



ECONOMÍA Y POLÍTICA

ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



No. 27 - Marzo 2007 • Comentarios a: molivera@fedesarrollo.org

Director: Mauricio Cárdenas S.

Editor: Mauricio Olivera G.

EL PLAN DE DESARROLLO ¿UNA BUENA HERRAMIENTA DE PLANEACIÓN DEL GASTO PÚBLICO?

1. Introducción

En este momento está en trámite en el Congreso de la República el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 "Estado Comunitario: Un Desarrollo para Todos". Este es el cuarto plan de desarrollo que se discute con el Congreso después de que la reforma constitucional de 1991 lo introdujo como una herramienta esencial de la planeación de las políticas públicas y de su financiación. ¿Qué tan buena herramienta de planeación ha sido el Plan Nacional de Desarrollo (PND)? ¿Qué tanto se han cumplido las metas trazadas en el PND? ¿Qué tantos cambios ha tenido el PND entre su concepción técnica en el Departamento Nacional de Planeación y su aprobación después de las discusiones políticas con el Consejo Nacional de Planeación y con el Congreso? ¿Qué tan costosa es la discusión del PND, teniendo en cuenta especialmente que toma los primeros nueve meses -es decir, casi todo el primer año- de cada nueva administración? Esta edición de ECONOMÍA Y POLÍTICA se dedica a analizar estas preguntas.

El análisis muestra que el PND se ha fortalecido como herramienta de planeación, gracias especialmente al sistema de seguimiento a las metas de política que se desarrolló durante la primera administración del actual gobierno. Sin embargo, FEDESARROLLO recomienda que esta herramienta de planeación se refuerce y que se busquen su sostenibilidad en el tiempo y la transparencia de su información a través de varios mecanismos. El primero se refiere al uso de la información de seguimiento al plan para la toma de decisiones, especialmente en las discusiones con el

Congreso. Tal como lo muestra la presente edición, las discusiones terminan incluyendo todas las demandas de los miembros del Congreso, atomizando y desarticulando los grandes objetivos del Plan. El uso de la información permitiría que aunque las discusiones se hagan bajo objetivos políticos, las decisiones se tomen sustentadas en información técnica para mejorar la eficiencia en el gasto público y la consecución de las políticas del plan. El segundo se refiere a la armonización entre esta y otras herramientas de planeación. En particular, armonización con los Marcos Fiscal y de Gasto de Mediano Plazo. De esta manera se evitarán sobreposición de herramientas de planeación e inconsistencias en la información para la toma de decisiones. Por último, FEDESARROLLO también recomienda que estas herramientas se armonicen con otras herramientas de la presupuestación anual, con el fin de generar información para hacer más eficiente la política fiscal y mejorar la calidad del gasto público.

2. Antecedentes del Plan Nacional de Desarrollo

La Constitución de 1991 - Artículos 339 a 344- buscó fortalecer la planeación de las políticas públicas y del uso de los recursos públicos con la introducción del PND como una Ley de la República. El PND es ahora un ejercicio democrático y transparente de planeación en el cual participan todos los sectores de la sociedad. Antes de la reforma constitucional el Plan era un documento interno que cada nueva administración preparaba como una carta de navegación para programar sus políticas y financiarlas sin generar desequilibrios macroeconómicos.

Ahora el PND se debe discutir con la sociedad civil y con el Congreso para convertirlo en ley. Con este proceso se busca responder a las necesidades de toda la sociedad, teniendo en cuenta la restricción de recursos para no generar desequilibrios macroeconómicos.

La Ley 152 de 1994, o Ley Orgánica del PND, además de definir las diferentes autoridades participantes (i.e. el poder ejecutivo y el DNP como la entidad encargada de preparar el plan, el CONPES, el Consejo Nacional de Planeación¹ y el Congreso), ordena que la estructura del Plan se divida en dos grandes secciones. La primera, llamada Parte General, describe las políticas de desarrollo. Por su parte la segunda, llamada Plan Plurianual de Inversiones (PPI), debe incluir el monto total de recursos y su distribución para financiar las políticas del PND.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, los primeros nueve meses de cada nueva administración, entre agosto 7 y la primera semana de mayo, se dedican al PND. El primer paso del proceso es la preparación del PND, que debe hacer el poder ejecutivo en cabeza del Departamento Nacional de Planeación. Para esto, el DNP tiene un poco más de tres meses, entre el 7 de agosto y el 15 de noviembre. El segundo paso es la discusión con la sociedad civil, representada en el Consejo Nacional de Planeación. Esta discusión se da entre el 15 de noviembre y el 10 de enero. Finalmente, el tercer paso es la discusión para su aprobación como ley en el Congreso de la República.

