

Un índice de concentración del presupuesto público*

Carlos Alberto Barreto Nieto**

William Orlando Prieto Bustos***

Henry Antonio Mendoza****

89

Palabras clave

Presupuesto público, inversión pública, índice de distribución.

Clasificación JEL

H50, H54, C43

Resumen

Este documento busca proponer un índice que identifique la concentración de recursos a lo largo de la ejecución de cada vigencia presupuestal en el sector público. Este ejercicio se realiza evaluando las instituciones del Gobierno nacional central encargadas de invertir en sectores estratégicos para el crecimiento económico, los cuales fueron denominados por el actual gobierno como *locomotoras para la prosperidad democrática*. Se encuentra que la asignación de recursos al finalizar cada vigencia está asociada a rezagos presupuestales en el periodo inmediatamente anterior. Una primera explicación para este fenómeno es el proceso contractual propio de cada institución del Estado, que puede verse reflejado en dinámicas de gestión que se repiten cada periodo. Por el contrario, se encuentra una débil relación con la magnitud presupuestal asignada para cada institución al principio de cada año.

Fecha de recepción: 6 de diciembre de 2011 • Fecha de aceptación: 12 de marzo de 2012

* Este artículo está basado en el proyecto de investigación “Índice de gestión al Ejecutivo”, impulsado y financiado por la Universidad Católica de Colombia. Agradecemos los comentarios de los árbitros, los cuales ayudaron a mejorar la discusión acá planteada.

** Docente investigador, Programa de Economía, Universidad Católica de Colombia. Docente Cátedra Universidad de La Salle. Correos electrónicos: cabarreto@ucatolica.edu.co, cabarreto@unisalle.edu.co

*** Docente investigador, Programa de Economía, Universidad Católica de Colombia. Correo electrónico: woprieto@ucatolica.edu.co

**** Docente investigador, Programa de Economía, Universidad Católica de Colombia. Correo electrónico: hmendoza@ucatolica.edu.co

A Public Budget Concentration Index

Abstract

This paper aims to propose an index that identifies the concentration of resources throughout the execution of each budgetary term in the public sector. This exercise is done by evaluating the central national government institutions responsible for investing in strategic sectors for economic growth, which were named by the current government as *locomotives for democratic prosperity*. It is found that resource allocation at the end of each term is associated with budget lags in the preceding period. One explanation for this phenomenon is the contractual process of each institution of the State, which may be reflected in management dynamics that are repeated every period. On the contrary, there is a weak relationship with the budget magnitude allocated to each institution at the beginning of each year.

Keywords

Public budget, public investment, distribution index.

Um índice de concentração do orçamento público

Resumo

Este documento busca propor um índice que identifique a concentração de recursos ao longo da execução de cada vigência orçamentária no setor público. Este exercício se realiza avaliando as instituições do Governo nacional central, encarregadas de investir em setores estratégicos para o crescimento econômico, os quais foram denominados pelo atual governo como *locomotoras para a prosperidade democrática*. Encontra-se que a designação de recursos ao finalizar cada vigência está associada a defasagens orçamentárias no período imediatamente anterior. Uma primeira explicação para este fenômeno é o processo contratual próprio de cada instituição do Estado, que pode ver-se refletido em dinâmicas de gestão que se repetem em cada período. Pelo contrário, encontra-se uma débil relação com a magnitude orçamentária designada para cada instituição ao princípio de cada ano.

Palavras chave

Orçamento público, investimento público, índice de distribuição.

Introducción

La ejecución de los recursos públicos, su dinámica de apropiación, asignación y pagos, y en general la forma como se distribuye en el tiempo de vigencia la bolsa disponible de presupuesto, tienen una estrecha relación con los contratos asociados a la puesta en marcha de todos los proyectos emprendidos por el Estado. En principio, la ejecución del presupuesto durante cada vigencia presupuestal por parte del Gobierno nacional central (GNC), debe tener un manejo coherente en cuanto a los dineros comprometidos y pagados; por ejemplo, no comprometer todo el presupuesto ni pagarlo al finalizar cada año. Es claro, además, que la dinámica de compromisos y pagos en el interior del Estado responde a una lógica contractual y administrativa, que puede ser lejana de la equidistribución presupuestal en cada vigencia.

Sin embargo, el hecho de concentrar los recursos en la última parte de la vigencia, más allá de dilatar los procesos de pago e inicio de obras (lo cual viene descontado por el contratista), puede generar errores en cualquier sistema administrativo, ya sea público o privado. Una primera hipótesis de trabajo es que el rezago en el gasto de inversión por parte de algunas entidades del sector público, puede estar asociado a rezagos presupuestales de periodos anteriores, a la magnitud del monto de recursos apropiado y, en general, al sistema administrativo y a las prácticas contractuales presentes en cada institución.

