

Primera parte:

**Desafíos y restricciones al proceso
de reformas**

1. Tributación y gasto en Colombia: reducción de rigideces fiscales para mejorar el crecimiento equitativo⁸

Los gastos del gobierno pueden impedir o enriquecer el crecimiento económico y el patrón de los gastos causar impacto en la distribución de los frutos del crecimiento; esto es igualmente válido para el caso de los impuestos. La estructura impositiva causa un claro impacto en la competitividad y la carga relativa de impuestos lo causa en la distribución del ingreso. Tanto los gastos como los impuestos tienen un efecto directo en las oportunidades de participación de los ciudadanos y en su contribución al crecimiento económico.

Mientras en otras notas se tratan los detalles del gasto sectorial, en ésta se proporciona una visión general del gasto agregado del Gobierno, la estructura del gasto y la estructura y el nivel de tributación, todos desde una perspectiva internacional. Históricamente, la magnitud del consumo del Gobierno como proporción del PIB ha sido algo menor que el promedio de América Latina y el Caribe; sin embargo, esto cambió durante los años noventa y a pesar de una ligera baja en el consumo oficial en relación con el PIB en años recientes, la mayor parte del ajuste fiscal se ha efectuado en los impuestos.

Restringir el crecimiento del consumo del Gobierno y, en particular, de la nómina oficial ayuda a mejorar el papel en el mayor crecimiento de los gastos del Gobierno. Aunque ampliamente redistributivo, el gasto social podría dirigirse más hacia el cumplimiento de objetivos de equidad. Del lado de los impuestos, ampliar la base del IVA, reducir las exenciones y eliminar el impuesto a las transacciones financieras constituyen reformas esenciales para mejorar la eficiencia del sistema impositivo. Fortalecer la capacidad de los gobiernos territoriales, para aumentar sus propios ingresos, mejoraría también su responsabilidad para con los ciudadanos y aumentaría así el incentivo para gastos más eficientes en el ámbito subnacional.

⁸ Este capítulo fue escrito por Christian González con la colaboración de Mauricio Carrizosa y Steve Webb.

En el momento de escribir la nota (hacia junio de 2006), el Gobierno sometió al Congreso una fundamental reforma tributaria fiscalmente neutral y, en general, consistente con las propuestas de esta nota. El propósito de la reforma es simplificar las leyes tributarias para estimular la inversión empresarial y elevar el número de contribuyentes. En el proyecto de ley tributaria se recorta la tasa de impuestos corporativos de 38,5% a 33% en 2007 y a 32% en 2008. El Gobierno planea eliminar las exenciones de modo que las empresas paguen la misma tasa, reducir el impuesto sobre los ingresos personales y expandir la base del IVA. Se compensaría a los grupos más pobres por el mayor IVA del proyecto de ley con un nuevo pago de transferencias. Con la reforma tributaria el Gobierno espera recaudar un 15,8% del PIB en ingresos tributarios.

Introducción

En las *Notas de política 2002* se presentó una visión general del gasto público y de los asuntos tributarios en dos notas separadas. En éstas actualizamos brevemente su condición en una nota conjunta. Ha habido muchos cambios en la estructura del gasto público y los impuestos en los últimos años, y el Banco ha analizado estos desarrollos en varios documentos, especialmente en la *2005 Public Expenditure Review* y el *2005 Country Economic Memorandum*. En la presente Nota se usan estos análisis anteriores para resumir los temas fundamentales de políticas con que se encuentra Colombia en 2006.

Desde 2002, el gobierno ha reducido la importancia relativa de dos grandes categorías del presupuesto del Gobierno central: las transferencias intergubernamentales y las pensiones. La primera se basó en una reforma que desligó las transferencias de los ingresos corrientes y limitó su crecimiento real a 2% en el período 2002-2005 y a 2,5% en el de 2006-2008. Dado que el crecimiento real del PIB ha estado por encima de estos niveles y los ingresos corrientes han crecido más rápidamente que el PIB, la participación de las transferencias intergubernamentales en el presupuesto del Gobierno central disminuyó de alrededor de 26% en 2002 a 24% en 2005. Como se verá más adelante, se requiere una reforma de mayor duración en los próximos años. Aunque la reducción en la proporción del gasto de las transferencias fue inmediata y temporal, la reducción de los gastos de pensiones es a mediano plazo y permanente, como se discute después. En ambos casos, con estas reformas se introduce una flexibilidad fiscal muy necesaria en el gasto. Parte del “ahorro” se utilizó para la reducción del déficit, según se vio en la nota sobre políticas de sostenibilidad fiscal. Debe anotarse que las pensiones del sector público son uno de los programas distribuidos con menor equidad en el presupuesto oficial.

Del lado de los ingresos, el Gobierno ha aumentado los tributarios como proporción del PIB desde 2002 mediante la combinación de una mejor administración fiscal con aumentos en las tasas impositivas, y con la creación de nuevos impuestos, como el impuesto a las transacciones financieras y el impuesto a las ganancias ocasionales. Como en el caso de las reformas a los gastos, el aumento en los ingresos como participación del PIB contribuyó a disminuir el déficit fiscal. La mayoría de las medidas tributarias expiran dentro de los dos próximos años. La naturaleza cada vez más de tipo *ad hoc* del sistema tributario, que ha surgido, ocasiona costos adicionales para los negocios que impiden la competitividad colombiana y el resultante crecimiento económico.

El gobierno colombiano conoce la necesidad de reducir las rigideces fiscales, de manera que los gastos del Gobierno y la tributación pueden administrarse para mejorar las perspectivas de un crecimiento equitativo. Estos temas se abordan con claridad en el documento *Colombia visión 2019*, y se requieren estas reformas a nivel macro para crear el espacio fiscal para muchas de las reformas sectoriales discutidas en otros capítulos de este informe.

Antecedentes: Expansión del sector público en los años noventa

Colombia empezó la década de 1990 con un Estado relativamente pequeño y la terminó con un Estado comparativamente grande. El consumo general del Gobierno⁹ creció de un promedio de más o menos el 7% del PIB durante los años sesenta y 10% del PIB entre 1970 y 1993, a un promedio de 19,8% en el período 1994-2004 (ver gráfico 1.1). Como proporción del consumo total, el sector público representó el 12,5% antes de 1993, pero creció a 21% entre 1994 y 2001. Los gastos totales del sector público no financiero (SPNF) pasaron de 24% del PIB en 1990 a 36,5% en 1999. El sector público colombiano (medido por el consumo del gobierno per cápita) estuvo, en 2001, significativamente por encima del nivel predicho por el nivel de ingreso per cápita del país, según se deriva de la estable y fuerte relación por países.¹⁰ Esto puede interpretarse como un exceso del consumo público observado sobre una medida de demanda “nacional” o, más prácticamente, como que otros países prestan los servicios públicos a menor costo.

Durante los años noventa se relacionó el deterioro del crecimiento de Colombia con un crecimiento excesivo de los gastos públicos. En un estudio del Banco que cubre los países de América Latina sobre el crecimiento económico, se identificó el consumo del Gobierno –una variable de reemplazo por la carga que el Gobierno puede representar para la actividad privada– como causa del menor crecimiento durante el decenio de 1990.¹¹ En otro estudio¹² se encontró que el gasto público excesivo ha contribuido al declive de la tasa de crecimiento de Colombia.

Aunque lo contrario pueda ser válido o no –es decir, que con un menor gasto del gobierno aumentará el crecimiento–, es posible que los niveles de servicio público se mantengan a un costo menor. Estas ganancias en eficiencia, en especial en términos de consumo del gobierno, podrían utilizarse de varias formas: para disminuir la carga tributaria, para aumentar los programas sociales dirigidos, o para expandir la inversión pública en campos clave identificados como importantes para aumentar el potencial de crecimiento económico. En una perspectiva regional, otros países fueron capaces de proporcionar servicios públicos con menores gastos públicos generales. Para dar dos ejemplos específicos, los gobiernos de Chile y México consumen, respectivamente, 11,6% y 10,3% del PIB, más o menos la mitad de Colombia.

Durante el gobierno de Uribe el gasto público se ha ido reduciendo gradualmente. No obstante, el tamaño del sector público es aún grande en comparación con los estándares internacionales.

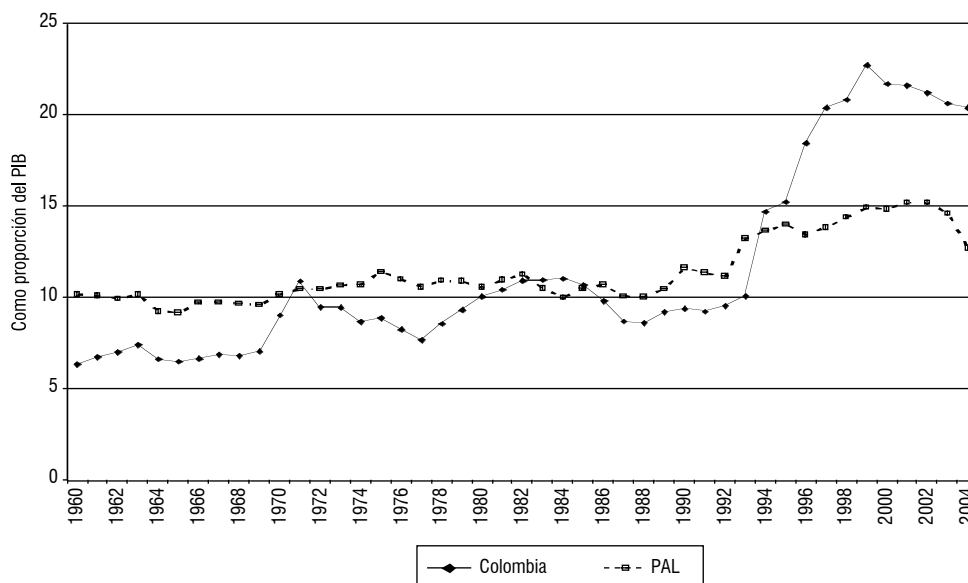
⁹ El consumo general del Gobierno es una medida de cuentas nacionales que permite comparaciones internacionales. Es “una medida del tamaño del gobierno y de todo el sector público. En las cuentas nacionales, el consumo del gobierno es la suma de todos los bienes y servicios provistos sin cargo a los hogares individuales y colectivamente a la comunidad. Incluye los bienes y servicios comprados al sector privado, así como los producidos por el gobierno, de manera que no está relacionado en forma directa con el empleo oficial”. Ver Naciones Unidas (2000).

¹⁰ Ver Banco Mundial (2005a).

¹¹ Ver Loayza, Fajnzylber y Calderón (2002).

¹² Posada y Escobar (2003).

Gráfico 1.1. Colombia y América Latina: consumo general del gobierno/PIB



Nota: PAL = Países de América Latina.

Fuente: Banco Mundial.

El propósito del presente informe no es establecer cuál debe ser el tamaño óptimo del sector público, sino mostrar algunas opciones sobre cómo se puede mejorar su composición.

Rigideces presupuestarias

El presupuesto colombiano es muy rígido, y dos campos principales en donde los gastos aumentaron en forma sustancial durante los años noventa fueron las transferencias a los gobiernos locales y al sistema de pensiones, como se verá.¹³ Las transferencias al sistema de pensiones han seguido en aumento en los dos últimos años, tendencia que continuará hasta 2013 bajo los reglamentos actuales, después del cual disminuirán los déficit en forma gradual durante una generación, cuando los afiliados al viejo sistema se retiren y mueran. El nuevo sistema tiene cuentas individuales y es sostenible; el problema fiscal se encuentra en la larga y costosa transición. Se ha dificultado la superación de esta situación con intervenciones legislativas y judiciales que extienden y suavizan más el período de transición, y tal retroceso puede ocurrir de nuevo.

En adición a las transferencias, el sistema de presupuesto colombiano debe absorber también numerosos ingresos asignados y ordenaciones de gastos mínimos exigidos por la ley. Según algunos estimativos, existen seis leyes que asignan los ingresos a partir de ítems de gastos corrientes, siete para gastos de capital y 48 que establecen fondos especiales para propósitos específicos. Estas asignaciones de ingresos agotaron más del 21% del total de los ingresos del Gobierno

¹³ Ver Perry (2005).

central en 2004.¹⁴ Sumando los salarios del sector público, el servicio de la deuda y otros gastos ordenados por la ley, alrededor de 96% del presupuesto queda comprometido. Si bien éste es un problema común en muchos países, algunos pueden mantener esta relación en el rango del 80% al 85%.

Los amplios escapes en la estructura legal han permitido a las agencias públicas explorar la legislación y asignar específicamente los recursos. Esto ha hecho extremadamente rígido el presupuesto y no ha permitido al gobierno casi ninguna flexibilidad en la asignación de los recursos públicos. Esta rigidez presupuestaria limita la flexibilidad de planeación del gobierno y dificulta emprender nuevos programas o inversiones de capital.¹⁵

En adición, varios elementos técnicos esenciales del proceso de presupuesto deben ajustarse como parte del proceso de reforma. Se da preferencia al gasto social sobre otros tipos de gasto. Su implementación está sometida a controles más ligeros con lo que se estimula su crecimiento. Esta situación es en particular preocupante si se tiene en cuenta que la definición de “gasto social” que se encuentra en la actual legislación es tan amplia que virtualmente cualquier tipo de gasto puede calificarse como “social”. Aunque la Constitución prohíbe expresamente la asignación específica de ingresos, permite excepciones para gasto social y, como resultado, en la mayor parte de las leyes actuales de asignación se ha encontrado la forma de adaptarse con facilidad a esta definición tan amplia.

Como se mencionó en el *Colombia Public Expenditure Review*,¹⁶ un “impuesto” sobre “gastos inflexibles”, tal como el implementado en Brasil hace varios años, es una opción de corto a mediano plazo para conseguir flexibilidad más agregada. Con dicha opción el gobierno podría tener derecho a reducir, en forma proporcional, los gastos ordenados hasta un porcentaje predefinido para garantizar la sostenibilidad fiscal.

