

# Análisis empírico institucional sobre la Ley de Presupuesto General de la Nación: un examen útil para mejorar la decisión del gasto de funcionamiento e inversión en Colombia\*

Empirical Institutional Analysis of the General Budget Law of the Nation: A Useful Review to Improve the Decision of Operating and Investment Spending in Colombia

Adriana Francisca Salinas Esteban<sup>a</sup>  
 Universidad Nacional de Colombia, Colombia

adriana-salinas@javeriana.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4981-9848>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo26.aeil>

Recibido: 03 noviembre 2020

Aceptado: 29 junio 2021

Publicado: 30 diciembre 2021

## Resumen:

El presupuesto público es una herramienta fundamental, por medio de la cual se materializa la asignación de recursos, en cuya elaboración intervienen varios actores, en todas sus etapas. Colombia, en su ciclo presupuestal, le asigna al Congreso de la República la función de estudiar, modificar parcialmente y convertir en ley el proyecto del Presupuesto General de la Nación (PGN), presentado por el Ejecutivo. Este artículo enseña, desde un enfoque institucional, una descripción de las instituciones formales y no formales del proceso de aprobación de la Ley PGN, así como un análisis empírico documental de las variaciones cualitativas históricas de la ley presupuestal, realizando una comparación desde el año de 1994 hasta el 2020, mostrando cómo ha venido perdiendo desagregación. Posteriormente, se analiza la variación cuantitativa para las asignaciones presupuestales entre el proyecto y la ley presupuestal en el año 2020, etapa en donde se presentó un aumento de 7,6 billones para el sector de inversión. Este estudio sobre el proceso de aprobación del PGN, a nivel legislativo, aporta un análisis cuantitativo que no existía para Colombia en esta etapa del ciclo, ayudando a la comprensión de la economía política del proceso presupuestal, lo cual debería impactar en la mejora de la asignación de recursos, tanto de funcionamiento como de inversión.

**Palabras clave:** Congreso, presupuesto público, instituciones, análisis presupuestario.

## Abstract:

The public budget is a fundamental tool, through which the allocation of resources is materialized, in the elaboration of which several actors are involved in all its stages. Colombia, in its budgetary cycle, assigns to the Congress of the Republic the function of studying, partially modifying and converting into law the draft of the General Budget of the Nation, presented by the Executive. This article shows, from an institutional approach, a description of the formal and non-formal institutions of the approval process of the General Budget of the Nation Law, as well as an empirical documentary analysis of the historical qualitative variations of the budget law, making a comparison from 1994 to 2020, showing how it has been losing disaggregation. Subsequently, the quantitative variation for budget allocations between the project and the budget law in 2020 is analyzed, a stage in which an increase of 7.6 trillion was presented for the investment sector. This study on the approval process of the General Budget of the Nation, at the legislative level, provides a quantitative analysis that did not exist for Colombia at this stage of the cycle, helping to understand the political economy of the budget process, which should have an impact on the improvement of the allocation of resources, both for operation and investment.

**Keywords:** Congress, public budget, institutions, budget analysis.

## Introducción

El presupuesto público es un instrumento fundamental, tanto técnico como político, por medio del cual se materializa la asignación de recursos en un país. Es así como en Colombia, para el Presupuesto General de la Nación (PGN), se presenta para cada año una estimación de los ingresos que espera obtener el Estado y se realiza la asignación de recursos para gastos de funcionamiento, inversión y pago de la deuda del

## Notas de autor

<sup>a</sup> Autora de correspondencia. Correo electrónico: [adriana-salinas@javeriana.edu.co](mailto:adriana-salinas@javeriana.edu.co)

sector público. Por lo tanto, programas como subsidios o el financiamiento del otorgamiento de un ingreso ciudadano, como la renta básica universal, o programas alternativos a este, como el estado como empleador de última instancia, deben verse contemplados en el presupuesto.

En el país el proceso presupuestal se realiza anualmente en una serie de etapas denominadas ciclo presupuestal, donde intervienen tanto el Gobierno Nacional como el Congreso de la República. En la segunda etapa del ciclo se le ha otorgado al Congreso la función de analizar, modificar y tomar la decisión de convertir en ley el proyecto del Presupuesto General de la Nación, presentado por el Ejecutivo. No obstante, esta función del Legislativo de modificar el presupuesto es limitada por la ley orgánica, donde se estipula que el Congreso debe tener aval del Ministerio de Hacienda para ese fin.

Sobre esta etapa aprobatoria del ciclo presupuestal, a cargo del Congreso de la República, existen muy pocos estudios, pues un gran porcentaje de las investigaciones sobre el Presupuesto General de la Nación se ha enfocado en analizar el monto de la asignación de los recursos aprobados en el presupuesto y en su ejecución. Esto se puede explicar en la medida en que se ha partido de la afirmación de la existencia de rigideces presupuestales, es decir, que las asignaciones que se calculan en la elaboración del proyecto de ley se asignan por el cumplimiento de otras leyes, por lo que se supone que las variaciones causadas sobre el presupuesto público, entre el proyecto y la ley del presupuesto, son muy bajas o nulas.

En este sentido, este artículo busca analizar, de forma tanto cualitativa como cuantitativa, desde un enfoque institucional cómo se elabora, presenta y aprueba el PGN en la etapa del ciclo presupuestal a cargo del Congreso de la República. Para este objetivo, el documento se divide en tres partes: primero, se presenta una descripción de las instituciones formales y no formales del proceso; posteriormente, se hace una breve revisión de literatura sobre el papel del Ejecutivo y el Legislativo en la toma de decisiones presupuestales; y, finalmente, en la tercera parte se presenta un análisis documental histórico cualitativo y cuantitativo del presupuesto, haciendo una comparación desde el año 1994 hasta el 2020, revisando el nivel de detalle de la desegregación de los rubros, tanto de ingresos como de gastos. Adicionalmente, se realiza un examen de la variación cuantitativa de las asignaciones presupuestales entre el proyecto y la ley aprobada para el año 2020. Allí se encuentra evidencia de la existencia de cambios en las asignaciones a nivel de entidades, y también por los agregados de funcionamiento, inversión y deuda, encontrando un aumento de 7,6 billones para inversión y una disminución de 1,9 billones para gastos de funcionamiento, así como 5,6 para el pago de la deuda pública en el año 2020, evidencia que coincide con lo encontrado para el periodo 2002-2009, en la investigación de Salinas (2015).

Hacer este tipo de análisis empíricos de la variación del presupuesto entre el proyecto y la ley aprobada, arroja evidencias de cómo en la etapa del Congreso se redireccionan recursos del presupuesto para gastos de inversión, funcionamiento y deuda en diferentes entidades. Esto resulta útil en la medida en que se brindan datos que permiten analizar de forma más transparente esta etapa del ciclo, aportando a la comprensión del proceso de economía política sobre el presupuesto público.

## **Presupuesto General de la Nación desde una perspectiva institucional<sup>1</sup>**

Zamagni (2016) destaca la utilidad del enfoque institucional para entender la evolución histórica de las sociedades y de los procesos económicos. Para argumentar esta posición cita a Douglas North, premio Nobel de Economía y experto en historia económica, quien en su obra de 2005 afirmaba lo siguiente:

El núcleo central [de la transformación económica] que nos interesa ... es el resultado de los esfuerzos que realizan los seres humanos con el fin de controlar su entorno. Por eso, lo prioritario es la transformación institucional, con todo lo que ello implica en términos de estímulos para los cambios demográficos y la acumulación de conocimientos. (North, citado en Zamagni, 2016, p. 15)

Explicando igualmente a North, en el artículo de Mantzavinos et al. (2004) y citado en Salinas (2015), se afirma que las instituciones pueden entenderse como:

Las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, las restricciones creadas humanamente que estructuran la interacción de las personas, las reglas formales (constituciones, estatutos y las reglas informales convenciones, normas morales y normas sociales), y las características de aplicación de cada una. Debido a que las instituciones, constituyen la estructura de incentivos de tal manera que definen la forma de afrontar el juego a través del tiempo, es útil distinguir entre dos aspectos: interno y externo. Desde el punto de vista externo, las instituciones comparten las regularidades del comportamiento o rutinas dentro de una población. Desde un punto de vista interno son los modelos mentales compartidos o soluciones compartidas a los problemas recurrentes de la interacción social. (Mantzavinos et al., 2015, p. 19)

Sobre este tema, Kalmanovitz (2004) explica que las instituciones formales pueden darse en el sector público o privado y se caracterizan por estar escritas como las constituciones, las leyes o los reglamentos de las empresas. Por su parte, las instituciones informales (no formales) se pueden entender como las normas sociales, las ideologías y las religiones, las cuales constituyen guías de acción de los agentes en una sociedad.