El objeto de este documento es proponer un índice para medir la adecuada distribución de los recursos públicos a lo largo de cada vigencia, lo cual, en contraste con la ejecución total de pagos y la apropiación de las distintas entidades del sector público al final de cada periodo, da una visión general sobre la correcta distribución y exhaustividad en el uso de los recursos. Utilizando el índice propuesto, se realiza una evaluación de la inversión del GNC, específicamente la destinada a impulsar sectores estratégicos de la economía denominados por este gobierno como “locomotoras para la prosperidad democrática”.

De la evaluación se concluye que, para las instituciones del GNC encargadas de impulsar las “locomotoras”, el rezago en la distribución de los recursos o concentración de los recursos al final de cada vigencia tiene relación con rezagos en la ejecución presupuestal en periodos anteriores. Esto puede estar explicado por las dinámicas administrativas y contractuales de cada institución en cada uno de los momentos presupuestales al realizar gasto en inversión, lo cual puede repetirse de manera periódica. Además, se encuentra que este rezago no tiene

ninguna relación con la magnitud del monto apropiado por vigencia para cada una de las instituciones.

92 Para realizar lo anterior, este documento se divide en cinco partes, de las cuales esta es la primera. En la segunda sección se revisan los antecedentes asociados a la evaluación de la gestión del sector público. La tercera describe la metodología propuesta. La cuarta evalúa la ejecución presupuestal del GNC en sectores estratégicos de la economía, y la quinta y última sección propone algunos elementos para el debate, a manera de conclusión.

Antecedentes

La medición de la actividad del gobierno, específicamente la asociada al desempeño de la rama ejecutiva, se ha concentrado en la identificación de los procesos de organización del Estado y de cuáles son las técnicas o estructuras organizativas adecuadas para transformar los insumos en bienes y servicios. En esencia, durante las últimas dos décadas, el esfuerzo de investigación interesado en medir la actividad del gobierno se ha orientado hacia la evaluación del costo beneficio de todas aquellas actividades que representen una inversión en términos de sus resultados, es decir, un análisis *input-output* (Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 2009).

Sin embargo, la bibliografía relacionada plantea la existencia de una diferencia entre resultados inmediatos de la actividad del gobierno (las subvenciones concedidas, el número de cupos en colegios públicos) y el impacto final de estas actividades (reducción de los índices de desnutrición, mejores resultados académicos para niños de familias pobres, etc.) (OECD, 2009). Este impacto final (*outcomes*) sobre la comunidad no está asociado necesariamente a las acciones del gobierno: puede ser ocasionado por factores como el entorno, los ciclos económicos, una bonanza, la capacidad administrativa del Estado, entre otros.

Este esquema, que refleja el ciclo de gasto e impacto de la inversión de recursos públicos (*input-output*, *outcome*), centra su atención en todos aquellos factores que afectan los resultados del gobierno, es decir, se concentra en la manera como este soluciona los problemas encomendados por la comunidad, en términos de pobreza, empleo, etc. Además, el logro de estas metas en bienestar, se asocia de forma permanente a índices de eficiencia en el uso de los recursos, evaluando la mejor forma de lograr el máximo impacto con el mínimo de recursos (OECD, 2009).

Sin embargo, la atención que se le presta a la dinámica del gasto y la forma como se concentra al final o al principio de cada vigencia presupuestal, son li-

mitadas; en realidad se menciona con persistencia el papel protagónico del uso eficiente de los recursos, pero no se mide la relación de estos indicadores de eficiencia con la concentración de pagos en determinados momentos del tiempo (OECD, 2009). Esto se refleja en las guías generales del gobierno para la elaboración de Indicadores de la Gestión Pública (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2004; Smith, 1990).

En relación con el papel que juega la rama ejecutiva en el uso de los recursos públicos, se señala un conjunto de “resultados de la gobernanza ejecutiva”, los que en principio deberían ser factores mediante los cuales el gobierno central debe ser evaluado: la confianza del público, la equidad y la estabilidad fiscal o económica (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2007; OECD, 2009). Este último factor relaciona la necesidad de mantener un margen de maniobra fiscal, en términos de un déficit público sostenible no solo en el corto plazo, sino en el largo y el mediano. Esta coherencia en el manejo fiscal debe ser sustento para enfrentar con suficiencia el ciclo económico, lo cual tiene un impacto directo sobre el bienestar y, por ende, está sujeto a evaluación pública de forma permanente (Schick, 2003).

