

**Evaluación del cumplimiento del plan de desarrollo 2010-2014 desde de los mensajes
presidenciales**

(Mensajes Presidenciales del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación)

Ensayo para optar al título de especialista en finanzas y administración pública

Luis Eduardo Ríos Mora

Código 4401613

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas

Especialización en finanzas y administración pública

2014

Contenido

Evaluación del cumplimiento del plan de desarrollo 2010-2014 desde de los mensajes presidenciales	3
Resumen	3
Palabras claves.....	4
Evaluation of compliance of the development plan from 2010-2014 presidential messages.....	4
Abstract.....	4
Keywords.....	5
Introducción.....	5
Análisis de las políticas públicas desde los mensajes presidenciales	8
Mensaje Presidencial para el Presupuesto General de la Nación para 2011	10
Anexo al mensaje presidencial: presupuesto general de la nación para 2012	12
Mensaje presidencial 2013 “Hacia un desempeño eficaz del estado”	16
Mensaje presidencial PGN 2014 “Por un país justo, moderno y seguro”	17
Conclusiones.....	24
Referencias	26

Evaluación del cumplimiento del plan de desarrollo 2010-2014 desde de los mensajes presidenciales

Resumen

Autor: Luis Eduardo Ríos Mora¹

El día 20 de julio de cada año, el ejecutivo presenta el proyecto de presupuesto de la siguiente vigencia ante el congreso de la república para su aprobación. Dicho proyecto va acompañado de un mensaje presidencial con su respectivo anexo cuya función es exponer los motivos que justifiquen los montos y los rubros a los que se les asigna.

El máximo órgano legislativo tiene la facultad de pronunciarse de su legalidad y discutir su conformación pero no los valores allí consignados. Y por supuesto es la oportunidad de realizar el control político que le corresponde por constitución.

Dentro del control político se revisa la coherencia entre el proyecto de presupuesto y la ejecución del plan nacional de desarrollo. La pregunta es ¿es suficiente el mensaje presidencial y su anexo para realizar dicho control político?

Con este trabajo se hace una propuesta con una visión crítica para evaluar las políticas públicas como fruto del sistema político desde los mensajes presidenciales y sus respectivos anexos, teniendo en cuenta las propuestas del gobierno plasmadas en el plan nacional de desarrollo 2011-2014, llamado “prosperidad para todos”.

¹ Administrador de empresas de la Escuela de Administración de Negocios, especializado en Gestión Pública y Control Fiscal de la Universidad del Rosario. Actualmente trabaja en la Contraloría General de la República. Correo electrónico: luiserm@live.com

Palabras claves

Políticas públicas, Sistema político, Plan Nacional de Desarrollo, Marco Fiscal de mediano Plazo, Marco de Gasto de Mediano Plazo, Plan Operativo Anual de Inversiones, Plan Plurianual de Inversiones, Presupuesto General de la Nación.

Evaluation of compliance of the development plan from 2010-2014 presidential messages**Abstract**

On 20 July of each year, the Executive presents the draft budget for the next term to the Congress of the Republic for approval. The project is accompanied by a Presidential message with the relevant attachment whose function is to explain the reasons for the amount and the items to which they are assigned.

The highest legislative body has the power to rule on its legality and discuss its conformation but not the values contained therein. And of course there is the opportunity for political control by rightful constitution.

Within the political control consistency between the proposed budget and the implementation of the national development plan is reviewed. The question is, is it enough presidential message and its attachment to do political control?

In this paper, a proposal is made with a critical eye for evaluating public policies as a result of the political system from their respective presidential messages and attachments, considering the government's proposals reflected in the National Development Plan 2011-2014, called "Prosperity for all. "

Keywords

Public Policy, Political System, National Development Plan, Medium Term Fiscal Framework, Medium Term Expenditure Framework, Investment Annual Operating Plan, , Multiyear Investment Plan, General Budget of the Nation

Introducción

El concepto de Estado puede ser diverso dependiendo del autor que se estudie, sin embargo, se trata de un concepto político que en términos generales se refiere a una forma de organización social, económica, política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones con el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado al que se suele adherir el reconocimiento de la comunidad internacional.

Como toda institución su existencia tiene un deber ser, por ello el artículo segundo de la carta magna consagra: *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”*²

El Estado es una organización política que interactúa de la misma manera con sus ciudadanos formando un engranaje o sistema político que en últimas produce políticas públicas a fin de cumplir con sus fines esenciales. Para entender esta interacción es necesario explicar qué son las políticas públicas y cuáles son sus finalidades.

² Artículo 2. Constitución Política de 1991.

Por ser la política algo que se puede analizar, observar y que requiere de métodos particulares para poder entenderla, se ve como una ciencia: la politología, la cual aparece con la democratización del Estado liberal y se emplea como una herramienta importante para entender la organización y el funcionamiento del sistema político.³ (Caminal)

El Sistema Político se refiere a las interacciones por medio de las cuales se asignan valores en una sociedad los cuales provienen de una autoridad, es decir, en esta idea está inmerso el concepto de Legitimidad de la autoridad. Trata de interpretar la vida política como una serie compleja de procesos, la misma, señala Easton, *“es un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está incorporado el Sistema Político, que a su turno reacciona frente a ellas”*⁴.

