disponibles en patrimonios autónomos que no estén amparando obligaciones cuyo giro se haya realizado con más de dos años de anterioridad (artículo 2.3.1.1.1.)¹⁷, y (ii) la actualización mensual de los registros

¹⁶ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4008.pdf>

¹⁷ El artículo 2.3.1.1.1. indica que están exceptuados de esta obligación los patrimonios autónomos constituidos para atender proyectos de agua potable y saneamiento básico, y los recursos de previsión y seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico (artículo 2.3.1.1.1). La norma prevé la devolución de los dineros reintegrados al Tesoro Nacional cuando se hagan exigibles las obligaciones de pago relacionadas con el objeto contractual respectivo, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna (artículo 2.3.1.1.2).

contables de los saldos disponibles, con base en informes sobre la ejecución de estos recursos (2.3.1.1.1.)¹⁸.

En materia presupuestal se ha aclarado que, para la ejecución de recursos entregados a entidades fiduciarias, estas deben realizar todos los trámites presupuestales (artículo 2.8.1.7.8. del Decreto en mención), incluyendo los certificados de disponibilidad, los registros presupuestales y la solicitud de vigencias futuras previa a la apertura de la licitación o concurso, de manera general o particular (artículo 2.8.1.7.1.7.) y que los rendimientos financieros deben consignarse a favor del tesoro Nacional en el mes siguiente de su recaudo (artículo 2.8.1.9.8.). Adicionalmente, el artículo 79 de la Ley 2159 de 2021¹⁹, establece la obligación de verificar el registro en el banco de proyectos respectivo de los proyectos financiados o cofinanciados que realicen los órganos del Presupuesto General de la Nación a través de fiducias, encargos fiduciarios y/o patrimonios autónomos.

Evaluación del gasto público

Los avances institucionales en torno a la evaluación del gasto han estado enfocados en generar evidencia que sirva como insumo para mejorar el diseño, implementación, ejecución y efecto de políticas, planes, programas o proyectos del Gobierno nacional. En desarrollo del artículo 343 de la Constitución Política, y con la expedición de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo²⁰, le corresponde al DNP como entidad nacional de planeación, el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, así como lo previsto en el artículo 3º del Decreto 1893 de 2021²¹.

En cumplimiento de estos mandatos constitucionales y legales, el Gobierno nacional ha impulsado la creación de instrumentos para hacer seguimiento a los planes, políticas, programas y proyectos financiados con recursos públicos. Dentro de estos se destaca Sinergia, cuyo origen es el documento CONPES 2688 de 1994 *La evaluación de resultados en el sector público a nivel nacional*²² y está

¹⁸ En estos informes las entidades públicas deben detallar al Tesoro Nacional, quien debe consolidar estos datos, la siguiente información: saldos iniciales, los ingresos por nuevos aportes nacionales, rendimientos financieros por aportes Nación, gastos con cargo a recursos Nación por adquisición de bienes y/o servicios del proyecto de inversión, obligaciones exigibles de pago con cargo al proyecto de inversión.

¹⁹ Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2022.

²⁰ Ley 152 de 1994.

²¹ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

²² Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2688.pdf>

reglamentado por el Título VII del Decreto 1082 de 2015²³, con el fin de hacer seguimiento a las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el PND, consolidándose como el sistema de información para la toma de decisiones que permitan mejorar la efectividad de la formulación y ejecución de las políticas públicas²⁴.

Con relación a estudios específicos sectoriales, entre 2016 y 2017 se adelantaron revisiones del gasto en diferentes sectores del PGN, realizadas por el DNP, Banco Mundial y Fedesarrollo. Estos ejercicios tenían como objetivo determinar, a partir del análisis de las unidades de gasto por sector, cómo se estaban ejecutando los recursos para así emitir recomendaciones encaminadas a la generación de ahorros y reasignaciones presupuestales a inversiones más estratégicas. Estas revisiones se realizaron en dos fases y participaron los sectores de Agricultura, Educación, Salud, Transporte, Ambiente, Comercio e Inclusión Social.

De forma paralela al desarrollo de estos ejercicios, el Departamento Nacional de Planeación construyó la metodología Ruta de Incidencia Estratégica de Proyectos de Inversión (RIEPI), con el objetivo de evaluar la consistencia de los proyectos de inversión con las metas y objetivos del PND, el cierre de brechas, la articulación con las entidades territoriales, entre otros criterios. Además, priorizar los recursos hacia aquellos proyectos donde la puntuación diera cuenta de mayor consistencia con los objetivos del PND.

Posteriormente, en 2018, se creó la Evaluación del Presupuesto de Inversión Colombiano (EPICO), tomando de referencia las buenas prácticas identificadas en las revisiones de gasto y en el RIEPI. EPICO es una herramienta que evalúa los proyectos de inversión del país, financiados con recursos del PGN, en los componentes de: (i) prioridad, en términos de su alienación con los grandes objetivos de política pública nacional y sectorial, y (ii) desempeño, según su ejecución física y financiera durante la vigencia.

Adicionalmente, en 2019 se creó la Metodología de Articulación (ArCo)²⁵, que busca mejorar el alcance e impacto de los instrumentos de política pública relacionados con la competitividad e innovación, financiados con el componente de inversión del PGN, para evitar la atomización de recursos y mejorar su funcionalidad e impacto.

²³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

²⁴ De las políticas seleccionadas e incorporadas en la Agenda Anual de Evaluaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.7.3.2.3. del Decreto 1082 de 2015.

²⁵ Establecida mediante la Directiva Presidencial No. 12 de diciembre de 2019.

Actualmente estos instrumentos son utilizados de manera individual para brindar información técnica en el marco del proceso de evaluación de políticas públicas, intervenciones y proyectos de inversión. Vale la pena destacar que desde 2021 para los comités de apoyo del MGMP 2022-2025, se presentaron conjuntamente los resultados de EPICO, ArCo y las evaluaciones a cargo de la DSEPP con el propósito de alimentar las discusiones que se generaron en estas instancias, según lo dispuesto en el artículo 2.8.1.3.3 del Decreto 1068 de 2015.

Aunque las metodologías y lineamientos de política pública descritos han robustecido el proceso de asignación, ejecución y evaluación del gasto público, el país aún no ha generado políticas públicas enfocadas de forma exclusiva a mejorar la eficiencia del gasto público. Con respecto a los avances en lo referente a la sostenibilidad fiscal, estos surgieron a raíz de la crisis de las finanzas públicas que el país vivió a finales de siglo y se han enfocado principalmente en la gestión de los instrumentos de índole fiscal con el objetivo de alcanzar niveles sostenibles de déficit del Gobierno nacional. Finalmente, los avances institucionales en lo referente a metodologías, sistemas e instrumentos (a excepción de Sinergia) se han promovido de forma independiente como ejercicios que le apuntan a la eficiencia del gasto, pero no como parte de una política integral con esta finalidad.

Dado lo anterior, se hace necesario promover una política de eficiencia del gasto público enfocada en la gestión presupuestal. Es importante aclarar que una mejor eficiencia es una condición que puede abordarse también desde otras dimensiones como la sectorial, territorial e institucional, por lo que esta se configura como el primer paso en una serie de reformas que el país debe avanzar para lograr una eficiencia integral del gasto público.

2.2. Justificación

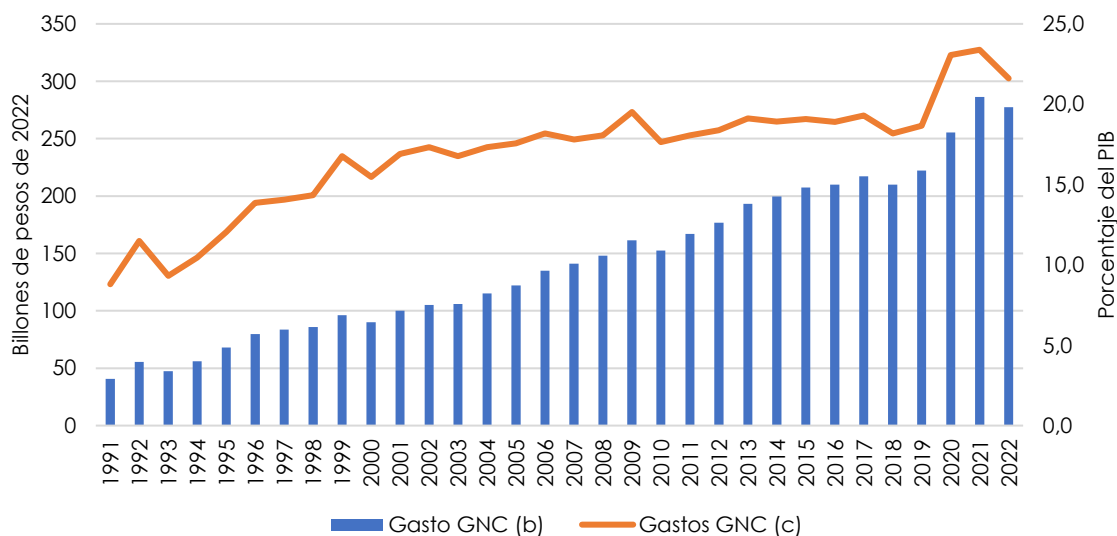
Dos de las funciones esenciales del gasto público son proveer bienes públicos de forma eficiente (asignación), y propiciar una distribución del ingreso equitativa (distribución). No obstante, aumentar el gasto público no necesariamente garantiza una mejor provisión de bienes y servicios públicos ni tampoco la reducción de las brechas sociales. De allí la importancia de evaluar los resultados del gasto para mejorar su eficiencia.

En Colombia, desde la expedición de la Constitución Política de 1991, la búsqueda de soluciones para mantener la estabilidad de las finanzas públicas ha estado más enfocada en el ingreso que en el gasto. La restricción presupuestaria nacional, asociada al cumplimiento de la regla fiscal a partir de 2022, prevista en la Ley 2155 de 2021, enfatiza la importancia de mejorar la calidad del gasto para cumplir las funciones del Estado en un contexto de sostenibilidad fiscal, impulsando

la evaluación integral del gasto público como herramienta institucional de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. La provisión eficiente de bienes públicos fortalece la sostenibilidad fiscal a partir de una relación de confianza entre el Estado y los ciudadanos.

El gasto del Gobierno Nacional Central (GNC) ha aumentado de forma persistente, desde la expedición de la Constitución Política de 1991; sin embargo, la demanda ciudadana de bienes públicos y la necesidad de reducir la inequidad social se mantiene. Específicamente, el gasto del GNC, medido en términos de los compromisos y apropiaciones definitivas, pasó de 8,8 % del Producto Interno Bruto (PIB) en 1990 a más del 21 % del PIB en 2022 (¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.). Adicionalmente, como se observa en el Gráfico 2, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2019) encontró que la variación en el coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias para el país se modifica ligeramente. Esta situación convierte a Colombia en uno de los países con mayores brechas de desigualdad social en el contexto de América Latina, mostrando un rezago frente al promedio de los países que integran la OCDE.

Gráfico 1. Gasto del Gobierno Nacional Central (GNC)



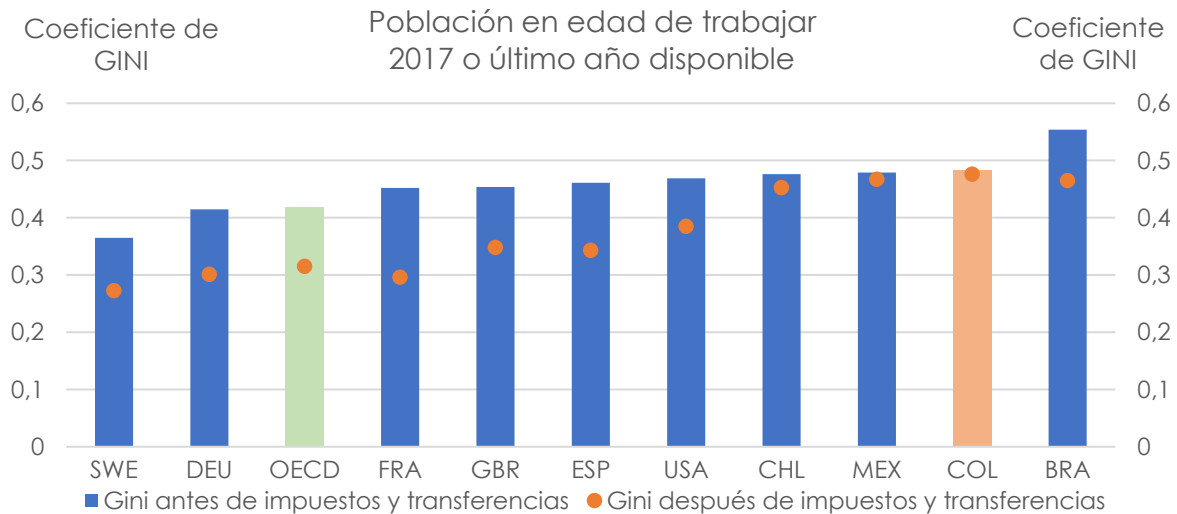
Fuente: Elaboración propia con información del Banco de la República de Colombia y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

(a) Cifras preliminares para 2021 y 2022.