Se esperaba que la propuesta Ley Orgánica de Presupuesto redujera inflexibilidades en el presupuesto del orden de 0,51% del PIB en 2006, acumulándose a un 0,88% del PIB en general para 2009.¹⁷ No obstante, el Congreso archivó la Ley y el Ministerio de Hacienda debió implementar un decreto con que redujo algunas de esas rigideces. El decreto establece que para el 30 de junio el Ministerio de Hacienda deberá tener una estructura de gastos a mediano plazo que sirva de catalizador para discutir prioridades reales de presupuesto, y podría transformar la ley anual de presupuesto en una herramienta efectiva de implementación de políticas. Además, el decreto establece que el presupuesto no constituya más una autorización automática para que las agencias de gasto se comprometan hasta las cantidades apropiadas. A pesar de que el decreto redujo en forma sustancial algunas de estas rigideces, será importante que la próxima administración efectúe todavía más reducciones, quizás a través de otra Ley Orgánica de Presupuesto.

Pensiones

Colombia cuenta con un sistema de pensiones ordenado por la Constitución, de tipo de régimen de reparto simple, administrado por el ISS, y aunque el sistema sufrió reformas en

¹⁴ Estimativo de la Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁵ Ver Banco Mundial (2005b).

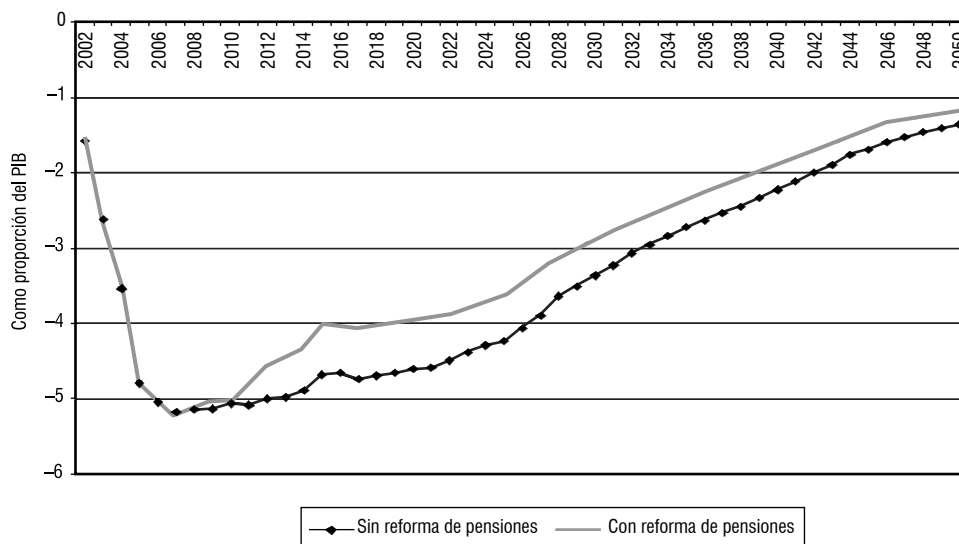
¹⁶ Banco Mundial (2005a).

¹⁷ Estimativo de la Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1993 con la Ley 100, todavía genera grandes déficit que deben ser cubiertos por grandes transferencias del Gobierno central. La Ley 100 abordó los temas de las bajas contribuciones con beneficios de retiro demasiado generosos, pero no tuvo en cuenta los cambios demográficos (se calculó un lapso promedio de duración de pagos de 15 años que ha llegado ahora casi a los 26), y omitió eliminar varios regímenes especiales muy costosos. En los últimos cinco años, las contribuciones promedio al sistema han permanecido constantes en 1,1% del PIB, mientras los pagos han aumentado de 4,4% del PIB en 2000 a 5,7% en 2004.

En 2005, el Congreso aprobó una enmienda constitucional para aumentar la sostenibilidad del sistema de pagos. Entre los elementos principales de esta reforma están los siguientes: i) introducción de un mandato de sostenibilidad legal del sistema de pensiones en la Constitución; ii) eliminación de regímenes especiales; iii) no elegibilidad de negociación de temas de pensión en acuerdos de negociaciones colectivas; iv) eliminación del salario 14 (la mesada 14); y v) imposición de un límite a los derechos de pensión individual equivalente a 25 salarios mínimos. El Gobierno estima que estas medidas disminuirán los desequilibrios futuros del sistema de pensiones en forma significativa, a saber, en una reducción de un 19% del PIB en el valor presente neto de los déficit futuros acumulados. El valor presente neto del *stock* contingente se estima ahora en un 148% del PIB. Con esta reforma se efectuaron algunas mejoras al sistema de pensiones. No obstante, para los próximos 15 años, el déficit en el flujo de caja permanecerá más o menos en un 4% del PIB, que es alto, y seguirá ejerciendo presión significativa en las finanzas del Gobierno central, a menos que se emprendan nuevas reformas.

Gráfico 1.2. Balance operativo de la seguridad social



Fuente: DNP.

Transferencias entidades territoriales

Los gobiernos locales en Colombia –departamentos, municipios y distritos especiales– afectan el panorama fiscal nacional a través de dos canales: i) las transferencias que reciben del presupuesto nacional del Gobierno central y ii) sus propios saldos fiscales. La reforma constitucional de 2001 desligó temporalmente las transferencias de los ingresos corrientes nacionales y los colocó en una ruta más sostenible, limitando con ello el crecimiento de los gastos de la administración central (los *gastos generales*).¹⁸ La reforma combinó las tres transferencias principales, que habían crecido y proliferado desde la Constitución de 1991, en un solo “Sistema general de participaciones”. En la transición, las “participaciones” crecerían a un 2% en términos reales en el período 2002-2005 y a 2,5% en el de 2006-2008.¹⁹ En 2009, los gobiernos locales recibirán igual cantidad de transferencias a las recibidas en 2001; en otras palabras, un 40% de los ingresos corrientes o alrededor del 7,3% del PIB. Después de 2010, el aumento de las participaciones será igual al crecimiento promedio de los ingresos corrientes de la administración central durante los cuatro años anteriores. Se esperaba que las transferencias disminuirían de más o menos el 6% del PIB en 2002 a más o menos 5,4% del PIB en 2008. En el gráfico 1.3 se presenta esta tendencia; allí se comparan las proporciones de los ingresos bajo las reglas actuales con las de las reglas anteriores. Aunque con el Acto Legislativo se ha podido ahorrar en promedio más o menos un 1% del PIB, en 2009 podría haber una presión significativa sobre el gobierno central, porque las transferencias a los gobiernos locales tendrían que aumentar de un 5,4% del PIB en 2008 a un 7,3% del mismo en 2009. Por tanto, una prioridad de la “Agenda fiscal” será cambiar esta provisión de la ley, de tal forma que se mantengan constantes las transferencias a los gobiernos locales en términos reales después de 2008. Para preservar este espacio de respiro fiscal para sí mismo, el gobierno central deberá resistir la presión de expandir los programas de transferencias, como sucedió en la década de 1990, lo que sería más fácil si a los departamentos y municipios con mayores responsabilidades de gasto se les proporciona una mayor base impositiva y las restricciones en las transferencias crean incentivos para que los gobiernos locales utilicen sus bases tributarias.

El proceso de descentralización en Colombia, de acuerdo con varios informes, ha producido resultados mixtos. Incrementar las transferencias a los gobiernos locales no necesariamente mejorará los servicios públicos. Ha habido algunos programas sociales muy buenos y progresistas, tales como el de *Familias en acción*, que los gobiernos locales desean manejar en el futuro. Entre tanto, este programa se ha manejado en forma efectiva por el gobierno central, y una posibilidad es que éste negocie con los distintos departamentos para que se abstengan del retorno a la vieja cantidad de transferencias a cambio de la mayor cobertura del programa (continuando el gobierno central con su administración).

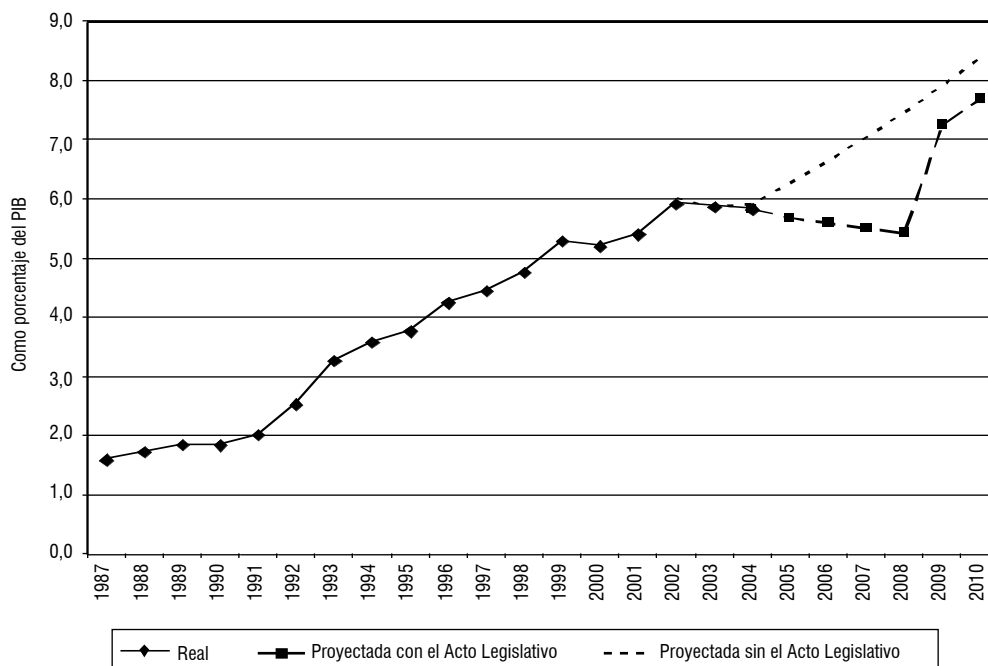
Equidad en el gasto del gobierno

En Colombia el gasto social representa un 40% del presupuesto y es ampliamente redistributivo. Lasso (2004) estima que el gasto social total tiene el efecto neto de disminuir el coeficiente de

¹⁸ Los límites a los gastos operativos de la administración central han sido así: a) 1,5% de crecimiento real para 2002 a 2008 y b) de allí en adelante una tasa de crecimiento igual al promedio medio del crecimiento de los ingresos corrientes de los cuatro años anteriores.

¹⁹ Si el crecimiento real del PIB excede al 4% en cualquier año de la transición, las participaciones aumentarían en forma proporcional, pero sólo después de ajustar para los años en que el PIB real crezca con mayor lentitud que las participaciones.

Gráfico 1.3. Transferencias a entidades territoriales, reales y contrarias a los hechos



Nota: Desde 1996 hasta 2001, las transferencias actuales incluyen las transferencias extraordinarias que recibieron los gobiernos locales en ese período.

Fuentes: DNP y cálculos del Banco Mundial.

Gini del ingreso familiar en 4,9 puntos porcentuales. Existen grandes variaciones entre programas o subsectores. Por ejemplo, dentro del sector de la educación, Lasso (2004) estima que el 37% del gasto en educación primaria se destina al quintil inferior de la distribución del ingreso, en tanto que el 42% del gasto en educación terciaria se destina al quintil superior y existen otros patrones inusuales. Por ejemplo, en los sectores de infraestructura, el quintil superior hace una contribución neta por medio del pago de servicios, mientras el principal beneficiario neto es el segundo quintil superior. Los pagos de pensiones tienen un efecto negativo en la distribución de ingresos: sólo 0,3% de los beneficios netos llegan al quintil inferior, mientras que cerca del 80% se acumulan en el quintil superior.

Una distribución más equitativa de los gastos del Gobierno puede causar un impacto directo en la reducción de la pobreza; sin embargo, puede también contribuir indirectamente a esa reducción a través del aumento del crecimiento económico. Por ejemplo, si se aumenta el acceso de los quintiles inferiores a la educación terciaria aumentaría el crecimiento económico a largo plazo. Por supuesto, lograr esto es un proceso complejo, ya que se deben aumentar las tasas de graduación de primaria y secundaria para que los niños más pobres lleguen a terciaria. En todo caso, es un ejemplo de la complementariedad potencial entre el direccionamiento del gasto social y el crecimiento económico a largo plazo, que cierra el "círculo vicioso" del crecimiento y la reducción de la pobreza.

Políticas tributarias

Los principales impuestos de Colombia hoy incluyen los de renta, IVA, a las importaciones, y los de seguridad social, en el ámbito nacional; impuestos indirectos a los licores, cervezas y cigarrillos, en el departamental y a la propiedad y a los negocios (industria y comercio) en el municipal. Estos impuestos principales representaron el 16,1% del PIB, de una tributación total del 19,7% del mismo, en 2002. Existe también un impuesto nacional a la gasolina con sobretasas en los departamentos y los municipios.²⁰ Así mismo, existen tres impuestos por fuera de presupuesto (parafiscales) asignados a las nóminas de empleados: 2% para el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena); 3% para atención infantil Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); y 4% para varios beneficios y subsidios familiares (Cajas de Compensación).²¹ Los últimos son ingresos por fuera del presupuesto pues, por interpretación de la Corte Constitucional, su carácter de asignación específica implica que no deben incluirse dentro de los ingresos corrientes nacionales. Esta interpretación se aplica también a “fondos especiales”, impuestos de asignación a sectores específicos e ingresos provenientes de recursos no renovables. La implicación práctica es que estos recursos están protegidos de las reglas de transferencias intergubernamentales aplicadas a los ingresos corrientes nacionales.