No obstante, este principio de estabilidad fiscal o económica, la cual se muestra como parte sustantiva de la función de la rama ejecutiva, centra su atención en la dinámica del gasto público en términos del ciclo económico y no en las dinámicas asociadas al gasto en cada vigencia y a la concentración de recursos en determinados momentos del tiempo. Este fenómeno está relacionado con un numeroso conjunto de leyes y decretos que determinan el accionar del Estado en el interior de cada vigencia. Esto genera un conjunto de “inflexibilidades”, lo cual resta margen de maniobra a los encargados de ejecutar el presupuesto (Echeverry, Fergusson y Querubín, 2004; Rubiano, 2004).

El objeto de este documento es proponer un debate relacionado con examinar el patrón de distribución de gasto en el interior de cada vigencia presupuestal, específicamente en la evaluación del gasto asociado al gobierno central y su posible conexión con las prácticas administrativas y contractuales del Estado.

Metodología

Una primera aproximación

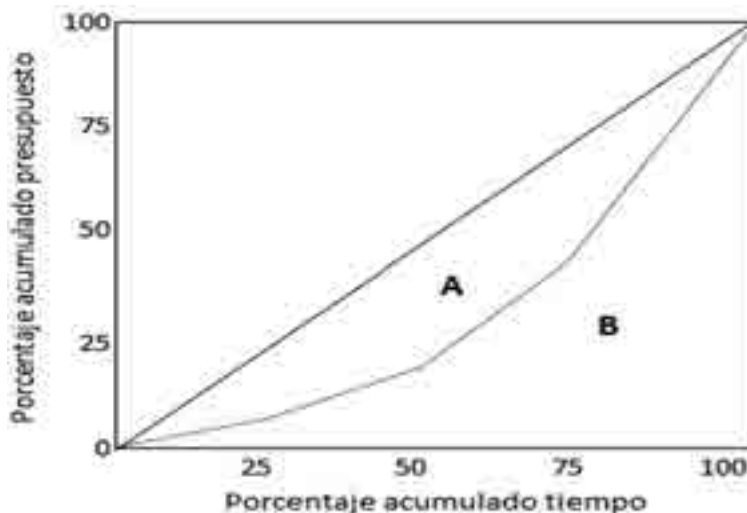
El presupuesto de cualquier organización, ya sea pública o privada, no debería comprometerse ni pagarse al final de cada vigencia presupuestal. A partir de lo

anterior se fundamenta la creación de una métrica para identificar el sitio en el tiempo en donde ha sido concentrada la mayor parte de recursos por parte de cualquier entidad ejecutora.

94

La metodología propuesta a continuación mide la distribución del presupuesto en el tiempo utilizando una medida de control que contemple una inversión equitativa a lo largo de toda la vigencia¹. Este punto de referencia o *benchmarking* se puede ver en la recta de 45° de la figura 1 en donde, por ejemplo, en un 50% del tiempo transcurrido, en teoría se debe haber gastado un 50% del presupuesto, etc. Cualquier desviación de esta línea de equidistribución del presupuesto, se describe en una recta diferente a la recta de 45°. En este sentido, la creación de un índice de concentración debería medir esta desviación, identificando en qué momento del tiempo se tiene la mayor cantidad de recursos concentrados, ya sea al final, durante o al principio de cada vigencia.

Figura 1. Equidistribución del presupuesto



Fuente: elaboración propia.

1 El concepto es el mismo que se utiliza en la construcción de la Curva de Lorenz, la cual mide la distribución del ingreso acumulado en comparación con la población acumulada (organizada por ingreso) (Lora, 2005). De igual manera, se puede derivar un coeficiente de desviación de la línea ideal de equidistribución, el cual, para la Curva de Lorenz, se llama coeficiente Gini.

Índice de concentración del presupuesto

Este índice de concentración del presupuesto mide la desviación del valor de la distribución del presupuesto en el tiempo en relación con aquella de equidistribución (recta de 45°). Según la figura 1, el índice está definido como:

$$ICP = \frac{A}{(A + B)} \text{ donde } (A + B) = 0,5$$

En este caso, si $A = 0$, tenemos que el ICP es cero, lo cual significa que el presupuesto se distribuye de manera “perfectamente equitativa” en el tiempo. Si $B = 0$ ($B = 1$), el ICP es 1 (-1), lo que muestra un presupuesto que está totalmente concentrado al final (principio) de la vigencia. Según lo planteado con anterioridad, tenemos que:

$$ICP = \frac{0,5 - B}{0,5}$$

$$ICP = 1 - 2B$$

De una manera más formal, y teniendo en cuenta que el índice anterior mide un área a lo largo de diferentes valores de dos variables (presupuesto y tiempo acumulado), se tiene que:

$$B = \sum_{i=1}^N \frac{(y_{i-1} + y_i)}{2} (t_i - t_{i-1})$$

Por lo tanto, el ICP se puede escribir como:

$$ICP = 1 - \sum_{i=1}^N (y_{i-1} + y_i)(t_i - t_{i-1})$$

En donde, si hay t periodos de igual magnitud en el eje de las abscisas, se puede simplificar a:

$$ICP = 1 - \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (y_{i-1} + y_i)$$