(b) Cifras en billones de pesos base 2022

(c) Cifras como proporción del PIB.

Gráfico 2. Coeficiente de Gini para Colombia y países pertenecientes a la OCDE para el año 2017



Fuente: OCDE (2019).

En la medida que elevar el monto total del gasto del GNC no garantiza per se la superación de estos retos es fundamental mejorar la composición del gasto público en donde la gestión adecuada del presupuesto es un instrumento de asignación de recursos que permitiría avanzar en la superación de estos desafíos. Aunque el país ha avanzado en la definición de metodologías y lineamientos de gestión presupuestal que impactan la mejora de la eficiencia del gasto, estos se han dado de forma desarticulada por lo que no impacta la totalidad del gasto del nivel nacional; además, no ha existido una política pública enfocada en promover la eficiencia en las finanzas públicas.

Diferentes estudios han diagnosticado las problemáticas relacionadas con el gasto público en Colombia. Las recomendaciones realizadas en el marco de las Comisiones enfocadas en las finanzas públicas (Botero, Cárdenas, Gaviria, Montenegro, & Rosas, 2007; Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, 1997; Comisión del Gasto Público, 1986; Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2017) evidencian la necesidad institucional de mejorar el gasto público para cubrir demandas ciudadanas de bienes y servicios a cargo del Estado, en un contexto de contracción del espacio fiscal del GNC para expandir su gasto. Por su parte, la OCDE (2019) en la serie de Estudios Económicos para Colombia, afirma que la eficiencia del gasto en el país podría aumentar si se generan acciones que reduzcan la inflexibilidad presupuestal, la fragmentación excesiva en la gestión presupuestal y se mejora la focalización de los programas

sociales, para que la inversión pública contribuya de forma eficaz a reducir las brechas de infraestructura y desigualdad entre regiones y grupos sociales.

Paralelo a los estudios anteriores, el país ha implementado en los últimos años medidas encaminadas a la austeridad del gasto público, estando motivadas algunas de ellas por la pandemia del COVID-19. Estas medidas se han tomado mediante directivas presidenciales²⁶, decretos²⁷, la disposición general en la ley anual de presupuesto²⁸ y, recientemente, en la ley de inversión social. Con respecto a esta última, la Ley 2155 de 2021 en su artículo 19 establece que el Gobierno nacional reglamentará anualmente mediante decreto un Plan de Austeridad²⁹ por vigencia en los próximos diez años, que será aplicable a los órganos que componen el PGN. Esta estrategia, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Austeridad, busca generar un ahorro promedio anual de 1,9 billones de pesos constantes de 2022 entre las vigencias 2022 a 2032. Por otra parte, la Ley 2155 de 2021 contiene dos cambios que suponen ajustes importantes del gasto público: (i) modifica la

²⁶ Como la Directiva Presidencial 09 de noviembre 9 de 2018 que establece las Directrices de Austeridad para las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y lo que determine el gobierno en cumplimiento del artículo 69 de la Ley 2008 de 2019

²⁷ Como el Decreto 1009 de 2020 y el Decreto 371 de 2021.

²⁸ Mediante el artículo 64 de la Ley 2063 de 2020 se ordenó el establecimiento del Plan de Austeridad del Gasto durante la vigencia fiscal de 2021 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Mediante el Decreto 1009 de 2020 se estableció el Plan de Austeridad del Gasto durante la vigencia fiscal de 2020 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación ordenado por el artículo 69 de la Ley 2008 de 2019. Previamente la Directiva Presidencial 09 de noviembre 9 de 2018 estableció Directrices de Austeridad para las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.

²⁹ El artículo 19 de la Ley 2155 de 2021 indica que en desarrollo del mandato del artículo 209 de la Constitución Política y con el compromiso de reducir el Gasto Público, en el marco de una política de austeridad, eficiencia, y efectividad en el uso de los recursos públicos, durante los siguientes diez años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional anualmente reglamentará mediante decreto un Plan de Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del PGN.

Mediante este Plan de Austeridad se buscará obtener para el periodo 2022-2032 gradualmente un ahorro promedio anual de 1,9 billones de pesos a precios de 2022, mediante la limitación en el crecimiento anual del gasto por adquisición de bienes y servicios, la reducción de gastos destinados a viáticos, gastos de viaje, papelería, gastos de impresión, publicidad, adquisición de vehículos y combustibles que se utilicen en actividades de apoyo administrativo, la reducción en la adquisición y renovación de teléfonos celulares y planes de telefonía móvil, internet y datos, la reducción de gastos de arrendamiento de instalaciones físicas, y, en general, la racionalización de los gastos de funcionamiento. Para el logro de este Plan de Austeridad el Gobierno nacional también propondrá al Congreso de la República una reducción en un porcentaje no inferior al 5 % anual, durante los próximos 5 años, de las transferencias incorporadas en el PGN. Se exceptúan aquellas transferencias específicas de rango constitucional y aquellas específicas del SGP, así como las destinadas al pago de: i) Sistema de Seguridad Social; ii) los aportes a las Instituciones de Educación Superior Públicas y iii) cumplimiento de fallos judiciales.

Cada uno de los órganos que hacen parte del PGN, de manera semestral, presentarán y enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un informe sobre el recorte y ahorro generado con esta medida.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá presentar junto con el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto la propuesta de austeridad consistente con la meta a que se refiere el presente artículo.

regla fiscal que venía aplicándose por la Ley 1473 de 2011 y, (ii) determina que el balance primario neto estructural del GNC no podrá ser inferior a -4,7 % del PIB en 2022, -1,4 % del PIB en 2023, -0,2 % del PIB en 2024 y 0,5 % del PIB en 2025, independientemente del valor de la deuda neta que se observe.

No obstante, estas medidas necesitan complementarse con acciones enfocadas en mejorar la eficiencia del gasto público, a través del fortalecimiento de los instrumentos de gestión presupuestal hoy existentes, para buscar darle el mejor uso posible a los recursos públicos invertidos. Por lo anterior, este documento CONPES busca señalar una hoja de ruta para avanzar en la agenda de políticas públicas que requiere el país que permitan el cumplimiento de los objetivos de austeridad y, que a su vez, se logren los objetivos de política relacionados con el cierre de brechas sociales y productivas.

Con el fin de elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos del PGN, este documento tiene como objetivo mejorar la gestión presupuestal, en términos de la asignación, ejecución y evaluación del gasto. Teniendo en cuenta las recomendaciones dadas por las Comisiones de Gasto, se implementarán líneas de acción para: (i) reducir las inflexibilidades o rigidez presupuestal; (ii) condicionar la existencia de rentas de destinación específica y gastos tributarios a una rigurosa evaluación y rendición de cuentas a la sociedad sobre sus resultados; (iii) fortalecer la evaluación integral del gasto e integrar sus resultados en el proceso de asignación presupuestal; (iv) recomponer el gasto en favor de los programas de mayor rentabilidad social y de mayor impacto para el desarrollo del país; (v) elevar el aporte del gasto público a la reducción de la desigualdad social, mejorando su focalización, y (vi) modernizar la gestión financiera pública, acorde con estándares internacionales.

3. MARCO CONCEPTUAL

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) define la eficiencia del gasto público como el mejor uso posible de los recursos para: i) garantizar la provisión de la mayor cantidad de bienes y servicios; ii) distribuir los recursos conforme a la evidencia y las tasas de retorno de las inversiones e, iii) incorporar principios de justicia redistributiva para corregir las desigualdades existentes (Izquierdo, Pessino, & Vuletin, 2018). Esta eficiencia comprende dos componentes, la eficiencia técnica y la eficiencia asignativa. La eficiencia técnica en el gasto público busca determinar si los gobiernos logran las metas propuestas en sus políticas, programas o proyectos con la mejor relación costo-beneficio; es decir, identificar ineficiencias en torno a recursos malgastados para que la provisión de bienes y servicios se logre con el menor costo posible. Por su parte, el enfoque de la eficiencia asignativa

propone redistribuir entre partidas de gasto basándose en la evidencia y, de esta forma, asignar el gasto a programas, intervenciones, sectores y/o iniciativas con tasas de retorno más altas.

En términos generales, la eficiencia del gasto es un resultado de diferentes variables institucionales y procedimentales sobre el uso de los recursos públicos; tanto a nivel macro, como micro. Es así como el sistema presupuestal es transversal a la eficiencia del gasto público y se ubica como uno de los elementos determinantes, en la medida que, es transversal a toda su gestión: la identificación de los recursos disponibles, la definición de prioridades techos de gasto, la asignación de recursos, su ejecución y la evaluación y control respectivos. En efecto, las tres funciones centrales del presupuesto son análogas a las condiciones de eficiencia previamente enunciadas, a saber: (i) la asignación de recursos para la provisión de bienes y servicios públicos; (ii) la distribución de la renta, y (iii) la de estabilización y crecimiento.

Por lo tanto, el enfoque conceptual adoptado en el presente documento corresponde a una lectura de la eficiencia del gasto público desde la operación adecuada del sistema presupuestal en el marco del ciclo presupuestal establecido por el artículo 5 del Decreto 1068 de 2015. Lo anterior, con fundamento en que la operación idónea de este sistema proporciona las bases para una gestión de gasto eficiente desde su componente asignativo, y establece las interrelaciones con las áreas misionales para asegurar su eficiencia técnica.

A partir de estas premisas conceptuales, el diagnóstico y las líneas de acción se enmarcan en los aspectos del sistema presupuestal en términos de su asignación, ejecución y evaluación. Específicamente, en este documento, se identifican las condiciones, los instrumentos, procedimientos y prácticas que caracterizan el ciclo presupuestal bajo estas etapas, con el objetivo de definir acciones que permitan superar los retos que se presentan en la actualidad, y así promover la mejora en la eficiencia del gasto público.

Con base en el enfoque conceptual del presente documento a continuación se presentan conceptos sobre los cuales se hará referencia en el apartado diagnóstico.

3.1. Inflexibilidades presupuestales

Desde un enfoque académico internacional, se define como inflexible todo componente del gasto cuya inclusión en el presupuesto no depende de decisiones autónomas de los poderes ejecutivo y legislativo durante una vigencia fiscal. Un gasto es considerado exclusivamente inflexible si, durante una vigencia fiscal, el Gobierno nacional y el Congreso de la República carecen, en la práctica, de

facultades para programar su valor nominal o su margen de maniobra para modificar estos valores (Echeverry, Bonilla, & Moya, 2006).

Las inflexibilidades hacen compleja la adopción de la política fiscal, al establecer límites a la asignación y redistribución de los recursos públicos. En general, las inflexibilidades del gasto público se suelen concentrar en un grupo de partidas presupuestales, fijadas por la constitución o por mandato de la ley las cuales ordenan el gasto, y en la proliferación de rentas de destinación específica, transferencias y fondos especiales y tratamientos tributarios especiales. Lo anterior, da lugar a la superposición de funciones, y dificulta establecer con claridad las prioridades de las políticas públicas para rendir cuentas a la sociedad sobre el uso de los recursos públicos (Echeverry, Fergusson, & Querubín, 2004).

De acuerdo con las explicaciones de Echeverry et al. (2004), Cárdenas et al. (2006) y Melo-Becerra et al. (2020), existen cinco categorías de las inflexibilidades presupuestales para Colombia. Las inflexibilidades son aquellas: (i) establecidas por mandato constitucional; (ii) derivadas de decisiones judiciales; por ejemplo, los gastos ordenados por sentencias proferidas por las Cortes; (iii) legales, dispuestas mediante leyes y normas que garantizan que los recursos tengan una destinación específica; por ejemplo, rentas de destinación específica, establecimientos públicos, víctimas, fondos especiales, y contribuciones parafiscales; (iv) autorizadas por el ejecutivo, utilizadas para garantizar compromisos presupuestales de mediano y largo plazo; por ejemplo, las vigencias futuras, y (v) asociadas a programas sociales, que por su impacto en la calidad de vida en la población, se deben garantizar (en algunos casos creados o autorizados por ley) y, por lo tanto, se configuran como una rigidez al realizar la programación presupuestal, por ejemplo, *Familias y jóvenes en acción, subsidios eléctricos y gas, alimentación escolar*, entre otros y transferencias para cubrir pasivos exigibles en pensiones, salud y educación.