Dentro de la sociedad surgen una cantidad mayor de demandas y necesidades que el Estado debe atender, con lo cual éste comienza a captar grandes cantidades de recursos de provenientes de los ciudadanos, y los regresa a ellos en forma de programas y servicios que van en beneficio de los propios ciudadanos. Es así como a través de estos programas y servicios sociales surgen las políticas públicas.

De acuerdo con la importancia, circunstancias, motivos, momentos, razones e intereses, las demandas que produce la sociedad y que requieran de acciones sobre ellas, pueden o no entrar en el régimen político y advenir en políticas públicas, esto es establecimiento de la Agenda política.

La evaluación de las políticas públicas parte de los objetivos establecidos para contrastar con los resultados alcanzados para que finalmente se concluya si dichas políticas públicas aplican o

³ Pallares, F. (1988) Las Políticas Públicas: Productos del Sistema Político. (2000). Recuperado de <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html> .México.

⁴ Pallares, F. (1988) Las Políticas Públicas: Productos del Sistema Político. (2000). Recuperado de <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html> .México.

no o se hace necesario efectuar cambios que puedan situar las realizaciones de la política en el campo de lo esperado.

En el contexto anterior es donde surge el Plan Nacional de Desarrollo, El marco fiscal de mediano plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, como herramientas de planeación y de aplicación de las políticas gubernamentales para un período de cuatro años.

El Plan Nacional de Desarrollo⁵ es la base de las políticas gubernamentales de los presidentes de Colombia. En él se formalizan las propuestas de campaña del proceso electoral colombiano a la presidencia de la República. En tal sentido, la base del PND, son las propuestas de campaña presentadas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil en el momento de su inscripción como candidato y que se constituye como el programa de gobierno.

En concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, corresponde al ejecutivo, presentar en cada una de las vigencias del cuatrienio un proyecto de presupuesto para apropiar recursos para el sostenimiento del Estado y la ejecución del Plan de Desarrollo.

La importancia de esta iniciativas anuales del ejecutivo, radican en que en ellas se materializan los programas de gobierno y se recogen sus propuestas políticas para lograr el cumplimiento de los fines del estado de bienestar social y económico y además sirven para evaluar el acierto de las decisiones que en materia de políticas macroeconómicas se han tomado para afrontar las posibles crisis y otras contingencias que pudiesen desviar las metas propuestas.

El proyecto de ley anual presupuesto se somete a consideración de esa Alta Corporación permitiendo así la evaluación de la gestión del gobierno nacional y el manejo dado a los recursos de la Nación.

⁵ Jurídicamente está fundamentado en la Constitución Nacional y la Ley 152 del 15 de julio 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

La programación del presupuesto de cada vigencia se ve restringida, en el entendido que se debe asignar obligatoriamente recursos del PGN para atender los rubros denominados gastos de funcionamiento, dentro de los que se incluyen los del sistema general de participaciones territoriales (SGP) y las obligaciones de la deuda pública (Servicio a la deuda) entre otras de menor cuantía. Por lo anterior, para este ejercicio sólo se tomará en cuenta el presupuesto de inversión.

Cada proyecto de presupuesto viene acompañado de un mensaje presidencial que en resumen es una exposición de motivos que justifican los rubros y sus asignaciones. Contiene la sustentación jurídica y económica y además las proyecciones del plan de inversiones. El anexo al proyecto que contiene las asignaciones más detalladas y se informa el avance en el proyecto de inversión. Para el ciudadano de a pie, no es fácil conseguir información estadística, financiera que permita hacer una evaluación de las políticas públicas y en caso de tener acceso a ella, la misma es bastante compleja y densa. Por ello, en la lectura de dichos mensajes es posible hacer una evaluación del avance de las propuestas del gobierno.

Análisis de las políticas públicas desde los mensajes presidenciales

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, aprobado mediante la Ley 1450 del 16 junio de 2011, es el derrotero que permitirá al gobierno elegido por el pueblo colombiano, alcanzar las metas de la visión de país propuestas ante los electores. En él se identificaron ocho grandes ejes que deben estar presentes en todas las esferas del quehacer nacional conocidos como los ejes transversales y son:

- Innovación en las actividades productivas presentes y futuras, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado, en el diseño y el desarrollo institucional, en la adaptación al cambio climático y la gestión del desarrollo sostenible.

- Buen gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, en la ejecución de los programas sociales, y en la relación entre el Gobierno y el ciudadano.
- Mayor relevancia internacional de Colombia en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación.
- Sostenibilidad ambiental como una prioridad y una práctica esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones, abogando por el desarrollo sostenible y preparando a la sociedad para enfrentar las consecuencias del cambio climático.