El ICP se encuentra entre 1 y -1 , indicando “concentración perfecta” del presupuesto al final o principio de cada vigencia. En el ICP se encuentran puntos intermedios de interpretación, los cuales se pueden observar en la tabla 1, en donde se describe la acumulación de presupuesto durante la vigencia. Este índice tiene algunas ventajas que es oportuno mencionar:

- Es independiente de la media del presupuesto: no importa la magnitud del presupuesto de la institución que se está midiendo. En todas, la métrica mide en qué punto del tiempo se encuentran recargados los recursos.
- No importa el comportamiento de los programas de manera individual en el interior de la entidad evaluada: se mide la ejecución global por institución.
- Bajo este criterio, la gestión oportuna del presupuesto mejora los índices de inversión concentrada, lo que redundará en una mejor calificación, objetivo final del índice.

Tabla 1. Interpretación del Índice de Concentración del Presupuesto (ICP)

Rango	Interpretación
$1 > ICP > 0,5$	Presupuesto cargado al final de la vigencia
$0 < ICP \leq 0,5$	Presupuesto equilibrado con carga al final de la vigencia
$ICP = 0$	Presupuesto perfectamente equilibrado (<i>benchmarking</i>)
$0,5 \leq ICP < 0$	Presupuesto equilibrado con carga al principio de la vigencia
$(1) < ICP < (0,5)$	Presupuesto cargado al principio de la vigencia

Fuente: elaboración propia.

Un ejemplo de cómo utilizar este instrumento es el análisis del flujo de presupuesto de cualquier entidad pública, específicamente en la medición de la concentración en el tiempo de los pagos y de los compromisos. Estos dos conceptos se complementan y muestran la correlación entre el momento en que una entidad pública compromete recursos y cuando los paga.

Es de anotar que la construcción de índice no va en detrimento de las características propias de cada organización. Por ejemplo, aquellas que pertenecen al sector público, siguen una serie de normas que afectan la dinámica presupuestal, lo cual las aleja del punto de referencia que es la equidistribución. De hecho, reconociendo esta dinámica, el índice no busca generar juicios de valor acerca de los resultados sobre si se recarga o no el presupuesto al final de cada periodo. La complejidad contractual y administrativa de cada institución deberá ser la expli-

cación de los resultados en materia de concentración de compromisos y pagos a lo largo del tiempo.

Porcentajes de cumplimiento

Para evaluar la utilización total del presupuesto al finalizar cada vigencia, se utilizan los indicadores de la tabla 2, en donde se miden varios temas: de lo apropiado cuánto se ha comprometido y de los dos anteriores cuánto se ha pagado². Esta “foto” al final de cada periodo examina la exhaustividad en el uso de los recursos públicos, lo cual va como complemento al indicador explicado con anterioridad, que mide la distribución equitativa en el tiempo. Se puede tener un gasto equilibrado en el tiempo, pero eso no implica que se esté utilizando todo.

97

Tabla 2. Índices de ejecución del presupuesto

Porcentajes de ejecución del presupuesto		Sigla
Compromisos	$(\text{Compromisos} / \text{Apropiación}) * 100$	IC
Pagos	$(\text{Pagos} / \text{Apropiación}) * 100$	IPA
	$(\text{Pagos} / \text{Compromisos}) * 100$	IPC

Fuente: elaboración propia.

Una forma de tener una medida global sobre el particular es elaborar una métrica en donde se contemple de manera agregada si se utilizaron exhaustivamente los recursos o no. Esta medida debe contemplar, en cada corte por evaluar, el porcentaje global de ejecución que debe incluir cuánto se ha comprometido y pagado versus lo apropiado. Se propone para tal fin un ejercicio simple como el descrito en la tabla 3, en donde se pondera de igual manera el porcentaje de lo comprometido y de lo pagado —tanto de lo apropiado como de lo comprometido—.

² La propuesta inicial es controlar el monto de pagos en comparación con lo comprometido y con lo apropiado. El argumento es controlar de forma cruzada que si hay un alto porcentaje de pagos, no sea porque el porcentaje de compromisos es bajo. Sin embargo, la elección es discrecional de cada investigador, dado que puede obtener el mismo resultado excluyendo el porcentaje de pagos sobre la apropiación (IPA).

Tabla 3. Índice Global de Ejecución (IGE) del presupuesto

Índice Global de Ejecución		Sigla
Periodo i	$(IC + IPA + IPC) / 3$	IGE

98

Fuente: elaboración propia.