3.2. Vigencias futuras (VF)

Las VF son un instrumento presupuestal que faculta a las entidades para comprometer recursos en más de una vigencia. A través de este instrumento, se pueden cubrir gastos que requieren ejecución en más de una vigencia, y realizar, entre otros, proyectos de infraestructura de gran impacto para el país. Especialmente, en aquellos casos que tienen un horizonte de estructuración y ejecución que supera la anualidad fiscal, y, por ende, gracias a las VF se aseguran las partidas presupuestales que requiere su realización.

Al respecto, es importante señalar que el principio de anualidad presupuestal no debe confundirse con la anualidad contractual. Con las vigencias futuras, es

posible llevar a cabo un horizonte contractual que supere la anualidad presupuestal, tanto en proyectos de obras de infraestructura, como en cualquier otro tipo de iniciativas u operaciones. El éxito con el uso de esta figura recae en destinarlas a la realización de proyectos de alto impacto para el desarrollo del país. Las vigencias futuras no son una opción contingente, por el contrario, tienen en cuenta el horizonte de tiempo y el gasto a financiar de los proyectos o las operaciones que se pretendan desarrollar. Las VF no son una fuente de financiación, pertenecen a la esfera del gasto y no del ingreso.

Si bien las VF son una herramienta estratégica de la gestión financiera pública su uso debe ser racional. Como todo tipo de gasto, el monto de las VF y su financiamiento no puede exceder la capacidad real de pago del PGN. Desde la óptica de la regla fiscal, las VF son gastos plurianuales, cuya financiación demanda un esfuerzo de financiación plurianual que debe ser coherente con las metas fiscales del MFMP. Dicho de otro modo, por afectar el margen de maniobra financiero de administraciones venideras, los gastos autorizados mediante VF deben ser asignados con responsabilidad fiscal. El uso excesivo de VF puede generar situaciones de inflexibilidad presupuestal. Por esta razón, el marco legal vigente prevé que los compromisos presupuestales contraídos mediante VF sean moderados y estén sometidos a una rigurosa deliberación y a una permanente rendición de cuentas.

3.3. Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)

El MGMP es un instrumento de programación presupuestal que contiene los techos de gasto fiscalmente sostenibles de los órganos que conforman el PGN, identificados sectorialmente para periodos de cuatro años. Está diseñado para articular los planes nacionales de desarrollo, las políticas públicas, la programación macroeconómica y la programación presupuestal dentro de una perspectiva plurianual de mediano plazo.

El MGMP se adoptó por primera vez mediante el Decreto 4730 de 2005³⁰, posteriormente fortalecido a través de la Ley 1473 de 2011, norma alineada con el Acto Legislativo 03 de 2011 que consagra la sostenibilidad fiscal como una herramienta para la toma de las decisiones del Estado³¹. La Ley 1473 de 2011

³⁰ Compilado en el Decreto 1068 de 2015.

³¹ Este Acto Legislativo modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política para introducir la sostenibilidad fiscal como un criterio orientador en la toma de las decisiones del Estado. La reforma al artículo 334 señala que la intervención del Estado en la economía se debe realizar en un marco de sostenibilidad fiscal, que "deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado". Y la reforma a los artículos 339 y 346 ordena que la elaboración, presentación y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del presupuesto anual de rentas y ley de apropiaciones se haga dentro de un marco de sostenibilidad fiscal.

ordena que el MGMP tenga una revisión anual³², y dispone que esta actualización sea consistente con el PND, el MFMP, la regla fiscal, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y por tanto concuerde con el Proyecto de Ley del PGN³³. Tras la expedición de esta Ley, el MGMP forma parte integral del sistema presupuestal nacional y, con el fin de vincular la responsabilidad fiscal y la eficiencia del gasto, se garantiza que este instrumento guarde coherencia con las metas fiscales del MFMP y la evaluación de los programas de gasto allí incluidos³⁴.

Gracias al MGMP la programación presupuestal cuenta con escenarios más predecibles, metas alcanzables por los sectores, criterios de mejor focalización, mayor participación privada efectiva y, en general, reglas que promueven la disciplina fiscal en la asignación de los recursos públicos. Esta estrategia hace explícitos los efectos y restricciones fiscales inherentes a la toma de decisiones del gasto público por parte de las diferentes instancias del Estado. El MGMP brinda a los órganos y sectores que conforman el PGN una proyección de sus asignaciones presupuestales, que sirve de referente en la toma de decisiones sobre preferencias y prioridades en el uso de los recursos públicos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019). Lo anterior, en concordancia con los objetivos del sistema presupuestal y la conservación de la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

Según lo dispuesto en la Ley 1473 de 2011³⁵, cada año se debe revisar el MGMP con base en las proyecciones macroeconómicas y de este modo lograr que los techos sectoriales de gasto sean coherentes con el cumplimiento de la regla fiscal contenida en el MFMP. Específicamente, los sectores y subsectores del PGN deben actualizar cada año sus techos de gasto para que sirvan de referentes en la elaboración de los Anteproyectos y Proyectos anuales de Presupuesto, teniendo en cuenta el escenario macroeconómico y fiscal, las prioridades de política definidas en el Proyecto del PND y las restricciones incluidas en el MGMP vigente (aprobado en la vigencia anterior).

El MGMP debe integrar iniciativas nuevas de inversión con el cumplimiento de normas que ordenan gasto y compromisos previamente adquiridos, dentro de las restricciones presupuestales de mediano plazo. En esa medida, los jefes de los órganos que conforman el PGN priorizan el gasto de sus sectores, dentro de los espacios fiscales sostenibles. Para este fin, deben considerar los gastos recurrentes indispensables para la operación de sus entidades, los compromisos contractuales

³² Artículo 8 de la Ley 1473 de 2011: Marco de Gasto de Mediano Plazo.

³³ Artículo 4 Ley 1473 de 2011.

³⁴ Artículo 8 y 9 de la Ley 1473 de 2011.

³⁵ Artículo 8 de la Ley 1473 de 2011.

previamente adquiridos, los programas y proyectos de importancia estratégica, así como reasignar, reducir o suprimir gastos no prioritarios.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación analizan la información recibida y, posteriormente, convocan a los Comités Sectoriales de Presupuesto³⁶ con los grupos sectoriales de apoyo técnico. En estos, los jefes de las oficinas de planeación (o quienes hagan sus veces) de los órganos líderes de cada sector y subsector presentan, por separado, sus respectivas propuestas de techos de gasto ante las dependencias competentes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación. Finalizadas las sesiones de los Comités Sectoriales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación elaboran el documento MGMP, que es empleado como referente para elaborar el Proyecto de Ley anual del PGN de la vigencia siguiente y la programación presupuestal de los tres años posteriores. Así, las decisiones sobre el detalle de la programación presupuestal anual están vinculadas con una visión estratégica sobre la orientación del gasto y su financiamiento sostenible en el mediano plazo.

3.4. Patrimonios autónomos

Para hablar de un patrimonio autónomo en Colombia es necesario hacer una remisión a la figura de fiducia mercantil; al respecto, el artículo 1226 del Código de Comercio establece:

La fiducia mercantil es un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario.

(Código de Comercio, 1992)

Por definición expresa del legislador, la fiducia mercantil supone una transferencia de bienes por parte de un constituyente para que con estos se cumpla una finalidad específica y previamente determinada; es ese conjunto de bienes transferidos a una fiduciaria lo que conforma o se denomina patrimonio autónomo. Bajo esta figura, los bienes: (i) salen real y jurídicamente del patrimonio del fideicomitente –titular del dominio-; (ii) no forman parte de la garantía general de los acreedores del fiduciario, sino que sólo garantizan las obligaciones contraídas en el cumplimiento de la finalidad perseguida y; (iii) están afectos al cumplimiento de las finalidades señaladas en el acto constitutivo, tal como lo disponen los

36 Artículo 2.8.1.3.3. del Decreto 1068 de 2015.

artículos 1226 a 1244 del Código de Comercio.³⁷ Por lo tanto, una fiducia mercantil se define como un negocio jurídico entre un fiduciante y un fiduciario, con el objetivo de administrar o enajenar el patrimonio autónomo con una finalidad determinada, definida en un acto constitutivo, para provecho del fiduciante o beneficio de un tercero (llamado beneficiario o fideicomisario).

Un patrimonio autónomo no constituye una persona jurídica, sino que, de acuerdo con lo anterior, se trata de un centro de imputación de derechos y obligaciones, de carácter temporal diferente a la fiducia o fiduciario, al fiduciante, y al beneficiario. Además, ya transferidos, es el fiduciario, como vocero y administrador, quien celebrará y ejecutará todos los actos jurídicos necesarios para lograr la finalidad de la relación contractual generada entre las partes.

Ahora bien, en el sector público esta figura no está habilitada de manera genérica. La fiducia pública y el encargo fiduciario se suscriben con el objetivo de administrar bienes o recursos que respaldan procesos contractuales realizados por la entidad pública, y de realizar los pagos que se deriven de dichos procesos; no implican transferencia de dominio de los bienes o recursos que se entregan a la fiducia, ni se constituye en patrimonio autónomo. Los actos o contratos que se celebren y se paguen con recursos administrados por la fiducia cumplirán con todas las disposiciones presupuestales a que esté sujeto el Fideicomitente (entidad pública)³⁸. Sin embargo, esta ha sido autorizada de manera expresa y para casos puntuales por el legislador³⁹; circunstancias en virtud de las cuales los bienes salen del patrimonio del fideicomitente, para garantizar el cumplimiento de la finalidad pretendida en el contrato de fiducia mercantil, y, en este sentido, sólo se pueden destinar a dicha finalidad, conforme a la habilitación expresa de la norma que dispone la creación del patrimonio autónomo.

El uso de los patrimonios autónomos permite poner en marcha programas y proyectos donde la provisión directa por parte del Estado y su gestión presupuestal puede resultar más costosa. Los recursos públicos previstos en la celebración de este tipo de contratos solamente se pueden destinar a garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos por la norma que crea el respectivo patrimonio autónomo.

La configuración del patrimonio autónomo no modifica la naturaleza pública de los recursos ejecutados; por lo tanto, los contratos suscritos por patrimonios autónomos son contratos estatales, y por ende el manejo de los recursos públicos

³⁷ Consejo de Estado, sentencia 25000-23-27-000-2011-00053-01(19972).

³⁸ Concepto 1-2019.004768 del 6 de febrero del 2019 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

³⁹ Al respecto puede consultarse la Tabla 1 *Excepciones a la prohibición para la constitución de fiducia pública en Colombia* de González (2019).

transferidos mediante esta figura está sometido al control fiscal. Ello también significa que la gestión de recursos públicos a través de patrimonios autónomos forma parte de la evaluación de resultados, así como del análisis de eficiencia y la rendición de cuentas propias del sistema presupuestal colombiano: los actos o contratos que se celebren y se paguen con recursos administrados por la fiducia cumplirán con todas las disposiciones presupuestales a que esté sujeto el Fideicomitente (entidad pública)⁴⁰.

3.5. Gasto tributario

Los gastos tributarios (GT) son disposiciones especiales del estatuto tributario creadas para beneficiar actividades o grupos específicos de contribuyentes, mediante exclusiones, exenciones, descuentos, deducciones, tarifas preferenciales y/o aplazamientos de las obligaciones tributarias (Sammartino & Toder, 2020). Los GT implican pérdidas de ingresos fiscales derivadas de disposiciones especiales adoptadas en las leyes tributarias. Se llaman así porque generalmente cumplen la misma función que los programas de gasto directo a pesar de operar como reducciones de impuestos (Sammartino & Toder, 2020) . Son alternativas a los programas o regulaciones de gasto directo para alcanzar objetivos explícitos de política pública, como, por ejemplo, subsidiar el consumo de bienes o servicios e incentivar la inversión y la generación de empleo.

El concepto de GT nació en la década de los sesenta en Alemania y Estados Unidos. Estos países fueron pioneros en elaborar presupuestos de GT para revelar a la opinión pública los efectos de este tipo de intervención estatal, de forma similar a como se rinde cuentas sobre el gasto directo. Luego de ello, durante los años ochenta, esta práctica se institucionalizó por parte de la OCDE. En 1998, el Fondo Monetario Internacional (FMI) alertó, a nivel orbital, sobre la importancia de su análisis mediante el Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal (Villela, Lemgruber, & Jorratt, 2009).