El DNP debe radicar en el Congreso el PND a más tardar el 7 de febrero (i.e. cuenta con un poco más de un mes para discutir e introducir las sugerencias del Consejo Nacional de Planeación), y el Congreso tiene un plazo máximo 90 días, es decir, hasta la primera semana de mayo, para discutirlo y aprobarlo.

Finalmente, la Ley Orgánica de PND ordena que cada abril el ejecutivo presente un balance y una evaluación de los avances del plan. El DNP es la entidad encargada de producir este informe.

3. Las discusiones del PND

Tal como se vio en la sección anterior, los primeros nueve meses de cada nuevo gobierno se dedican a diseñar, discutir y aprobar el PND. ¿De qué se tratan estas discusiones? ¿Qué tanto cambia el plan durante estas discusiones? ¿Qué tanto se difunden y socializan las metas del plan?

El PND en trámite presentado por el DNP busca la continuidad de las políticas de la primera administración, pero con mayor énfasis en ciertas políticas que comparativamente no fueron tan eficientes en el período anterior, específicamente las políticas del sector social. El Plan Plurianual de Inversiones asciende a \$228 billones, cifra consistente con las proyecciones de crecimiento y otras metas macroeconómicas, y el 57% está destinado al sector social². Este énfasis surge de la información de seguimiento al PND del cuatrienio anterior.

Para la discusión del actual plan de desarrollo, el Consejo Nacional de Planeación planteó sus inquietudes en el documento “Retos del Plan Nacional de Desarrollo: Una mirada desde la Sociedad Civil”. De esta etapa de discusiones con el Consejo Nacional de Planeación se pueden resaltar varios puntos:

- Las inquietudes del Consejo surgen de una serie de foros regionales y temáticos que permiten socializar el plan y recoger las sugerencias de una gran parte de la sociedad.
- Las discusiones se dan más sobre la sustancia del plan que sobre la asignación de los recursos. Esto es importante, porque las discusiones se dan sobre una visión de las necesidades del país y de las estrategias de desarrollo, más que sobre el monto o la composición del gasto público.
- Las discusiones se centran en las políticas propuestas por el gobierno recién elegido, y las recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación sugieren ahondar ciertas políticas o añadir metas en otras políticas, más que cambiar o eliminar lo planteado en el plan por el

¹ El cual incluye a representantes de las regiones, de los sectores económicos y sociales, de los sectores educativo y cultural, ecológico, comunitario, de las minorías indígenas y étnicas y de las mujeres. Ver Artículo 9 de la Ley 152 de 1994.

² Ver “Regionalización Plan de Inversiones 2007-2010”, DNP, 2007.

gobierno. Este punto también es importante, porque el plan recoge las promesas del candidato recién elegido, y las traduce en políticas del gobierno con alguna correspondencia con los recursos disponibles. En este sentido, las políticas ya fueron elegidas, y la labor del Consejo discutir las, socializarlas y afinarlas, más que sugerir cambios profundos.

- A lo largo de cada administración, tanto el Consejo Nacional de Planeación hace un seguimiento de las metas del plan de desarrollo³. Esto también es importante porque permite verificar cuanto se cumplió y cuanto no se cumplió del PND.

Después de introducir las sugerencias del Consejo Nacional de Planeación, el gobierno radica el plan en el Congreso para su discusión y aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo. El debate debe buscar un balance entre diferentes objetivos, ceñidos a una clara restricción presupuestal. Por ejemplo, las políticas y los recursos pueden distribuirse por grupos de la población (i.e. por género, población pobre, minorías étnicas, edad, etc.), por regiones (departamentos, municipios, sectores urbano y rural, etc.), por sectores (industria, agricultura, servicios), por políticas clave para el desarrollo del país. Para lograr este balance es necesario un delicado equilibrio técnico y político. Adicionalmente, este balance debe ser lo suficientemente flexible para responder a choques externos que puede sufrir la economía sin previo aviso.

Para este Plan el Departamento Nacional de Planeación presentó una propuesta de asignación de los recursos (es decir, del Plan Plurianual de Inversiones) por regiones del país. Este ejercicio de regionalización contó adicionalmente con nuevas herramientas fiscales: i) vinculación con las metas del Plan, más que con el gasto por sectores y/o entidades, y ii) vinculación con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), herramienta introducida durante la administración anterior.