Adicionalmente, Zamagni (2016) afirma que North insiste en la importancia de comprender de forma más amplia la cultura de la cual se derivan las instituciones y hasta las decisiones económicas. Por tanto, esta comprensión debe darse más allá de la racionalidad instrumental, es decir, la racionalidad medios-fines que es utilizada por muchos economistas en sus modelos. Debido a esto, la aceptación acrítica de esta concepción de la racionalidad tiene consecuencias muy negativas para entender los problemas objeto de estudio de las ciencias sociales y, concretamente para el caso de este estudio, el tema presupuestal.

En este sentido, para comprender adecuadamente cómo el discurso sobre las instituciones y la cultura afecta el proceso económico, resulta necesario cómo incorpora Zamagni (2016) el concepto de la “path dependence” o dependencia del camino, propuesto por Paul David, el cual sostiene que:

la explicación de numerosas configuraciones tecnológicas e institucionales debe buscarse en un determinado recorrido histórico, y no en leyes económicas racionales y de aplicación universal. Son las cadenas de acontecimientos, en ocasiones incluso casuales, las que en último término descartan alternativas que en un principio eran posibles y las que limitan el campo de las decisiones a la configuración específica que acaba cristalizando. (David, citado en Zamagni, 2016, p. 16)

En este punto, desde un enfoque institucional, resulta necesario comprender unos elementos esenciales sobre cómo se entiende el presupuesto. Es así como algunos autores lo definen a manera de previsión de ingresos y gastos para un periodo de tiempo determinado (Salinas, 2015). Según el DNP:

El presupuesto es la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país. (s.f.)

En este mismo sentido, en un análisis para Colombia sobre el Presupuesto General de la Nación, Rentería y Echeverry lo definen como “una de las herramientas fundamentales para la ejecución de la política económica por parte del Estado” (2006, p. 15).

Frente a este tema del presupuesto público, otros autores como Marcel et al. afirman que el presupuesto público “tiene un rol fundamental como guía para la función pública. No sólo es ordenador y regulador del gasto público, sino el resultado de procesos políticos y técnicos que marcan la pauta de todas las actividades futuras del gobierno” (2012, p. 48).

Es así como la dimensión política del presupuesto implica que el partido de gobierno, por medio del presupuesto, logra transparentar su posición reflejada en la priorización para los diferentes sectores. Esto se puede ver en países como Alemania, donde el presupuesto público es considerado como “el programa gubernamental en números, porque muestra exactamente las medidas de política económica que plantea el gobierno para el próximo año y el monto de recursos que gastará en cada área” (CEFP, 2001).

De igual forma, esta dimensión política se presenta en el proceso presupuestal, en la medida en que se genera la participación del Legislativo, la cual puede darse en su obligación de presentar y/o aprobar el

presupuesto público. En este sentido, el enfoque institucional puede brindar elementos importantes para entender el proceso presupuestal en Colombia en la fase correspondientes al Congreso. Por ello, resulta importante realizar una revisión tanto de las instituciones formales como las no formales, que han constituido la configuración de dicho proceso en los últimos 27 años, especialmente a partir de la formulación de la Constitución de 1991 y las variaciones de la norma orgánica del presupuesto. A continuación se presenta una breve descripción sobre las instituciones formales e informales en el proceso presupuestario para Colombia.

## **Presupuesto General de la Nación e instituciones formales**

En el Título XII, Capítulo III, de la Constitución Política de Colombia y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Decreto 111 de 1996, se encuentran compiladas las normas fundamentales que regulan el proceso del PGN; estas leyes y algunos decretos posteriores, se pueden entender como las instituciones formales que rigen el proceso presupuestal en Colombia. El Estatuto Orgánico del Presupuesto es la norma orgánica que regula todo el ciclo presupuestal, característica que hace de ella “un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal” (Ministerio de Hacienda, 2020, p. 15).

El Estatuto Orgánico modificó y compiló las leyes del presupuesto: Ley 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995. En relación a la forma como se debe constituir el presupuesto de funcionamiento en el Presupuesto General de la Nación, el Estatuto Orgánico mantiene la modificación sobre el Artículo<sup>2</sup> 23 de la Ley 38 de 1989, que se realizó con la Ley 179 de 1994, donde se suprimió una parte del artículo sobre el presupuesto de funcionamiento, la cual ordenaba que el presupuesto se debía detallar así: “Dentro de cada organismo o entidad, el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento se clasificará en apropiaciones para Servicios Personales, Gastos Generales, Transferencias y Gastos de Operación” (Ley 38 de 1989, de 21 de abril, Normativo del Presupuesto General de la Nación). Adicionalmente se eliminó sobre la deuda pública lo siguiente: “El Presupuesto del Servicio de la Deuda se clasificará en deuda interna y externa” (Ley 38 de 1989, de 21 de abril, Normativo del Presupuesto General de la Nación). Finalmente, se eliminó el parágrafo de este artículo, sobre los códigos y los indicadores de seguimiento al PGN:

Parágrafo. Las clasificaciones de ingresos y gastos se detallarán en códigos presupuestales y estadísticos para el cabal conocimiento de las actividades del presupuesto del sector público y según las necesidades de la administración. Los sistemas de información que se desarrollen a partir de estas clasificaciones abarcarán todas las etapas del proceso presupuestal. (Ley 38 de 1989, de 21 de abril, Normativo del Presupuesto General de la Nación)

Todas estas modificaciones sobre la ley orgánica del presupuesto hicieron que las siguientes leyes del PGN, en cuanto a la presentación y clasificación del presupuesto de funcionamiento, adolecieran absolutamente de detalle, mostrando solo una totalización de su monto sin especificar cuánto de ello estaría destinado para pago de servicios personales, gastos de operación, entre otros. Aquello podría no estar acorde con la Constitución Política, ya que en su Artículo 347 plantea que en la ley de apropiaciones se debe presentar la totalidad de los gastos del Estado, lo que implicaría especificar sobre el conjunto de todos ellos y no únicamente sobre el total. Esto se ejemplificará, con detalle, más adelante en este artículo.

En cuanto al procedimiento de elaboración del presupuesto público, normativamente este debe realizarse conforme a la estructura legal, a las necesidades de cada entidad y de acuerdo con lo planteado en los planes y programas de desarrollo económico y social. Por esto, cada año el Gobierno Nacional propone, para la aprobación del Congreso de la República, la ley del presupuesto que se ejecutará y llevará a cabo durante la vigencia siguiente (Garcés et al., 2019). Esta dimensión jurídica, según Cornejo (2006), implica que el presupuesto público es una ley, y cuenta con las características propias de esta, pues tiene un marco jurídico para el proceso de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación del proceso presupuestario. En concordancia con esto, en Colombia la Ley del Presupuesto General de la Nación debe

ser sancionada, cumpliendo con el debido procedimiento de formulación y discusión, el cual se describe en la figura 1.

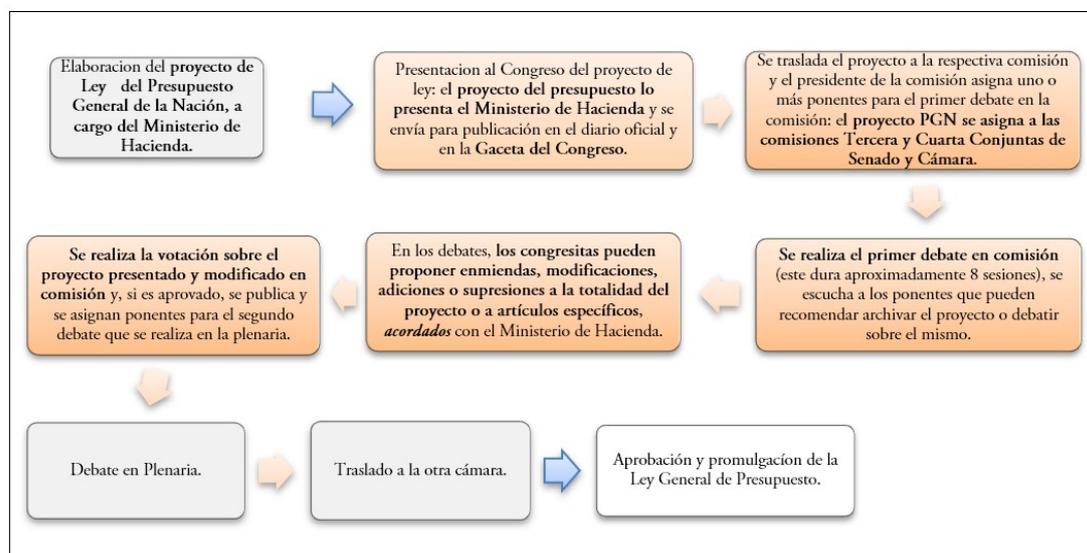


FIGURA 1.