El artículo 363 de la Constitución Política establece la eficiencia como un principio del sistema tributario, y principio orientador de la política tributaria, y, a su vez, la política tributaria es un componente de la financiación del gasto público. En este sentido, el GT forma parte del análisis de la eficiencia del gasto público, en la medida que corresponde a una asignación de gasto con objetivos de política pública específicos, pero por vía del ingreso. En desarrollo de este mandato constitucional, el artículo 1 de la Ley 819 de 2003 ordena incluir en el MFMP una estimación del gasto tributario, y el artículo 7 de la misma norma establece la

⁴⁰ Concepto 1-2019.004768 del 6 de febrero del 2019 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

obligación de analizar el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que otorgue beneficios tributarios. Este tipo de análisis deberá hacerse explícito en un informe específico, el cual debe ser publicado en la Gaceta del Congreso y ser compatible con el MFMP.

Los GT pueden ser más eficientes que los programas de gasto público si permiten lograr objetivos de política pública similares, pero con costos administrativos comparativamente menores. Los GT tienden a estar sometidos a menores controles que los programas directos de gasto, lo que puede incentivar su uso excesivo en detrimento de la asignación eficiente de recursos públicos. Es por ello por lo que la medición de los GT permite obtener una perspectiva completa de los gastos públicos (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021).

Los GT también pueden tener costos superiores a los beneficios sociales y económicos que generan, situación que puede llevar a pérdidas de eficiencia en la asignación de recursos públicos, crear oportunidades de evasión y elusión. Al originar costos fiscales y costos de oportunidad y al incidir sobre la asignación de recursos públicos escasos, los GT deben evaluarse igual que los gastos directos. Sobre el particular, un estudio del BID sobre la eficiencia del gasto público en América Latina señala que "los gastos tributarios constituyen la partida más ineficiente en la agenda de los subsidios estatales" (Izquierdo, Pessino, & Vuletin, 2018, pág. 68).

Uno de los riesgos de los GT es que pueden ampliar las brechas de desigualdad social. Esto debido a que sus beneficios suelen ser mejor aprovechados por individuos, hogares y empresas de mayores ingresos y no por toda la sociedad de manera homogénea. Los agentes económicos de mayores ingresos están en capacidad de obtener mayores beneficios de algunos GT debido a que disponen de ingresos gravables superiores al resto de la población para aprovechar a su favor este tipo de disposiciones (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021).

4. DIAGNÓSTICO

Las condiciones de la gestión presupuestal del PGN generan un límite a la eficiencia del gasto público del gobierno nacional. En la medida que las inflexibilidades restringen las decisiones de asignación de gasto, respecto a las metas sectoriales y los beneficiarios de programas sociales; hay división en el seguimiento a la ejecución de recursos; y, se da la evaluación no integrada de los resultados alcanzados mediante erogaciones directas y gastos tributarios. Como consecuencia, el gasto público no necesariamente refleja integradamente el cumplimiento efectivo de los fines sociales del estado, por limitaciones al reflejar en

el presupuesto anual la priorización de necesidades, los retrasos en la ejecución y división en el reporte del uso de recursos públicos.

Esta problemática se explica por falencias a lo largo de todas las etapas del ciclo presupuestal. Desde el enfoque metodológico adoptado, estas causas se pueden agrupar en tres ejes problemáticos: (i) la ineficiente asignación del gasto público; (ii) la segmentación de la información y del seguimiento a la ejecución presupuestal, y (iii) la incompleta evaluación del gasto público directo e indirecto. A continuación, se presentan y desarrollan los mencionados ejes problemáticos, así como los elementos que los componen y dimensionan.

4.1. Limitación en la asignación del gasto público

El proceso de asignación del gasto público impide que el gobierno nacional refleje las prioridades de política pública en los presupuestos anuales y las proyecciones de gasto de mediano plazo. Esto se explica por: (i) la alta inflexibilidad del gasto público; y (ii) la falta de articulación entre la planeación y el MGMP.

4.1.1. Alta inflexibilidad del gasto público del PGN

Actualmente, la restricción que representan las inflexibilidades es considerable respecto al total del PGN. Durante el periodo 2010-2021 las inflexibilidades del gasto representaron en promedio 90,2 % del PGN total sin servicio de la deuda pública y para 2021 se estiman en 90,9 % (Tabla 1). Entre los componentes que generan mayores rigideces en la estructura de gasto de la Nación, se encuentran las transferencias destinadas al Sistema General de Participaciones (SGP)⁴¹, las pensiones y el sistema General de Seguridad Social en Salud. También sobresalen, los gastos de personal, las destinaciones específicas de Ley, los recursos administrados a través de Fondos Especiales, contribuciones parafiscales y establecimientos (Tabla 1). En lo relativo a los gastos de inversión de la nación, las mayores inflexibilidades corresponden a las vigencias futuras que, en promedio, significaron 28,60 % del presupuesto de inversión programado durante el periodo 2010-2021.

Tabla 1. Estimación de inflexibilidades del gasto del PGN 2010-2021

(billones de pesos corrientes)

Tipo de gasto /Cuenta	2010	2015	2020	2021	Promedio 2010-2020
Funcionamiento	84,2	114,5	211,8	213,9	131,3
Gasto de personal	15,8	24,6	33,0	35,9	25,4

⁴¹ Artículo 357 de la Constitución Política, Ley 715 de 2001.

Tipo de gasto /Cuenta	2010	2015	2020	2021	Promedio 2010-2020
Transferencias	61,7	80,4	166,9	163,1	96,0
Otros	6,7	9,5	11,9	14,9	9,9
Servicio de la deuda	39,9	47,0	53,6	70,5	47,1
Inversión	25,7	46,1	43,8	59,5	41,3
Total PGN	149,8	207,6	309,2	343,9	219,7
Total PGN sin deuda	109,9	160,6	255,6	273,4	172,7
Componente inflexible	88,4	150,4	246,7	248,5	158,0
Principales inflexibilidades	65,0	89,5	150,2	159,9	102,6
SGP	23,6	30,6	43,8	47,7	33,5
Pensiones	22,1	27,8	44,6	44,3	31,2
Gasto de Personal	15,0	23,1	31,1	33,7	23,9
Sistema General de Seguridad Social en Salud	0,0	0,0	19,9	21,5	5,8
Universidades	2,0	2,6	3,8	4,0	2,8
Subsidios Eléctricos y Gas	0,4	1,5	1,7	2,7	1,6
Familias y jóvenes	1,9	2,8	2,2	2,4	2,1
Subsidios de vivienda	0,0	0,0	1,6	2,2	0,8
Víctimas ^(a)	0,0	1,0	1,5	1,3	1,0
Fondos especiales y contribuciones parafiscales	10,1	21,4	54,6	39,1	20,1
Establecimientos públicos	12,6	12,3	14,8	18,3	13,8
Rentas de destinación específica	0,7	11,0	14,5	15,1	9,6
Vigencias futuras (inversión) ^(b)	0,0	16,2	12,6	16,1	11,8
Porcentaje inflexible PGN	80,4 %	93,6 %	96,5 %	90,9 %	90,2 %

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022).

^(a) No Incluye recursos SGP ni régimen subsidiado.

^(b) Para el año 2012 se realizó la transición de las Vigencias Futuras en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

Las inflexibilidades presupuestales impiden ajustar la magnitud y composición del presupuesto a las variaciones propias de la actividad económica y de los programas de gobierno. Esto ocasiona presiones permanentes de déficit y endeudamiento, y consecuentemente, pone en riesgo la estabilidad macroeconómica y la asignación eficiente del gasto. De acuerdo con las conclusiones de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, la rigidez presupuestal le ha restado margen de maniobra al Gobierno para administrar el gasto (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2017). De hecho, Echeverry et al. (2004) destacan

que, al existir un alto porcentaje de gastos predeterminado, se compromete la capacidad de los gobernantes para ejecutar los planes de gobierno con los que son elegidos.

El margen de maniobra para efectuar modificaciones en los gastos asociados a las inflexibilidades es limitado. Dada la naturaleza de los gastos asociados a las inflexibilidades, algunas de ellas requieren reformas estructurales para su ajuste, los cuales deben surtir su proceso en el Congreso de la República. Este CONPES abordará el diagnóstico y líneas de acción para las inflexibilidades donde se pueden genera propuestas de corto y mediano plazo el marco normativo vigente: las rentas de destinación específica y las vigencias futuras.

Inflexibilidades derivadas de rentas con destinación específica

Las rentas de destinación específica tienden a ser permanentes. A pesar de que el Decreto 1068 de 2015 establece que la creación de las rentas de destinación debe precisar sus objetivos y su temporalidad, de tal modo que sea posible evitar su permanencia en el ordenamiento legal sin una adecuada justificación, desde el momento de su creación se han vinculado a componentes del gasto social. Lo anterior, de facto, les ha dado carácter de permanentes en la legislación nacional, aunque sea al margen de un adecuado control y evaluación sobre el cumplimiento de sus objetivos.

Las rentas de destinación específica restringen especialmente la asignación de gasto de inversión. En el periodo comprendido entre 2010 y 2021, las rentas de destinación específica explicaron, en promedio, el 27,8 % del PGN de inversión. En este grupo, sobresale la destinación del impuesto de renta creada para atender el pago de las contribuciones parafiscales del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y otros sectores⁴². Se estima

⁴² El artículo 24 de la Ley 1607 de 2012 Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, denominado *Destinación específica*, indica que:

A partir del momento en que el Gobierno Nacional implemente el sistema de retenciones en la fuente para el recaudo del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) y, en todo caso antes del 1º de julio de 2013, el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) de que trata el artículo 20 de la presente ley se destinará a la financiación de los programas de inversión social orientada prioritariamente a beneficiar a la población usuaria más necesitada, y que estén a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

A partir del 1º de enero de 2014, el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) se destinará en la forma aquí señalada a la financiación del Sistema de Seguridad Social en inversión social, garantizando el monto equivalente al que aportaban los empleadores a título de contribución parafiscal para los mismos fines por cada empleado a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley. Los

que en 2022 el recaudo del impuesto de renta de personas jurídicas que sustituyó al Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) ascienda a 13,2 billones de pesos, es decir 18,9 % del total del presupuesto de inversión programado para dicha vigencia; de los cuales 6,5 billones serán destinados al aseguramiento en salud, y los 7 billones restantes a los demás componentes determinados por la Ley.

Tabla 2. Destinación específica del impuesto de renta

(billones de pesos corrientes)

Destinación específica	Recursos del impuesto de renta	Recursos cierre garantía	Total recursos
Aseguramiento en Salud	6.467		6.467
ICBF	3.233	195	3.429
SENA	2.058		2.058
Asistencia Primera Infancia	588		588
Educación Superior	882		882
Total	13.227	195	14.422

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022).

El mensaje presidencial que, por mandato legal, acompaña el proyecto de ley anual del PGN, incluye una serie de rentas de destinación específica que tienen establecido un uso inmodificable al momento de tomar decisiones de asignación de gasto público. La Tabla 3 presenta el listado de rentas que actualmente son presentadas. En este se evidencia que, para 2022 existen 11 tributos, o parte de ellos, que tienen establecido un uso inmodificable. Adicionalmente, se encuentran otras rentas de destinación específica de menor cuantía en la inversión, como es el Impuesto al Valor Agregado (IVA) para Programas de inversión social y Atención a Desplazados y el Impuesto al carbono.