"Los sectores estratégicos hacia donde el Gobierno nacional central, durante la actual administración del Estado, está direccionando sus esfuerzos de inversión, son: innovación, agro y desarrollo rural, infraestructura de transporte, minas y energía, y vivienda. Estos sectores, denominados "locomotoras", conforman la apuesta fuerte de crecimiento y generación de empleo en los próximos años".

La interpretación del IGE (Índice Global de Ejecución) es la descrita en la tabla 4, donde porcentajes menores al 50% significan una ejecución que no ha comprometido recursos o que, habiéndolos comprometido, no se han pagado de manera suficiente. De igual manera, entre el 50% y el 75% describen una ejecución intermedia, de 75% al 90% una ejecución media alta y por encima del 90% una ejecución alta (rangos sujetos a discusión)³.

Tabla 4. Propuesta de interpretación IGE

Rango	Interpretación
$IGE > 90\%$	Ejecución alta
$75\% < IGE < 90\%$	Ejecución media alta
$50\% < IGE < 75\%$	Ejecución intermedia
$IGE < 50\%$	Ejecución baja

Fuente: elaboración propia.

Evaluación

Los sectores estratégicos hacia donde el Gobierno nacional central, durante la actual administración del Estado, está direccionando sus esfuerzos de inversión, son: innovación, agro y desarrollo rural, infraestructura de transporte, minas y energía, y vivienda. Estos sectores, denominados "locomotoras", conforman la apuesta fuerte de crecimiento y

³ Es posible que un alto porcentaje de ejecución en gastos de personal en algunas de las entidades, deba llevar a establecer una interpretación que inicie en el 70%.

generación de empleo en los próximos años. Adicional a estos sectores, dentro del ejercicio se incorporan las instituciones asociadas al manejo del medio ambiente, un tema sensible ante la presencia de un auge en el sector de minas y energía.

Las instituciones escogidas representan el 99,6% del total de la inversión del GNC en las “locomotoras”⁴ y el 41,8% de esta inversión para la vigencia 2010 en el presupuesto nacional. En este conjunto de recursos, se puede destacar lo siguiente: por cada cien pesos invertidos en las “locomotoras” por parte del GNC, alrededor de 25,2 pesos se destinan al presupuesto de Invías, 13 pesos tanto al Ministerio de Educación como al de Minas y Energía, y 11 pesos al Ministerio de Agricultura. Además, infraestructura de transporte es el sector en donde más se invierte, con 37,4 pesos (tabla 5)⁵.

Tabla 5. Inversión en “locomotoras” GNC (incluyendo el sector de medio ambiente) (diciembre de 2010)

2010		\$ millones	
Locomotoras	Instituciones	A	%
Innovación	Colciencias	330.374	4,3
	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones	15.707	0,2
	Ministerio de Educación	1.029.899	13,5
Agro y desarrollo rural	Ministerio de Agricultura	847.700	11,1
	ICA	33.732	0,4
	Incoder	321.989	4,2
Infraestructura de transporte	Ministerio de Transporte	277.299	3,6
	Invías	1.913.525	25,2
	Aeronáutica Civil	61.724	0,8
	INCO	592.509	7,8
Minero energético	Ministerio de Minas	1.020.352	13,4
	Minminas, CREG	4.874	0,1
	Ingeominas	6.000	0,1
	IPSE	62.300	0,8

(Cont.)

4 Incluyendo el medio ambiente y sin contar con las corporaciones autónomas regionales que representan el 0,04% restante.

5 La participación de estos sectores puede cambiar en cada vigencia fiscal. Un ejercicio puede ser evaluar *ex post* su peso durante todo el cuatrienio.

2010		\$ millones	
Locomotoras	Instituciones	A	%
Vivienda y medio ambiente	Ministerio de Ambiente, Vivienda	425.949	5,6
	Unidad de Parques Nacionales	23.344	0,3
	Unidad de Agua Potable y Saneamiento	4.304	0,1
	IDEAM	6.550	0,1
	FONAM	6.200	0,1
	Fonvivienda	618.877	8,1
		7.603.208	100
Total inversión		7.637.288	99,6
Total inversión GNC		18.202.991	41,8

Fuente: elaboración propia.