Proceso del proyecto del Presupuesto General de la Nación para convertirse en ley

Fuente: Salinas (2015)

En Colombia el Congreso no tiene iniciativa legislativa presupuestal, aspecto que es importante tener en cuenta, porque esto implica que el legislativo no puede elaborar el proyecto de presupuesto, por ende solo puede aprobar o rechazar el monto total del proyecto del PGN realizado y presentado por el Ministerio de Hacienda sin generar ninguna modificación. Por ello, solo se le permite al Congreso generar cambios únicamente sobre los montos de las asignaciones presupuestales, pero previa aprobación del Ejecutivo, conforme al Artículo 62 del Estatuto Orgánico del Presupuesto<sup>3</sup>, donde se estipula que los cambios realizados a las asignaciones presupuestales deben tener el concepto previo y favorable del ministro, limitando bastante al Congreso en este tema y aumentando el poder del Ejecutivo en el proceso de decisión, sobre esta herramienta principal de gestión pública.

Adicionalmente, el Estatuto Orgánico del presupuesto en el Artículo 61<sup>4</sup>, antes del año 2019, le otorgaba a la Dirección del Presupuesto Público del Ministerio de Hacienda, la función de asesorar a las Comisiones Económicas del Congreso. De esta forma, el Ministerio de Hacienda aconsejaba al Congreso para tomar una decisión sobre el presupuesto, que él mismo había presentado, reduciendo evidentemente la facultad de control del Legislativo sobre el Ejecutivo. Este artículo del Estatuto Orgánico fue modificado con la promulgación de la Ley 1985 del 30 de julio de 2019, por medio de la cual se creó en el Congreso la Oficina de Asesoramiento Técnico Presupuestal (OATP), que entre sus funciones está la de asesorar técnicamente al Legislativo sobre el presupuesto público y temas fiscales.

La Oficina de Análisis Técnico Presupuestal (OATP) está concebida como una institución fiscal independiente. Este tipo de instituciones se puede entender como “organismos autónomos financiados con fondos públicos, en la mayoría de los casos, bajo la autoridad del Legislativo. Su objetivo principal es proporcionar asesoramiento y examinar imparcialmente la política fiscal y su desarrollo, el proceso de presupuesto, reglas fiscales y el análisis a largo plazo de la sostenibilidad de las finanzas públicas” (Salinas 2019a). Esta clase de iniciativas se han generado para diferentes países, con el fin de aumentar la capacidad técnica sobre temas presupuestarios en los legislativos y controlar de mejor manera los problemas que pueda presentar el Ejecutivo sobre temas fiscales (Santiso y Varea, 2013).

La implementación de la OTP en el país estaría fortaleciendo en tópicos fiscales al Congreso, situación que no solo es totalmente deseable, sino también absolutamente pertinente. Ya en debates de años anteriores de las Comisiones Económicas del Congreso sobre el Presupuesto General de la Nación, Salinas (2015) en su investigación describe las posiciones de miembros de la Comisión Económica del Congreso, quienes discuten sobre la necesidad apremiante de tener una oficina de apoyo técnico sobre temas fiscales para el Legislativo. Muestra de esto es la postura de Santiago Castro en el debate sobre el PGN del año 2004, quien afirmaba:

Ojalá en algún futuro el Congreso de Colombia como los Congresos de Estados Unidos e incluso otros Congresos Europeos tenga las herramientas de análisis, tenga las herramientas de investigación presupuestal que nos permitan tener fuentes propias de información, que la oficina presupuestal del Congreso de Estados Unidos es una oficina que tiene más credibilidad que los presupuestos de la Casa Blanca e incluso de muchos centros de investigación, el Parlamento Alemán, el Parlamento Británico tienen unas oficinas de investigación dedicadas que les permiten tener una información propia, lamentablemente este es un Parlamento que en ese tema y en ese aspecto está completamente cercenado, no tenemos las herramientas propias de análisis e investigación que nos permita contrastar o argumentar muchos de los supuestos económicos que pude darnos Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda, o sea que lo que tenemos que hacer es según a nuestro leal saber y entender y los que pues nos hemos preocupado por entender estos temas, hacer un análisis concienzudo y buscar si creemos que en algunos casos puede haber o no desfases en las cifras y en los datos presentados por el Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional sobre todo en el tema de supuestos, en lo que es el pago de servicio de la deuda externa en intereses y amortizaciones creímos que hay un margen que se podía utilizar para inversión y ese es el que utilizamos (...). (Castro, citado en Salinas, 2015, p. 80)

Finalmente, otra norma formal que rige al PGN es el Decreto Único Reglamentario<sup>5</sup> del Sector Hacienda y Crédito Público 1068 de 2015 de la Presidencia de la República, el cual fue modificado con el Artículo 5 del Decreto 412 de 2018, en lo concerniente a la forma en la que se debe presentar el presupuesto de inversión, eliminando con esta modificación la definición de lo que se entendía como programa y subprograma. Esta modificación al PGN, sumada a la de la Ley 179 de 1994, que se mantuvo en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, hace que a la fecha el presupuesto no cuente con un desglose detallado tanto de funcionamiento, inversión y deuda, imposibilitando que se pueda hacer un seguimiento en todas las etapas del ciclo, desde el momento de la toma de decisiones sobre la asignación presupuestal hasta su ejecución.

## **Presupuesto General de la Nación e instituciones informales**

Como ya se mencionó en los trabajos de Mantzavinos et al. (2004) y Kalmanovitz (2004), las instituciones no formales se pueden entender como reglas culturales, modelos mentales aprendidos que pueden afectar el desempeño y el cambio económico en una sociedad. Scartascini y Stein (2010), sobre la relación entre el presupuesto público y las instituciones no formales, afirman lo siguiente: "Aunque las leyes y regulaciones contribuyen a determinar el comportamiento de los actores e igualmente los resultados del presupuesto, lo hacen también las prácticas presupuestarias informales que no forman parte de las leyes escritas". En este sentido, resulta significativo encontrar evidencias de comportamientos concurrentes o reglas de juego informales, para entender de una forma más amplia la determinación del presupuesto público en el país.

En las investigaciones realizadas por Salinas (2015) y Salinas y Huertas (2018), las actas de las Comisiones Económicas Conjuntas del Congreso de la República sobre el Presupuesto General de la Nación que registran las transcripciones literales de los debates del Presupuesto, fueron tomadas como lo definen Romer y Romer (2008), a manera de evidencia narrativa, es decir, documentos que demuestran el razonamiento y las posiciones de los decisores del comité, lo cual resulta útil para describir instituciones no formales presentes en el proceso. En los resultados de estas investigaciones, dentro de las instituciones no formales, se analizan los nombramientos informales en subcomités de miembros de las comisiones económicas para negociar con el ministro de hacienda sobre los temas presupuestales, especialmente sobre las partidas donde se realizarán las modificaciones (afirmación del senador Barco en una sesión de debates del año 2003).

Frente a esta práctica de los subcomités, Salinas (2015) muestra cómo los congresistas en debates de otros años, como Fernando Tamayo y Camilo Sánchez en el año 2006, argumentan que no todos los miembros de las comisiones conocen las reuniones y negociaciones con el ministro de hacienda, lo cual consideran como perjudicial para el proceso del presupuesto en el Legislativo. El trabajo de Salinas y Huertas (2018) continúa ampliando el análisis sobre estas prácticas de los subcomités, reafirmando que el proceso está lleno de asimetrías de información, situación que genera mayor poder para algunos miembros de las comisiones económicas.

Adicionalmente, esas investigaciones también encuentran asimetrías de información frente al proceso presupuestario en relación con el Ejecutivo, ya que los congresistas afirman en los debates que la información entregada por el Ministerio de Hacienda no es completa, ni oportuna, no es presentada en las fechas estipuladas, ni tampoco tiene un formato de datos analizable, generando que la decisión que se toma en el Legislativo sobre el presupuesto no se pueda hacer de una forma estrictamente racional. El efecto de estas asimetrías de información se agrava aún más al hacer un análisis sobre las profesiones y cargos desempeñados previamente por los integrantes de las comisiones económicas, ya que se halló una gran deficiencia de los congresistas en cuanto a su formación académica en el área de economía.