Fundamentados en los anteriores ejes transversales y en la ruta a la Prosperidad Democrática y a la Prosperidad para Todos, se debe tener en cuenta tres pilares:

- Crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonen el crecimiento.
- Igualdad de oportunidades que nivele el terreno de juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen.
- Estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, que afiance la Seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.
- Con el desarrollo de los ejes temáticos anteriores se propenderá por conseguir el fin último que es el eje fundamental del presente Plan Nacional de Desarrollo que es “Prosperidad para todos” lo que en definitiva significa una reducción de las desigualdades regionales y de las brechas de oportunidades existentes en Colombia que conduciría a una mayor convergencia regional, puesto que la prosperidad debe llegar a cada ciudadano y lugar del territorio nacional, de acuerdo con la visión de Estado al final del periodo.

Basados en dichos ejes programáticos actual Plan de desarrollo se basa en las locomotoras de crecimiento, es decir, los instrumentos que jalonarán los sectores o actividades económicas que definirán el rumbo de la economía colombiana en los próximos años y que tienen el potencial de mejorar continuamente el uso y la combinación eficiente de factores como el capital, el trabajo o los recursos naturales. Sectores no sólo con la capacidad de generar aumentos continuos y permanentes de productividad, sino con el potencial de arrastrar el crecimiento y la generación de empleo en los demás sectores de la economía, especialmente a través de sus encadenamientos productivos con actividades conexas.

Las cinco locomotoras de crecimiento identificadas por el gobierno e incluidas en esta sección del Plan Nacional de Desarrollo son: (1) nuevos sectores basados en la innovación, (2) agricultura y desarrollo rural (3) vivienda y ciudades amables, (4) desarrollo minero y expansión energética y (5) infraestructura de transporte.⁶

Mensaje Presidencial para el Presupuesto General de la Nación para 2011⁷

El presupuesto para la vigencia de 2011 fue el primero que ejecutó la administración actual, sin embargo este fue realizado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo anterior “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” de la administración de Álvaro Uribe. Dicho proyecto ascendió a \$147,2 billones. De igual manera, es primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo (2011-2014). Como este año es el punto de partida, sus valores se tomarán como punto de arranque de la ejecución de la política pública.

⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2011- 2014 “Prosperidad para todos”

⁷ Cifras tomadas del proyecto de presupuesto de 2011 fue programado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”.

El presupuesto de inversión para 2011 asciendió a \$25.574 mm, con un crecimiento de 3,5% con respecto al presupuesto vigente en 2010 y ha sido elaborado con base en dos consideraciones principales:

Favorecer el desarrollo de una política fiscal consistente con un escenario de recuperación de la economía del país, lo cual implica retirar gradualmente las inversiones que sirvieron para contrarrestar los efectos de la crisis económica internacional y favoreciendo los espacios para que el sector privado recobre su rol como motor de crecimiento económico.

Priorizar la inversión pública nacional la cual responde a necesidades sociales y económicas apremiantes para ser ejecutadas en 2011. De tal forma que el Gobierno Nacional, a través del Presupuesto de Inversión protege el crecimiento de los recursos para promover el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y la financiación de la cobertura en salud, así como los costos asociados a la igualación de regímenes.

Adicionalmente, se priorizó la financiación de proyectos estratégicos de infraestructura de transporte vial nacional (obras representativas como la Ruta del Sol, Ruta de las Américas, entre otras) y urbano (a través de los sistemas de transporte público en varias ciudades del país) que fortalecen los fundamentos para la competitividad, integración de la economía nacional y desarrollo de largo plazo.

El presupuesto de inversión para 2011 está compuesto por aportes de la nación que alcanzan \$17.962 mm y recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales por \$7.613 mm, para un total de \$25.574 mm., El presupuesto de inversión total pasa de 4,6% en 2010 a 4,5% en 2011 en términos del PIB.

Dentro del presupuesto de inversión para 2011, se priorizó el sostenimiento de los programas sociales del Gobierno Nacional, tales como el mantenimiento de las coberturas sociales en

educación, salud y agua potable, la permanencia del programa Familias en Acción, la asistencia y atención a la niñez y la familia, los subsidios de vivienda, así como los subsidios a los servicios públicos, entre otros. También se incluyen recursos para: (i) el cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional, en desarrollo de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, y (ii) el financiamiento de la universalización del aseguramiento y la unificación gradual del POS.

Anexo al mensaje presidencial: presupuesto general de la nación para 2012⁸

En el 2011, por primera vez, la administración de Juan Manuel Santos deja a consideración del Congreso de la República un proyecto de presupuesto que ascendió a \$165,3 billones. Lo que significa que es la primera vez, que se programa el presupuesto acorde con las necesidades del Plan de Desarrollo vigente.

Durante la pasada década, el presupuesto de inversión facilitó importantes avances en la agenda de desarrollo económico y social del país y ha involucrado la puesta en marcha de estrategias para la mitigación de la pobreza y programas de atención a la población desplazada, el desarrollo de infraestructura para la competitividad del país y el mejoramiento de las capacidades estatales necesarias para acompañar un desarrollo inclusivo y balanceado.

En virtud de lo anterior ha sido posible gracias a que la inversión pública ha sostenido su participación en la economía del país; los recursos que el Gobierno Nacional ha destinado para el presupuesto de inversión tuvieron un crecimiento real de 135% entre 2002 y 2012, pasando de \$16,8 billones a \$33 billones (constantes de 2011), y su participación en el PIB, que resultó especialmente efectiva para contrarrestar la crisis internacional, pasó de 4,3% en 2002 a 5,2% en 2012.