El ejercicio consiste en evaluar en qué momento de la vigencia están concentrados los recursos del presupuesto apropiado a principios de cada año⁶. El compromiso de los recursos y su posterior pago determinan la dinámica de contratación y muchas veces la velocidad con que inician y desarrollan cada uno de los proyectos emprendidos por cada institución. Para realizar esta medición se aplica el índice de concentración del presupuesto sobre los rubros “compromisos” y “pagos”, lo cual se condensa en dos índices, Ipagos e ICOM, que reflejan en qué momento de la vigencia están concentrados los recursos: al principio o al final de la vigencia (ver la sección de Metodología). Como se puede apreciar en la tabla 6, los compromisos presupuestales, por lo general, se concentran o están “recargados al principio de cada vigencia”, lo cual es el resultado esperado, en función de la planeación que cada una de las instituciones realiza a principios de año⁷. Por el contrario, los pagos que realiza la mayoría de instituciones por sector están en mayor proporción “cargados al final de la vigencia”.

El Ministerio de Minas y Energía presenta una asignación de pagos “equilibrado, cargado ligeramente al final de la vigencia”, es decir, la asignación fue realizada de manera paulatina durante todo el año. Además, el porcentaje de ejecución de recursos al final de la vigencia es alto, tanto desde el punto de vista de los pagos (94%) como de la ejecución global (96%). En contraste, Fonvivienda presenta una asignación de pagos “cargados al final de la vigencia”, es decir, una

⁶ A pesar de que a lo largo del año sufre algunas modificaciones.

⁷ Aunque en realidad el presupuesto muchas veces se tiene planeado desde la vigencia inmediatamente anterior.

gran proporción de la asignación se concentró al final del año. Además, el porcentaje de ejecución de recursos al final de la vigencia es bajo, tanto desde el punto de vista de los pagos (28%) como de la ejecución global (52%).

Tabla 6. Resumen índices por “locomotoras” (incluyendo el sector de medio ambiente)

101

2010		Resultados a diciembre*			
Locomotoras	Instituciones	Ipagos	ICOM	P/A	IGE
Innovación	Colciencias	0,6966	-0,2427	0,6411	0,7592
	Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación	0,7675	0,2035	0,3983	0,5658
	Ministerio de Educación	0,6017	-0,4307	0,7167	0,8057
Agro y desarrollo rural	Ministerio de Agricultura	0,5677	-0,9965	0,7186	0,8070
	ICA	0,5991	-0,4728	0,6765	0,7804
	Incoder	0,5253	-0,5624	0,7248	0,8096
Infraestructura de transporte	Ministerio de Transporte	0,7132	-0,1992	0,5936	0,7259
	Invías	0,6362	-0,6218	0,6610	0,7711
	Aeronáutica Civil	0,7712	-0,5110	0,6207	0,7461
	INCO	0,4852	-0,9055	0,7860	0,8568
Minero energético	Ministerio de Minas	0,2670	-0,0446	0,9415	0,9608
	Minminas, CREG	0,8026	0,2621	0,5486	0,6769
	Ingeominas	0,8871	0,7197	0,3657	0,5769
	IPSE*	0,6271	0,4434	0,7336	0,8224
Vivienda y medio ambiente	Ministerio de Ambiente, Vivienda	0,8343	0,3137	0,4382	0,6070
	Unidad de Parques Nacionales	0,4520	-0,4438	0,8676	0,9109
	Unidad de Agua Potable y Saneamiento	0,5985	-0,0571	0,6670	0,7669
	IDEAM	0,5580	-0,4170	0,8548	0,9029
	FONAM	0,8025	-0,3285	0,5151	0,6612
	Fonvivienda	0,9651	0,3695	0,2791	0,5184
Promedio		0,6579	-0,1961	0,6374	0,7516

Ipagos: Índice de pagos.

ICOM: Índice de compromisos.

P/A: pagos/apropiación.

IGE: Índice global de ejecución.

* Apropiación desde junio.

Fuente: elaboración propia.

En las figuras 2 y 3 se puede observar cómo, de forma general, instituciones del GNC con índices de concentración de los recursos presupuestales concentrados al final de cada vigencia, presentan un porcentaje de ejecución de recursos

102

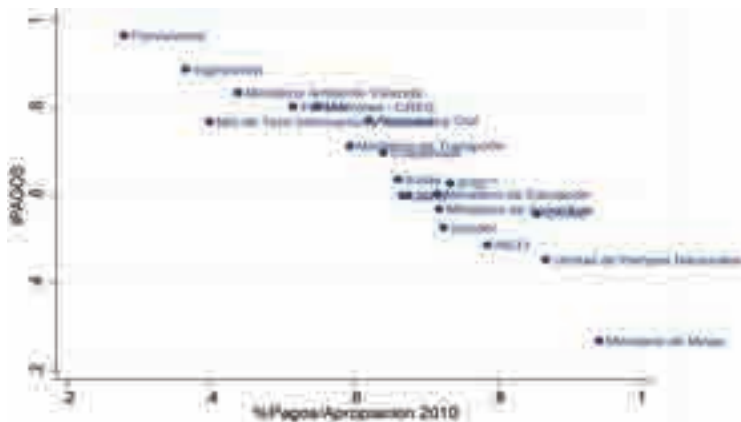
bastante bajo a diciembre del respectivo año. Este es el caso de Fonvivienda, Ingeominas y el Ministerio de Ambiente y Vivienda. Por otro lado, el Ministerio de Minas y Energía, la Unidad de Parques Nacionales y el INCO presentan un patrón de distribución de los recursos en forma equilibrada a lo largo de toda la vigencia, lo cual se refleja en el alto porcentaje de ejecución al finalizar el año.