## Otros elementos para el análisis del presupuesto desde una perspectiva institucional

Además de las instituciones anteriormente descritas, existen otros elementos que podrían constituirse como instituciones dentro del proceso del presupuesto público, en la medida en que de alguna forma logran explicar su cambio. Dentro de estos elementos sobre el presupuesto pueden considerarse sus dimensiones, sus técnicas y el ciclo presupuestal. A continuación, se explica brevemente cada uno de estos elementos.

Ante la obligación de los gobiernos de hacer más efectivo el gasto público, para formular y ejecutar el presupuesto se ha desarrollado una serie de técnicas para su elaboración, las cuales se han refinado con el tiempo, de acuerdo con las necesidades y la estructura presupuestal de cada país. Shafritz y Hyde (1999, citado en Salinas, 2015) explican sobre este aspecto lo siguiente:

La técnica del presupuesto ha evolucionado de un sentido de control negativo a positivo y de un carácter neutral al reconocimiento de su naturaleza política. En el período comprendido, su desarrollo pasó por diferentes etapas: el presupuesto por objeto del gasto, tradicional y orientado al control; el presupuesto funcional, de desempeño o programático con propósitos de dirección; el presupuesto por programas PPBS, destinado a la planeación económica; la administración por objetivos MBO, que enfatiza la descentralización presupuestal; y el presupuesto base cero ZBB, que resalta la jerarquización de prioridades. Se pasó así, de concebir al presupuesto como un medio de asegurar que el dinero se gastara conforme a lo aprobado, a considerarlo una herramienta de planeación y evaluación. En todas estas etapas, encontrar y desarrollar métodos de análisis y medición de los efectos de las políticas y programas gubernamentales, fue una preocupación constante.

Continuando con la explicación sobre las técnicas para la elaboración del presupuesto, Guerrero y Patrón (2000) afirman que a lo largo de los años se encuentran distintos tipos de ellas. Entre las más usadas están el presupuesto por desempeño, base cero, análisis costo-beneficio, sistema de análisis de programación presupuestal y el incremental, donde se destacan los estudios de Lindblom y Wildavsky.

En los últimos años, dentro de las técnicas de elaboración presupuestal se ha impulsado la del presupuesto orientado por resultados o desempeño, la cual es considerada como un notable instrumento de política fiscal y económica de los países (Moreno, 2015). Este tipo de presupuesto tiene como propósito, según Marcel et al. (2012), aumentar la eficiencia y la transparencia en el manejo de los recursos y políticas públicas y, de esta forma, generar una mayor confianza en las instituciones del Estado. Sus cuatro pilares son la generación de información para evaluar el desempeño, los ajustes del proceso presupuestario, los incentivos a los gestores y el desarrollo de capacidades institucionales.

Cornejo (2006), sobre las dimensiones del presupuesto público, plantea que básicamente se pueden contemplar cuatro: política, económica, jurídica y de gestión. La dimensión económica contempla la asignación de recursos que son escasos y cuya distribución impacta el bienestar de una sociedad. Así mismo, desde una perspectiva económica contable, el presupuesto público se puede dividir en tres componentes: funcionamiento, deuda e inversión (Iregui et al., 2006). En relación con la dimensión de gestión, se asume que el presupuesto cuenta con todos los componentes de la gestión pública (Cornejo, 2006).

El ciclo presupuestal es otro de los tópicos relevantes que puede tener una perspectiva institucional en el tema de los presupuestos. Este se entiende como una serie de etapas del proceso presupuestal público (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2020) que ordinariamente se da en cuatro periodos: formulación inicial, aprobación, ejecución, auditoría y evaluación presupuestal (Cornejo, 2006). Es importante mencionar que en cada una de las etapas del ciclo, en los países que tienen una estructura democrática, intervienen las diferentes ramas del poder público, tanto el Legislativo como el Ejecutivo. En Colombia, el proceso presupuestal cuenta con las siguientes partes:

#### Formulación inicial del presupuesto:

La etapa inicial del ciclo presupuestal la realiza el poder ejecutivo (presidente y ministros), con la formulación del proyecto de presupuesto, quien posteriormente lo presenta al Congreso.

#### Aprobación del presupuesto:

Una vez radicado el proyecto en el legislativo, se lleva a cabo en las Comisiones Económicas Conjuntas del Congreso, el primer debate sobre el presupuesto, en el cual los congresistas se encargan de analizarlo y realizarle los primeros cambios, con la restricción que al legislativo no le es permitido modificar el monto total del presupuesto, pero si se le admite cambiar las asignaciones de recursos realizadas por el ejecutivo a cada entidad (ministerios, procuraduría, policía, etc), siempre y cuando el Ministerio de Hacienda de su aval al Congreso, conforme lo establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto, como ya se explicó en la primera parte de este artículo.

Posteriormente el proyecto de presupuesto aprobado en las Comisiones Económicas es enviado a plenarias del Congreso para su último debate y aprobación final en el órgano legislativo y convertirse en ley.

#### Implementación o ejecución presupuestal:

Una vez se ha aprobada la ley del Presupuesto General en Colombia, se pasa a la fase de implementación, en donde a cada entidad el Ministerio de Hacienda le transfiere la suma asignada en la ley presupuestal para su ejecución.

#### Auditoría y Evaluación

Finalmente, se llega a la última fase del ciclo presupuestario que está a cargo de la Contraloría General de la Nación y de la Auditoría General de la República quien “es la encargada de vigilar el funcionamiento de la Contraloría General de la Nación y las contralorías territoriales”. (Cárdenas y Acosta, 2017, p. 57)

La fase de aprobación del ciclo presupuestario, que está a cargo del Legislativo, tiene un papel central, dado que esta etapa conjuga no solo aspectos técnicos, sino también políticos e institucionales. Esta fase pretende generar un equilibrio del poder del Estado colombiano en el tema fiscal, en la medida en que busca un control del Legislativo frente al Ejecutivo, aunque bastante limitado, por medio de la discusión sobre la modificación de asignaciones de algunos recursos y la consecución de ingresos para el presupuesto público. Realizar los debates sobre el presupuesto en el Congreso de la República, al ser el órgano de mayor representación política, determina una relevancia especial para la consolidación de la democracia, así como en la organización y asignación de los recursos públicos con los que dispone un país. En este sentido, es necesario que se dé un comportamiento óptimo en esta etapa del ciclo. Dada la importancia de esta fase, a continuación se profundizará más al respecto, revisando algunas investigaciones sobre cómo se desarrolla la aprobación en el ciclo presupuestal, tanto en Colombia como en otros países.

## Funciones del Poder Ejecutivo y Legislativo en la aprobación del presupuesto público para Colombia y otros países

En el estudio de Iregui et al. se afirma que usualmente en la práctica:

(...) las discusiones sobre el Presupuesto generalmente se desarrollan en un contexto muy especializado, en el cual solo participan las autoridades económicas y unos pocos analistas conocedores del tema. Este hecho contrasta con la importancia que tiene el Presupuesto, al ser uno de los principales instrumentos de la política económica, que refleja las decisiones en materia de impuestos, deuda y gasto público. (Iregui et al., 2006, p. 16)

Desde un punto de vista normativo, la elaboración del presupuesto público debe responder a la organización del Estado, y tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo tienen asignados diferentes papeles, dependiendo de la estructura de cada país (Salinas, 2015). De esta forma, se encuentra que en las constituciones políticas se le otorgan funciones distintas a los poderes ejecutivo y legislativo, lo cual podría sintetizarse como modelos de prácticas presupuestarias presidencialistas o parlamentarias (Asensio, 2007).

En los Estados donde se le asigna un papel más fuerte al Legislativo se encuentra que a este le otorgan la iniciativa de ley, la autorización del endeudamiento y las aplicaciones financieras en las que el Poder Ejecutivo puede incurrir (ASAP, 2015). Un buen ejemplo es el caso de Estados Unidos, ya que es el congreso quien cada año prepara un presupuesto federal para el siguiente año fiscal.

En otros casos es solo potestativo del Poder Ejecutivo contar con la capacidad de determinar el monto total del presupuesto, y al Poder Legislativo le otorgan la posibilidad de intervenir en la distribución de las asignaciones presupuestales. De esta forma, si bien la iniciativa para formular el presupuesto del sector público puede radicar en el gobierno central, la aprobación de dicho presupuesto requiere de la participación del congreso. En el caso que el Legislativo no debatiera o no aprobara el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo, la legislación suele prever el curso a seguir, usualmente por medio de cuatro alternativas: la primera es utilizar el presupuesto del año anterior, la segunda es dar como aprobado el presupuesto propuesto por el Ejecutivo, la tercera es la presentación por parte del Ejecutivo de un nuevo proyecto de presupuesto, o finalmente que ningún gasto pueda realizarse (Salinas, 2015).