Tabla 3. Rentas de destinación específica

(miles de millones de pesos corrientes)

recursos que financian el Sistema de Seguridad Social en Salud se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y serán transferidos mensualmente al Fosyga, entendiéndose así ejecutados. Del ocho por ciento (8 %) de la tarifa del impuesto al que se refiere el artículo 21 de la presente ley, 2.2 puntos se destinarán al ICBF, 1.4 puntos al SENA y 4.4 puntos al Sistema de Seguridad Social en Salud. Ley 1819 de 2016 (Artículo 102). 2.2 puntos se destinarán al ICBF, 1.4 puntos al SENA, 4.4 puntos al Sistema de Seguridad Social en Salud, 0.4 puntos se destinarán a financiar programas de atención a la primera infancia, 0,6 puntos a financiar las instituciones de educación superior públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y/o para financiar créditos beca a través del Ictetex. (Ley 1607 de 2012)

Renta y destino	Base legal	Concepto	Apropiación 2021	Proyecto 2022
Impuesto de Timbre para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)	Artículo 2 de la Ley 549 de 1999	Destina el 70 % del aforo presupuestal del impuesto del Timbre para el FONPET	29	45
Cesión IVA antiguos Intendencias y Comisarias	Artículos 2 y 3 de la Ley 12 de 1986	Destina el 0,5 % del producto anual del IVA para las antiguas Intendencias y Comisarias	186	195
IVA para Programas de prevención y Atención Desplazados	Artículo 108 de la Ley 633 de 2000	Destina el 10 % del recaudo del punto adicional del IVA para financiar gastos de los programas de prevención y atención del desplazamiento forzado	248	260
IVA para Programas de Inversión Social	Artículo 113 de la Ley 633 de 2000	Destina el 20 % del recaudo adicional del IVA al pasar de 15 % al 16 % para ser invertido en programas de Inversión Social	497	520
Impuestos servicios telefonía, datos y navegación móvil	Artículo 16 de la Ley 1819 de 2016	Destina el impuesto de 4 % a inversión social, así:	83	59
		El 70 % para Deporte. Estos recursos serán presupuestados en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Ministerio del Deporte).	58	41
		El 30 % para Cultura. Estos recursos serán presupuestados en el Ministerio de Cultura.	25	18
Impuestos Nacionales para San Andrés y Providencia	Ley 1 de 1972 y Decreto 1601 de 1983	Destina los impuestos establecidos de carácter nacional, intendencia y municipal para la isla de San Andrés con	117	87

Renta y destino	Base legal	Concepto	Apropiación 2021	Proyecto 2022
		excepción de los establecidos para el municipio de Providencia que serán percibidos por él.		
Impuesto al Turismo para recreación y aprovechamiento del tiempo libre	Artículo 4 de la Ley 1101 de 2006	Destina el recaudo del impuesto de ingreso de extranjeros al país en medios de transporte aéreo de tráfico internacional, a la promoción, y competitividad para fomentar la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política.	105	116
Impuesto al Carbono	Artículos 221 y 223 de la Ley 1819 de 2016	Gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados con fines energéticos, siempre que sean usados para combustión. A partir del año gravable 2017, del recaudo del IVA un (1) punto se destinará así: a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del	276	349
Financiación Sistema General de Seguridad Social en Salud y Educación	Artículo 184 de la Ley 1819 de 2016	aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud. B) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El 40 % de este recaudo se	2.484	2.598

Renta y destino	Base legal	Concepto	Apropiación 2021	Proyecto 2022
		destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.		
Cooperativas para Educación Superior Pública	Artículo 142 de la Ley 1819 de 2016	La tributación sobre la renta de que trata este artículo se destinará a la financiación de la educación superior pública, el 20 % en forma directa.	29	99
Impuesto de Renta y Complementario	Artículo 102 de la Ley 1819 de 2016	1. 2.2 puntos se destinarán al ICBF. 2. 1.4 puntos al SENA. 3. 4.4 puntos al Sistema de Seguridad Social en Salud. 4. 0.4 puntos se destinarán a financiar programas a atención a la primera infancia. 5. 0.6 puntos a financiar las instituciones de educación superior públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y/o para financiar créditos beca a través del Icetex.	11.082	13.227
Total			15.136	17.554

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022).

La medición que actualmente se hace a las rentas de destinación específica, omite la evaluación de los resultados esperados de estas medidas tributarias. Actualmente en el mensaje presidencial se incluyen algunas conclusiones generales sobre su comportamiento y los recursos apropiados. Sin embargo, no se conoce el avance en la consecución de los objetivos de política pública alcanzados con estos recursos para determinar la efectividad de este gasto. De manera que el gobierno no cuenta con información suficiente para determinar la pertinencia de mantener la destinación específica y para vincular este análisis a las

asignaciones presupuestales para maximizar el impacto generado por este instrumento.

Inflexibilidades derivadas de vigencias futuras (VF)

El uso del instrumento de VF ha aumentado de manera significativa en los últimos años, generando presión fiscal sobre el gasto futuro. Este incremento se relaciona, principalmente, con decisiones de política pública de impulsar la realización de megaproyectos de inversión dirigidos a mejorar la competitividad del país en materia de infraestructura, especialmente en relación con la red vial nacional y la movilidad urbana. De acuerdo con la información de la Tabla 4, 81,5 % de las VF autorizadas para el periodo 2023 a 2048 están orientadas al sector Transporte, destacándose en este grupo las correspondientes a contratos de Asociaciones Público-Privadas (APP)⁴³, que representan 60,4 % del total autorizado. El segundo sector más representativo es Vivienda, Ciudad y Territorio con 7,9 % del total, siendo los subsidios de vivienda los gastos más representativos. Esta situación obliga a mejorar la eficiencia en el uso de los espacios de gasto disponibles para financiar nuevas inversiones, especialmente en el sector transporte.

Tabla 5. Vigencias futuras autorizadas por sectores del PGN 2023-2048^(a)

(miles de millones de pesos de 2022)

Sector	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029-2048	Totales	%
Transporte	7.135	7.891	7.918	7.517	7.650	7.359	57.605	103.075	81,5
Vivienda, Ciudad y Territorio	2.412	2.539	2.366	1.115	865	464	201	9.962	7,9
Educación	1.427	1.096	629	345	49	0	0	3.546	2,8
Hacienda	620	701	763	757	180	174	167	3.362	2,7
Planeación	721	790	164	0	0	0	0	1.675	1,3
Tecnologías de la información y las comunicaciones	231	176	183	191	199	208	217	1.405	1,1
Fiscalía	0	48	48	48	48	48	808	1.046	0,8
Otros	758	700	430	233	234	0	0	2.354	1,9
Total general	13.304	13.941	12.500	10.204	9.225	8.252	58.999	126.425	100
Participación relativa	10,5	11,0	9,9	8,1	7,3	6,5	46,7	100,0	
% PIB 2022	1,0	1,1	1,0	0,8	0,7	0,6	4,6	9,8	

⁴³ Artículo 26 de la Ley 1508 de 2012.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022).

^(a) Cifras con corte a 28 de febrero de 2022.

La solicitud de las autorizaciones de gasto con cargo a vigencias futuras, aún cuando se alinean con los cupos de gasto previstos en el MFMP y el MGMP, no necesariamente se orientan al cumplimiento de metas sectoriales priorizadas con los objetivos del PND. Esto ha llevado, entre otras cosas, a un limitado margen de acción de diferentes entidades que deben garantizar parte de su presupuesto para los compromisos presupuestales garantizados bajo este instrumento antes que sobre otras de las necesidades priorizadas.

Una de las razones para el crecimiento reciente de los compromisos de gasto contraídos mediante VF, es la necesidad de las entidades de garantizar recursos plurianuales, ante la rigidez del sistema presupuestal (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2017).

4.1.2. Débil articulación entre los instrumentos de planeación de política y las metas fiscales mediante el MGMP

El MGMP afronta el doble reto de consolidarse como un nexo entre la programación presupuestal y el cumplimiento de la regla fiscal y de apoyar una mejora continua en la eficiencia del gasto. Este instrumento se debe fortalecer acorde con los objetivos de la Ley 2155 de 2021 que resalta la importancia de fortalecer los techos de gasto del MGMP como referentes de disciplina fiscal sectorial, capaces de integrar nuevos proyectos de inversión con los compromisos de gastos previamente adquiridos y las posibilidades reales de financiación del GNC.

En el ejercicio de construcción del MGMP, en los últimos años se ha venido evidenciando que la brecha entre las solicitudes de recursos realizadas por los sectores vs. el techo presupuestal se ha aumentado, tal como lo muestra el gráfico a continuación. Esto evidencia que los sectores, en sus solicitudes, han ido aumentando sus necesidades en contra de la senda fiscal que se ha dispuesto para el gasto.

Actualmente el proceso de elaboración del MGMP no refleja la armonización entre la solicitud de recursos sectoriales y los techos indicativos de este instrumento. Las mesas sectoriales de gasto y las Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo (PMP) se han constituido como requerimientos formales, para la elaboración del MGMP, pero no necesariamente en un mecanismo estratégico de priorización de las metas sectoriales en el mediano plazo. Además., en los últimos años se ha venido evidenciando que la brecha entre las solicitudes de recursos realizadas por

los sectores vs. el techo presupuestal se ha aumentado, tal como lo muestra el gráfico a continuación. Este contexto, el MGMP no refleja la articulación de las pretensiones sectoriales de gasto con los espacios fiscales derivados del cumplimiento de las metas fiscales, con miras a fortalecer la priorización de inversiones dada la restricción presupuestal de mediano plazo.

Gráfico 3. Comparativo entre solicitud de recursos y techos indicativos del MGMP en inversión

Fuente: DNP (2022).

La elaboración del MGMP considera prioritariamente criterios de política fiscal. Esto se configura como una de las causas por las cuales en su construcción no se toma de referencia las demandas de recursos basadas en presiones sociales acumuladas que exigen la revisión de prioridades de la agenda pública. Igualmente, no contempla las falencias en *mantenimiento* de inversiones públicas que se impulsan y entregan sin garantía plena de recursos para sostener su operación en el tiempo. A mediano plazo, este escenario se traduce en aumento de gastos operativos del Estado que restringen nuevas inversiones físicas y sociales.

En consecuencia, la determinación de los techos de gasto sectoriales restringen la asignación estratégica de recursos. Lo cual: (i) impide reducir gastos operacionales, acorde con las metas anuales de austeridad; (ii) omite la definición de prioridades en función de evaluaciones de resultados; (iii) generar economías de escala en la asignación de recursos entre nuevos programas y programas ya existentes, de acuerdo con el seguimiento de la ejecución presupuestal y el cumplimiento de metas indicativas incluidas (Izquierdo, Pessino, & Vuletin, 2018) en los planes de desarrollo, los planes sectoriales de políticas públicas y los planes anuales de acción de las entidades públicas, y (iv) evitar duplicar gastos y atomizar recursos entre múltiples iniciativas.

Por último, existe una débil relación entre el MGMP y otros instrumentos de planeación sectorial. La desarticulación de estos instrumentos, tanto anuales como plurianuales, debilitan el seguimiento al cumplimiento de metas de política pública, que, si bien se realiza, pueden no hacerse explícitas tanto en las discusiones de participación y priorización de asignaciones como en la documentación generada en el marco del proceso de actualización del MGMP cada año.

4.2. Segmentación de la información y del seguimiento a la ejecución presupuestal

A pesar de los avances en la búsqueda de la eficiencia en la administración de los recursos públicos, en términos presupuestales y financieros, persiste la segmentación de recursos por tipo de gasto y modo de ejecución. Las principales causas son: (i) el limitado seguimiento al avance físico y financiero de los recursos ejecutados mediante patrimonios autónomos y dispersa regulación, y (ii) la incompleta identificación de la información en los distintos clasificadores presupuestales para el ciclo presupuestal.

4.2.1. Limitado seguimiento al avance físico y financiero de los recursos ejecutados mediante patrimonios autónomos y dispersa regulación

El uso de entidades fiduciarias y patrimonios autónomos en el sector público, como mecanismo para la gestión presupuestal es debatido. La Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017) señala que mecanismos financieros como las fiducias y sus patrimonios autónomos, al permitir al fiduciario ejecutar recursos excediendo una vigencia fiscal determinada, no se ciñen de manera integral a los principios presupuestales de anualidad⁴⁴ y unidad de caja⁴⁵, limitando la capacidad de maniobra del Gobierno nacional de utilizar los recursos amparados en este instrumento para llevar a cabo otro tipo de inversiones.

Los saldos de recursos públicos en fiducias vienen en aumento desde 2016. De acuerdo con las cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentadas en el Gráfico 4, estos recursos pasaron de 1,2 billones en 2016 a 10,7 billones en 2020. Este crecimiento resalta la importancia de robustecer el seguimiento y análisis sobre la eficiencia inherente al uso de estos recursos, para evitar que los dineros públicos queden atrapados en este tipo de instrumentos financieros sin cumplir de manera efectiva el objeto de su apropiación presupuestal.

Gráfico 4. Saldos de recursos de fiducias en sus tesorerías
(cifras en miles de millones de pesos corrientes)

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

⁴⁴ Según el artículo 14 del EOP, el principio de anualidad establece que:

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

(Decreto 111 de 1196, artículo 14).

Por lo tanto, la elaboración del PGN está sujeto al MFMP vigente y deben ejecutarse entre el periodo de la vigencia fiscal respectiva.