Figura 2. Índice de concentración de pagos 2010



* Apropiación desde junio.
Fuente: elaboración propia.

Figura 3. Índice de concentración de pagos y porcentaje de pagos, diciembre de 2010

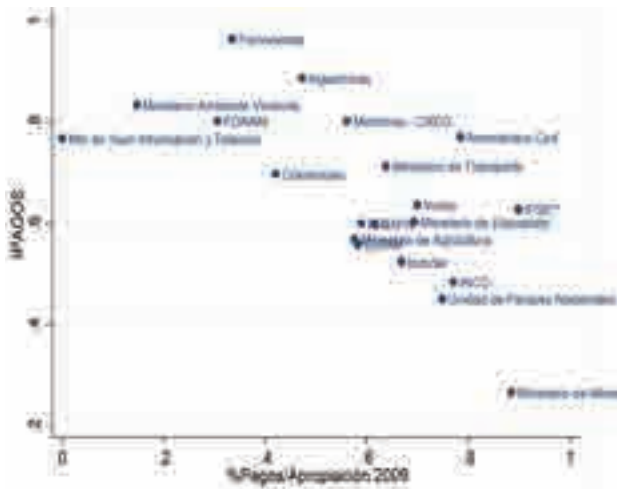


* Apropiación desde junio.
Fuente: elaboración propia.

Una posible hipótesis orientada a explicar la concentración de recursos por parte de algunas instituciones del GNC al finalizar cada año, puede estar asociada a rezagos presupuestales del periodo inmediatamente anterior. Es decir, la demora en la asignación de pagos durante un periodo puede estar relacionada con la necesidad de ejecutar recursos que no se invirtieron en la vigencia anterior y que dilatan el proceso de ejecución del presupuesto asignado para ese año respectivamente. En la figura 4 se puede apreciar una relación entre estas dos variables, lo cual indica que, en la medida en que no se ejecutaron recursos en el año 2009 por parte de las instituciones del GNC, en el siguiente año se presentan retrasos en la asignación de recursos, concentrándolos al final de la vigencia. Este comportamiento presenta un fenómeno de inercia o “arrastre” relacionado con la estructura administrativa (misión, cultura organizacional) y contractual de cada institución (Prieto, Barreto y Mendoza, 2011).

"Una posible hipótesis orientada a explicar la concentración de recursos por parte de algunas instituciones del GNC al finalizar cada año, puede estar asociada a rezagos presupuestales del periodo inmediatamente anterior".

Figura 4. Índice de concentración de pagos 2010 y porcentaje de pagos (diciembre de 2009)

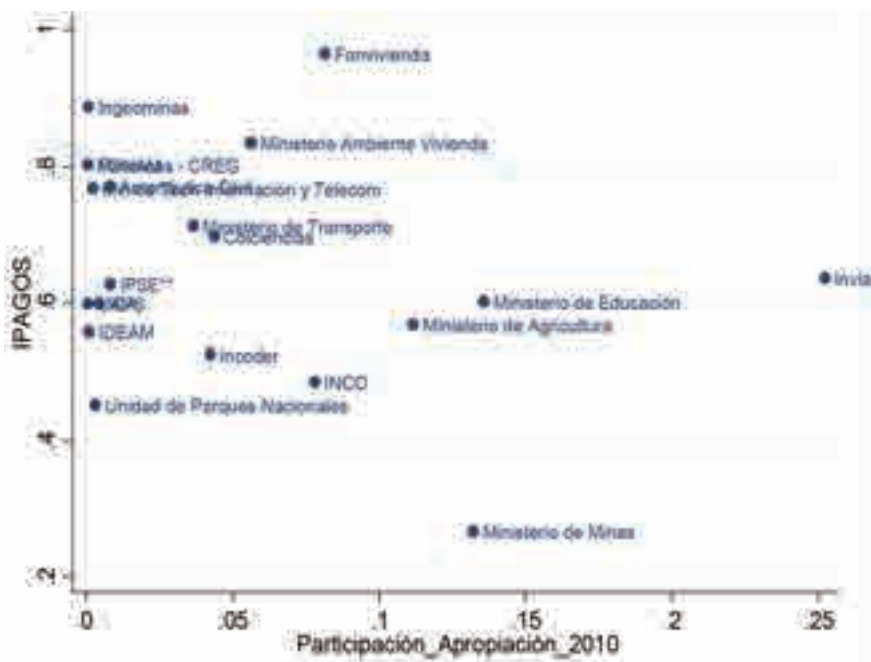


Fuente: elaboración propia.