Al comparar los procesos presupuestarios entre distintos países, se encuentran casos con algunas similitudes y diferencias, dependiendo de si cuentan con un modelo de prácticas presupuestario más de carácter parlamentario o presidencialista. Un estudio que realiza un análisis detallado al respecto es el del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de México (CEFP, 2001), el cual proporciona una comparación entre las diferentes obligaciones y estructuras que tienen los legislativos y su relación con la promulgación de la ley de presupuesto público. Se presentan casos de países europeos como Alemania, Francia, Portugal, Hungría y Suecia, de países asiáticos como Japón y Tailandia, y países tanto de América del Norte como de América del Sur.

En el proceso de aprobación presupuestal de países de Europa occidental como Alemania, es el primer canciller el encargado de presentar el presupuesto al Parlamento Federal, el cual cuenta con una Comisión Parlamentaria Económica, que tiene una característica particular en la medida en que, con gran frecuencia, su presidencia se le otorga a un miembro de la oposición. Adicionalmente, en su configuración como responsable del control de la administración del presupuesto y financiera, cuentan con una subcomisión parlamentaria de auditoría, donde se da la participación de expertos en el tema (CEFP, 2001).

En otros países como Japón, también se le asigna un papel determinado al Legislativo frente al presupuesto público, es la Dieta Nacional, *el organismo (supremo) legislativo del País*, el encargado de debatir y aprobar el presupuesto presentado por el primer ministro de finanzas. La Dieta Nacional puede modificar la iniciativa del ministro, pero debe lograr un determinado número de legisladores que quieran dicho cambio. La Dieta Nacional está dividida en dos cámaras, de representantes y cancilleres, y el presupuesto es estudiado por aparte

en cada una de ellas: primero en la de representantes y luego en la de cancilleres; si no se ponen de acuerdo entre las cámaras sobre el presupuesto, aprobarán el de la Cámara de Representantes (CEFP, 2001).

En Colombia y en el resto de los países de Latinoamérica se observa usualmente que es el Ejecutivo quien tiene a su cargo la elaboración y presentación del presupuesto público, tanto de ingresos como de gasto (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2020). En este sentido, los países de la región tienen un modelo de prácticas presupuestales presidencialistas. Al respecto, Rodríguez y Bonvecchi (2004) exponen que al Poder Ejecutivo le corresponde la iniciativa presupuestaria, la formulación y presentación en un proyecto de presupuesto, tanto de gasto como de ingresos, y la planificación de los recursos y gastos del Estado para cada ejercicio fiscal. Al Poder Ejecutivo también suelen otorgársele atribuciones para modificar el presupuesto, luego de ser aprobado por el Legislativo. El papel presupuestal que se le asigna a los legislativos en la mayoría de los países de la región básicamente pretende que el presupuesto presentado por el Ejecutivo sea estudiado, debatido, aprobado y convertido en ley por parte del Legislativo, buscando un equilibrio de poder al interior del Estado a través del control del presupuesto público.

Adicionalmente, en algunos países las constituciones asignan al Poder Legislativo la capacidad de intervención en el proceso de ejecución presupuestaria, el cual básicamente se da por medio del control de la ejecución del gasto (Salinas, 2015). En Brasil, por ejemplo, el presupuesto es presentado por el ministro de planeación y presupuesto al Congreso Nacional, que es el órgano legislativo donde los diputados y senadores tienen la capacidad de enmendar el presupuesto (CEFP, 2001). En otros países como el Perú, el estudio de Echeverry (2009) muestra que el presupuesto, tanto de ingresos como de gastos, se estudia y aprueba en diferentes cámaras y por separado.

Por su parte, Argentina cuenta con un sistema de gobierno presidencial y un congreso bicameral, donde el Ejecutivo fija anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de Ley del Presupuesto General y el jefe del Gabinete de Ministros debe presentarlo ante el congreso. Sobre este proceso presupuestario, la investigación de Uña (2005) afirma que en cuanto a la aprobación de la Ley de Presupuesto y el control de su ejecución:

el rol del Congreso se encuentra debilitado, siendo su fortalecimiento indispensable para lograr el desarrollo de mecanismos de asignación de los fondos públicos que contemplen la solvencia fiscal, pero que a su vez resulten transparentes y promuevan la adopción de políticas que reflejen las prioridades de la sociedad. (Uña, 2005, p. 10)

La relación entre el ejecutivo y legislativo en la política fiscal la aborda Bercoff y Nougués (2013), y un esclarecimiento lo incluye Rodríguez (2008), quienes sitúan su explicación en la ausencia del desarrollo de una manera adecuada de la discusión presupuestaria en el legislativo. Esta es generada por el comportamiento del sistema electoral de partidos, donde existe una baja tasa de reelección en el Poder Legislativo, lo cual debilita la construcción de capacidades efectivas tanto a nivel institucional como individual.

Una conclusión importante de lo citado hasta ahora es que aunque cada uno de los poderes tiene delimitadas normativamente sus funciones, y el poder legislativo cuenta con un papel fundamental, en todo el proceso presupuestario, especialmente en América Latina, existe un consenso sobre el hallazgo de la supremacía del poder ejecutivo. En este sentido, el artículo de Zapico Goñi afirma que: “aunque la aprobación del presupuesto corra por parte del congreso, tanto a nivel macro presupuestario como a nivel micro se ha pretendido reforzar la posición dominante del Ministerio de Hacienda a lo largo de todo el proceso presupuestario” (1993, p. 92).

En algunos países, esta primacía del poder ejecutivo en el proceso presupuestal puede encontrarse de una forma más fuerte. Por ejemplo, en el caso colombiano, el artículo de Ayala (2001, citado en Salinas, 2015), afirma al respecto:

Durante las fases de *discusión e implementación* del presupuesto en el Congreso, el sistema presupuestal colombiano sí asigna un papel prominente y decisivo al Ministro de Hacienda. El Ministro de Hacienda es el único medio de comunicación del Gobierno con el Congreso en estas materias. Las comisiones del Congreso solo pueden proponer modificaciones a partidas de gastos con autorización escrita del ministro, con algunas excepciones y sólo para reducirlas, así como tampoco puede ejercer

iniciativa autónoma en materia de aumento de ingresos. Durante la ejecución del presupuesto, sólo el Ministro de Hacienda puede proponer adiciones al Congreso, y hasta puede reducir o retrasar la ejecución de apropiaciones, si los ingresos han caído o para restablecer la coherencia macroeconómica. (p. 14)

La alta concentración de poder del Ministerio de Hacienda en el proceso presupuestal en Colombia, debería verse controlado por medio de una capacidad técnica muy fuerte en temas económicos del Congreso de la República y en especial las comisiones económicas, para generar de esta forma un control entre los poderes ejecutivo y legislativo en el debate sobre el PGN. Pero esto realmente no sucede, pues más que un proceso de control, existe uno de acuerdo. Es así como frente al proceso político del presupuesto colombiano en la investigación de Salinas (2015), citando a Gómez (2008) muestra:

Cuando los miembros del ejecutivo y el legislativo pertenecen al mismo partido político, existe una alta probabilidad de que las políticas propuestas por el primero sean respaldadas por el segundo. De no ser así, esta situación puede revertirse, y pondría en serios aprietos al gobierno de turno para poder llevar a cabo sus metas iniciales. La estrecha relación existente entre los poderes ejecutivo y el legislativo colombianos para tomar decisiones en materia fiscal, hace que las elecciones legislativas (Senado y Cámara) tomen un papel muy importante dentro de la determinación de ciclos presupuestales y a su vez, puedan ejercer gran incidencia en la distribución del ingreso. (Citado en Salinas, 2015, p. 51)

Como se ha mostrado en la primera parte de este artículo, en la descripción de las instituciones formales y no formales, existe una debilidad técnica en el congreso para asumir los debates en torno al presupuesto, y por ello se promulgó la ley para la creación de la OATP en el año 2019. Pero en contraposición a la idea de fortalecer el Legislativo en el proceso presupuestal, los estudios de años anteriores realizados por el profesor de la Universidad de Harvard, Alberto Alesina, afirman que “el ejecutivo unilateralmente debe establecer la magnitud global máxima del gasto y del déficit, y limitar las prerrogativas del Congreso para modificar el presupuesto” (1997, citado en Giraldo, 2009, p. 127).