⁴⁵ Según el artículo 16 del EOT, el principio de unidad de caja establece que "con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación" (Decreto 111 de 1196, artículo 16)

Aun cuando existe una alta participación de la ejecución mediante estos mecanismos, hay un débil seguimiento a su avance físico y financiero. Dadas las particularidades de esta figura, es preciso tener en cuenta la disparidad existente entre el momento del registro presupuestal y contable y el de causación económica del gasto, pues ello dificulta determinar con certeza si dicho esfuerzo fiscal se ve traducido en el cumplimiento de las finalidades establecidas en el acto constitutivo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020). Así, se señala que:

Las fiducias han sido utilizadas como un instrumento de ejecución de gasto público (principalmente proyectos de inversión) que típicamente requieren para su ejecución más de una vigencia fiscal. Presupuestalmente debe ejecutarse el gasto en desarrollo de las apropiaciones con cargo a las cuales se celebran compromisos, para posteriormente registrar la obligación de pago por dichos compromisos cuando se cuenta con la entrega a satisfacción de los bienes y servicios pactados o se cumplen las condiciones legales previstas para su respectivo registro, y así luego proceder al pago de dichas obligaciones.

En este sentido, algunas apropiaciones presupuestales se entienden presupuestalmente ejecutadas con el giro de los recursos a fiducias, para que las mismas cumplan con las condiciones contractuales acordadas, independientemente que se entregue posteriormente el bien o servicio a satisfacción, en que los recursos en la fiducia serán efectivamente entregados al proveedor respectivo. Lo anterior se da como resultado de que los contratos suscritos con dicha figura suponen el giro de recursos sobre la base de recepción de bienes y servicios en vigencias fiscales posteriores.

(Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020, pág. 3)

Actualmente no se conoce con certeza el estado de las inversiones amparadas bajo los patrimonios autónomos. Si bien el gobierno asegura el seguimiento financiero a los recursos, el seguimiento del avance físico de los bienes y servicios contratados presenta oportunidades de mejora, que impiden conocer la efectividad del gasto incurrido mediante este instrumento.

La persistencia de remanentes financieros sin ejecución en patrimonios autónomos tiende a incrementar las necesidades de financiamiento gubernamental sin que ello signifique la entrega efectiva de bienes y servicios a la sociedad. De allí la importancia de evitar que el uso de mecanismos fiduciarios favorezca una continua financiación del rezago presupuestal⁴⁶, capaz de generar presiones tributarias o de endeudamiento desproporcionadas frente a los bienes y

⁴⁶ El EOP establece como principio presupuestal la anualidad, indicando que el año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Artículos 12 y 14 del Decreto Ley 111 de 1996); esto implica minimizar el rezago presupuestal.

servicios que ofrece el Estado a la sociedad. Este tipo de situaciones tendería a debilitar la capacidad estatal para preservar su sostenibilidad fiscal, al reducir su margen de maniobra para cubrir gastos recurrentes con ingresos permanentes. En efecto, una acumulación permanente de reservas presupuestales y cuentas por pagar⁴⁷ puede evidenciar fallas sistémicas en la planeación y ejecución presupuestal, ajenas al uso eficiente de los recursos públicos.

Adicionalmente, la reglamentación existente en torno **a la gestión de patrimonios autónomos no está unificada**. A la fecha, la reglamentación existente se ha incorporado como un tema transversal en diferentes aspectos que los hacen particulares, pero la regulación no está consolidada para aquellos casos en los que existen condiciones equivalentes de gestión. Por lo anterior, no existen criterios claros sobre las condiciones de suscripción, ejecución, seguimiento y rendición de cuentas de la constitución de patrimonios autónomos hechos en cumplimiento de mandatos legales expresos

Un número significativo de medidas de regulación se encuentran dispersas en el Decreto 1068 de 2015⁴⁸, lo cual dificulta su comprensión, aplicación y el seguimiento de su cumplimiento. Es así como se encuentran medidas de este tipo respecto a: (i) Central de Inversiones SA (CISA), en el artículo 1.2.2.6; (II) Fiduciaria la Previsora S.A, en el artículo 1.2.2.8; (iii) la administración de títulos de deuda, en el artículo 2.2.1.3.2.6; (iv) el Fondo de contingencias contractuales, en el artículo 2.4.1.9.; (v) la administración de bienes por el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) en el artículo 2.5.5.1.; (v) medidas correctivas en procesos de seguimiento al SGP, en el artículo 2.6.3.4.2.; (vi) el pasivo pensional del sector salud con recursos del FONPET, en el artículo 2.12.3.1.1.; (vii) el acceso a mecanismos de liquidez con cargo a recursos del FRECH, en el artículo 2.10.1.6.1; (viii) el Fondo de liquidez para cooperativas de ahorro y crédito; (ix) cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, fondos de empleados y asociaciones mutuales, en el artículo 2.11.7.2.1; (x) la responsabilidad de las entidades territoriales y las instituciones hospitalarias, en el artículo 2.12.4.4.7.; (xi) las disposiciones específicas al fondo para el desarrollo del Plan Todos Somos Pazcífico, en el artículo 2.15.1; (xii) el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (FONDES), en el artículo 2.19.1; (xiii) el Fondo DIAN para Colombia, en el artículo 2.20.1, y (xiv) el Fondo de fuentes alternativas de pago para el desarrollo de infraestructura (FIP) (Artículo 2.24.1).

⁴⁷ Las reservas presupuestales corresponden a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos (Artículo 2.8.1.7.3.1. del Decreto 1068 de 2015).

⁴⁸ el artículo 2.3.4.5.1 del Decreto 1949 de 2015 incluye disposiciones sobre el manejo del fondo cuenta para atender los pasivos pensionales del sector hotelero (FONTUR).

4.2.2. Incompleta identificación de la información en los distintos clasificadores presupuestales para el ciclo presupuestal

En Colombia existen diferentes tipos de clasificación presupuestal según la necesidad de información que se requiera; sin embargo, la adopción de los clasificadores no es uniforme para todo el PGN. Respecto a lo establecido por el Decreto 412 de 2018, que modifica el Decreto 1068 de 2015, y la Resolución 042 de 2019⁴⁹ del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, están pendientes de adopción completa el clasificador programático, el clasificador por objeto de gasto y el clasificador geográfico. Si bien el trabajo desarrollado ha propendido por garantizar la coherencia y compatibilidad entre ellos, se requiere institucionalizar esta asociación desde el punto de vista conceptual y operativo.

Para efectos de conocer la materialización de los recursos públicos en resultados concretos, toma especial relevancia las limitaciones en la aplicación del clasificador programático del gasto. Para el caso del PGN, la clasificación programática y la metodología de PoR hoy solo es aplicada a los gastos de inversión; es decir que menos del 50% del total del PGN utiliza este clasificador. La fragmentación en materia presupuestal, derivada de la división entre los gastos de funcionamiento e inversión, donde esta última al asociarse a proyectos sigue el mandato constitucional de agregarse por programas, marca la división de metodologías sobre su manejo y sobre los clasificadores aplicables a cada tipo de gasto, en las etapas de programación, ejecución y seguimiento presupuestal.

Por otro lado, aún es necesario avanzar en consolidar la metodología y aplicación de la articulación de estos clasificadores a todo el gasto público. La adopción de los nuevos clasificadores presupuestales requiere su integración e interrelación mediante la llave presupuestal, para suplir las necesidades de datos de los usuarios estratégicos de estos datos. Sin embargo, esta integración aún está en mora por parte del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.

La ausencia de una llave presupuestal actualizada restringe la capacidad de presentar de manera oportuna y pormenorizada la información de ejecución del PGN. En la medida que no se cuenta con la totalidad de las condiciones para enriquecer el análisis sobre el uso de los recursos públicos, sus asignaciones y ejecución, esto genera un aumento de costos transaccionales para la generación de información integral, en términos de disponibilidad, cruce de cifras y personalización de las salidas.

⁴⁹ Por la cual se establece el Catálogo de Clasificación Presupuestal y se dictan otras disposiciones para su administración.

4.3. Incompleta evaluación del gasto público directo e indirecto

4.3.1. Falta de evaluación integral del gasto público y articulación de instrumentos con esta finalidad

La evaluación del gasto en el país se ha centrado en los programas y proyectos que conforman los gastos de inversión, derivado de la diferenciación constitucional entre el PND, el servicio de la deuda pública y los gastos de funcionamiento de la administración⁵⁰. Son escasos los nexos entre las evaluaciones del gasto público relacionadas con los proyectos de inversión que incluyan las erogaciones de funcionamiento y el servicio de la deuda pública, que forman parte de la operatividad y el financiamiento de este tipo de inversiones.

En relación con los gastos de funcionamiento, también es escasa la evaluación de sus resultados y la integración de estas con el análisis de la eficiencia del gasto público en su conjunto. A pesar de los avances del Departamento Administrativo de la Función Pública a través del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), no existen indicadores de gestión institucional para abordar aspectos más amplios de eficiencia del gasto de funcionamiento, dentro de la visión estratégica, que, por mandato legal, deben tener el MFMP y el MGMP. Asimismo, en los esfuerzos del DNP de adelantar evaluaciones sectoriales del gasto, no se aborda con tanta profundidad este tipo de erogaciones propias del gasto de funcionamiento.

A la fecha no se publican como parte del MFMP los indicadores de gestión y de resultado requeridos por la Ley 819 de 2003 sobre los objetivos, planes y programas del presupuesto⁵¹. La Ley prevé indicadores integrales de evaluación del gasto en su conjunto, que complementen y enriquezcan la visión que ofrecen los indicadores de gestión institucional, sostenibilidad de la deuda pública y de la política fiscal.

Ahora bien, por otra parte, los instrumentos de política diseñados para evaluar el gasto público funcionan de manera desarticulada. Aunque los resultados que proporcionan los sistemas de seguimiento y evaluación al gasto público, tales

⁵⁰ El artículo 346 de la Constitución Política de Colombia indica que:

En la Ley de Apropiações no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

(Constitución Política, 1992)

⁵¹ La Ley 819 de 2003 establece el MFMP como instrumento que contiene proyecciones a 10 años y ordena, entre otros aspectos, que en su contenido se debe contar con:

i) En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.

(Ley 819 de 2003)

como Sinergia, EPICO y ArCO son relevantes, no se integran como insumo para la toma de decisiones relacionadas con la asignación de recursos. Con fundamento en las normas señaladas, estos sistemas se mantienen en funcionamiento; sin embargo, sus resultados no se analizan de manera articulada.

Por último, la evidencia sobre el uso de los recursos públicos, generada en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.8.1.3.3 del Decreto 1068 de 2015, no es vinculante en el proceso de asignación presupuestal. Esta circunstancia genera barreras para promover la eficiencia asignativa del gasto ya que puede estarse fomentando, mediante la inversión, programas o intervenciones para los que la evidencia ha demostrado que no generan los retornos esperados.

4.3.2. Falta de evaluación del gasto tributario

Los datos disponibles sugieren que Colombia es el país latinoamericano que en la actualidad más utiliza el GT como herramienta de política pública. Estimaciones revisadas por la CBT revelan que en 2019 el monto del GT ascendió en Colombia a 6,5 del PIB, alrededor de 3 puntos porcentuales del PIB superior al promedio de América Latina estimado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En cuanto a las cifras que se manejan mediante este tipo de gasto, el monto del GT colombiano representó en 2019 alrededor del 25,6 de las asignaciones totales del PGN y 1,6 veces las asignaciones de inversión allí incluidas; cifra superior al 15 que este tipo de gasto representó, en promedio, en los presupuestos de los gobiernos centrales de América Latina, de acuerdo con cifras de la CEPAL. Con base en estos datos, el Informe de la CBT destaca que:

Colombia ha desarrollado el hábito de emplear de forma excesiva los gastos tributarios, intentando superar los problemas sociales y económicos estructurales que requieren de reformas más allá de las capacidades del sistema tributario. Se tiene que poner fin a este enfoque... El país debe romper esta indeseable espiral de introducción continua de gastos tributarios mal analizados.

(Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021, pág. 7)

En el país, la cuantificación del GT se ha centrado en los principales tributos administrados por la DIAN y no en todos los beneficios tributarios vigentes. Con base en las normas antes citadas, el país ha avanzado en la cuantificación del GT desde la perspectiva de los ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria. Sin embargo, esta cuantificación se ha centrado en los

principales tributos administrados por la DIAN⁵², por lo que está pendiente ampliar su alcance a todos los tributos nacionales incluyendo aquellos que son administrados por entidades diferentes a la DIAN⁵³.