⁸ Cifras tomadas del Anexo al mensaje presidencial: presupuesto general de la nación para 2012

Al ser éste un proyecto de presupuesto acorde con el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, sancionado el 16 de junio de 2011 debió involucrarse la preparación de un nuevo Plan Plurianual de Inversiones (PPI), que asciende a \$564 billones de pesos de 2010, y mediante el cual se recogen las inversiones que permitirán lograr los objetivos e implementar las estrategias descritas a lo largo del PND. Este PPI se soporta en la idea que las inversiones públicas y privadas deben estar sincronizadas y complementarse mutuamente para lograr los objetivos consignados en el PND. Así, las inversiones públicas del PPI representan el 60% del plan, mientras que el sector privado aportaría el restante 40%; en otras palabras, se espera que por cada 3 pesos que el sector público invierta durante el próximo cuatrienio, el sector privado invierta 2 pesos.

A la luz del PND 2011-2014, el presupuesto de inversión para 2012, fue de \$34 billones de pesos. De éstos, el 42% (\$14 billones), se concentran en las estrategias que aportan a dicho objetivo del PND. Estas inversiones están dirigidas a programas sociales, entre los que se destacan los programas dirigidos a la población desplazada y víctimas de la violencia (\$2,09 billones), la universalización de la salud y la unificación del Plan Obligatorio de Salud (POS) entre regímenes contributivo y subsidiado (\$1,97 billones), los programas de Atención Integral a la Primera Infancia (\$1,29 billones) y los recursos para financiación de educación superior a través del Icetex (\$325 mm.).

En la misma línea, para el objetivo de “Crecimiento económico y competitividad” se destinarán recursos por \$12 billones, los cuales representan el 35% de la inversión para 2012. De estos recursos se destacan las inversiones en cada uno de los sectores locomotora que el PND identifica como dinamizadores de la actividad económica y promotores de la generación de empleo. Por un lado, la locomotora de transporte contará con inversiones por \$5,9 billones de

pesos, la de vivienda y ciudades amables, incluyendo el desarrollo de sistemas de transporte urbano, contará con \$1,7 billones, mientras que en el sector agropecuario se realizarán inversiones por \$1,4 billones en 2012. Las otras dos locomotoras, minería e innovación, cuyas más cuantiosas inversiones son realizadas por el sector privado, contarán con inversiones públicas por \$778 mm y \$41 mm respectivamente.

Adicionalmente, el objetivo de “Consolidación de la paz” contará con inversiones por \$2,7 billones de pesos, principalmente para el fortalecimiento de las capacidades operativas de la fuerza pública.

Por su parte, los pilares “Soportes transversales”, que incluye los objetivos de Buen gobierno, Relevancia internacional y Apoyos transversales al desarrollo regional y “Sostenibilidad ambiental” contarán con \$2,7 billones y \$2,2 billones respectivamente. En el caso del objetivo denominado “Soportes transversales”, las principales inversiones abarcan los recursos de regalías para la financiación de proyectos regionales y el mejoramiento de las capacidades del Estado, mientras que por el lado de la “Sostenibilidad ambiental”, las principales inversiones están asociadas a la reconstrucción de la infraestructura y la atención de emergencia a la población más afectada por la ola invernal.

El presupuesto de inversión para 2012 asciende a \$34 billones de pesos, de los cuales \$25,2 billones corresponden a recursos del Gobierno Nacional y \$8,8 billones a recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales. El presupuesto presenta un crecimiento nominal de 3,9% con respecto a 2011, donde los recursos de la Nación aumentan en 1,1% y los recursos propios con un 13%. Esta inversión es consistente con el escenario fiscal de mediano plazo descrito en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012-2022, así como con la nueva institucionalidad fiscal del país.

La inversión en 2012 se concentra principalmente en los sectores de Protección Social (28,4%), Transporte Nacional y Urbano (20,7%), Acción Social (8,8%) y Minas y Energía (7,8%), sectores que conjuntamente representan el 65,7% de la inversión para 2012.

Adicionalmente, cabe destacar que para 2012 se dispusieron recursos para Colombia Humanitaria a través del Fondo Adaptación y el Fondo Nacional de Calamidades por \$1,3 billones de pesos, los cuales permitirán continuar con la reconstrucción, rehabilitación y la atención de emergencia a la población más afectada por el fenómeno de la niña que golpeó al país desde el segundo semestre de 2010 y buena parte de 2011.

Es importante resaltar la preeminencia de la política gubernamental de atención a las víctimas de la violencia, la política de prevención, atención integral y reparación a la población desplazada dentro del presupuesto de inversión de 2012. En este sentido, para 2012 se destinan \$2,1 billones para esta población a través de diferentes sectores y programas, los cuales se distribuyen en \$1.882 mm para la atención integral de la población desplazada y \$209 mm para programas específicos para víctimas. Estos recursos para la población víctima del conflicto armado equivalen al 6% del total del presupuesto de inversión de 2012.