Cuadro 1.1. Ingresos tributarios del Gobierno central, según fuentes (porcentajes)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005p
Ingresos tributarios	9,3	9,7	11,2	13,2	13,5	14,0	14,5	15,2
Impuesto sobre la renta	3,8	4,0	4,3	5,3	5,3	5,4	6,0	6,2
Impuesto al valor agregado (IVA)	2,9	4,1	4,8	5,3	5,3	5,9	5,8	6,3
Impuesto al patrimonio neto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,5	0,2	0,2
Impuesto a las transacciones financieras	0,0	0,0	0,6	0,8	0,7	0,7	0,9	0,9
Aranceles	1,5	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0
Gasolina	0,7	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4
Otros	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2
Ingresos no tributarios	1,0	1,7	2,1	1,7	1,6	1,4	1,2	1,3
Total de ingresos	10,3	11,4	13,3	14,9	15,0	15,2	15,7	16,5

Fuentes: DIAN y cálculos del Banco Mundial.

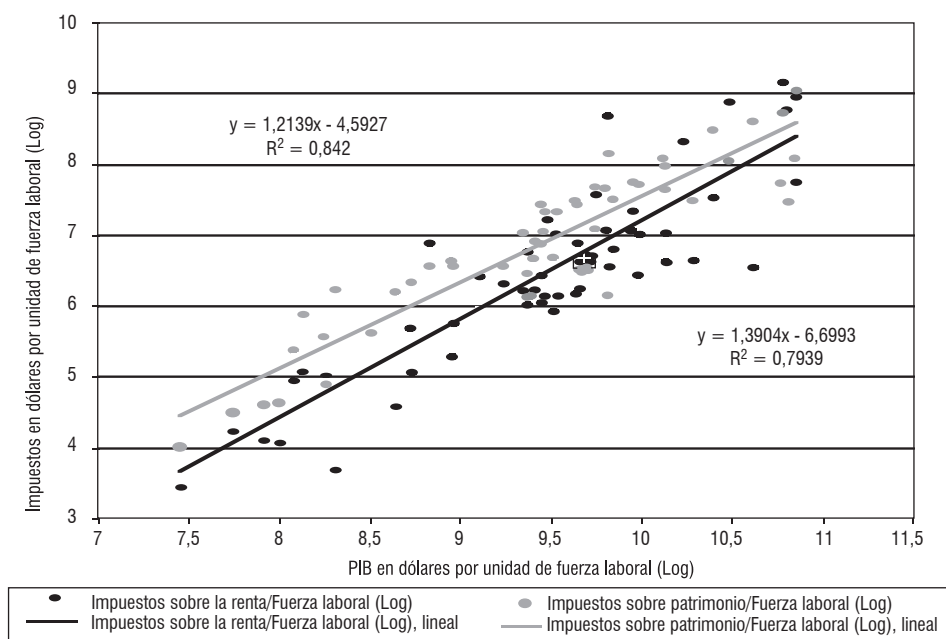
El IVA y el impuesto sobre la renta, caracterizados por tasas comparativamente altas desde una perspectiva internacional (*ver* el cuadro 1.2) y bases estrechas, son las fuentes principales de ingreso y contribuyen con cantidades equivalentes (5,3% del PIB cada uno en 2002) a los ingresos totales del Gobierno central. Como lo indica el gráfico 1.4, para alrededor del año 2000, el

²⁰ Entre otros impuestos nacionales, están los impuestos a las transacciones financieras y de seguridad nacional; otros departamentales incluyen impuestos a los vehículos (compartidos con los municipios) y servicios notariales y estampillas; otros municipales incluyen los de espectáculos públicos, extracción de arenas, zonificación urbana y matanza de ganado.

²¹ Hay que anotar que además de los impuestos ya mencionados, los colombianos pagan una cantidad significativa en otros impuestos a la nómina (en suma, un gran desincentivo para la oferta laboral en el sector formal, a pesar de generosas exenciones para ingresos laborales en el impuesto sobre la renta). Los costos no salariales comprenden cerca del 60% de la nómina, aunque las contribuciones al Sena, 2% de la nómina), al ICBF (3%) y a las Cajas de Compensación Familiar (4% de la nómina) son las categorías que se pueden caracterizar como impuestos puros pues no afectan directamente al trabajador, y así se añaden (junto con fondos especiales e ingresos de recursos no renovables) a la tributación general como proporción del PIB. Las tres contribuciones se consideran ineficientes aun como programas de servicios generales.

recaudo del impuesto sobre la renta está alrededor de uso de regresión en una regresión log-log de impuestos sobre la renta por países. El recaudo de IVA está por debajo de la regresión log-log de impuestos sobre bienes por países. La experiencia internacional sugiere que el recaudo colombiano podría ser mayor para su nivel de ingreso.²² Teniendo en cuenta todo, los ingresos tributarios nacionales alcanzaron a ser el 13,2% del PIB en 2001, estando ligeramente por debajo del promedio general de América Latina (13,5% del PIB); sin embargo, el recaudo tributario ha aumentado en los últimos cuatro años y ahora representa un 15,2% del PIB. Los ingresos por impuesto sobre la renta han rondado un 40% del total de ingresos tributarios nacionales por más de una década, subiendo los ingresos con la aprobación de leyes impositivas sólo para disminuir nuevamente uno o dos años después.

Gráfico 1.4. Comparación de ingresos por impuestos sobre la renta y patrimonio.
Modelo lineal logarítmico, 2000



Fuente: Estimados de personal del Banco basados en datos del Banco Mundial (SIMA). El + en color blanco indica impuestos sobre la renta en Colombia. El símbolo es □ indica impuestos sobre patrimonio.

Los enfoques sistémicos a la tributación alternativos combinan impuestos y gastos públicos en varias formas para lograr objetivos de productividad tributaria, eficiencia económica, reducción de pobreza y simplicidad. En un posible enfoque se combina un impuesto sobre la renta de amplia aplicación y moderadamente progresivo con un IVA plano y de amplia aplicación y con gasto público fuertemente progresivo, incluyendo, si es administrativamente eficaz, un sistema de estampilla de IVA o de reembolso basado en el Sisbén²³ para eximir o compensar a los pobres por los impuestos de valor agregado que paguen. En la actualidad se está fortaleciendo al Sisbén (con el Nuevo Sisbén) y se utiliza para canalizar subsidios a las familias. Un sistema de estampi-

²² Nótese, sin embargo, que la validez de estas comparaciones puede estar comprometida por la exclusión de ingresos por fuera del presupuesto.

²³ El Sisbén es un sistema de información utilizado para dirigir programas sociales a la reducción de la pobreza que incluye salud, educación y vivienda.

llas sería más sencillo, pero más susceptible al abuso que uno de reembolsos. El enfoque mejoraría la progresividad a medida que los estratos más ricos de la población paguen IVA por todos los bienes y servicios, mientras los pobres quedarían efectivamente exentos.

Reformas al impuesto sobre la renta

Ampliar el número de contribuyentes sigue siendo una prioridad obvia de la reforma para Colombia. Hace 40 años, el país tenía unos 501.000 contribuyentes entre corporativos (15.000) y personales (486.000).²⁴ Hoy, con alrededor de 3,5 veces la fuerza laboral de 1962, Colombia tiene cerca de 1.175.000 empresas e individuos que aportan ingresos tributarios sobre la renta, lo que es una pequeña fracción de la fuerza laboral de 20 millones de personas del país. La dependencia tributaria del Gobierno busca ampliar la base de contribución a más de 2 millones, que es su propio estimado del número de personas que deberían estar contribuyendo con el impuesto sobre la renta (el Estatuto Tributario indica que los individuos que ganan más de unos US\$750 al mes deben contribuir). Es importante aumentar la cobertura del impuesto sobre la renta por razones de neutralidad y equidad, pero también con el fin de desarrollar una base posible (el impuesto sobre la renta individual), para eventualmente atraer ingresos subnacionales marginales.

Los tratamientos preferenciales del impuesto sobre la renta desgastan significativamente la base impositiva. En estos tratamientos se incluyen las entidades excluidas del impuesto, las sujetas a tasas reducidas de impuesto y beneficios tributarios a contribuyentes comunes (exclusiones de ingresos, deducciones, rentas exentas y créditos tributarios). Desde la reforma tributaria de 2002,²⁵ el Gobierno estima ahora el valor de las exclusiones, deducciones especiales (o sea, las diferentes de costos e impuestos), exenciones y créditos tributarios como parte de su ejercicio de presupuesto anual, siguiendo el mandato del artículo 87 de la reforma tributaria de 2002. En 2003, éstas llegaron a ser, respectivamente, 4,8%, 17,2%, 3,4% y 0,1% del PIB.²⁶ Suponiendo una tasa promedio impositiva sobre la renta (la relación de impuestos pagados a rentas gravables más exentas) del 20%, estos tratamientos tuvieron un costo fiscal del 5,2% del PIB en 2003.

Algunas características sobresalientes del impuesto sobre la renta personal de Colombia son altas tasas de impuestos, importancia de la retención en la fuente, mínimas cantidades de recaudo a través de retornos tributarios anuales y (como se indicó antes) numerosos contribuyentes que siguen por fuera del alcance del impuesto sobre las rentas personales. En primer lugar, la máxima tasa impositiva sobre la renta personal, que subió de 30% en 1990 a 35% en 2001 y a 38,5% en 2003-2006 (como resultado de una sobretasa de 10% introducida por la Ley 788 de 2002 y extendida por la reforma tributaria de diciembre de 2003), es una de las más altas de América Latina (cuadro 1.2). En segundo lugar, la retención de impuestos aporta el grueso de las cantidades gravadas por el impuesto sobre las rentas personales –más del 80% del total–; las principales fuentes de retención son los salarios, honorarios, rendimientos financieros y rentas. En tercer lugar, los ingresos obtenidos a través de retornos tributarios anuales están sólo entre el 0,1% y el 0,2% del PIB, ya que gran parte de los ingresos sobre los que no se efectúa retención no se reportan. En cuarto lugar, el umbral de la exención salarial es mucho más alto en Colombia que

²⁴ Ver OEA y BID (1965).

²⁵ Zodrow (2003a) discute la aplicación del análisis de gastos tributarios a Colombia.

²⁶ Ver Ministerio de Hacienda (2004a), capítulo 4, anexo 1.

Cuadro 1.2. Tasas de impuesto sobre la renta personal en América Latina, Estados Unidos y Canadá (alrededor de 2000)

País	Inferior	Superior
Argentina	6	35
Bolivia	13	13
Brasil	15	27,5
Canadá	17	29
Chile	5	45
Colombia	22	38,5
Costa Rica	10	25
Ecuador	5	25
El Salvador	10	30
Estados Unidos	15	35
Guatemala	15	30
Honduras	10	30
Jamaica	25	25
México	3	32
Paraguay	30	30
Perú	15	30
República Dominicana	15	25
Uruguay	30	30
Venezuela	6	34

Fuentes: Banco Mundial, *Martindale-Hubell Law Directory* (2000) y *Cámara de Comercio de Bogotá*.

en otros países en desarrollo: el 97% de los asalariados están exentos del pago de impuesto sobre la renta personal como resultado del umbral existente para la exención de asalariados (1,7 veces el ingreso promedio de la fuerza laboral o \$1,7 millones mensuales, equivalentes a 5 salarios mínimos mensuales). Como resultado de las varias tasas y umbrales, niveles similares de ingreso pueden generar distintos niveles de impuestos personales, dependiendo de los tipos de ingreso incluidos en la base tributaria. No existe razón para tributación diferencial de distintos tipos de ingresos laborales.

La estructura de tasas (20%, 29% y 35%) es algo inusual en el sentido de que la tasa mínima diferente de cero es relativamente alta, mientras la tasa media es relativamente cercana a la máxima. En un 20%, la tasa mínima de impuesto sobre la renta para los individuos en Colombia es alta comparada con el 5% y el 6% en Chile y Argentina, respectivamente, 15% en Brasil, Perú y los Estados Unidos y 17% en España. En 38,5%, la tasa máxima está muy por encima del promedio de tasas máximas de una muestra de países en desarrollo y desarrollados y muy por encima también del promedio de los grandes países de América Latina (alrededor de 31%).

Serías preocupaciones sobre los efectos negativos de altas tasas impositivas marginales en los incentivos individuales para la fuerza laboral y el ahorro, así como los incentivos que crean las altas tasas para la omisión y evasión fiscal, implican que el grado de progresión del impuesto sobre la renta personal debe ser modesto. En consecuencia, no son aconsejables aumentos adicionales de la tasa impositiva marginal en el impuesto sobre la renta personal, actualmente en el 35% (38,5% con la nueva sobretasa a través de 2006). De hecho, el propósito debe ser, en cambio, ampliar la base del impuesto sobre la renta personal para poder disminuir la distribución de tasas. En este aspecto, la reciente reforma de 2002 sólo hizo un progreso limitado: se redujo la exención sobre ingresos laborales de 30% a 25%. La alta tasa para las empresas estimula esquemas de precios de transferencia y otras manipulaciones por parte de empresas multinacionales que reducen los ingresos tributarios colombianos. Un enfoque preferible es expandir la base impositiva sobre las rentas corporativas, eliminando más exenciones. Para identificar las distorsiones, se pueden calcular las tasas impositivas efectivas marginales sobre varias actividades, como se discutió en el Memorando económico del país (2005). De este análisis se sigue una cantidad de recomendaciones para reducir las distorsiones en el impuesto sobre las rentas corporativas. Los cambios fundamentales recomendados en las políticas incluyen:

- Gravar todas las formas de ingresos laborales cuando éstos excedan el umbral designado, que se podría disminuir del actual nivel de cinco salarios mínimos a cuatro.²⁷
- Introducir nuevas tasas de, por ejemplo, 15, 25 y 35, en lugar de las tasas actuales de 20, 29 y 35. Eventualmente, una reducción de la tasa máxima (por ejemplo, de 25 a 30%) sería también aconsejable. La reciente propuesta de reforma tributaria del Gobierno (ya retirada) solicitaba una reducción gradual de la tasa impositiva individual máxima al 32% (excluyendo la sobretasa). Tasas bajas impositivas marginales tienen la ventaja importante de reducir los costos de eficiencia de las distorsiones impuestas por el sistema de impuesto sobre la renta, ya que estos costos de eficiencia aumentan en forma algo aproximada en función del cuadrado de la tasa impositiva marginal. Aún más, tasas bajas reducen los incentivos tributarios para que individuos y empresas participen en mercados informales en lugar de formales.²⁸
- Mejorar el cumplimiento de pago y eliminar incentivos excesivos para la financiación de la deuda, reemplazando el cálculo de renta presuntiva (el ingreso mínimo para propósitos de impuesto sobre la renta) –calculado hoy como el 6% de los activos netos–, por uno menor, por ejemplo, 1,5% de los activos brutos, y vincularlo a los esfuerzos actuales de identificar activos de individuos y empresas que han estado por fuera del sistema tributario.
- Reducir las deducciones por depreciación para reducir las distorsiones tributarias a través de activos y subsectores de negocios. Las deducciones por depreciación bajo el impuesto sobre la renta son relativamente generosas porque se fijaron inicialmente altas para compensar el efecto de la inflación, pero no se ajustaron hacia abajo cuando se indexó el sistema impositivo por la inflación en 1988.²⁹ Esto produce como resultado alguna distorsión de la asignación de inversiones en distintos tipos de activos.
- Fijar gastos parciales inmediatos, agregando un ajuste a la base de manera que el precio de compra del activo se deduzca sólo una vez.³⁰ El otorgamiento de gasto parcial inmediato a una tasa de 30% para inversiones en activos depreciables distintos a estructuras tiene un enorme efecto en sus tasas impositivas efectivas marginales (TIEM), lo que es especialmente válido, pues este incentivo a la inversión se ha diseñado en forma inapropiada y es así excesivamente generoso, ya que la base impositiva del activo no se reduce para que refleje el gasto parcial inmediato, lo que implica que los inversionistas efectivamente consiguen deducir 130% del costo del activo.