La propuesta de Alesina para limitar el papel del Legislativo en el proceso presupuestal, la realiza en el marco donde, según el autor, frecuentemente en Colombia existe tensión entre ejecutivo y legislativo, y este último ha fallado bastantes veces en ser un canal de representación de los ciudadanos y un control sobre el poder ejecutivo, por tanto el autor considera que como resultado del precario funcionamiento del poder legislativo, el poder ejecutivo ha tenido una enorme discreción en varios temas, que lo ha conducido a pasar por encima del legislativo, lo cual también podría extenderse a la aprobación del presupuesto del país (Alesina, 2001).

El planteamiento de Alesina para Colombia dista de forma significativa del modo como se da el proceso presupuestal otros países como Alemania, Inglaterra o Estados Unidos, este último donde trabajaba y vivía el autor. Si bien su propuesta generó posiciones a favor, también suscitó bastantes análisis críticos. Uno de estos fue el realizado por Giraldo (2009), quien argumenta que las características esbozadas por Alesina riñen con la teoría del proceso presupuestal. Giraldo sostiene que la asignación de las partidas presupuestales es un proceso político porque supone una negociación entre diferentes sectores de la sociedad, en la medida en que se disputa la asignación de los recursos.

Adicionalmente en una posición también crítica, el análisis de Hernández (2001) considera inaceptable que las decisiones sobre el presupuesto las tome exclusivamente el ministro de hacienda, en la medida en que las decisiones sobre el gasto deben responder a las elecciones sociales, por tanto:

Una concentración del poder del gasto en manos de una tecnocracia, por bien intencionada que sea, termina por imponer sus propios intereses a espaldas de la sociedad. Aquí el punto es elegir entre un modelo elitista dictatorial y un modelo pluralista donde participen de manera transparente en el proceso presupuestal todos los grupos sociales o grupos de interés. (Hernández, 2001, p. 232)

Otros estudios sobre el presupuesto público que observan la relación entre el ejecutivo y el legislativo y adicionalmente contemplan análisis cuantitativos, son los de Cárdenas et al. (2007), Echeverry (2009) y Echeverry et al. (2006). Este último estudia el presupuesto básicamente para la vigencia 2003 y cuantifica y generaliza las inflexibilidades del presupuesto para el caso colombiano. Por otro lado, la investigación de

Cárdenas et al. (2007) realiza una revisión de la asignación del monto total del presupuesto para inversión y funcionamiento, pero no llega al detalle del análisis por secciones presupuestales en la variación de la asignación, concluyendo que la menor variación sobre las asignaciones en el Presupuesto General de la Nación (PGN), se da en la etapa del ciclo presupuestal a cargo del congreso.

Salinas (2015), en un apartado de su investigación sobre el Presupuesto General de la Nación en el periodo del 2002 al 2009, analiza las variaciones realizadas al proyecto del PGN en la etapa de la Comisiones Económicas del Congreso para cada institución (sección presupuestal), contemplada en el presupuesto. En contraste con los resultados hallados por Cárdenas et al. (2007), el estudio encontró que se registran cambios en los montos del presupuesto asignado en algunas instituciones, que van desde disminuciones en el 47,3 % hasta aumentos del 46,7 %, mostrando con esto la existencia de cambios significativos del presupuesto en el proceso del legislativo para el periodo de estudio. Posteriormente, al realizar una revisión de los cambios del PGN en esta misma etapa para la vigencia del año 2019, Salinas (2019b) evidenció una disminución de 14 billones de pesos sobre el presupuesto de ingresos, lo cual hizo que, para compensar esta variación, se diera un cambio en el presupuesto de gastos en el rubro de servicio a la deuda de un 22 %.

Como se puede observar, estas variaciones no son marginales y, por tanto, es necesario replantear la idea de que los cambios sobre el presupuesto en la etapa del congreso no son significativos. Para esto se hace necesario generar una mayor cantidad de estudios académicos al respecto. A continuación, se presenta un análisis cualitativo y cuantitativo con base en la Ley sobre el Presupuesto General de la Nación para el periodo comprendido entre 1994 y 2020.

## **Análisis empírico histórico-documental, cualitativo y cuantitativo del Presupuesto General de la Nación**

Al analizar el presupuesto es importante retomar lo afirmado por Iregui et al.: “El desinterés por el estudio del Presupuesto puede estar asociado, a la dificultad para evaluar su contenido y a las características del documento, así como a las complejidades del proceso presupuestal que involucran aspectos normativos, económicos y políticos” (2006, p. 17). Adicionalmente, sobre el estudio de este tema, Asensio (2007) recuerda que no solo debe tenerse en cuenta la perspectiva cuantitativa, sino que también es necesario evaluar los aspectos cualitativos y de procedimiento sobre el presupuesto público, ya que estos constituyen una parte fundamental para alcanzar de alguna forma una racionalidad fiscal agregada.

Siguiendo los criterios anteriormente expuestos, y contemplando una perspectiva institucional, a continuación se presenta un análisis documental del Presupuesto General de la Nación, tanto de forma cualitativa como cuantitativa, para la fase del legislativo. Primero se describe cómo se presentó el formato del proyecto de ley del presupuesto para la vigencia 2020 y se compara con el de años anteriores hasta 1994. Posteriormente, se analizan los cambios que se dieron en el ciclo presupuestal decisonal, es decir, cómo fue la variación de la asignación de recursos entre el proyecto presentado por el Ministerio de Hacienda ante el congreso para la vigencia del año 2020, y el aprobado como Ley de Presupuesto. Finalmente, se enseña un análisis de la composición del presupuesto aprobado en la ley, tanto por sectores como por instituciones.

## **Análisis histórico cualitativo documental de la Ley del Presupuesto General de la Nación**

El Presupuesto General de la Nación para el año 2020, tanto en el proyecto como en la ley, consta de tres grandes partes: un presupuesto de rentas y recursos de capital (ingresos del Estado), un presupuesto de gastos o Ley de Apropriaciones (cómo asigna el Estado los recursos) y una última parte sobre las disposiciones generales.

En el proyecto, el presupuesto de rentas<sup>6</sup> solo se presenta como un valor estimado de los ingresos del Estado, y anexo a este se muestra un detalle del ingreso con poca desagregación, donde se describen las estimaciones de los ingresos tributarios y no tributarios y recursos de capital, pero posteriormente al convertirse el proyecto en Ley de Presupuesto, este detalle expuesto como anexo no queda incluido y solo queda un presupuesto de rentas muy general sin la especificación necesaria. En las figuras 2 y 3, tomadas del documento del proyecto de la ley, elaborado por el Ministerio de Hacienda, puede verse cómo se presenta el presupuesto de rentas para el año 2020, junto con el anexo del detalle de gastos. Contrasta esto con la figura 4, que corresponde al presupuesto de rentas aprobado en la ley, el cual presenta una variación en los rubros frente al proyecto y no cuenta con detalle de los ingresos.

PRIMERA PARTE	
CAPÍTULO I	
PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL	
<p><b>ARTÍCULO 1o. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL.</b> Fijense los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2020, en la suma de DOSCIENTOS SETENTA Y UN BILLONES SETECIENTOS TRECE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS ONCE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y UN PESOS MONEDA LEGAL (\$271,713,994,711,741), según el detalle del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital para el 2020, así:</p>	
RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN	
CONCEPTO	TOTAL
<b>I - INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL</b>	<b>254,397,965,879,726</b>
1. INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN	159,366,960,000,000
2. RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACIÓN	81,284,014,269,629
5. CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA NACIÓN	2,246,823,131,586
6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN	11,500,168,478,511
<b>II - INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS</b>	<b>17,316,028,832,015</b>

FIGURA 2.