Para la población desplazada, los recursos para 2012 tienen como propósito continuar avanzando en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada de la siguiente manera: para el derecho a la subsistencia mínima, 36%; para vivienda, 23%; para familias en acción, 15%; para generación de ingresos, 10%; para salud, 8%; para alimentación, 5%; y para vida e integridad y otros derechos, 3%. Esto implica un aumento del 15% de los recursos en comparación a 2011.

Por otro lado, es importante mencionar que la vigencia 2012 coincide con un pico en cuanto a las vigencias futuras aprobadas, en especial para el desarrollo de infraestructura de transporte

nacional y urbano, las cuales alcanzan un total de \$6,4 billones de pesos (18% del presupuesto 2012) y fueron programadas en su totalidad.

Mensaje presidencial 2013 “Hacia un desempeño eficaz del estado”⁹

El presupuesto de inversión ha sido un apoyo fundamental en la agenda de desarrollo económico y social del país la cual ha involucrado la puesta en marcha de estrategias para la mitigación de la pobreza y programas de atención a las víctimas del conflicto armado, el desarrollo de infraestructura y el apoyo a las locomotoras del crecimiento económico para la competitividad del país y el mejoramiento de las capacidades estatales necesarias para acompañar un desarrollo inclusivo y equitativo. Lo anterior es posible gracias a que la inversión pública ha aumentado en términos nominales, así como porcentaje del Producto Interno Bruto. Los recursos que el Gobierno Nacional ha destinado para el presupuesto de inversión han crecido un 127% entre 2002 y 2013, pasando de \$17,9 billones a \$40,7 billones (constantes de 2013), así mismo la participación en el PIB registra un comportamiento ascendente, al pasar del 4,3% en 2002 a 5,6% en 2013, lo que representa la cifra más alta de un presupuesto de inversión presentado al Congreso de la República, y materializa el compromiso del Gobierno Nacional con el crecimiento y la equidad en el país.

De los recursos de inversión que corresponden a \$40,7 billones, el 43% (\$17,6 billones) se concentra en las estrategias que aportan al pilar “Igualdad de Oportunidades” del PND que están dirigidas a programas sociales, entre los que se destacan los programas dirigidos a la Universalización de la Salud y la Unificación del Plan Obligatorio de Salud (\$3,6 billones), programas de Atención Integral a la Primera Infancia (\$2,3 billones), Familias en Acción, (\$1,5

⁹ Cifras tomadas del Anexo al mensaje presidencial al proyecto de presupuesto 2013 “Hacia un desempeño eficaz del estado”. Presupuesto de inversión.

billones) y Educación (\$1,5 billones). En la misma línea, para el pilar de “Crecimiento Económico y Competitividad” se destinarán recursos por \$13,9 billones, lo que representa el 34% de la inversión para 2013. De estos recursos se destacan las inversiones en cada uno de los sectores locomotora que el PND identifica como dinamizadores de la actividad económica y promotores de la generación de empleo. Por un lado, la locomotora de transporte contará con inversiones por \$6,3 billones, la de vivienda y ciudades amables, contará con \$1,9 billones, mientras que en el sector agropecuario se realizarán inversiones por \$2,2 billones en 2013. Las otras dos locomotoras, minería e innovación, contarán con inversiones públicas por \$600 mm y \$370 mm, respectivamente.

Por otro lado, el pilar de “Consolidación de la Paz” contará con inversiones por \$4,2 billones, principalmente para el fortalecimiento de las capacidades operativas de la fuerza pública, mientras que los pilares “Soportes Transversales” y “Sostenibilidad Ambiental” contarán con \$2,8 billones y \$2,3 billones respectivamente. En el caso del pilar denominado “Soportes Transversales”, se incluye los objetivos de buen gobierno, relevancia internacional y apoyos transversales al desarrollo regional, mientras por el lado de la “Sostenibilidad Ambiental”, las principales inversiones están asociadas a la reconstrucción de la infraestructura y la atención de emergencia a la población más afectada por el cambio climático.

Mensaje presidencial PGN 2014 “Por un país justo, moderno y seguro”¹⁰

El presupuesto de inversión ha sido un apoyo fundamental en la agenda de desarrollo económico y social del país. Esta agenda ha involucrado, desde la puesta en marcha de estrategias para la mitigación de la pobreza y programas de atención a las víctimas del conflicto

¹⁰ Cifras tomadas del Anexo al mensaje presidencial del proyecto de ley de presupuesto general de la nación 2014:

“Por un país justo, moderno y seguro”. Presupuesto de Inversión.

armado, el desarrollo de infraestructura y el apoyo a las locomotoras del crecimiento económico para la competitividad del país y el mejoramiento de las capacidades estatales necesarias para acompañar un desarrollo inclusivo y equitativo.

La inversión pública ha aumentado en términos nominales, así como porcentaje del Producto Interno Bruto. Los recursos que el Gobierno Nacional ha destinado para el presupuesto de inversión han crecido un 120% entre 2002 y 2014, pasando de \$18,4 billones a \$40,6 billones (constantes de 2014), así mismo la participación en el PIB registra un comportamiento ascendente, al pasar del 4,3% en 2002 a 5,2% en 2014, esto materializa el compromiso del Gobierno Nacional con el crecimiento y la equidad en el país.