²⁷ La Comisión de Ingresos estima que la eliminación de la exención salarial del 30% daría como resultado un aumento en los ingresos tributarios de 0,3% del PIB, mientras la reducción del tope de ingresos exentos totales de 5 a 4 salarios mínimos produciría un 0,2% sobre el PIB adicional, para un incremento total de medio punto porcentual. Por otro lado, el consumo real bajaría en una relación de 1:1 (un aumento de 1% en los impuestos llevaría a una caída de 1% en el consumo). Los efectos distributivos serían progresivos: la eliminación de la exención del 30% afectaría en su mayor parte a quienes ganan más ingresos, en tanto que la reducción del umbral de 5 a 4 salarios mínimos causaría un mayor impacto en los estratos medio y superior de ingresos. En la experiencia internacional, los umbrales de niveles de ingreso varían en todas partes, desde cero en varios países (p. ej., en Argentina, México y Perú) a US\$6.800 en Colombia y US\$8.940 en Brasil.

²⁸ Además, como luego se discutirá con detalle, tasas bajas impositivas a empresas tienen la ventaja de reducir los incentivos para que las multinacionales utilicen técnicas contables financieras para disminuir sus obligaciones tributarias en Colombia.

²⁹ Ver Zodrow (2002).

³⁰ Banco Mundial (2005).

Para considerar una reforma tributaria fundamental existen varias opciones: i) impuestos uniformes o planos; ii) impuesto dual sobre la renta; iii) opciones de impuesto al consumo y iv) opciones híbridas.³¹ El impuesto uniforme es una medida en la misma línea de las medidas adoptadas en varios países de la antigua Unión Soviética y otros países en vía de transición del socialismo. Los impuestos uniformes tienen una sencillez importante y ventajas de eficiencia, son menos susceptibles a la evasión y omisión y crean un ambiente de inversión relativamente favorable. Sin embargo, suelen también resultar en redistribuciones de cargas impositivas de los muy ricos a una clase media definida con amplitud (se protege a los pobres con deducciones estándar y exenciones personales). Como resultado, la sanción de un verdadero impuesto uniforme daría pie para serios problemas de equidad, si bien se podría atenuarlos si se acompañara el impuesto con mejor cumplimiento y penalidades más fuertes, y se diseñara principalmente para mejorar el cumplimiento de los ricos. Igualmente, debe ponerse un gran cuidado para garantizar que los ingresos tributarios no disminuyan con un impuesto uniforme.

Otro enfoque, utilizado en los países nórdicos (Dinamarca, Suecia, Finlandia y Noruega) y también en varios países europeos, es el “impuesto dual sobre la renta”, llamado así porque se grava a los ingresos laborales con tasas progresivas mientras se aplica a las ganancias de capital un impuesto uniforme a una tasa igual a la tasa impositiva mínima positiva, aplicada a los ingresos laborales. El impuesto dual sobre la renta representa un acuerdo entre el deseo de proveer un ambiente tributario amigable para la inversión y el deseo de aumentar los ingresos tributarios, gravando las ganancias de capital. Aun cuando ha sido razonablemente exitoso, tiene problemas al limitar la omisión en la forma de convertir los ingresos laborales altamente gravados en ingresos de capital que se gravan a una tasa uniforme. En adición, todavía impone un impuesto sobre la renta, si bien a una tasa relativamente baja sobre los ahorros, inversiones e ingresos ganados por los capitales internacionales de alta movilidad. Otra complicación es que, en la práctica, ha demostrado ser difícil imponer la tributación de ingresos por intereses requerida bajo el impuesto dual sobre la renta.

Todavía, con otro conjunto de opciones, el impuesto sobre las rentas corporativas se convertiría en un impuesto basado en el consumo. Los impuestos sobre el consumo se diferencian de los impuestos sobre los ingresos primariamente en que se permite que el gasto (o su equivalente), más que las deducciones por depreciación, se deduzca para compras de equipo de capital. Este tratamiento generoso de la inversión implica que los rendimientos normales de la inversión queden exentos de impuestos, mientras que los rendimientos por encima de lo normal sean gravados, lo que produce como resultado un sistema muy favorable a inversiones que obtienen beneficios normales, en tanto al mismo tiempo se obtiene algún ingreso de empresas que ganan beneficios por encima de lo normal. La contabilidad del flujo de caja con un sistema de impuestos basado en el consumo es también mucho más sencilla que la contabilidad de acumulación con un sistema de impuestos sobre la renta. Existe una amplia variedad de formas en que dichos impuestos pueden implementarse. Uno de los enfoques es el del impuesto al flujo de caja de Hall-Rabushka esbozado antes (“impuesto uniforme”). Aunque es un plan atractivo en muchas formas, el impuesto uniforme sufre varios defectos (más allá de cualquier preocupación sobre su “uniformidad”, que puede en principio apaciguarse agregando una o dos tasas a la estructura de impuestos individuales). De mayor importancia es que, dado que no permite deducciones por gastos de intereses, es muy poco probable que el

³¹ Esta sección sobre reforma tributaria integral hace uso de un Informe de la World Bank Misión Back-to-Office Report, por el profesor George Zodrow.

Servicio de Rentas Internas de los Estados Unidos lo considere como un impuesto acreditable, lo que es un problema porque implica una doble tributación de beneficios por encima de lo normal ganados por multinacionales estadounidenses en Colombia, y porque puede dar la impresión de que el sistema es algo “defectuoso”. Así mismo, surgen serios problemas de omisión porque el tratamiento de ingresos y gastos por intereses es muy diferente del de otras naciones.

Por consiguiente, en Colombia son dignos de consideración medios alternativos de implementar un impuesto basado en el consumo. En particular, el plan de Deducción para Capitales Corporativos (ACE); implementado en Croacia de 1994 a 2001, es una opción atractiva. Este enfoque se parece más a un impuesto sobre la renta que la mayoría de los planes de impuestos sobre el consumo, porque permite deducciones por depreciación y por gastos de intereses y así es menos susceptible de que se abuse de él; implica menos problemas de transición que planes alternativos y sería acreditable en los Estados Unidos. El ACE es un impuesto basado en el consumo porque permite una deducción adicional por los costos de oportunidad del capital, igual al producto del valor en libros del capital y la tasa de interés libre de riesgos. La combinación de esta deducción con deducciones por gastos de intereses es económicamente equivalente a permitir gastos. Además, los efectos compensatorios entre la deducción de capital y deducciones por gastos de intereses y depreciación implican que la base impositiva del ACE se mide con precisión aun si sus componentes no. Aunque el enfoque ACE no está libre de problemas propios, es una forma promisorio de conseguir ganancias económicas del tratamiento basado en el consumo de la inversión en Colombia, sin muchos de los problemas que plagan el impuesto uniforme de Hall-Rabushka.

Otra alternativa, recomendada por el panel de reforma tributaria del Presidente en los Estados Unidos y también por un grupo similar en Suiza, es combinar el tratamiento de impuesto basado en el consumo en el ámbito empresarial con un impuesto modesto a nivel individual sobre ganancias de capital. Este enfoque ayuda a alcanzar objetivos de equidad y también evita el problema de percepción asociado con la apariencia de eximir completamente los ingresos de capital de los impuestos.

Por último, debe anotarse que todas las formas alternativas de tributación a los negocios discutidas pueden coexistir con un impuesto al IVA tradicional. Ahora volvemos a una discusión sobre cómo se implementa el IVA en Colombia.

Cuestiones y opciones sobre el IVA

Gran parte de los ingresos tributarios en los años noventa puede atribuirse mayormente al aumento de las tasas del IVA (de 10% en 1990 a 16% hoy). Como resultado, la contribución del IVA a los ingresos tributarios nacionales totales creció en unos 10 puntos porcentuales del PIB durante esa década. Sin embargo, el IVA en Colombia no está a la altura del impuesto al IVA ideal basado en el consumo y en la destinación específica.³² Adolece de un diseño complejo con

³² Con un IVA ideal, se tendría lo siguiente: a) todos los bienes y servicios al consumidor consumidos internamente (incluidas las importaciones) estarían sujetos a una tasa impositiva uniforme; b) el IVA pagado sobre todos los bienes de capital se acreditaría completamente con el sistema de devolución por facturación (*invoice-credit*); y c) todas las exportaciones tendrían una tasa de 0% para garantizar que el impuesto se aplica con base en la destinación específica. Un umbral de ingresos mínimos para propósitos de impuesto sobre la renta ayuda a compensar por el IVA que pagan inevitablemente los pobres.

demasiadas tasas (10) y numerosas exenciones que explican su bajo rendimiento en comparación con los estándares internacionales (el recaudo de IVA como proporción del PIB es de menos de un tercio de la tasa de IVA). El bajo rendimiento refleja también la estrecha base del impuesto;³³ la alta incidencia de la evasión, que la Dirección de Impuestos Nacionales de Colombia (DIAN), estima en 23% y las tasas de 0% para una cantidad de categorías (distintas a exportaciones). Un procedimiento especial para el IVA sobre bienes de capital le añade complejidad a la administración del impuesto. Se estima que el costo de todas las exclusiones y exenciones del IVA representaron alrededor del 4% del PIB en 2000.³⁴

Una comparación con países de América Latina, caracterizados por tasas similares de impuesto ilustra la menor eficiencia y productividad del IVA colombiano. Bolivia, Costa Rica y México poseen todas tasas impositivas sobre bienes y servicios similares a las de Colombia; sin embargo, todos recaudan ingresos significativamente mayores, como proporción del PIB. En 1999, mientras Colombia recaudó un 4,9% del PIB en IVA, Bolivia recaudó 7,1%, Costa Rica 7,6% y México 8%.

La principal tasa actual de IVA del 16% en Colombia es más o menos el promedio de América Latina para 1999 (16,5%). El principal objetivo con relación al IVA debería ser expandir su base reduciendo las exenciones, y ayudar a recortar la evasión y facilitar la administración, eliminando numerosas tasas intermedias. Un enfoque óptimo para reformar el sistema actual, dirigido a aumentar los recaudos y reducir las distorsiones, eliminaría todas las exenciones y establecería una sola tasa de 16% (igual a la tasa actual), eliminando todas las tasas preferenciales y las tasas impositivas diferencialmente altas.

Esfuerzos recientes de reforma al IVA

La Ley 788 de 2002 siguió una dirección de este tipo de consolidación,³⁵ pero dejó todavía considerables diferenciales de tasas tributarias. Con la nueva estructura, la tasa general permaneció en el 16% y continúan en el sistema, hasta hoy, tasas diferenciales de 0%, 5%, 7% (que aumentó a 10% en 2005), 11%, 20% y 38%. La propuesta de reforma tributaria del Gobierno, sometida a aprobación del Congreso en septiembre de 2004, demandaba un aumento en la tasa máxima al 17%, de 7% a 12% para un grupo de productos y al 3% para algunos de los productos no gravados. Como regla general, debería eliminarse la tasa de 0% para todos los bienes distintos a exportaciones. Las únicas excepciones deberían ser un grupo de muy pocos bienes básicos de alimentación por razones de equidad (p. ej., cereales, granos, vegetales, legumbres, etc.),³⁶ medicinas recetadas y exenciones de bienes para atención en salud y educación (porque estos

³³ En 2003, las ventas exentas y excluidas representaron el 48,7% del total de las ventas internas. Ver Ministerio de Hacienda (2004a), tabla 11, p. 27.

³⁴ Banco Mundial (2005a).

³⁵ Con la Ley 788 se presentan las siguientes condiciones: a) muchos bienes y servicios anteriormente exentos o excluidos estarán sujetos al IVA al 7% desde 2003, porcentaje que aumentará a 10% en 2005; b) casi todos los demás bienes y servicios exentos y excluidos serán gravados al 2% desde 2005 en adelante (esta provisión la rechazó la Corte Suprema de Justicia); c) la tasa para teléfonos celulares será de 20%; d) la tasa para ventas de automóviles se unificará a 25%, modificando el rango del régimen anterior de 20% a 35%; e) en el período 2003-2005, el IVA pagado por maquinaria industrial se acreditará contra el IVA de las ventas.