³ Ver, por ejemplo, “El Salto Social, la sociedad pide cuentas”, uno de los informes de evaluación del plan de desarrollo del gobierno Samper preparado por el Consejo Nacional de Planeación en 1997, después de tres años de gobierno, “Cuatro años sin plan de desarrollo”, informe de evaluación del plan de desarrollo preparado por el consejo al final de la administración Pastrana, y “El camino al Estado comunitario...”, informe de evaluación d preparado por el consejo a los dos años de la primera administración Uribe.

Con este ejercicio el gobierno regionalizó el 76% del PND, y mostró explícitamente como un 22% restante no era regionalizable⁴. De esta manera, el gobierno buscó regionalizar las políticas nacionales, más que convertir políticas nacionales en regionales durante las discusiones. Además, el ejercicio de regionalización tiene otros objetivos: i) buscar la equidad en la distribución regional a través de criterios técnicos, ii) mostrar en un ejercicio transparente los recursos asignados para cada región buscando satisfacer las demandas que los congresistas tienen de sus votantes, iii) armonizar los objetivos del PND con otros objetivos regionales incluidos en la Agenda Interna y en las “apuestas productivas” regionales, y iv) tener la flexibilidad suficiente frente a la variación en los recursos existentes.

De todas maneras, los resultados del primer debate del PND muestran como los grandes objetivos del PND se atomizan y desarticulan. En efecto, los miembros del Congreso buscan introducir en el Plan todas sus iniciativas con el fin de tener la posibilidad de presupuestarlas en algún momento a lo largo del cuatrienio, sin tener en cuenta los grandes objetivos del Plan ni la información técnica sobre el Plan anterior. Como resultado, el debate introdujo al Plan más de quinientas solicitudes por parte de los miembros del Congreso para su estudio por parte del Ejecutivo, y la posibilidad de introducir cualquier proyecto, inclusive si no ha sido formulados ni evaluado técnicamente.

4. Análisis del PND como herramienta de planeación

La utilización de herramientas de planeación en América Latina retomó un nuevo auge, después de la pérdida de confianza en este tipo de herramientas tras la crisis de la “década perdida” de los años ochenta y las reformas pro-mercado de los años noventa. Desde finales de los noventa, varios países de la región implementaron diversas herramientas de planeación del gasto público. Por ejemplo, Brasil implementó en 1998 el plan plurianual llamado “Plan Avanza”. Este plan se diseñó por programas de gasto público y se implementó paralelamente con un sistema de seguimiento a las metas de los programas. En Bolivia se implementó la planificación participativa como herramienta para involucrar a la ciudadanía en la

⁴ Ver “Regionalización Plan de Inversiones 2007-2010”, DNP, 2007.

planeación y el seguimiento del gasto público. El proceso chileno de planeación, el más reconocido en América Latina, se instauró oficialmente en 1997⁵. En el Perú se restauró el proceso de planeación a través de la “Programación Estratégica Multianual” a final de la última década, luego de que en 1992 se aboliera el Instituto Nacional de Planificación (INAP). En suma, los demás países de la región están retomando las herramientas de planeación encaminadas, de una u otra manera, hacia un sistema de planeación y de presupuestación plurianual.

Ahora bien, además de los cambios al Plan analizados en la sección anterior ¿Qué tan eficiente es el plan de desarrollo como herramienta para planear y ejecutar los recursos públicos en Colombia? Para responder esta pregunta es útil analizar el cumplimiento del plan plurianual de inversiones. Tal como puede apreciarse en el Gráfico 1, el gasto efectivamente ejecutado del Plan Plurianual de Inversiones es menor que el planeado inicialmente, y con una gran recomposición por sectores. El cumplimiento ha alcanzado a ser 3 puntos del PIB menor a lo planeado, y en casos como el gasto en infraestructura, el incum-

plimiento ha alcanzado 6,2% del PIB. La recomposición se ha dado hacia el gasto del sector gobierno, el cual ha alcanzado a ejecutar más de 4 puntos porcentuales por encima de lo planeado. Otro gasto significativamente menor al planeado, en cerca de 1 punto del PIB, ha sido el del sector social.