Este es el último periodo que da cumplimiento al Plan Plurianual de Inversiones-PPI 2011 – 2014 del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”.

En el periodo de cuatro años, el PPI, ascendía a \$146 billones de pesos constantes de 2014, en el componente del PGN. No obstante, con la inversión programada para 2014 se da un cumplimiento total de éste en 111% con una inversión acumulada de \$162 billones en pesos constantes del 2014.

A nivel de pilares del Plan Nacional de Desarrollo, el mayor cumplimiento se encuentra en los componentes de Igualdad de Oportunidades (115%), Crecimiento Sostenible (130%), Consolidación de la Paz (109%) y Soportes Transversales (123%). Por otra parte, el cumplimiento más bajo se encuentra en el componente de sostenibilidad ambiental, por la no programación de la totalidad de los recursos destinados principalmente al Fondo de Adaptación, que de acuerdo con el artículo 1° del Decreto 4819 del 29 de diciembre de 2010 se destinarían a la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal,

explicado por la ampliación en el periodo de ejecución hasta la vigencia 2017, debido a la complejidad en la estructuración y ejecución de algunos proyectos.

El presupuesto de inversión para 2014 que es de \$40,6 billones, el 48% (\$19,6 billones) se concentra en las estrategias que aportan al pilar “Igualdad de Oportunidades” del PND. Estas inversiones están dirigidas a programas sociales entre los que se destacan los programas de Unificación y universalización del régimen subsidiado (\$3,2 billones), Atención Integral a la Primera Infancia (\$2,5 billones), Familias en Acción, (\$1,8 billones) y Educación (\$2,2 billones).

Así mismo, para el pilar de “Crecimiento Sostenible y Competitividad” se destinan recursos por \$13,5 billones, lo que representa el 33% de la inversión para 2014. De estos recursos se destacan las inversiones en cada uno de los sectores locomotora -que el PND identifica como dinamizadores de la actividad económica y promotores de la generación de empleo-. En este componente se incluyen los corredores viales de transporte que contarán con inversiones por \$5,5 billones, Políticas Activas de Mercado de Trabajo por (\$325 mm), el programa de subsidio familiar de vivienda con \$1,2 billones sin incluir los recursos para atender a la población desplazada. El sector Agropecuario y Desarrollo Rural con \$1,7 billones. Las otras dos locomotoras, minería e innovación, contarán con inversiones públicas por \$457 mm y \$470 mm, respectivamente.

El pilar de “Consolidación de la Paz” contará con inversiones por \$3,6 billones para el fortalecimiento de las capacidades operativas de la fuerza pública, entre otros. Los pilares “Soportes Transversales” y “Sostenibilidad Ambiental” contarán con \$2,6 billones y \$1,4 billones respectivamente. En el caso del pilar denominado “Soportes Transversales”, se incluyen los objetivos de buen gobierno, relevancia internacional y desarrollo regional, mientras por el lado de la “Sostenibilidad Ambiental”, las principales inversiones están asociadas a la

reconstrucción de la infraestructura y la atención de emergencia a la población afectada por el cambio climático.

En aplicación de la regla fiscal definida en la Ley 1473 del 2011 y el Acto Legislativo 03 de 2011, la inversión para el 2014 representa 5,2% del PIB y 7% menos de lo asignado en el 2013.

El 87% de los recursos programados en el POAI 2014 (\$35,5 billones), se distribuyeron teniendo en cuenta las inflexibilidades relacionadas con vigencias futuras \$11,2 billones, víctimas de la violencia \$2,2 billones, fondos y leyes \$3,4 billones, continuidad de programas \$7,6 billones, recursos del CREE \$5,1 billones y propios de los establecimientos públicos \$6,0 billones. De los \$11,2 billones con vigencias futuras y avales, el 43% (\$5 billones) se concentra en el sector Transporte, principalmente en los programas de Concesiones Viales (\$1,9 billones), Mantenimiento y Rehabilitación Vial (\$2,7 billones) e Infraestructura Aeroportuaria (\$0,3 billones). Le sigue el sector Vivienda, Ciudad y Territorio con \$1,8 billones (15%) destinados al programa de las 100 mil viviendas gratis, FRECH y Vivienda para ahorradores. Defensa y Policía concentra el 13% de las vigencias futuras –por un monto de \$1,5 billones que respaldan la adquisición de equipos y el mantenimiento de la infraestructura necesaria para las operaciones militares y policiales. El sector de Hacienda con \$774 mm (6,1%) por el que se financian los sistemas de transporte masivo. El sector Inclusión Social con \$619 mm (5%) para atender los programas de Primera infancia, Red Unidos, Obras para la Prosperidad y Familias en Acción. El sector Educación con \$504 mil millones (4% del total) cuenta con vigencias futuras primordialmente para alimentación escolar, el crédito de Corea y el programa de calidad educativa. Por último, los sectores Agropecuario, Estadística, Ciencia y Tecnología, Trabajo y Resto de sectores suman \$1,6 billones (13,5%).