También está pendiente medir y analizar el GT desde la perspectiva de sus costos y beneficios en materia de los objetivos de política pública perseguidos, y como componente alternativo del presupuesto público. Razón por la cual, el gobierno no cuenta con información completa para, eventualmente incrementar otro tipo de ingresos o reducir programas de gasto directo susceptibles de ser incluidos en el PGN. Dicho de otro modo, el análisis del GT en Colombia se hace a partir de una metodología ex-post, de pérdida de recaudación. A la fecha, no se utiliza un enfoque integral, reconocido internacionalmente, que: (i) equipare esta herramienta de política pública a los gastos directos asignados a través del PGN; (ii) analice ex-ante sus costos y sus beneficios, y (iii) fundamente la toma de decisiones sobre mantenerlos o derogarlos en función de una rigurosa evaluación de sus resultados.

En el país no se desarrollan análisis previos sobre la conveniencia de la adopción de los GT, ni análisis posteriores sobre la pertinencia de su mantenimiento. El estudio de los GT es de naturaleza multidimensional pues cubre diversos temas de la gestión financiera pública y por tanto requiere una adecuada coordinación entre los encargados de su implementación, ejecución y control. Se justifica adoptar y mantener gastos tributarios cuando no existe un mejor instrumento de política pública para alcanzar un objetivo determinado, y cuando los beneficios que esto genera, de acuerdo con el logro de sus objetivos, resultan ser inferiores a sus costos (menores ingresos fiscales y costos operacionales para verificar su cumplimiento).

Adicionalmente, en Colombia no se utiliza el análisis costo-beneficio del GT para determinar la eficiencia y eficacia d este tipo de medidas. Como ya se ha mencionado, esto limita los insumos disponibles en la toma de decisiones presupuestales, así como formar parte de las prácticas de transparencia y rendición de cuentas. Especialmente, teniendo en cuenta que los GT pueden generar costos presupuestales directos y de oportunidad, que requieren tomar decisiones mejor

⁵² De acuerdo con el MFMP 2021"ii) la medición no se realiza para la totalidad de los impuestos nacionales administrados por la DIAN, solo para para los impuestos de mayor representación en la tributación (Renta, IVA, Carbono y Gasolina). Página 378. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022)

⁵³ En la actualidad, en el orden nacional, el impuesto de timbre nacional sobre salidas al exterior, el Impuesto al oro y al platino, el impuesto al turismo y el impuesto social a las armas no son administrados por la DIAN.

informadas sobre su conveniencia, tal como sucede con otras formas de gasto público (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022).

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

5.1. Objetivo general

Mejorar la gestión presupuestal, en el marco de la asignación, ejecución y evaluación del gasto directo y del gasto tributario, para elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos del PGN.

5.2. Objetivos específicos

OE1. Mejorar los instrumentos de gestión presupuestal inherentes a la asignación del gasto del PGN para reducir las distorsiones de las preasignaciones de gasto y reflejar las prioridades sectoriales de política.

OE2. Integrar la información y los mecanismos de seguimiento a la ejecución presupuestal independiente del tipo de gasto y método de ejecución, para un mejor seguimiento y monitoreo del avance físico y financiero de la ejecución de recursos.

OE3. Fortalecer la evaluación integral del gasto público, incluyendo las erogaciones y beneficios tributarios, como insumo para la toma de decisiones presupuestales y la retroalimentación sobre el uso de los recursos públicos.

5.3. Plan de acción

Esta sección corresponde a un trabajo preliminar que aún está en proceso de discusión y concertación entre las entidades del Gobierno nacional, y está sujeta a cambios y ajustes que puedan derivarse de dichos diálogos. De ninguna manera expresa las decisiones del Consejo Nacional de Política Económica y

Para el cumplimiento del objetivo general, la política está compuesta por tres ejes estratégicos que comprenden 8 líneas de acción, que, a su vez, implican la implementación de 22 acciones a ejecutar por diferentes entidades del Gobierno nacional. Las acciones de esta sección son coherentes con los objetivos de la política. Así mismo, el detalle de las entidades responsables de cada acción; los periodos de ejecución; los recursos necesarios y disponibles para su implementación, y los indicadores de gestión y producto asociados, con sus

respectivas metas, se encuentran en el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** de este documento, a saber, el Plan de Acción y seguimiento (PAS).

5.3.1. Estrategia para mejorar los instrumentos de gestión presupuestal inherentes a la asignación del gasto del PGN

Las líneas de acción de esta estrategia están enfocadas en implementar mecanismos que permitan: (i) disminuir las inflexibilidades generadas por las vigencias futuras y las rentas de destinación específica, para así lograr una reducción de las inflexibilidades presupuestales asociadas a estos dos instrumentos; (ii) mejorar la metodología actualmente usada en el MGMP, para incorporar los resultados de las evaluaciones y la articulación con las metas plasmadas en planes de desarrollo y sectoriales, y (iii) articular la información que se genera para la caracterización social, para así mejorar la identificación de usuarios que se beneficia del gasto social.

Línea de acción 1. Adecuar los instrumentos y mecanismos orientados a gestionar las inflexibilidades presupuestales en relación con las metas de política pública

Con respecto a las rentas de destinación específica, **el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación entre 2022 y 2024, establecerán mecanismos de evaluación que aten la existencia de las rentas de destinación específica del PGN a los resultados de evaluaciones periódicas sobre el cumplimiento de sus objetivos.** Esto, mediante el establecimiento de un mecanismo institucional de reporte de las entidades ejecutoras responsables de la ejecución de apropiaciones con cargo a rentas con destinación específica del avance en la consecución de objetivos de la destinación legal; y la justificación de la permanencia de la destinación específica. Así como, la adopción de un mecanismo institucional para la validación de pertinencia de la permanencia de la renta específica.

Ahora bien, para las vigencias futuras, **entre 2022 y 2023, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación diseñarán e implementarán instrumentos y criterios que permitan analizar, estudiar y determinar la sostenibilidad fiscal y articulación de las vigencias futuras con las prioridades contenidas en las metas del PND y los planes sectoriales.** Para ello, estas entidades elaborarán un plan de trabajo, hasta 2023, para llevar a cabo la adopción de los instrumentos para el análisis y seguimiento de las vigencias futuras en el PGN. Para dicho plan de trabajo y todos los productos resultantes del mismo se deberán definir criterios que permitan evaluar su eficiencia fortaleciendo su integración con los resultados de las evaluaciones de las políticas públicas, las

prioridades de los planes nacionales de desarrollo y, la capacidad de ejecución de las entidades. En esta misma línea se diseñará la metodología de seguimiento, reprogramación y fenecimiento de las vigencias futuras aprobadas, y su respectiva adopción de los parámetros y metodología de seguimiento por parte del MHCP y el DNP.

Los criterios de evaluación tendrán en cuenta, por lo menos: (i) la sostenibilidad fiscal; (ii) la articulación con instrumentos de planeación y presupuestación del orden nacional; (iii) el uso destinado a proyectos que respondan a criterios de priorización del gasto orientados a la formación bruta de capital y el crecimiento económico, y (iv) evitar la acumulación de recursos ociosos en patrimonios autónomos y encargos fiduciarios provenientes de giros de compromisos asumidos mediante VF que no hayan cumplido su ciclo presupuestal en los términos establecidos por el EOP y por la Ley 1508 de 2012.

Línea de acción 2. Reformar los procesos e instrumentos propios de la elaboración del MGMP bajo el marco legal vigente

Esta línea de acción busca fortalecer el uso del MGMP. Para este fin, **entre 2022 y 2023, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ajustarán la metodología empleada en la construcción e integración de las Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo (PMP) y los Comités Sectoriales de Presupuesto.** Para este fin, elaborarán un plan de trabajo en el que se definirán los arreglos necesarios. El propósito con esta acción es hacer evidente dentro del MGMP su articulación con otros instrumentos de planeación de política, con el objetivo de fortalecer su papel como instrumento articulador de la planeación y presupuestación. Los cambios propuestos deben incorporarse para el proceso de programación presupuestal de la vigencia 2025.

Por otra parte, **el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público institucionalizarán un procedimiento en el proceso de asignación presupuestal para que la determinación de las prioridades sectoriales de gasto del MGMP se fundamente en la evaluación de los resultados de la ejecución presupuestal y el cumplimiento de metas indicativas de los planes de desarrollo y los planes sectoriales de las políticas públicas.** Para ello, entre 2023 y 2024 se desarrollarán mesas de trabajo con los sectores con el objetivo de identificar el uso de las evaluaciones y la incorporación de las metas de planes de desarrollo y sectoriales dentro del proceso de asignación de recursos. Estas mesas permitirán construir un diagnóstico que será socializado en 2024 al comité del Sistema de Evaluación del Gasto para que este organismo defina un procedimiento para que en la construcción del MGMP se incluya una definición de prioridades de asignaciones de gasto basada en la evaluación de los resultados de los gastos de

los sectores y sus programas de inversión, a partir de un seguimiento de la ejecución presupuestal y el cumplimiento de metas indicativas de los planes de desarrollo y los planes sectoriales de políticas públicas. Este protocolo también debe incorporar la inclusión de mecanismos que permitan empoderar los planes de acción anuales de las entidades que conforman el PGN como eslabones institucionales que conecten los instrumentos de planeación plurianual con la programación presupuestal anual, través de la asignación de los gastos operacionales y de inversión incorporada en las PMP de gasto sectorial que soportan los techos sectoriales del MGMP.

5.3.2. Estrategia para integrar la información y los mecanismos de seguimiento a la ejecución presupuestal independiente del tipo de gasto y método de ejecución

Esta estrategia contempla líneas de acción enfocadas en: (i) mejorar el seguimiento a los recursos dispuestos en patrimonios autónomos, y (ii) avanzar en la articulación de los diferentes clasificadores presupuestales que actualmente existen para analizar el gasto público.

Línea de acción 5. Adoptar mecanismos unificados para la suscripción y seguimiento a los recursos de fiducias y patrimonios autónomos

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, con el acompañamiento de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia y la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, entre 2022 y 2023, elaborarán una propuesta de reformas normativas dirigidas a unificar los requisitos para suscribir, renovar y modificar contratos de fiducia pública y patrimonios autónomos. El propósito con la propuesta de reforma normativa es que a través de este tipo instrumentos financieros es unificar los requisitos jurídicos generales que abarcan la suscripción de esta figura.

Por otra parte, entre 2023 y 2024, **el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera ajustar mecanismos de control de disposición de recursos por parte de los patrimonios autónomos para reducir la acumulación de liquidez.** Para ello, se avanzará en la adopción de procedimientos asociados con el giro de recursos y entrega física de los bienes y servicios, para mejorar la relación entre estos, reduciendo tiempos y maximizando la eficiencia en la disponibilidad de los recursos públicos y los objetivos de unidad de caja.

Finalmente, entre 2023 y 2024, **el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera se desarrollará instrumentos en el seguimiento del avance físico y se fortalecerá el mecanismo actual de seguimiento al avance financiero de los recursos en patrimonios autónomos para avanzar en los ajustes operativos a los sistemas de información empleados por el PGN para realizar este seguimiento y hacer públicos sus resultados.** Para lograr esta finalidad, las tres entidades trabajarán en una hoja de ruta para incorporar dentro de la conformación de patrimonios autónomos instrumentos que permitan hacer un seguimiento físico y financiero de las inversiones que se pretenden realizar con recursos públicos mediante fiducias mercantiles dentro de los contratos. Para finales de 2024 deben quedar incorporados dentro de los sistemas de información los mecanismos finalmente definidos para adelantar el seguimiento al avance físico y financiero de estos recursos.

Línea de acción 6. Avanzar en el desarrollo de la identificación e implementación de los clasificadores presupuestales en armonía con estándares internacionales

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público implementarán la llave presupuestal, que integre bajo un mismo código la articulación de los diferentes clasificadores que existen para categorizar al gasto del PGN. Para ello, entre 2022 y 2024, las dos entidades ajustarán los sistemas de información que soportan la gestión del PGN para facilitar la consulta y el análisis de la programación y ejecución presupuestal, en concordancia con lo establecido en el CONPES 4008 de la Política Nacional de Información de la Gestión Financiera Pública.

Así mismo, **entre 2022 y 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación definirán un esquema institucional que permita implementar la presupuestación por resultados para cada uno de los programas establecidos en el catálogo de clasificación programática del PGN.** Este esquema permitirá contar con un clasificador programático para todos los tipos de gasto del PGN. Así mismo, se avanzará en la definición de un esquema de gobernanza para su implementación, que permitiría establecer el liderazgo para la consolidación de información relacionada con la ejecución de recursos y con los avances físicos que son aportados por las diferentes intervenciones que tanto a nivel nacional como territorial apuntan a mejorar los indicadores de resultado. Se dará prioridad a la definición del esquema de aquellos programas e indicadores de resultados que queden vinculados al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y se espera se complete la totalidad de los programas a finales de 2024.