³⁶ *Nótese* que la tasa preferencial sobre ciertos bienes gravados con el IVA no es una buena forma de lograr objetivos de equidad, pues el beneficio de la tasa preferencial se otorga también a clases de ingresos altos y, de hecho, aumenta con el ingreso, aunque en menor proporción si se seleccionan en forma apropiada los bienes para esas tasas preferenciales. Como resultado, ganancias redistributivas relativamente pequeñas se obtienen a un alto costo de ingresos tributarios, lo que implica que las tasas de IVA deben ser idealmente uniformes. Programas de gasto y una tasa moderadamente progresiva del impuesto sobre la renta son

bienes son “bienes de mérito” que no deben ser gravados), servicios financieros (por razones administrativas y porque muchos servicios financieros no deben en principio estar sujetos a IVA) y el transporte público (porque el transporte privado puede generar externalidades negativas de congestión y contaminación). La propuesta del Gobierno, de septiembre de 2004, siguió esta dirección, pero se retiró por falta de apoyo político. Deberían otorgarse exenciones también a los pequeños contribuyentes, quienes deben continuar sujetos al régimen simplificado basado en los ingresos brutos.³⁷

La razón por la cual continúan las exenciones es la necesidad de proteger a los pobres del IVA. Con la ya retirada propuesta del Gobierno, de septiembre de 2004, quedaría exento alrededor del 46% de la canasta de consumo de personas de bajos ingresos. Las exenciones, claro, protegerían también a los ricos que consumen los bienes exentos (p. ej., pagos de matrículas universitarias). Un posible enfoque que se puede explorar para proteger sólo a los pobres es otorgarles exención únicamente a través del Sisbén, un sistema bastante exitoso para identificar a los pobres mediante encuestas dirigidas. Los pobres recibirían entonces “estampillas de alimentación” para compensar el impacto del IVA sobre bienes anteriormente exentos. De adoptarse, la aplicación de este enfoque debe esperar a que el Sisbén cubra a todos los pobres (en la actualidad cubre un 60% aproximadamente) y resuelva algunos de los problemas que el mismo Sisbén tiene actualmente (en particular su mala utilización por parte de algunas autoridades locales). El gobierno está abordando estos problemas con una restauración del sistema que contará en forma más extensa con encuestas privadas.

Impuesto a las transacciones financieras

El impuesto a las transacciones financieras ha producido ingresos significativos en los años recientes. Se introdujo en 1998 como una medida temporal, a una tasa de 2 por 1.000 y se hizo permanente con la reforma tributaria de 2002 a una tasa de 3 por 1.000, que se elevó a 4 por 1.000 a principios de 2004. Los recaudos del impuesto en ese año alcanzaron un estimado de 0,9% del PIB. El impuesto es muy controvertido: el Gobierno lo defiende por su base amplia y su potencial de aportar recursos significativos a bajas tasas. Sus detractores sostienen que es distorsivo y que afecta negativamente la intermediación financiera, que estimula el uso de efectivo y las transacciones financieras en el exterior, y que es de fácil evasión. Existe alguna evidencia internacional de que los impuestos a las transacciones financieras pueden tener efectos sustanciales negativos en la eficiencia del sector financiero, y aunque dicho impuesto produce beneficios a corto plazo en términos de movilización de ingresos significativa, a largo plazo sus costos pueden descompensar sus ventajas.³⁸ Por tanto, con el tiempo se recomienda la eliminación gradual del impuesto a las transacciones financieras y su reemplazo con otras fuentes de ingresos.³⁹

formas mucho mejores de lograr objetivos de distribución. Si se desea alivio adicional para los pobres, de modo que paguen poco o ningún IVA, se debe considerar un programa de rebaja de impuestos con instrumentos comprobados, aunque dicho enfoque implica costos administrativos considerables y puede no tener éxito en llegar a una proporción significativa de la población que vive en la pobreza.

³⁷ Estas exenciones deben ser opcionales, ya que algunas empresas pequeñas pueden desear acogerse al sistema de IVA con el fin de calificar para créditos de IVA por impuestos pagados en sus compras de insumos.

³⁸ Arbeláez, Burman y Zuluaga (2002) argumentan persuasivamente en contra del uso de este impuesto, citando su impacto adverso en el proceso de intermediación financiera y su efecto de cascada sobre el costo de los bienes.

³⁹ La nota política sobre reformas al sector financiero proporciona evidencia del impacto del impuesto a las transacciones financieras sobre el aumento de la magnitud de transacciones en efectivo en la economía. Esto tiene un impacto secundario en la administración tributaria, dificultando el cumplimiento del impuesto sobre la renta y el IVA sobre estas transacciones en efectivo.

Impuestos de los gobiernos locales

Los dos impuestos municipales primarios son el impuesto predial unificado y un impuesto sobre los ingresos comerciales brutos conocido como el impuesto de industria y comercio.⁴⁰ La eficiencia del impuesto sobre la propiedad y lo apropiado de su asignación a los municipios son claros y no necesitan voluntad política ni asistencia técnica para que sean más efectivos.

Un impuesto de industria y comercio sobre los ingresos brutos de los negocios locales es común en América Latina y en otras partes del mundo, por ser relativamente fácil de recaudar y administrar. Sin embargo, estos impuestos causan distorsiones económicas sustanciales pues gravan principalmente un factor móvil, el capital, y no se relacionan con las utilidades. Dado que se aplica sobre una base bruta sin deducción de costos, las tasas impositivas efectivas varían considerablemente según los sectores de negocios, distorsionando así la asignación de recursos; en particular, los impuestos sobre entradas brutas tienen pesados efectos sobre industrias y productos que se caracterizan por una considerable rotación de la producción y los procesos de distribución, y el impuesto disminuye en cascada en cada etapa de estos procesos. Dicha cascada impositiva crea a su vez incentivos ineficientes para la integración vertical en las empresas que intentan reducir las obligaciones tributarias. Además, según el grado en que los impuestos sobre entradas brutas se desplacen a los consumidores locales, distorsionan en forma ineficiente las elecciones de consumo. Finalmente, el valor agregado por la empresa (que probablemente se correlacione con los beneficios locales recibidos) varía con amplitud como proporción de la rotación bruta gravada, haciendo que las cargas tributarias varíen en forma caprichosa según las empresas, con independencia de los beneficios de servicio público que reciban. En Colombia, cuando las empresas producen en una localidad y venden a través de sucursales en otra, existe incertidumbre en cuanto a la jurisdicción que debe recaudar el impuesto. Adicionalmente, el impuesto es abundante en excepciones, algunas de las cuales se ordenan desde el ámbito nacional.

La tributación departamental incluye principalmente impuestos indirectos a los licores, el tabaco, la cerveza, las loterías y la gasolina. Los ingresos tributarios decayeron de su máximo de 1,4% del PIB en 1980 a 0,8% del PIB en 1993 y se han recuperado desde entonces hasta cerca del 1,1% del PIB en 2003. El grado de variación en el rendimiento del recaudo tributario según las regiones es muy grande, yendo de 2,7% de los ingresos totales (en Casanare) a 44,8% (en Atlántico) en 2003 y refleja las distintas capacidades de recaudar impuestos. Los recaudos de impuestos de cada departamento son menos de la mitad de sus ingresos totales.⁴¹ Las bases impositivas departamentales son estrechas, el grueso de los recursos se obtiene con los impuestos al tabaco y al alcohol, productos que también sufren de una alta incidencia de contrabando.

La reforma a los impuestos departamentales debe empezar con el reconocimiento de sus responsabilidades principales. Como han argumentado algunos analistas, “la función principal de los departamentos es administrar los programas nacionales, en especial en educación y salud”,⁴² aunque el grado de autonomía varíe mucho según los departamentos y, por supuesto, los gobiernos departamentales ahora son electos y no de nombramiento. Esta “tensión” entre el papel

⁴⁰ Banco Mundial (2005a).

⁴¹ Ver DNP (alrededor de 2004), p. 30.

⁴² Acosta y Bird (2003).

administrativo de los departamentos y su base ahora democrática se resuelve de hecho, de manera diferencial, dependiendo principalmente de su capacidad de obtener impuestos, con gran autonomía departamental, tal como se hace en Antioquia (que le sigue a Atlántico en rendimiento ingresos/gastos) y autonomía limitada en la mayor parte de los demás, donde la financiación de los gastos depende más de las transferencias.

Como quiera que sea, la conclusión inevitable es que la reforma tributaria departamental necesita mejorar la productividad de todos los impuestos departamentales. Los problemas que se deben abordar incluyen el contrabando, la corrupción, la falsificación en el impuesto a los licores, el contrabando de tabaco y la deficiente administración de las loterías. Entre las opciones de reforma se encuentran la abolición de los monopolios departamentales de licores, la fijación de tasas impositivas más uniformes y la mejor gobernabilidad en los impuestos a la cerveza y el tabaco (actualmente administrados por la DIAN, la oficina nacional de recaudo de impuestos).

En términos generales, una reforma de nivel macro que reduzca la independencia de las transferencias a las entidades territoriales puede contribuir a la prestación de servicios en varios sectores que se discuten en estas notas. Confrontar al contribuyente local con la cuenta de servicios prestados es una forma de aumentar la responsabilidad en la prestación de mejores servicios oficiales subnacionales, pues le proporciona información e incentivos a los ciudadanos locales para controlar la actuación del gobierno local. Esta ventaja general debe ponderarse contra la necesidad de transferencias fiscales para igualar la capacidad de prestación de servicios de los gobiernos de regiones relativamente pobres (o de estrecha base tributaria), y la eficiencia que pueda resultar del recaudo centralizado de los impuestos.

Agenda de la reforma fiscal

Para Colombia el reto actual es mantener los logros iniciales en estabilidad macroeconómica y al mismo tiempo hacer compatible la política fiscal con el crecimiento sostenido. La crisis de 2000-2002 se superó con varias acciones de políticas, inclusive algunas medidas de emergencia que el Gobierno debe reemplazar con reformas fiscales más fundamentales. Colombia no dispone de mucho margen para errores en políticas fiscales y en el horizonte siguen incertidumbres importantes. Por eso, manteniendo excedentes primarios de más o menos un 3% del PIB, Colombia disminuirá sus relaciones de deuda en donde sea mucho menos vulnerable a conmociones. La cuenta resultante de menores intereses y las menores tasas de interés en la economía, resultantes del menor riesgo de país, crea espacio fiscal para la inversión y los programas sociales, y mejora las perspectivas de crecimiento.

Crecimiento y progreso continuo en la administración tributaria serán necesarios para mantener los ingresos, en tanto que deben eliminarse las sobretasas y los impuestos especiales al patrimonio y a las transacciones financieras. La eliminación de las exenciones sectoriales y regionales en el impuesto sobre la renta y el IVA también reducirían las distorsiones y aumentarían los ingresos tributarios (*ver* el cuadro 1.3). Armonizar las distintas tasas de IVA, asunto que se acordó entre los demás países andinos, mejoraría la eficiencia en el recaudo. En adición, la deducción por depreciación de capital debe corregirse de modo que la base refleje cualquier deducción ya hecha por gasto parcial de inversiones y la tasa de depreciación tenga en cuenta la indexación de la inflación. Para la administración de impuestos, el Gobierno debe continuar con la implementación del sistema muisca, y simplificar todavía más los procedimientos de retorno de impuestos.

Cuadro 1.3. Agenda de la reforma fiscal: impactos fiscales de la primera vuelta (anuales, como porcentaje del PIB)

	Corto plazo	Mediano a largo plazo
Aumento de las transferencias a gobiernos locales	–	1,9
Necesidades adicionales en infraestructura	0,3	0,5
Pérdida de ingresos arancelarios	0,3	0,3
Pérdida en impuestos al patrimonio neto	0,2	0,2
Eliminación de la sobretasa al CIT	0,4	0,4
Reducción de la tasa del impuesto a las transacciones financieras al 2 por 1.000	0,2	0,2
Costos fiscales totales adicionales	1,4	3,5
Agenda de la reforma fiscal	–	–
Ahorros por la reforma a las pensiones	0,1	0,4
Eliminación de titulaciones ineficientes ordenadas legalmente e ingresos de destino específico	0,5	0,9
Reducción de gastos corrientes adicionales	0,1	0,3
Tributación a pensiones	0,1	0,1
Eliminación de gastos parciales en el CIT	–	0,3
Fijación de la depreciación de gastos parciales	0,1	–
Reducción de la depreciación asumida en el CIT	0,2	0,2
Incremento de la tasa del IVA del 10% al 16%	0,1	0,1
Expansión de la base del IVA (todas las exenciones de tasa de 3% y bienes con tasa de 0%)*	0,2	0,2
Incremento de la tasa del IVA del 3% al 16%*	–	–
o eliminación de exenciones	–	1,0
o ampliación del concepto de ingreso gravable	–	–
o una combinación de los tres	–	–
Ahorros y ganancias en ingresos de la agenda de reforma fiscal	1,4	3,5
* Mantenimiento de la canasta básica de alimentos y servicios de salud y educación gravados con 0%.		

Fuentes: Ministerio de Hacienda, DNP y cálculos del personal del Banco Mundial.

La reforma de gastos es la otra mitad del paquete. La inversión en infraestructura pública, especialmente en transporte (y telecomunicaciones del sector privado) necesita reaccionar por los cortes de emergencia de la década anterior. Como se indicó en el informe REDI (Recent Economic Developments in Infrastructure) y en otros capítulos de estas notas, el transporte y las comunicaciones son áreas prioritarias. El sector privado debe poder manejar las telecomunicaciones, con mejores regulaciones, pero la inversión en transporte tendrá especial importancia para una respuesta positiva al acuerdo de libre comercio, y requerirá gastos del sector público. La flexibilidad presupuestal debe permitir mejores opciones que recortar la inversión para obtener los excedentes primarios necesarios. Hacer espacio a la inversión pública requerirá cortes en los gastos corrientes, en especial las transferencias a las pensiones y a los gobiernos locales. Las transferencias a las entidades territoriales deben haberse reformado para 2009, pues de otra manera crearán significativas presiones sobre las finanzas del Gobierno central. Las pensiones requerirán una reforma activa y, dado que los gastos de pensiones son regresivos, deben gravarse

como ingreso (por encima del umbral normal). Los ingresos adicionales podrían utilizarse para aumentar la inversión pública.