Para adelantar la política dirigida a la población víctima del conflicto armado interno, el presupuesto de inversión cuenta con \$3,06 billones, de los cuales \$580 mm se encuentran en vigencias futuras, \$250 mm son recursos CREE, \$40 mm son recursos propios de las entidades públicas y \$2,2 billones de otros programas. Estos recursos presentan incremento del 4% con respecto a 2013 (\$2,95 billones), concentrando Transporte Vivienda Defensa Hacienda Inclusión Educación Agro Estadística C Y T Trabajo Otros el 89% en los sectores de Inclusión Social y Reconciliación (55%), Vivienda (16%), Agricultura (12%) y Salud y Protección Social (6%).

A nivel de entidades la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas cuenta con \$706 mil millones que corresponden al 23% del total de recursos asignados para desarrollar la política. Por su parte, el Fondo Nacional de Vivienda cuenta con \$500 mm para adelantar el programa de las 100 mil viviendas gratis, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con \$470 mm para programas de generación de ingresos, Familias en Acción y retornos/reubicaciones para atender a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia; finalmente, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF focalizará cerca de \$454 mm a través de sus diferentes programas sociales, en especial el de Atención Humanitaria de Transición en el componente de alimentación; estas entidades en conjunto representan el 70% del total de los recursos asignados.

Los gastos de los fondos especiales y de aquellos que por ley gozan de protección especial constituyen apropiaciones inflexibles con destinación específica que asciende a \$3,4 billones. El 29% de este grupo, \$1 billón se destina al programa Adulto Mayor que se financia con las subcuentas solidaridad y subsistencia, el 29%, \$1 billón, al Fondo de Adaptación para dar continuidad a la financiación de las obras afectadas por la Ola invernal, \$389 mm se destinan al Fondo de Regalías en Liquidación para atender compromisos adquiridos. \$225 mm para atender

las necesidades que se financian con los Fondos FAER; FAZNI; PRONE y FOES. Así mismo, se incluyen \$194 mm para cubrir los gastos que se generan de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito del Fondo de Solidaria y Garantía-Fosyga ECAT. Se destacan los compromisos por \$200 mm destinados a infraestructura educativa con los recursos que se derivan de la Ley 21 de 1982 y \$116 mm de transferencias de inversión a las universidades públicas y otros fondos por \$273 mm.

Para atender la continuidad de los programas de gobierno se destinaron \$7,6 billones, dentro de los cuales se asignaron \$3,2 billones para el régimen subsidiado de 22 millones de personas; \$1,5 billones en el programa Familias en Acción (sin víctimas) para beneficiar 2.700.000 familias; \$925 mm para cumplir las metas de plan de desarrollo de créditos para educación superior del Icetex, alimentación escolar y vacunación; \$1,3 billones en subsidios eléctricos; \$518 mm para el gasto recurrente de Defensa, entre otros.

Finalmente, los recursos para financiar otros programas por \$5,1 billones, se destinan principalmente a: i) obras para la paz y unidad de consolidación \$500 mm; ii) programas de distritos de riego, pesca, PRAN entre otros del sector agropecuario \$499 mm; iii) sostenimiento de deportistas de altos logros, superate e infraestructura deportiva \$246 mm; iv) cárceles y programas del Ministerio de Justicia \$241 mm; v) política de agua \$175 mm; vi) Hospitales y salud pública \$165mm; vii) primera infancia, calidad y pertinencia educativa \$161mm; viii) programas de biodiversidad, política hídrica, ANLA, Ideam, Parques e Institutos Ambientales del sector ambiente por \$148,4 mm; ix) programas de infraestructura cultural, fortalecimiento de las artes e institutos del sector cultura por \$122,3 mm, entre otros.

Entre las grandes inversiones de 2014 se destacan las de infraestructura en el sector transporte que financiará el programa de concesiones, corredores arteriales para la competitividad,

corredores de rehabilitación, caminos de la prosperidad, contratos plan y grandes obras como el túnel de la línea, la autopista de la montaña y la transversal Tumaco-Mocoa (16,6%). Se mantiene la cobertura de afiliación en la atención del régimen subsidiado a 98,5% (8,5%) y los recursos para la unificación del paquete de beneficios entre los regímenes subsidiado y contributivo; el programa de atención integral a la primera infancia que comprende el programa de madres comunitarias, hogares infantiles, la protección de los derechos de la familia y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (6,1%) y la capacitación y formación para el trabajo (5,0%).

Entre las grandes inversiones de 2014 se destacan las de infraestructura en el sector transporte que financiará el programa de concesiones, corredores arteriales para la competitividad, corredores de rehabilitación, caminos de la prosperidad, contratos plan y grandes obras como el túnel de la línea, la autopista de la montaña y la transversal Tumaco-Mocoa (16,6%). Se mantiene la cobertura de afiliación en la atención del régimen subsidiado a 98,5% (8,5%) y los recursos para la unificación del paquete de beneficios entre los regímenes subsidiado y contributivo; el programa de atención integral a la primera infancia que comprende el programa de madres comunitarias, hogares infantiles, la protección de los derechos de la familia y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (6,1%) y la capacitación y formación para el trabajo (5,0%).