Proyecto de Presupuesto para la vigencia 2020, Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital  
 Fuente: Proyecto del Presupuesto General de la Nación, vigencia 2020 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019, p. 3)

DETALLE DE LA COMPOSICION DEL PRESUPUESTO DE RENTAS DEL 2020	
Pesos	
CONCEPTOS	TOTAL
<b>I - INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL</b>	<b>254,397,965,879,726</b>
<b>1.0.00 INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN</b>	<b>159,366,960,000,000</b>
<b>1.0.00.1 INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>159,366,960,000,000</b>
1.0.00.1.01 INGRESOS TRIBUTARIOS	158,523,097,000,000
1.0.00.1.01.1 IMPUESTOS DIRECTOS	70,633,341,000,000
NUMERAL 0001 IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS	69,779,876,000,000
NUMERAL 0011 IMPUESTO AL PATRIMONIO (LEY 1943 DE 2018)	853,465,000,000
1.0.00.1.01.2 IMPUESTOS INDIRECTOS	87,889,756,000,000
NUMERAL 0001 IMPUESTO SOBRE ADUANAS Y RECARGOS	4,513,692,000,000
NUMERAL 0002 IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS	68,852,930,000,000
NUMERAL 0003 IMPUESTO DE TIMBRE NACIONAL	94,104,000,000
NUMERAL 0004 IMPUESTO DE TIMBRE NACIONAL SOBRE SALIDAS AL EXTERIOR	324,519,000,000
NUMERAL 0005 IMPUESTO A LA EXPLOTACIÓN DE ORO, PLATA Y PLATINO	38,821,000,000
NUMERAL 0006 GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS	8,712,559,000,000
NUMERAL 0007 IMPUESTO AL TURISMO	176,127,000,000
NUMERAL 0008 IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO	3,087,593,000,000
NUMERAL 0009 IMPUESTO NACIONAL A LA GASOLINA Y AL ACPM	1,747,592,000,000
NUMERAL 0014 IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO	341,819,000,000
1.0.00.1.02 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	843,863,000,000

FIGURA 3.

Anexo detalle de Presupuesto de Rentas del Proyecto de Presupuesto para la vigencia 2020  
 Fuente: Proyecto del Presupuesto General de la Nación Vigencia 2020 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019, p. 168)

CONCEPTO		TOTAL
<b>I - INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL</b>		<b>255,230,779,025,969</b>
1.	INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN	159,366,960,000,000
2.	RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACIÓN	81,265,594,647,948
5.	CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA NACIÓN	2,246,823,131,586
6.	FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN	12,351,401,246,435
<b>II - INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS</b>		<b>16,483,215,685,772</b>
0209	AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	

FIGURA 4.

Ley de Presupuesto para la vigencia 2020, Presupuesto de Rentas

Fuente: Ley 2008 de 2019, de 27 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2020

En la segunda parte del documento del proyecto de ley, se presenta el presupuesto de gastos describiendo el dinero asignado para la vigencia 2020 en funcionamiento, inversión y el pago de deuda, de cada una de las 159 secciones contempladas dentro del presupuesto (ministerios, instituciones, fondos, etc.). En el presupuesto de funcionamiento se muestra el total de recursos de funcionamiento, pero no se exhiben desagregaciones de pagos de salario ni de otro tipo de gastos de funcionamiento. En el presupuesto de inversión se presentan los programas y los subprogramas, pero estos últimos no llegan al por menor del proyecto de inversión.

Esta pérdida de detalle en la asignación de los recursos del PGN ha sido progresiva en los últimos 27 años. Si se compara cómo estaba compuesta la Ley de Presupuesto para la vigencia del año 1994<sup>7</sup>, se encuentra que en el ítem de funcionamiento estaba desagregado a nivel de “sueldos de personal de nómina” y, en casos como el Ministerio de Educación, se detallaba cuántos recursos se destinaban al pago de nómina de maestros, desagregado tanto en básica como en secundaria, al igual que se especificaban los proyectos en inversión. Posteriormente se halló que con el cambio que se introdujo sobre el presupuesto de funcionamiento con la Ley 179 de 1994, sobre la Ley 38 de 1989 y que se mantuvo con la promulgación del Estatuto Orgánico del Presupuesto, se empieza a observar que esta modificación de la norma orgánica, con la supresión del detalle presupuestal de funcionamiento, tiene un efecto sobre las leyes anuales de presupuesto. Es por ello que si uno revisa la Ley 628 de 2000, que contiene el presupuesto para la vigencia del año 2001 y el presupuesto de funcionamiento de todas las entidades, no tiene ningún detalle, como por ejemplo en el presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Educación, donde se registra un único valor sin ningún detalle por un monto de 4.605.102.570.967 pesos.

Al continuar revisando años posteriores, se encuentra por ejemplo que en el Presupuesto General de la Nación presentado el año 2003 para la vigencia del 2004 (figura 5), el presupuesto de funcionamiento no se presenta desglosado, y el de inversión tiene detalle pero no a nivel del proyecto como en años anteriores. De una forma muy similar se encuentran presentados los documentos de la ley de presupuesto hasta el año 2010 (figura 6).

<b>SECCION: 2201</b>			
<b>MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL</b>			
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		10,721,243,423,760	10,721,243,423,760
C. PRESUPUESTO DE INVERSION		114,467,238,083	114,467,238,083
111	CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR	3,280,000,000	3,280,000,000
700	INTERSUBSECTORIAL EDUCACION	1,400,000,000	1,400,000,000
705	EDUCACION SUPERIOR	1,880,000,000	1,880,000,000
112	ADQUISICION DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR	500,000,000	500,000,000
705	EDUCACION SUPERIOR	500,000,000	500,000,000
113	MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR	3,050,000,000	3,050,000,000
700	INTERSUBSECTORIAL EDUCACION	2,000,000,000	2,000,000,000
705	EDUCACION SUPERIOR	1,050,000,000	1,050,000,000
211	ADQUISICION Y/O PRODUCCION DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS PROPIOS DEL SECTOR	25,600,000,000	25,600,000,000
705	EDUCACION SUPERIOR	25,600,000,000	25,600,000,000
310	DIVULGACION, ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION DEL RECURSO HUMANO	37,947,777,000	37,947,777,000
700	INTERSUBSECTORIAL EDUCACION	32,947,777,000	32,947,777,000
705	EDUCACION SUPERIOR	3,100,000,000	3,100,000,000
706	EDUCACION DE ADULTOS	1,900,000,000	1,900,000,000
410	INVESTIGACION BASICA, APLICADA Y ESTUDIOS	1,000,000,000	1,000,000,000
705	EDUCACION SUPERIOR	1,000,000,000	1,000,000,000
520	ADMINISTRACION, CONTROL Y ORGANIZACION INSTITUCIONAL PARA APOYO A LA ADMINISTRACION DEL ESTADO	1,602,636,000	1,602,636,000
705	EDUCACION SUPERIOR	1,602,636,000	1,602,636,000
530	ATENCION, CONTROL Y ORGANIZACION INSTITUCIONAL PARA APOYO A LA GESTION DEL ESTADO	627,000,000	627,000,000
705	EDUCACION SUPERIOR	627,000,000	627,000,000
640	INVERSIONES Y APORTES FINANCIEROS	40,859,825,083	40,859,825,083
705	EDUCACION SUPERIOR	40,859,825,083	40,859,825,083
<b>TOTAL PRESUPUESTO SECCION</b>		<b>10,835,710,661,843</b>	<b>10,835,710,661,843</b>

FIGURA 5.

Presupuesto General de la Nación, vigencia 2004

Fuente: Proyecto de Ley 089 de 2003, de 14 de octubre, por la cual se decreta el Presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
	705	EDUCACION SUPERIOR	76,945,183,100		76,945,183,100
	706	EDUCACION DE ADULTOS	14,431,000,000		14,431,000,000
520		ADMINISTRACION, CONTROL Y ORGANIZACION INSTITUCIONAL PARA APOYO A LA ADMINISTRACION DEL ESTADO	32,246,265,887		32,246,265,887
	700	INTERSUBSECTORIAL EDUCACION	32,246,265,887		32,246,265,887
620		SUBSIDIOS DIRECTOS	330,282,000,000		330,282,000,000
	701	EDUCACION PREESCOLAR	178,537,000,000		178,537,000,000
	703	EDUCACION SECUNDARIA	67,495,000,000		67,495,000,000
	705	EDUCACION SUPERIOR	84,250,000,000		84,250,000,000
630		TRANSFERENCIAS	142,926,000,000		142,926,000,000
	705	EDUCACION SUPERIOR	142,926,000,000		142,926,000,000
640		INVERSIONES Y APORTES FINANCIEROS	100,875,454,614		100,875,454,614
	705	EDUCACION SUPERIOR	100,875,454,614		100,875,454,614
<b>TOTAL PRESUPUESTO SECCION</b>			<b>20,616,795,143,600</b>		<b>20,616,795,143,600</b>

FIGURA 6.