5.3.3. Estrategia para fortalecer la evaluación del gasto y la inclusión de sus resultados en la toma de decisiones presupuestales sobre el uso de los recursos públicos.

Esta estrategia tiene como finalidad que la generación de evidencia sobre el gasto se fortalezca y retroalimente el proceso de toma de decisiones de asignación presupuestal. Para ello, las acciones de política buscan: (i) incluir las evaluaciones que ya se adelantan del gasto directo en el ciclo de programación presupuestal, y ampliarlas a todas las erogaciones, y (ii) fortalecer la evaluación del gasto tributario.

Línea de acción 7. Incluir los resultados de las evaluaciones del gasto en la toma de decisiones presupuestales sobre el uso de los recursos públicos

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre 2022 y 2023, crearán el Sistema de Evaluación del Gasto del PGN que articule a los actores que generan información sobre la evaluación del gasto del PGN. Para ello, estas entidades realizarán un diagnóstico que permita determinar el mecanismo legal para crear esta figura y posteriormente coordinarán la definición de su manual operativo y reglamento de su funcionamiento. El Sistema estará conformado por las entidades del orden nacional que lideran instrumentos y herramientas de evaluación del gasto público que se generen con el objetivo de tomar decisiones de política pública respecto a la asignación del gasto. Por lo anterior, el Sistema de Evaluación del Gasto consolidará y alineará los objetivos del conjunto de instrumentos existentes (como las evaluaciones de gasto, EPICO, ArCo, entre otros) y los que se generen luego de la expedición de este documento. Este Comité tendrá una mesa de trabajo anual (antes de que finalice el mes de marzo) en la cual se presentarán los resultados de las herramientas en la vigencia anterior, y de este trabajo se generará un informe final de las recomendaciones a partir de las conclusiones de los resultados de cada instrumento, que deberá publicarse antes de finalizar el mes de marzo de cada año. Este documento deberá ser tenido en cuenta en la discusión de la programación y formulación del PGN por parte de los entes rectores y entidades del orden nacional en los comités sectoriales del MGMP.

Por otra parte, **el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público armonizarán los conceptos, lineamientos técnicos y metodologías, según lo dispuesto en el documento CONPES 4083 Fortalecimiento del uso y la institucionalidad de las evaluaciones para la toma de decisiones en Colombia. Esta línea de acción tiene como propósito para ampliar el alcance de la evaluación a todo el gasto público de forma integral,** incluyendo todas las erogaciones de recursos. Para ello, entre 2022 y 2024, se avanzará en la definición

de una metodología de evaluación integral del gasto a proyectos, programas, políticas y planes, de la cual se generará un documento final que incluya los aspectos definidos para avanzar en este propósito, el cual debe ser acorde con lo dispuesto en el documento CONPES 4083.

Línea de acción 8. Medir y evaluar los costos y beneficios de las políticas vigentes de gasto tributario e integrarlos a los procesos de asignación y evaluación del gasto

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junto con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, durante 2022 y 2024 ampliarán la medición actual de costos y beneficios generados del gasto tributario. Esto, con fundamento en una metodología de medición sobre la eficiencia de estos mecanismos como alternativa y/o complemento de los programas de gasto público incluidos en el PGN. Esta metodología debe fundamentarse en la experiencia internacional y nacional sobre este tipo de revisiones y tener en cuenta lo siguiente: (i) buscar la unificación de criterios metodológicos al interior del GNC, relativos a la identificación, medición, seguimiento y evaluación de resultados, en armonía con estándares internacionales; (ii) determinar las implicaciones en términos de costos fiscales, eficiencia, equidad y objetivos de política; (iii) analizar las alternativas de política pública para alcanzar los objetivos buscados; (iv) incorporar este tipo de análisis y evaluaciones en la toma de decisiones presupuestales y para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, con base en lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, y (v) colocar límites cuantitativos a este tipo de mecanismos en armonía con el cumplimiento de la regla fiscal del GNC.

Una vez diseñada la metodología de cuantificación y valoración de los gastos tributarios, entre 2022 y 2025, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junto con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, integrarán la medición del gasto tributario en la programación y evaluación del PGN. Para ello se incluirá el análisis de eficiencia del gasto tributario dentro de las etapas del ciclo de programación presupuestal con el fin de fortalecer el uso de la evidencia dentro de la toma de decisiones de asignación presupuestal.

5.4. Seguimiento

Por definir, una vez se valide el PAS con las entidades involucradas.

5.5. Financiamiento

Por definir, una vez se valide el PAS con las entidades involucradas.

6. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en cabeza de la Subdirección General de Inversiones, Evaluación y seguimiento, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cabeza de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar los lineamientos de política en gestión presupuestal para mejorar la eficiencia del gasto público planteada en el presente Documento CONPES, incluyendo el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) contenido en el Anexo A.
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento CONPES priorizar en sus planes de acción sectoriales, así como recursos, para la puesta en marcha de sus estrategias, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
 - a. Establecer mecanismos institucionales que atenden la existencia de las rentas de destinación específica del PGN a los resultados de evaluaciones periódicas sobre el cumplimiento de sus objetivos.
 - b. Diseñar e implementar instrumentos y criterios que permitan analizar, estudiar y determinar la sostenibilidad fiscal y articulación de las vigencias futuras con las prioridades contenidas en las metas del PND y los planes sectoriales.
 - c. Ajustar la metodología empleada en la construcción e integración de las Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo (PMP) y los comités sectoriales que sirven de base para elaborar el MGMP.
 - d. Institucionalizar un procedimiento en el proceso de asignación presupuestal para que la determinación de las prioridades sectoriales de gasto del MGMP se fundamente en la evaluación de los resultados de la ejecución presupuestal y el cumplimiento de metas indicativas de los planes de desarrollo y los planes sectoriales de las políticas públicas.
 - e. Implementar la llave presupuestal que integre bajo un mismo código la articulación de los diferentes clasificadores que

existen para categorizar al gasto del PGN, a través de la actualización de los sistemas de soporte del DNP y el MHCP.

- f. Definir un esquema institucional que permita implementar la presupuestación por resultados para cada uno de los programas establecidos en el catálogo de clasificación programática del PGN.
 - g. Crear el Sistema de Evaluación del Gasto del PGN que articule a los actores que generan información sobre la evaluación del gasto del PGN.
 - h. Armonizar los conceptos, lineamientos técnicos y metodologías, según lo dispuesto en el documento CONPES 4083 Fortalecimiento del uso y la institucionalidad de las evaluaciones para la toma de decisiones en Colombia, para ampliar el alcance de la evaluación a todo el gasto público de forma integral, incluyendo todas las erogaciones de recursos.
 - i. Ampliar la medición actual de costos y beneficios del gasto tributario.
 - j. Integrar la medición del gasto tributario en la programación y evaluación del PGN.
4. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera:
- a. Elaborar propuesta de reformas normativas dirigidas a unificar los requisitos para suscribir, renovar y modificar contratos de fiducia pública y patrimonios autónomos.
 - b. Ajustar los mecanismos de control de disposición de recursos por parte de los patrimonios autónomos para reducir la acumulación de liquidez.
 - c. Desarrollar instrumentos de seguimiento al avance físico y fortalecer el seguimiento al avance financiero de los recursos en patrimonios autónomos, así como avanzar en el ajuste operativo a los sistemas de información empleados por el PGN.

GLOSARIO.

BORRADOR

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo de Excel adjunto

BORRADOR

BIBLIOGRAFÍA

- Cárdenas, M., Mejía, C., & Oliviera, M. (2006). *La economía política del proceso presupuestal: el caso colombiano*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ching Ruiz, J. D. (2020). *La naturaleza jurídica de los contratos suscritos por patrimonios autónomos derivados de la celebración de contratos de fiducia mercantil por entidades públicas. (Tesis de Maestría)*. Universidad Externado de Colombia. Obtenido de https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/3616/GPAAA-spa-2020-La_naturaleza_juridica_de_los_contratos_suscritos_por_patrimonios_autonomos_derivados_de_la_celebracion_de_contratos;jsessionid=8C01EB5B354615080DB2FEE8A61435EF?sequence=1
- Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). *Informe final*. Bogotá: OCDE; DIAN; Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/dian/Paginas/OCDE-CEBT.aspx>
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2017). *Informe final*. Bogotá: Fedesarrollo, SECO & AECOM.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (3 de Mayo de 2019). *Encuesta Nacional de Calidad de vida 2018*. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2018>
- DNP. (2000). *Seminario internacional de Bancos de Programas y Proyectos de Inversión 2000*. Obtenido de Página oficial del Departamento Nacional de Planeación: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones20y20finanzas20pblicas/Inter_seminario_julio_2000.pdf
- DNP. (2018). *Guía para el seguimiento de políticas públicas*.
- DNP. (2019). *Documento CONPES 3965. Marco de Gasto de Mediano Plazo 2020-2023*. Bogotá, Colombia.
- Echeverry, J. C., Bonilla, J. A., & Moya, A. (2006). *Rigideces Institucionales y Flexibilidad Presupuestaria: Origen, Motivación y Efectos sobre el Presupuesto*. Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de los Andes. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo - Unive: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Rigideces->

Institucionales-y-Flexibilidad-Presupuestaria-Origen-MotivaciC3B3n-y-Efectos-sobre-el-Presupuesto.pdf

Echeverry, J. C., Fergusson, L., & Querubín, P. (2004). La batalla política por el Presupuesto General de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal. Universidad de Los Andes, Facultad de Economía, CEDE.

Economía Urbana. (2015). *Análisis de los esquemas de subsidios aplicados en los sectores de energía, gas, agua y saneamiento y tecnologías de la información y las comunicaciones*. Bogotá D.C.: DNP.

Fedesarrollo. (Agosto de 2004). *Subsidios al consumo de los servicios públicos en Colombia; ¿Hacia dónde movernos?* Obtenido de Fedesarrollo: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1033/Rep_or_Agosto_2004_Melendez.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Fedesarrollo, & Unión Europea. (2019). *Revisiones del Gasto en Colombia. (documento técnico)*. Bogotá.

Izquierdo, A., Pessino, C., & Vuletin, G. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina puede hacer más con menos*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Junguito, R., & Rincón, H. (2004). *La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Borradores de Economía*.

Matallana, S. (3 de febrero de 2020). *Productividad: el reto estructural*. Obtenido de Página oficial del Consejo Privado de Competitividad: https://compite.com.co/blog_cpc/productividad-el-reto-estructural/

Melo, L., & Ramos, J. (2020). El gasto público en Colombia: comparaciones internacionales, evolución y estructura. *Revista de economía institucional*, 22(42), 211-239.

Melo-Becerra, L., Ramos, J., & Gómez, A. (2020). *El Presupuesto General de la Nación: una aproximación a las partidas de transferencias e inversión*. Banco de la República, Borradores de Economía.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Documento técnico de análisis de registro fiscal de las transacciones de la Nación con fiducias*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011). *Aspectos generales del Proceso Presupuestal Colombiano (2da ed.)*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Aspectos generales del Proceso Presupuestal Colombiano (4ta ed.)*.

- OCDE. (2016). *Making the Most of Public Investment in Colombia: Working Effectively across Levels*. París: OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/2414679x>
- OCDE. (2019). *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2019*. París: OCDE Publishing. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/805f2a79-es>
- OECD. (2019). *Health Statistics*. Obtenido de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: <https://www.oecd.org/els/health-systems/health-statistics.htm>
- Palacios Mejía, H. (2014). Tensiones entre el equilibrio fiscal y el desequilibrio político. *Economía Colombiana*(341).
- Rao, S. (2013). *National databases of the poor for social protection*. Birmingham, UK: GSDRC Helpdesk Research Report 1007.
- Restrepo, J. C. (2014). De la discrecionalidad a las pautas objetivas para el manejo fiscal. *Economía Colombiana*(341), 40-43.
- Sammartino, F., & Toder, E. (2020). Tax Expenditure Basics. *Urban - Brookings Tax Policy Center*. Obtenido de <https://www.taxpolicycenter.org/publications/tax-expenditure-basics/full>
- Secretaría del Senado. (11 de Julio de 1994). *Ley 142 de 1994*. Obtenido de Secretaría del Senado: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html
- Villela, L., Lemgruber, A., & Jorratt, M. (2009). Los presupuestos de gastos tributarios: conceptos y desafíos de implementación. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-Presupuestos-de-Gastos-Tributarios-Conceptos-y-DesafC3ADos-de-ImplementaciC3B3n.pdf>