Con el fin de mostrar un posible paquete de reformas fiscales con un impacto neutral sobre el presupuesto general, el cuadro 1.3 combina los estimativos del impacto fiscal de estas recomendaciones. Estos estimados sólo son para los impactos iniciales de la primera vuelta y no incluyen los efectos fiscales dinámicos positivos que ocurrirían a medida que las reformas estimulen el crecimiento y una base tributaria mayor del sector privado.

La prestación de más y mejores servicios públicos debe centrarse en la utilización de los recursos de manera más efectiva y obtener más de los gobiernos locales, que tienen la primera responsabilidad en la mayor parte de la educación y la salud y más contacto con los clientes. La reforma a los impuestos subnacionales es así de doble importancia para volver a equilibrar las finanzas intergubernamentales, reducir los gastos centrales y las distorsiones tributarias.

Resumen de las propuestas de reforma

Se ha discutido una variedad de reformas, muchas de las cuales están estrechamente alineadas con las recomendaciones de políticas para el gasto público y los impuestos propuestas en *Visión 2019*.

El objetivo global con la reducción de rigideces fiscales es poder mejorar el crecimiento equitativo. La reducción de los gastos desiguales y el aumento de la eficiencia del gasto crean el espacio fiscal para las clases de gasto que pueden mejorar el crecimiento equitativo. Reducir las rigideces del sistema tributario actual puede ayudar a liberar el potencial empresarial que mejore la competitividad y el crecimiento. Un empaquetamiento cuidadoso de las reformas de gasto y tributaria puede ser neutral fiscalmente, pero tener altos rendimientos sociales.

A corto plazo

- Trabajar sobre la expiración del régimen intergubernamental transitorio para evitar un aumento repentino de las transferencias.
- Aprovechar el capital político del nuevo gobierno para avanzar en una reforma integral a lo largo de las líneas de las medidas discutidas.
- Utilizar sistemas de control y evaluación para guiar las elecciones sobre mantenimiento y/o reducción de ítems específicos de gastos.
- Implementar el Decreto 4730 que proporciona mayor grado de flexibilidad a los gastos.
- Eliminar distorsiones en las leyes de impuestos para mejorar el ambiente de los negocios.

A mediano plazo

- Aumentar la flexibilidad del gasto vía reforma de la Ley Orgánica de Presupuesto, permitiendo disminuir la proporción de consumo del gasto público.
- Mejorar el direccionamiento del gasto social en los subsectores y/o programas en que la estructura actual sea regresiva o no, a favor de los pobres.

- Considerar medidas adicionales de reforma a las pensiones del sector público.
- Proveer a los gobiernos locales de mejores instrumentos para su propia generación de ingresos, con el fin de reducir la dependencia de las transferencias intergubernamentales.
- Continuar en el propósito de disminuir el consumo oficial como proporción del PIB.

Referencias

- Acosta, Olga Lucía y Richard M. Bird. "The Dilemma of Decentralization in Colombia", informe sin publicar, para la 2002 Public Revenues Commission (disponible en www.minhacienda.gov.co).
- Arbeláez, María Angélica, Leonard Burman y Sandra Zuluaga. 2002. "The Bank Debit Tax in Colombia". Fedesarrollo, procesado.
- Banco Mundial. 2005. *Colombia Country Economic Memorandum: The Foundations for Competitiveness*. Informe del Banco Mundial No. 32035-CO.
- . 2005a. *Colombia Public Expenditure Review*. Informe del Banco Mundial No. 25163-CO.
- . 2005b. *Colombia Country Financial Accountability Assessment*.
- . 2004. *Colombia Recent Economic Developments in Infrastructure*. Informe No. 30379-CO.
- Cámara de Comercio de Bogotá. www.empresario.com.co.
- Departamento Nacional de Planeación. 2005. *Visión Colombia II centenario: 2019*.
- Departamento Nacional de Planeación (sin fecha, alrededor de 2004). Informes del DNP sobre los resultados el desempeño fiscal de los departamentos y municipios año 2002 y Comparativo 2000 (Artículo 79 Ley 617 de 2000).
- Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber y César Calderón. 2002. "Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts". Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ministerio de Hacienda. 2004c. "Marco fiscal de mediano plazo". www.minhacienda.gov.co.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1965. *Fiscal Survey of Colombia*, The Johns Hopkins University Press.
- Perry, Guillermo. 2005. "Finanzas públicas: evolución y agenda pendiente", *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo.
- Posada, Carlos Esteban y José Fernando Escobar. 2003. "Crecimiento económico y gasto público: una interpretación de las experiencias internacionales y del caso colombiano (1982-1999)", *Borradores de Economía*, Banco de la República, septiembre.
- Naciones Unidas. 2000. *Public Sector Indicators*, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000700.pdf>.
- Zodrow, George R. 2003a. "Tax Expenditure Analysis in Colombia", mayo.
- . 2002. "World Bank Tax Reform Proposals for Colombia," procesado, diciembre.

2. Hacia la sostenibilidad del sistema primario de monitoreo y evaluación de Colombia⁴³

Una de las principales prioridades de la iniciativa estratégica de Visión 2019 es seguir aumentando la efectividad de las políticas públicas dirigidas a alcanzar un desarrollo económico, social y político más alto y más estable mediante el fortalecimiento de las herramientas de monitoreo y evaluación. El sistema primario de Colombia para controlar y evaluar programas y políticas clave del gobierno, Sinergia –sistema nacional de evaluación de gestión y resultados–, ha sido mejorado en gran parte en la primera mitad del presente decenio con la adición del objetivo de un sistema efectivo e integral de monitoreo y evaluación contenido en Visión 2019. A pesar de los progresos alcanzados, los funcionarios colombianos deben continuar trabajando en el mejoramiento y fortalecimiento de la coordinación efectiva del sistema primario con otros sistemas de monitoreo y evaluación (sistemas centrales, sectoriales y subnacionales), para que el sistema sea autosostenible. En primer lugar, el gobierno colombiano debe fortalecer el lado de la oferta de información de monitoreo y evaluación, mejorando la calidad y credibilidad del control de la información, y expandiendo las clases de evaluaciones que se lleven a cabo. En segundo lugar, el gobierno colombiano necesita fortalecer el lado de la demanda para la información de monitoreo y evaluación dentro del gobierno, el Congreso y la sociedad civil, específicamente para apoyar la toma de decisiones sobre el presupuesto, la gestión de los programas oficiales en los ministerios y entidades, y la responsabilidad social.

⁴³ Este capítulo fue escrito por Gladys López-Acevedo.

La visión

Una de las prioridades principales de *Visión 2019* es aumentar la efectividad de las políticas públicas dirigidas a alcanzar un desarrollo económico, social y político más alto y más estable con el fortalecimiento de las herramientas de monitoreo y evaluación (monitoreo y evaluación), y mejorando continuamente los sistemas de monitoreo y evaluación, inclusive el Sigob.⁴⁴ En *Visión 2019* se propone la consolidación de monitoreo y evaluación como herramienta fundamental para mejorar la administración y presupuestación basadas en el desempeño, que la sociedad civil pueda utilizar y amoldar de manera activa. El objetivo de *Visión 2019* es coherente con iniciativas anteriores, como son: el Acto Legislativo del Congreso de 1991 para Sinergia, el documento 3294 (de 2004) del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), el decreto presidencial sobre Sinergia (programado para 2005) y el Plan Estratégico del Departamento Nacional de Planeación (2005). Con estas medidas se busca dar mayor fortaleza al monitoreo y evaluación en Colombia para cumplir completamente sus objetivos de: i) aumentar la eficiencia y transparencia en el proceso de asignación de los recursos; ii) mejorar el impacto de las políticas, programas e instituciones públicas; y iii) promover la responsabilidad en la administración pública, mejorando la participación civil.

En el documento Conpes 3294 y en el Plan Estratégico del DNP –*Visión 2006-2010*⁴⁵– se reconoce que Sinergia y Sigob deben trabajar como un sistema, es decir, un grupo de entidades interactuantes, interrelacionadas e interdependientes, cada una ejerciendo su papel específico.

Debe institucionalizarse e implementarse el papel de cada entidad para que el sistema general funcione (en el cuadro 2.1 se bosqueja el pensamiento actual). Adicionalmente, todos los actores del sistema deben utilizarlo, es decir, demandar su información, suministrarle información y tomar decisiones de políticas basados en esa información. De esta manera, el sistema primario y los sistemas de monitoreo y evaluación del país podrán suministrar información oportuna y de calidad para el diseño de programas y políticas, con lo que aumentarán la eficiencia y efectividad de los programas del Gobierno y al mismo tiempo se ofrece acceso público a todos los datos de los programas, permitiendo una mayor transparencia y eficiencia en el gasto, y logrando el objetivo del Gobierno de reducción sostenida de la pobreza.

⁴⁴ Sigob: Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados.

⁴⁵ El DNP, con participantes pertinentes, está en el proceso de terminar su documento de visión que articulará la visión del sistema de monitoreo y evaluación de Colombia, y esbozará los pasos necesarios para lograr esa visión.

Cuadro 2.1. Sistema primario de monitoreo y evaluación –Visión 2006-2010

Entidad	Papel
Ministerio de Hacienda	Ejecuta el marco de gastos a mediano plazo (MGMP). Asigna los recursos utilizando los resultados de monitoreo y evaluación. Controla la ejecución del gasto mediante monitoreo y evaluación y presupuestos basados en resultados (PBR). Proporciona incentivos para buenas prácticas en PBR por medio de asignación presupuestal. Presenta los PBR al Congreso.
Departamento Nacional de Planeación	Coordina el sistema nacional de evaluación. Proporciona formación de capacidades en monitoreo y evaluación a otras agencias de administración pública. Coordina recopilación de datos oportuna y confiable con las agencias responsables. Ofrece apoyo técnico al Comité Interinstitucional de Evaluación. Coordina el uso y difusión de políticas de información con las agencias pertinentes. Difunde los resultados de monitoreo y evaluación y los PBR.
Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión de Resultados	Fortalece la coordinación entre las agencias de presupuesto y ejecución, a la vez que se asegura de que la evaluación influya con efectividad en la toma de decisiones. Define la agenda de evaluación estratégica y su financiación. Responde por la dirección de la agenda de evaluación. Establece los mecanismos de control de calidad en monitoreo y evaluación y auditoría de datos.
Agencias ejecutoras (ministerios, administradores de programas)	Cuentan con la capacidad adecuada para implementar un sistema de monitoreo y evaluación y PBR. Cuentan con sistema interno de monitoreo y evaluación y PBR. Generan datos de calidad utilizados para medir su desempeño, y en planeación, elaboración de presupuestos y diseño de políticas. Producen información para responder por sus acciones. Mejoran los resultados de su actuación.
Gobiernos subnacionales	Implementan sistemas de gestión basados en resultados (GBR) y PBR. Difunden informes sobre su actuación para facilitar la responsabilidad y el control social. Mejoran los resultados de su actuación.
Congreso	Se familiariza con los sistemas de monitoreo y evaluación y PBR y los aplica. Exige informes de evaluación para discutir y aprobar el presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo. Cuenta con la capacidad técnica adecuada para utilizar esa información en las comisiones especializadas. Ha reformado las instituciones presupuestarias para que tengan un sistema de PBR (de inversiones y programas).
Organismos de fiscalización	Exigen información al sistema primario. Exigen datos para el control fiscal y preventivo. Han desarrollado e implementado sus propios sistemas de monitoreo y evaluación. Han mejorado su función de control social.
Ciudadanos/ sociedad civil	Tienen acceso en tiempo real a la información pública sobre resultados, asignación y evaluación de los gastos. Tienen la capacidad de procesar información por medio de mecanismos participativos y de control social. Replican regionalmente las buenas prácticas de monitoreo y evaluación y PBR del ámbito nacional. Tienen alianzas estratégicas consolidadas entre la sociedad civil y el Estado.

Fuente: DNP.

Dentro de este marco, el DNP⁴⁶ necesitará consolidar su papel como coordinador del Sistema Nacional de Evaluación, fomentar el monitoreo y evaluación en todos los niveles, proporcionar formación de capacidad a otros actores, establecer e implementar controles de calidad y asegurar la difusión de los resultados evaluativos.

El Ministerio de Hacienda deberá continuar trabajando para mejorar la capacidad del Gobierno de emprender la elaboración de presupuestos con base en la actuación. Un paso correcto en esta dirección ha sido la publicación reciente de la propuesta del MFMP del MHCP al Congreso.⁴⁷ Este instrumento dará mayor seguridad en la financiación de año a año para los ministerios y las actividades del Gobierno, y también puede proporcionar un ambiente en donde se dé mayor flexibilidad y responsabilidad a los ministerios y agencias, y éstas se puedan utilizar para promover una mayor orientación sobre la actuación dentro del Gobierno, como las han adoptado países de la OCDE.

La función principal del Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión de Resultados sería fortalecer la coordinación entre las agencias de presupuesto y ejecución, a la vez que se asegure que la evaluación influye efectivamente en la toma de decisiones. El Comité también lidera la agenda de evaluación. La función principal de las agencias ejecutoras (ministerios y administradores de programas en los ámbitos nacional y subnacional) sería producir información de calidad que alimente el sistema general de monitoreo y evaluación. Internamente, deberían tener también sus propios sistemas de monitoreo y evaluación para informar sobre sus decisiones y mejorar su actuación. Se pueden utilizar como guías las experiencias adquiridas por el DNP y el MHCP para acompañar el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación en el ámbito subnacional.