Se resalta el compromiso con el programa de Familias en Acción que beneficiará a 2.700.000 familias (4,5%), el programa de Subsidio Familiar en Vivienda que apunta a continuar con la estrategia de las 100.000 viviendas gratis y a promover nuevas estrategias de subsidio y condonación de tasa (4,5%) y los subsidios que financian los servicios de energía eléctrica y de gas para los estratos bajos (3,7%).

A nivel sectorial en 2014 la inversión se concentra principalmente en los sectores de Inclusión Social y Reconciliación (18,6%), Transporte (16,7%), Salud y Protección Social (10,4%), Trabajo (9,9%), Minas y Energía (5,9%), Educación (5,5%), Hacienda (5,5%), Defensa y Seguridad (5,0%) y Agropecuario (4,2%), sectores que conjuntamente representan el 81,1% de la inversión para 2014.

En resumen el presupuesto de inversión para la vigencia de 2014 atiende las prioridades estratégicas del Gobierno consignadas en el Plan Plurianual de Inversiones, cumpliendo los pilares del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales buscan mayor crecimiento, mayor inclusión, reducción de la pobreza y generación de empleo.

Conclusiones

Como se ha podido establecer, la administración actual debió ejecutar un presupuesto que no había programado ella, sino la administración anterior en cumplimiento del plan nacional de desarrollo anterior. Esta situación deja al desarrollo del PND vigente sin apropiaciones presupuestales propiamente dichas, toda vez que se hace necesario ejecutar los presupuestos para los Planes de Desarrollo anteriores, porque de acuerdo a las normas establecidas, de otra forma se estaría incurriendo en acciones ilegales.

Teniendo en cuenta lo anterior, los planes nacionales de desarrollo sólo tienen dos años y siete meses para ser llevados a cabo. Pues en el caso en estudio, del 7 de agosto al 31 de diciembre, se sigue ejecutando el plan de desarrollo de la administración de Alvaro Uribe. Este es el periodo que la administración actual prepara su PND, lo presenta al Congreso y éste lo aprueba. El presupuesto a ejecutarse en el 2011, fue preparado y presentado por la administración saliente y el mismo esta “amarrado” a su plan de desarrollo.

Este es uno de los puntos críticos para el desarrollo de las políticas públicas y también lo es para su evaluación, toda vez que no es coherente evaluar una política pública planteada a través de un Plan Nacional de Desarrollo cuyo desarrollo está proyectado a cuatro años y sólo se le asignan recursos al año siguiente. Además, haciendo alusión a que las políticas públicas obedecen a “la importancia, circunstancias, motivos, momentos, razones e intereses”, es poco probable que una administración entrante dé continuidad a un Plan de Desarrollo de una administración saliente. Sin embargo, lejos de discutir la conveniencia o no de la reelección presidencial, sería en el único caso que podría haber continuidad en la implementación de dichas políticas.

Lo anterior es sólo uno de los escollos para la evaluación de las políticas públicas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo debido a que siempre quedan a mitad de camino. Por otro lado, la conformación del mensaje presidencial, donde se citan cifras y se muestran avances en las propuestas presentadas en el plan de desarrollo, permite afirmar que se avanzó positivamente hacia la prosperidad para todos pero siempre desde la visión del gobierno. Para lograr una afirmación coherente con la realidad se hace imprescindible contar con un punto de observación ojalá ajeno e independiente del gobierno y que no esté viciado por intereses particulares.

Como se ha podido observar, en los proyectos presupuestales se asignan rubros destinados a la inversión que no necesariamente están enfocados al desarrollo del proyecto en sí, sino a cubrir su propio funcionamiento. Por lo tanto se hace necesario que se especifique cuánto del erario se direccionará directamente a la inversión social que se propuso.

En resumen, los mensajes presidenciales dan un buen indicio del cumplimiento de las políticas públicas pero siempre se necesitará acudir a información exógena imparcial.

No obstante las dificultades planteadas anteriormente, es importante destacar que el proyecto de presupuesto coincide con la finalización del Plan Plurianual de Inversiones que se vence al final de 2014. De allí se desprende que de los cuatro mensajes presidenciales utilizados como medio de evaluación del PND, el más importante es el que presenta el proyecto para el 2014 porque permite conocer cifras y niveles de cumplimiento.

Referencias

Departamento Nacional de Planeación. (2010) Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014:

“Prosperidad para todos” (Tomo I). Bogotá.

Hernández, G. (1999) “El análisis de las Políticas Públicas: una disciplina incipiente en

Colombia”. *Revista de Estudios Sociales* (No 04) 80-91. Bogotá: Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales.

Pallares, F. (2000) Las Políticas Públicas: Productos del Sistema Político. Recuperado de

<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html> .México.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2011: “Hacia la estabilidad macroeconómica”. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2012: “Más empleo, menos pobreza y más seguridad con solidez fiscal”. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Proyecto de Ley de Presupuesto General de la nación 2013: “Hacia un desempeño eficaz del Estado”. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2014: “Por un país justo, moderno y seguro”. Bogotá.

Turbay Quintero, J. C., Rossiasco Pirajan, N. (2010) Manual presupuestal central. Bogotá: Contraloría General de la República.