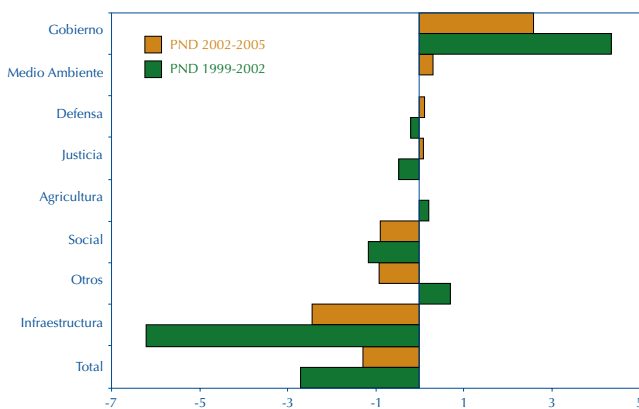
Esta primera aproximación diría que el cumplimiento del PND es bajo, y con una alta recomposición entre sectores. Por ello, podría concluirse que la eficiencia el plan de desarrollo como herramienta de planeación es baja. Sin embargo, ahora existen nuevas herramientas que fortalecen la planeación.

Por ejemplo, en el 2000 se implementó el sistema de seguimiento a metas presidenciales (Sigob). Esta herramienta ha permitido hacer un seguimiento a la presupuestación anual bajo el lente de las metas del plan de desarrollo⁶. Es decir, ha unido los programas y las metas del PND con la ejecución presupuestal anual. La implementación de esta herramienta, durante la primera administración Uribe, ha presentado varios avances para fortalecer la planeación. La herramienta permite conectar la planeación con la presupuestación y clasificar el presupuesto de acuerdo a los programas plasmados en el plan de desarrollo, más que una clasificación sectorial (como la presentada en el Gráfico 1), o por entidades (i.e. por ministerios del gasto), y permite hacer una lectura del cumplimiento de metas físicas del plan de desarrollo (i.e. número de niños matriculados, kilómetros de vías construidas) como complemento a la tradicional lectura financiera (i.e. monto de los recursos gastados). Adicionalmente, esta herramienta se ha encaminado a generar información sobre eficiencia para la toma de decisiones presupuestales bajo criterios del plan de desarrollo.

El Gráfico 2 muestra como el PND del gobierno anterior cumplió con 97,7% de las metas de sus programas y con 91% de las metas financieras. En otras palabras,

Gráfico 1

CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL DNP FRENTE A LO PLANEADO (por sectores, en % del PIB)

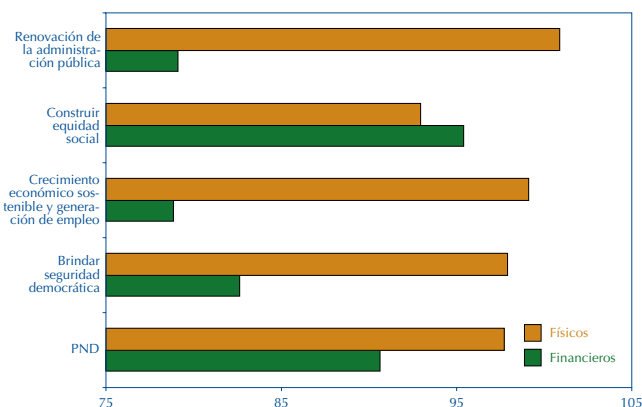


Fuente: Cárdenas, Mauricio; Carolina Mejía y Mauricio Olivera (2006), “La economía política del proceso presupuestal en Colombia”, Fedesarrollo, Working Paper No. 31, Bogotá, Colombia.

⁵ Ver “Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en Perú”, Fernando Sánchez Albavera, en Serie de gestión pública No. 30, ILPES, Santiago de Chile, Febrero de 2003, y “Revalorización de la planificación del desarrollo”, Luis Lira, en Serie de gestión pública No. 59, ILPES, Santiago de Chile, Agosto de 2006.

⁶ Vale la pena de todas maneras resaltar que la Ley 152 de 1994 exigía al gobierno una evaluación anual del cumplimiento del plan de desarrollo (Artículo 29), y que ponía esta evaluación en manos del DNP. Aunque en el primer plan de desarrollo convertido en ley, El Salto Social, se hicieron evaluaciones esporádicas -ver, por ejemplo, “El Salto Social, informe de avance del plan nacional de desarrollo 1996”, Documento Conpes 2917, 16 de abril de 1997- solo hasta la implementación del Sigob se empezó a hacer un seguimiento sistemático de las metas del plan.