Los consumidores de este sistema son el Congreso, la oficina del Contralor General, el Ministerio de Hacienda y la sociedad civil, que deben demandar y hacer uso de la información producida por el sistema para influir en las políticas. El uso de la información es de importancia crucial para asegurar la sostenibilidad del sistema. Si existe apropiación en sentido ascendente (participación social), es más probable que se requiera el sistema y se consolide.

Un mandato para la evaluación

Se ha construido un marco legal detallado para apoyar el sistema primario de monitoreo y evaluación en los años transcurridos desde la creación del mandato constitucional en 1991, el cual estipulaba el enfoque del sistema de evaluación como “valorar la gestión del sector público y sus resultados”.

En 1993, las leyes regularon la función del control fiscal (ejercido por la Contraloría), de modo que incluyera “sistemas de control de resultados”, y regularon también la función de control interno dentro de las agencias del sector público, de modo que incluyeran evaluación de la gestión y sistemas de control. Una ley de 1994 le fijó al DNP la responsabilidad de crear Sinergia y de informar anualmente al Conpes, el comité de políticas de alto nivel que encabeza el Presidente, sobre los resultados del sistema de evaluación.

⁴⁶ La Dirección de Evaluación y Políticas Públicas (DEPP) del DNP es el secretariado técnico de Sinergia.

⁴⁷ Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2006), Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La misma Sinergia se creó mediante una resolución del DNP en 1994, que puso en operación el mandato constitucional y legal, y también asignó responsabilidades de autoevaluación a todas las agencias de la rama ejecutiva del poder. En adición, el DNP se asignó a sí mismo la responsabilidad de desarrollar metodologías para guiar las actividades evaluadoras del sistema. Más recientemente, una ley de 2003 estipuló que el presupuesto nacional incluyera detalles sobre los objetivos, resultados buscados e indicadores de gestión para todas las actividades del Gobierno.

Durante este período otras leyes han agregado complejidad al marco legal. Dicho esto, en Colombia se acepta comúnmente que se requiere una base detallada legal y reguladora para proporcionar dirección y legitimidad a cualquier área de reforma del Gobierno, tal como monitoreo y evaluación. Por supuesto, mientras se considere necesario dicho marco, no basta con asegurar que la función se ejecute bien. Otros factores discutidos en esta nota, tal como la fuerza de liderazgo para la reforma, los recursos provistos para apoyarla, el establecimiento de reglas y procedimientos de rutina e incentivos para la utilización de la información de monitoreo y evaluación, son factores esenciales también para el éxito del sistema.

El mismo Gobierno ha reconocido que la multiplicidad de leyes y decretos ha llevado a una profusión de conceptos, metodologías e instrumentos de monitoreo y evaluación y que se necesita mayor claridad, lo que condujo al documento de políticas emitido por el Conpes (3294), *Renovación de la administración pública: gestión por resultados y la reforma del sistema nacional de evaluación*.

Con ese documento se intentó fortalecer el sistema primario de monitoreo y evaluación con el fin de que ejecutara su mandato. La gestión por resultados se convirtió en una prioridad para la nueva administración presidencial,⁴⁸ el presidente Uribe expresó su fuerte deseo de una nueva cultura de administración pública, basada estrechamente en la responsabilidad social, “control social” y así, presentó el Sigob. Él mezcló el Sigob con Sinergia y le ha dado nuevas energías a ésta.

Progreso hacia la Visión 2005-2010 para monitoreo y evaluación

Los funcionarios colombianos han cumplido algunos de los objetivos dispuestos en el documento Conpes 3294 y en la *Visión 2005-2010* de monitoreo y evaluación, entre los cuales están: i) institucionalización del control sistemático de los objetivos y resultados presidenciales (Sigob) para producir información regular sobre políticas, programas y desempeño de las agencias; ii) introducción del marco de gastos a mediano plazo; iii) implementación de una agenda ambiciosa de evaluación de impactos; iv) integración adicional del componente de control Sigob en el sistema Sinergia, que permita al gobierno verificar el progreso sobre los objetivos declarados en el DNP; y v) fuerte responsabilidad social ejemplificada en los consejos comunales semanales del Presidente en los municipios por todo el país y también en la presentación anual por televisión a los ciudadanos, en los cuales el Presidente y sus ministros discuten la actuación del Gobierno y responden a preguntas de los ciudadanos sobre estos temas.

El DNP lidera esfuerzos para introducir prácticas y herramientas efectivas de monitoreo y evaluación en ministerios estratégicos, agencias descentralizadas y en el ámbito subnacional. El DNP y el Ministerio de Protección Social trabajan en conjunto para desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación que proporcione información oportuna y eficiente sobre el desempeño de los programas sociales. El sistema está en sus etapas iniciales, pero estará completo en el

⁴⁸ El Mandato Presidencial No. 10 define los lineamientos para la reforma del Estado.

término de dos años. También se desarrollan sistemas de monitoreo y evaluación en otros ministerios, inclusive los de Educación y del Medio Ambiente, hábitat y desarrollo territorial. En línea con la Ley 819 y el documento Conpes 3294, el DNP ha estado también promoviendo monitoreo y evaluación en el ámbito subnacional con dos programas piloto en curso en las ciudades capitales de Medellín y Pasto.

Los tres componentes principales de Sinergia son Sigob, su agenda de evaluaciones rigurosas de impacto, y la difusión de monitoreo y evaluación. Sigob se desarrolló en 2002 con apoyo del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), y se localizó inicialmente en la Presidencia. La responsabilidad se transfirió posteriormente al DNP en 2005, bajo Sinergia. El DNP negocia los objetivos anuales con cada ministerio y agencia, y apoya también el trabajo piloto para replicar el Sigob en dos municipios.

Los ministerios y agencias oficiales suministran los datos que contiene el Sigob. En adición a cualquier control de los datos que apliquen las entidades que suministran estos datos al Sigob, la DEPP del DNP procura identificar cualquier problema o inconsistencia de los datos, y cuenta con un equipo responsable para controlar la calidad de los datos del Sigob y para hacer seguimiento a problemas sospechosos de los datos con las entidades que los suministraron. Sin embargo, en ausencia de un sistema de auditoría de datos regular y detallado, se desconoce su confiabilidad y no se ha demostrado con certeza. Una excepción parcial es el Ministerio de Educación Nacional (MEN) que, con apoyo del Banco, emprende auditoría de algunos de los datos suministrados por los departamentos y municipios; dado que las asignaciones para la financiación a los departamentos se basan en datos de inscripción escolar, existen incentivos para que los departamentos sobrestimen las inscripciones.

En el componente de evaluación de Sinergia se han logrado también resultados significativos, inclusive un aumento en el presupuesto, de 4,1% de los gastos programables a 13%, permitiendo la expansión adicional de evaluaciones operativas y de impacto. La administración de Uribe ha ampliado su agenda de evaluación de impactos, de manera que incluya programas por fuera de la Red de Apoyo Social (que se basa en tres programas: trabajo y bienestar, transferencias condicionales de dinero y capacitación de jóvenes) que han ocasionado un fortalecimiento técnico del sistema Sinergia para asegurar una supervisión fuerte. Con el establecimiento, en 2004, del Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión de Resultados mencionado, se busca fomentar la discusión sobre metodologías de evaluación, tipos de evaluaciones y los costos y consecuencias de sus resultados en el diseño de las políticas.

En el componente de transparencia de Sinergia se ha progresado también durante la administración actual y se ha orientado hacia el fortalecimiento del análisis y difusión de trabajos de evaluación, mediante la creación de alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil, utilizando estaciones de radio comunitarias, encuestas de opinión de ciudadanos, periódicos y análisis experto para generar debate sobre los resultados y los informes del Gobierno. Sinergia ha sido activa en la difusión de estos resultados a través de medios masivos y distribución de boletines periódicos llamados *Reportes de Evaluación* a la sociedad civil, con el fin de fomentar el debate. Sinergia ha aprendido de la experiencia del modelo *Bogotá: ¿Cómo vamos?* de 2005⁴⁹, que opera ahora en cuatro grandes ciudades: Bogotá, Cartagena, Medellín y Cali. El DNP fortalece también su relación con una cantidad de fundaciones de negocios, universida-

⁴⁹ Bogotá: *¿Cómo vamos?*, 2005.

des y ONG especializadas, inclusive Colombia Líder (una organización de la sociedad civil que sigue la pista del comportamiento del país en los temas de pobreza y gobernabilidad), y dos entidades importantes de responsabilidad: el Consejo Nacional de Planeación⁵⁰ y la Contraloría General de la Nación (que ofrece una evaluación independiente de los ministerios y el DNP).

Perspectiva internacional de los sistemas de monitoreo y evaluación

En los países desarrollados, los sistemas de monitoreo y evaluación se han aplicado a agencias de prestación de servicios, tales como salud y educación; a los servicios públicos y a agencias financieras, tales como tesorerías y bancos centrales. El Reino Unido y Nueva Zelanda adoptaron sistemas de monitoreo y evaluación en los años ochenta, Canadá a principios de los noventa y Estados Unidos y muchos países de la OCDE a fines de los noventa. Una variedad de agencias donantes, a nivel multilateral y bilateral, también usan los enfoques de monitoreo y evaluación en el manejo de sus propios programas. En forma semejante, en los países latinoamericanos, desde fines de los años ochenta, se han hecho esfuerzos para implementar la gestión basada en resultados, notoriamente en Costa Rica, Uruguay, Honduras, Chile, Colombia y Bolivia.⁵¹ En el recuadro 2.1 se resumen algunas de estas experiencias internacionales.

Análisis comparativo intrarregional de sistemas de monitoreo y evaluación

En América Latina, Chile es el único país que ha implementado con éxito un sistema de monitoreo y evaluación (medido en términos del uso de la información). Una comparación del sistema de monitoreo y evaluación de Chile dirigido por el Ministerio de Finanzas y el programa Sinergia-Sigob de Colombia produce resultados apremiantes. Primero, los países crearon sus sistema de monitoreo y evaluación respectivos con distintos objetivos operativos en mente. Mientras el sistema de Colombia se utiliza primordialmente para propósitos de responsabilidad (en especial para control, con algunas notables excepciones en el aspecto de evaluación), el de Chile se enfoca principalmente en producir información para usarla en el proceso de toma de decisiones del presupuesto y para imponer cambios de programa y administración a los ministerios. El enfoque de presupuesto chileno ha permitido al Ministerio de Finanzas utilizar el sistema de monitoreo y evaluación y convertirlo en un impulsor importante de éxito y sostenibilidad, apretando su ya fuerte vínculo del proceso de presupuesto. El programa paraguas para la reforma del sector público, *Programa de mejoramiento de la gestión* (PMG), se benefició de un alto grado de apoyo institucional durante sus varias extensiones. Además, este apoyo le dio a los administradores del PMG la oportunidad de crear fases distintas de análisis del sistema y recomendaciones para los organismos administrativos que diseñaron. Se pudieron lanzar flujos múltiples de trabajo por cada área de evaluación de monitoreo y evaluación, de modo que los organismos públicos pudieron hacer avances en flujos múltiples de trabajo al tiempo, facilitando mucho el proceso de reorganización (*ver* el cuadro 2.2).

Por otra parte, el enfoque colombiano en la responsabilidad y resultados no ha desembocado todavía en la adopción general de evaluación y prácticas de monitoreo y evaluación en todos los ministerios y los gobiernos locales. Se ha progresado en comparación con los cuatro años anteriores, pero queda mucho por hacer en la utilización y suministro de información de monitoreo y evaluación.

⁵⁰ Un grupo representativo de grupos de la sociedad civil creado por la Constitución para supervisar al DNP.

⁵¹ Matsuda (2003).

Recuadro 2.1. Experiencias latinoamericanas con la gestión basada en resultados

Chile. El gobierno de Chile inició el diseño y la implementación de un sistema de gestión basado en resultados en 1994 (“Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados”), con el fin de mejorar la administración pública. El Ministerio de Finanzas lanzó la iniciativa, desarrollando varios instrumentos para fomentar un proceso más transparente de los presupuestos, fortalecer su capacidad analítica y mejorar la gestión de los programas. Aunque el enfoque chileno es descentralizado (es decir, no hay una entidad individual responsable del desarrollo y mantenimiento de un sistema nacional como en Colombia), los procesos están relativamente bien coordinados por un comité interministerial a nivel de gabinete. La oficina de presupuestos del Ministerio de Finanzas ejerce un papel decisivo en la coordinación de las diversas iniciativas descentralizadas y utiliza datos de desempeño en la formulación de su presupuesto con una base anual. El desempeño se evalúa a nivel de políticas, gastos, organizaciones, programas y servidores públicos individuales. El gobierno ha empezado a relacionar las evaluaciones de desempeño con incentivos organizativos.

Bolivia. La Ley Safco (“Sistema integrado de administración financiera y control gubernamentales”), de 1990, exigió a las entidades oficiales preparar planes operativos anuales con indicadores de desempeño. Más recientemente, el gobierno intentó desarrollar un nuevo “Sistema de evaluación del desempeño” (Siser) con sede en el Ministerio de la Presidencia y apoyado por el Proyecto de Reforma Institucional de múltiples donantes. En sectores específicos, especialmente educación y salud, el apoyo de los donantes a reformas sectoriales ha dado como resultado también mejores especificaciones de los objetivos sectoriales e indicadores de desempeño. En general, sin embargo, el sistema está lejos de ser completamente operativo. Los planes operativos anuales se han tratado siempre de manera mecánica tanto en los ministerios sectoriales como en el Ministerio de Finanzas y se discontinuó el proyecto Siser. Una reforma del sistema de presupuestos que se suponía acompañaría al desarrollo del Siser nunca despegó, a pesar del notorio progreso reciente de un nuevo sistema de información administrativo.