104

Otra hipótesis encaminada a explicar por qué algunas instituciones retrasan sus pagos durante cada vigencia presupuestal, es la importancia de la magnitud en la apropiación. Es decir, instituciones con presupuestos elevados podrían tener un mayor grado de complejidad en la asignación, mayores costos de transacción, etc., lo cual coadyuva en que la asignación del monto total de presupuesto no se ejecute a la misma velocidad que en una institución con un monto de presupuesto mucho menor. En la figura 5 se observa una escasa relación entre estas dos variables, de lo cual se puede destacar el caso del Ministerio de Minas y Energía que, con un presupuesto considerable (13,4% del gasto en las “locomotoras”), tiene un presupuesto equilibrado a lo largo de toda la vigencia. Otro caso relevante es Invías, que, con el mayor presupuesto de las “locomotoras” (25,2%), a diferencia del Ministerio de Minas presenta un presupuesto recargado al final de la vigencia. En contraste, hay instituciones como Ingeominas que, con un presupuesto bajo (0,1%), tienen una asignación de recursos muy recargada al final de la vigencia. En resumen, no hay una relación clara entre estos dos componentes.

Figura 5. Índice de concentración de pagos y apropiación por cada institución (2010)



* Apropiación desde junio.

Fuente: elaboración propia.

Conclusión

No necesariamente el que invierte de manera equilibrada el presupuesto y lo ejecuta en su totalidad en cada vigencia, obtiene los mejores resultados en términos de eficiencia. Esta metodología debe ser complementada con otra que, a la luz de los resultados en términos de logros, evalúe la efectividad de cada peso invertido en la ejecución.

La metodología desconoce la dinámica en el interior de cada institución, lo cual está en función del sector económico en donde se desarrolla su actividad, el volumen de contratación que maneja y su estructura administrativa, entre otros. Por ejemplo, es muy diferente medir la ejecución de pagos y compromisos de entidades que desempeñan el tema de infraestructura, en comparación con otras cuyo objeto de trabajo es la salud o el comercio. En las primeras, la lógica de asignación de los compromisos requiere procesos largos de licitación y escogencia del proveedor idóneo, por ejemplo.

Es importante tener en cuenta obstáculos que las leyes establecen para la asignación de recursos del Estado, como aquella de “garantías” que impide la contratación directa durante los cuatro meses anteriores a una elección presidencial, hasta el desarrollo de esta e inclusive hasta que se adelante la segunda vuelta. El resultado de los recursos comprometidos y pagados refleja esta particularidad dilatando o anticipando los procesos de distribución. En esta línea y teniendo en cuenta que esto es lo que trata de evitar la “ley de garantías”, es necesario incorporar en el análisis el ciclo político asociado al gasto de las entidades del Estado. Esto puede recargar el presupuesto con anterioridad a cualquier contienda electoral (¿y cuál es el periodo de anticipación?).

Referencias

- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2004). *Guía general para la elaboración de indicadores para una gestión pública orientada a resultados*. Bogotá: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas y Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.
- Echeverry, J., Fergusson, L. y Querubín, P. (2004). *La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal*. Documento CEDE 2004-01. [Versión electrónica]. Recuperado el 30 de junio de 2012, de http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/

CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2004/la_batalla_politica_por_el_presupuesto_de_la_nacion_inflexibilidades_o_supervivencia_fiscal

106

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2007). *Manual de transparencia fiscal*. Fondo Monetario Internacional. Recuperado el 30 de junio de 2012, de <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>

Lora, E. (2005). *Técnicas de medición económica: metodología y aplicaciones en Colombia*. Bogotá: Alfaomega.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2009). *Measuring Government Activity*. París: Organization for Economic Cooperation and Development.

Prieto, W., Barreto, C. y Mendoza, H. (2011). *La eficiencia del sector público*. Documento de investigación. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, Facultad de Economía.

Rubiano, N. (2004). Instituciones políticas y presupuesto: el caso de Colombia, 1990-2003. *Ensayos sobre política económica (ESPE)*, 46, 306-356.

Schick, A. (2003). The Role of Fiscal Rules in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 3 (3), 7-34.

Smith, P. (1990). The Use of Performance Indicators in the Public Sector. *Journal of the Royal Statistical Society*, 153 (1), 53-72.