Gráfico 2
CUMPLIMIENTO FÍSICO Y PRESUPUESTAS
DEL DNP (%)



Fuente: DNP-Sinergia, “Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, Balance de Resultados agosto 2002 - agosto 2006.

aunque le ejecución en monto fue 10% menos de lo planeado, el logro de metas físicas fue solo 2,3% menos de lo planeado.

En suma, aunque desde El Salto Social el Consejo Nacional de Planeación ha hecho un seguimiento año a año del PND, y el ejecutivo ha hecho algunas evaluaciones esporádicas, sólo hasta este momento se cuenta con una herramienta sistemática.

Una segunda herramienta es el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Esta herramienta fue implementada al final del año pasado en el Ministerio de Hacienda. Permite identificar las metas sectoriales y proyecta el gasto para cumplirlas para un período de 4 años. Adicionalmente, exige una revisión anual tanto de las metas como del presupuesto para lograrlas.

Finalmente, como se dijo anteriormente, el gobierno está desarrollando una metodología de regionalización del PND, la cual hace más transparente y bajo criterios técnicos la distribución del Plan Plurianual de Inversiones por regiones del país, sin sacrificar los grandes programas nacionales.

5. Recomendaciones de FEDESARROLLO

El análisis ha mostrado como los resultados de las discusiones del PND, especialmente con el Congreso, desarticulan sus objetivos y los atomizan. Por otro lado, el

plan de desarrollo como herramienta de planeación ha mostrado grandes avances técnicos, especialmente en la presente década, a través de la introducción de diversas herramientas. Sin embargo, el proceso de implementación de estas herramientas ha tomado más de una década y media, desde que las introdujo la reforma constitucional de 1991, y esto ha generado una gran pérdida en términos de calidad del gasto público y de disciplina fiscal. Por ejemplo, aunque la Ley Orgánica del PND aprobada en 1994 exige que anualmente el ejecutivo presente una evaluación de los avances del plan, solo hasta la presente década se empezó a generar, a través del Sigob, información sistemática para realizar estas evaluaciones. Otro ejemplo es la utilización de la información del Banco de Proyectos de Inversión como base para la elaboración del PND exigida por el artículo 27 de la misma ley. Varios estudios muestran como el BPIN es simplemente un trámite para que los proyectos reciban recursos públicos⁷. En este sentido, la primera recomendación de FEDESARROLLO es acelerar la implementación de herramientas que fortalezcan el proceso de planeación y presupuestación en Colombia. En particular, es necesario reforzar los sistemas de seguimiento tanto técnicamente, como política e institucionalmente.

Técnicamente, el seguimiento a proyectos específicos del presupuesto, y, por ende, del PND debe fortalecerse a lo largo de todo su ciclo: elaboración, programación, ejecución, seguimiento y evaluación. De esta manera se contará con información más consistente y transparente.

Estas herramientas han servido para fortalecer la planeación y la presupuestación al interior del poder ejecutivo, y con información para la ciudadanía. Solo hasta ahora se está usando la información para las discusiones con el legislativo. FEDESARROLLO aplaude esta iniciativa pero recomienda fortalecer al Congreso capacitándolo sobre las nuevas herramientas y su uso en las discusiones políticas para que estas tengan un soporte técnico y no generen malgasto de los recursos públicos.

En segundo lugar, y tal vez más importante, es necesario buscar la sostenibilidad en el tiempo de estas herramien-

⁷ Ver, por ejemplo, Cárdenas, Mauricio, *et al.* (2006), “La economía política del proceso presupuestal e Colombia”, Fedesarrollo, *Working Paper* No. 31, Bogotá, Colombia.

tas. Las nuevas herramientas se desarrollaron durante la primera administración Uribe, y han tenido cierta continuidad gracias a la reelección. Pero nada garantiza que estas herramientas perduren con un cambio de administración. Esto se logra a través de un sistema de incentivos que hagan que las nuevas herramientas sean beneficiosas para las entidades mismas que planean y ejecutan el gasto. Por ejemplo, para el Congreso, podría resaltarse el departamento o la región dónde más se lograron las metas del PND.

Por último, FEDESARROLLO recomienda la articulación entre las diferentes herramientas. En particular, el MGMP y el PND deberían estar articulados a través de un mismo sistema de información para de esta manera evitar confusiones sobre la información y poca transparencia y claridad para el seguimiento del PND.