Brasil. Desde mediados de los años noventa, el Ministerio de Planeación, Presupuesto y Administración ha dirigido un esfuerzo ambicioso para convertir el plan multianual del gobierno central (PPA) en un instrumento estratégico para asignaciones de recursos orientadas por resultados y administración de programas. La mayoría de los programas del PPA se evalúan cada año y se somete el informe al Congreso antes de iniciarse el ciclo anual de presupuesto. Aunque el nuevo marco del PPA ha mejorado la transparencia del gobierno y ha contribuido a mejores discusiones estratégicas en cuanto a los objetivos y diseños de los programas dentro de la burocracia, existe poca evidencia de que los informes de evaluación anual se revisen con seriedad, o se debatan en el Congreso, y que los resultados de la evaluación influyan en forma sistemática en las decisiones sobre asignación de recursos. Los altos grados de rigidez en la estructura presupuestaria y en las regulaciones de administración pública limitan la capacidad del gobierno de administrar para conseguir resultados. A pesar de su carácter multianual, estos planes están todavía lejos de constituir un marco sólido de gastos a mediano plazo, como el que se encuentra en países avanzados de la OCDE.

Fuente: IDEA (2003).

En segundo lugar, los países han estructurado sus sistemas de monitoreo y evaluación en forma diferente, con varios grados de institucionalización. Aunque el sistema de Colombia ha existido por más de una década, su nivel de implementación multisectorial ha sido limitado en comparación con el de Chile, cuyo sistema se ha institucionalizado con firmeza dentro del Ministerio

Cuadro 2.2. Programa de mejoramiento de la administración, 2005

Áreas	Metodologías
Recursos humanos	Formación de capacidades
	Seguridad y mejoramiento del sitio de trabajo
	Evaluación de programas
Enfoque del control de calidad en los usuarios	Oficina de información, reclamos y sugerencias
	Gobierno electrónico
Planeación, administración de control, administración integrada territorialmente	Planeación y administración de control
	Auditoría interna
	Administración integrada territorialmente
Administración financiera	Control de sistema de suministros
	Administración financiera

de Finanzas, lo que ha dado como resultado menor resistencia a la implementación del sistema de monitoreo y evaluación, a través de otros ministerios y entidades, posibilitando la implementación multisectorial. Por otro lado, el sistema colombiano ha dependido de convencer a las entidades de la utilidad de las herramientas de monitoreo y evaluación, fomentando la adopción de monitoreo y evaluación en los ministerios y entidades subnacionales, y en el fuerte apoyo político de la administración actual. Sin embargo, esto está cambiando gradualmente, ya que los gobiernos locales y los ministerios se vinculan en forma más activa al diálogo de monitoreo y evaluación. Ejemplos son los municipios de Pasto y Medellín y entidades, como el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Educación y el ICBF.

En tercer lugar, los sistemas son distintos en el uso operativo de la información producida. El Ministerio de Finanzas en Chile emplea extensivamente el sistema de monitoreo y evaluación en la toma de decisiones de su presupuesto y en la imposición de cambios en programas y administración en todos los ministerios. No obstante, la información producida en los diferentes ministerios incluye un grado de repetición, pues algunos escogen confiar en otros sistemas evaluativos y no en el sistema de monitoreo y evaluación del Ministerio de Finanzas. En forma semejante, este último no utiliza mucho la información producida por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), o por otros sistemas. Por otra parte, el sistema de monitoreo y evaluación colombiano utiliza información primordialmente para su componente evaluativo, demostrando la necesidad de cambios en las estructuras de responsabilidad en los organismos políticos. Sin embargo, la información se utiliza menos extensivamente para tomar decisiones sobre políticas y presupuestos que en el sistema chileno. Incluso, a diferencia de Chile, los ministerios no producen la misma información de evaluación que Sinergia.

Por último, los sistemas difieren también en su énfasis en integrar la participación de la sociedad civil en el proceso de monitoreo y evaluación. En el sistema Sinergia, la difusión y la participación social son un componente importante de la sostenibilidad del sistema, tratando de generar los incentivos para que la sociedad civil analice y utilice la información. La actual administración ha endosado con fuerza este énfasis. Por otro lado, la participación de la sociedad civil y la supervisión están ausentes en el sistema chileno, pues está dirigido en forma descendente.

Desafíos para 2006-2010

El sistema Sinergia-Sigob es un sistema oficial de buen desempeño. El desafío principal que tiene ahora es su institucionalización completa, de manera que continúe prosperando y apoyando la buena gobernabilidad después de un cambio de gobierno. Para que Sinergia sea completamente sostenible en este sentido, se necesitará el fortalecimiento del monitoreo y evaluación en la demanda y la oferta, que están estrechamente relacionadas. El lado de la oferta puede fortalecerse mejorando la calidad y la credibilidad de la información de control, reduciendo los costos de suministro de datos y aumentando el volumen y la amplitud de los tipos de evaluaciones que se efectúan. El lado de la demanda se puede fortalecer promoviendo una mayor conciencia y confianza en la información de control y los hallazgos evaluativos de que el sistema produce conocimiento entre los ministros, funcionarios oficiales y la sociedad civil. Para que se utilice más la información de monitoreo y evaluación se necesitará que los funcionarios de mayor importancia y sus dependencias, en especial la Presidencia, el DNP y el MHCP ejerzan un papel de liderazgo y aun enérgico para defender la utilidad de la información de monitoreo y evaluación producida por Sinergia. Será necesario que este apoyo vaya bastante más allá de la simple defensa e incluya medidas para asegurar la utilización de la información de monitoreo y evaluación para apoyar la toma de decisiones presupuestarias y de planeación nacional, y la responsabilidad social.

Los ministros sectoriales y sus ministerios tienen también que ejercer su función para asegurar la utilización de la información de monitoreo y evaluación en el desarrollo, y la planeación de las políticas de los ministerios sectoriales y en la administración actual de las actividades oficiales de los ministerios y entidades. Se espera que la utilización de la información de monitoreo y evaluación comprenda tanto la información producida por Sinergia como la que sus propios ministerios se supone deben recopilar.

Así, tanto en el lado de la demanda como en el de la oferta, es necesario que haya mayor claridad y enfoque de funciones, responsabilidades y rendición de cuentas. Aquí pueden cumplir un papel primordial el Conpes y el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados.

Institucionalización de monitoreo y evaluación. Lo anterior requiere la finalización de los acuerdos legales y reguladores para la implementación completa del documento 3294 del Conpes, y también la consolidación de las capacidades técnicas e institucionales de Sinergia-Sigob, con el fin de crear una coalición de líderes de monitoreo y evaluación: los actores de la sociedad civil, los ministerios y otros participantes que tengan interés en el sistema y trabajen para adelantar su institucionalización. Sinergia-Sigob intenta incrementar su apoyo político y fortalecer las capacidades técnicas de la Contraloría General y otros actores de mayor importancia en el sistema, para controlar mejor los resultados. El DNP está trabajando con ministerios individuales y gobiernos locales para ayudarles a desarrollar más sus propios sistemas de monitoreo y evaluación, y asegurar la coherencia con el sistema Sinergia-Sigob como un todo; pero el liderazgo del Comité Intersectorial necesitará la voluntad política indispensable para fortalecer el sistema más allá de lo que exigen la Ley y el Conpes. La sostenibilidad requiere también menor dependencia del apoyo de donantes y de recursos externos para financiar el sistema de monitoreo y evaluación, y el gobierno debe invertir más en Sinergia-Sigob para asegurar su sostenibilidad.

Mejoramiento de la información de monitoreo y evaluación. Habrá que mejorar los estándares de información, tener mayor coordinación de políticas informativas, lineamientos claros de

información y controles de calidad, tales como la realización de auditorías aleatorias de datos en ministerios y agencias clave. Otro objetivo es mejorar las encuestas de hogares para reducir el alto costo de las evaluaciones de impacto. El fortalecimiento del Coinfo (Comité de Información) y del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas) debe incluir esfuerzos más coordinados de recopilación de datos.

Expansión y profundización de monitoreo y evaluación. Sinergia-Sigob debe continuar su trabajo con los ministerios para profundizar el monitoreo y evaluación y vincularlo al sistema Sigob; debe también estimular la expansión de monitoreo y evaluación a los gobiernos locales. La experiencia del Gobierno en el desarrollo y la implementación del Sigob puede constituir una referencia útil para el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación en el ámbito subnacional y dentro de cada uno de los ministerios, como el Ministerio de Protección Social. Ya existen dos sistemas subnacionales que progresan en la implementación de sus sistemas de gestión basada en resultados, uno en Pasto y el otro en Medellín, y otros 20 municipios han expresado interés en obtener asistencia técnica del DNP para apoyar su trabajo.

Desarrollo de metodologías de presupuestos basadas en resultados. Varios temas influirán en la capacidad del Gobierno para emprender la presupuestación basada en el desempeño, aunque aquí sólo se tratarán tres. El primero es la decisión, de diciembre de 2005, de implementar un marco de gastos a mediano plazo (MFMP) que ya se discutió. Un segundo tema es la falta de una estructura programática para el presupuesto. En los “presupuestos por desempeño” de la DEPP para los últimos dos años, se ha reportado una planeación de gastos presupuestales basada en programas, y se hizo esta clasificación programática de actividades sobre una base *ad hoc*. Sin embargo, los presupuestos de inversiones y gastos (recurrentes) se siguen haciendo en términos de presupuestos por ítems; los informes de los presupuestos por desempeño de la DEPP se adjuntan como anexos a los informes convencionales del presupuesto. Si bien un enfoque de presupuesto por programas facilita usar información de monitoreo y evaluación durante el proceso de presupuestación, no es prerrequisito de un sistema de monitoreo y evaluación de buen funcionamiento que utilice el gobierno con intensidad, como lo demuestra ampliamente el caso de Chile. Un tercer tema relacionado para Colombia es el de los vínculos aparentemente muy escasos entre el Sistema de administración financiera (SAF) en que se basa el presupuesto y el Sigob, lo que dificulta más el vincular el gasto del gobierno en actividades particulares con los productos, resultados e impactos que esas actividades producen. De esa manera los informes de presupuesto por desempeño del DEPP han incluido la concordancia manual entre la información de desempeño del Sigob y los datos de costos producidos por el SAF. En Chile, se debe efectuar una concordancia similar –en la que se emplea mucho tiempo–, cuando se estima el gasto de presupuesto en los programas que se evalúan.

Realimentación continua. Por último, la participación social generalizada en programas de monitoreo y evaluación es un factor esencial para asegurar la institucionalización de Sinergia-Sigob, y con el establecimiento de alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil y la difusión del trabajo evaluativo, los actores no gubernamentales de los negocios, la academia y las ONG desarrollarán interés en Sinergia-Sigob y trabajarán para preservar sus funciones de monitoreo y evaluación. En el componente de difusión de Sinergia-Sigob ya se han utilizado estaciones de radio comunitarias, encuestas de opinión pública, periódicos y análisis de expertos para generar debate sobre los resultados y los informes del Gobierno, y es importante continuar estos esfuerzos y formar líderes del monitoreo y evaluación en la sociedad civil.

Referencias

- Banco Mundial. 1997. "Colombia: Paving the Way for a Results-Oriented Public Sector", Informe No. 15300-CO.
- . 2002. "Brazil Planning for Performance in the Central Government: Review of Pluriannual Planning." Informe No. 22870-BR.
- Bogotá: *¿Cómo vamos?* 2005. Balance del Comité Directivo ppt.
- Colombia Líder. 2006. Propuesta de integración.
- Congreso (senador Carlos Ferro). 2005. Proyecto de Ley por el cual se reglamenta la Rendición de Cuentas en Colombia.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. 2004. "Renovación de la administración pública: gestión por resultados y reforma del Sistema Nacional de Evaluación". Documento Conpes 3294. Presidencia de la República: Alta Consejería Presidencial; Ministerio de Hacienda: DGNP; DNP: DEPP-DIFP-PRAP. Versión aprobada. Bogotá.
- Dirección Nacional de Planeación y Presidencia. 2005. *Visión Colombia II centenario: 2019*.
- Dirección Nacional de Planeación y Presidencia. 2005. Proyecto de Decreto por el cual se organiza el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados y sus instrumentos, se crea el Comité Intersectorial de Evaluación de Gestión y Resultados, y se establecen algunos procedimientos.
- Fonseca Sibaja, Asdrúbal. 2001. "El sistema nacional de evaluación: un instrumento para la toma de decisiones del gobierno de Costa Rica". Caracas: CLAD.
- Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) International. 2003. "Results-Based Management System (RBM) for Social Programs: A Review of International Experiences." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Matsuda, Yasuhiko. 2003. "Public Sector Reforms in Latin America and the Caribbean and their Impacts on Service Delivery." Washington, D.C.: Banco Mundial. Mimeografiado.
- Montes, Carlos. 2003. "Results-based Public Management in Bolivia," documento de trabajo No. 202 del Overseas Development Institute.
- MHCP. 2006. *Medium Term Expenditure Framework*.
- Ospina Bozzi, S. y D. Ochoa. 2003. "El Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia/Sigob) de Colombia". En Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S., eds. *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias latinoamericanas*. CLAD, AECI/MAP/Fiiapp, Caracas.
- May y otros. 2006. *Memorias de la Conferencia, Towards the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean*.
- Rawlings, Laura y Gloria Martha Rubio. 2003. "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America". Documento de trabajo No. 3119 sobre investigación de políticas. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Sinergia. 2004a. Programa "Familias en acción: Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos Preliminares". *Evaluación de Políticas Públicas* No. 1, Departamento Nacional de Evaluación, Colombia.

- . 2004b. Programa “Empleo en acción: condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos de corto plazo”. *Evaluación de Políticas Públicas* No. 2, Departamento Nacional de Evaluación, Colombia.
- . 2004c. “Red de apoyo social: conceptualización y evaluación de impacto”. *Evaluación de Políticas Públicas* No. 3, Departamento Nacional de Evaluación, Colombia.
- . 2005. “Plan estratégico para el fortalecimiento y consolidación de la información pública, la gestión basada en resultados y la evaluación en Colombia: 2006-2010”.
- Zaltsman, Ariel. 2006. “Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay, documento de trabajo No. 16 del Evaluation Capacity Department.