Ley del Presupuesto General de la Nación, vigencia 2010

Fuente: Ley 1365 de 2009, de 21 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2010

Con el cambio de gobierno nacional en el año 2010, se conserva más o menos con el mismo detalle el documento del presupuesto hasta el año 2015. Pero en el año 2016 para el presupuesto<sup>8</sup> de la vigencia 2017, se encuentra una nueva pérdida de especificidad del presupuesto de inversión, como se puede observar en la figura 7, situación que se mantiene en el presupuesto para la vigencia 2020 (figura 8). Esta pérdida de detalle no solo incumple con lo propuesto en el plan de desarrollo vigente para el año 2020, sobre la elaboración de un presupuesto orientado por resultados, si no que dificulta aún más el seguimiento y la correcta ejecución de los recursos aprobados en la ley. Adicionalmente, es importante mencionar que ni en el proyecto ni en la Ley de Presupuesto se presenta el total de funcionamiento, inversión y deuda para el presupuesto, lo cual dificulta el análisis de la variación del presupuesto entre el proyecto y la ley.

**SECCION: 2201**  
**MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL**

<b>A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>31,204,629,885,540</b>	<b>31,204,629,885,540</b>
<b>C. PRESUPUESTO DE INVERSION</b>	<b>2,617,313,382,309</b>	<b>2,617,313,382,309</b>
2201 CALIDAD, COBERTURA Y FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL, PRESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA.	1,253,442,000,000	1,253,442,000,000
0700 INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN	1,253,442,000,000	1,253,442,000,000
2202 CALIDAD Y FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	1,328,717,601,025	1,328,717,601,025
0700 INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN	1,328,717,601,025	1,328,717,601,025
2299 FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR EDUCACIÓN	35,153,781,284	35,153,781,284
0700 INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN	35,153,781,284	35,153,781,284
<b>TOTAL PRESUPUESTO SECCION</b>	<b>33,821,943,267,849</b>	<b>33,821,943,267,849</b>

FIGURA 7.

Presupuesto General de la Nación, vigencia 2017

Fuente: Ley 1815 de 2016, de 7 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2017

**MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL**

<b>A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>40,158,222,579,202</b>	<b>40,158,222,579,202</b>
<b>C. PRESUPUESTO DE INVERSION</b>	<b>3,982,531,040,336</b>	<b>3,982,531,040,336</b>
2201 CALIDAD, COBERTURA Y FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL, PRESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA	1,705,910,257,334	1,705,910,257,334
0700 INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN	1,705,910,257,334	1,705,910,257,334
2202 CALIDAD Y FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	2,240,685,744,417	2,240,685,744,417
0700 INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN	2,240,685,744,417	2,240,685,744,417
2299 FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR EDUCACIÓN	35,935,038,585	35,935,038,585
0700 INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN	35,935,038,585	35,935,038,585
<b>TOTAL PRESUPUESTO SECCION</b>	<b>44,140,753,619,538</b>	<b>44,140,753,619,538</b>

FIGURA 8.

Presupuesto General de la Nación, vigencia 2020

Fuente: Ley 2008 de 2019, de 27 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2020

Como lo mostró el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (2019), en años anteriores el proyecto del presupuesto, al igual que la ley, se presenta en un formato de PDF pero no se encuentra en datos abiertos, es decir, en un formato replicable y analizable por cualquier persona, como lo establece la Ley 1712 del 2014, que reglamenta el acceso a la información pública (Ley 1712 de 2014, de 6 de marzo, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones). Esto implica que debe digitarse la información para revisar las variaciones entre el

proyecto y la ley, dificultando el control y el análisis sobre las variaciones presupuestales en esta etapa. Si bien desde el año 2018 se publica en la página web del Ministerio de Hacienda un archivo Excel en datos abiertos con el proyecto del presupuesto de la vigencia 2019, para la ley no se presentó de la misma forma. En las figuras 9 y 10 se observa el formato tanto para el proyecto como para la Ley de Presupuesto, correspondiente al presupuesto del Ministerio de Minas, el cual tuvo un aumento significativo en el monto de del presupuesto del 109 %, equivalente a 1,5 billones de pesos.

SECCION: 2101			
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA			
<b>A.</b>	<b>PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>122,686,476,899</b>	<b>122,686,476,899</b>
<b>C.</b>	<b>PRESUPUESTO DE INVERSION</b>	<b>1,326,381,264,838</b>	<b>1,326,381,264,838</b>
2101	ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE GAS COMBUSTIBLE	259,000,000,000	259,000,000,000
1900	INTERSUBSECTORIAL MINAS Y ENERGÍA	259,000,000,000	259,000,000,000
2102	CONSOLIDACIÓN PRODUCTIVA DEL SECTOR DE ENERGÍA ELÉCTRICA	897,617,219,396	897,617,219,396
1900	INTERSUBSECTORIAL MINAS Y ENERGÍA	897,617,219,396	897,617,219,396
2103	CONSOLIDACIÓN PRODUCTIVA DEL SECTOR HIDROCARBUROS	52,054,000,000	52,054,000,000
1900	INTERSUBSECTORIAL MINAS Y ENERGÍA	52,054,000,000	52,054,000,000
2104	CONSOLIDACIÓN PRODUCTIVA DEL SECTOR MINERO	19,300,000,000	19,300,000,000
1900	INTERSUBSECTORIAL MINAS Y ENERGÍA	19,300,000,000	19,300,000,000
2105	DESARROLLO AMBIENTAL SOSTENIBLE DEL SECTOR MINERO	17,543,000,000	17,543,000,000

FIGURA 9.  
 Proyecto Presupuesto General de la Nación para el año  
 2020, presupuesto del Ministerio de Minas y Energía  
 Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019)

SECCION: 2101			
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA			
<b>A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO</b>		<b>122,686,476,899</b>	<b>122,686,476,899</b>
<b>C. PRESUPUESTO DE INVERSION</b>		<b>2,906,381,264,838</b>	<b>2,906,381,264,838</b>
2101	ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE GAS COMBUSTIBLE	489,000,000,000	489,000,000,000
1900	INTERSUBSECTORIAL MINAS Y ENERGÍA	489,000,000,000	489,000,000,000
2102	CONSOLIDACIÓN PRODUCTIVA DEL SECTOR DE ENERGÍA ELÉCTRICA	2,247,617,219,396	2,247,617,219,396
1900	INTERSUBSECTORIAL MINAS Y ENERGÍA	2,247,617,219,396	2,247,617,219,396
2103	CONSOLIDACIÓN PRODUCTIVA DEL SECTOR HIDROCARBUROS	51,054,000,000	51,054,000,000
1900	INTERSUBSECTORIAL MINAS Y ENERGÍA	51,054,000,000	51,054,000,000
2104	CONSOLIDACIÓN PRODUCTIVA DEL SECTOR MINERO	19,300,000,000	19,300,000,000
1900	INTERSUBSECTORIAL MINAS Y ENERGÍA	19,300,000,000	19,300,000,000
2105	DESARROLLO AMBIENTAL SOSTENIBLE DEL SECTOR MINERO ENERGÉTICO	15,243,000,000	15,243,000,000
1900	INTERSUBSECTORIAL MINAS Y ENERGÍA	15,243,000,000	15,243,000,000

FIGURA 10.

Ley del Presupuesto General de la Nación para el año 2020, presupuesto del Ministerio de Minas y Energía

Fuente: Ley 2008 de 2019, de 27 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2020

## Variaciones de asignaciones presupuestales entre el proyecto y la Ley de Presupuesto General de la Nación, vigencia 2020

En relación con el monto del PGN, elaborado por el Ministerio de Hacienda para el año 2020, este fue presentado y aprobado en el Congreso de la República por un total de 271,7 billones, exactamente 271.713.994.711.741, por medio de la Ley 2008 de 2019. Este monto permaneció igual durante toda la etapa de discusiones sobre el presupuesto en el Congreso de la República, pero al revisar los presupuestos tanto de rentas como de gastos que constituyen el PGN, se encuentran variaciones significativas entre el proyecto y la ley, las cuales se describen a continuación.

### Presupuesto de rentas y recursos de capital

En la primera parte del PGN, en el artículo 1, tanto del proyecto como de la ley, se presenta su monto total, es decir, el total de la cantidad de dinero con el que contará el Estado para asignar recursos de funcionamiento, inversión y deuda para el año 2020. Este monto se obtiene de la estimación de los ingresos del Estado, lo que se conoce como presupuesto de rentas y de recursos de capital.

En la tabla 1 se observa una comparación entre los recursos presentados en el proyecto y los finalmente aprobados en la ley. Es importante aclarar que si bien el monto total de ingresos no cambia, (se mantiene en 271.713.994.711.741 pesos), sí se observan cambios al interior de la composición del ingreso entre el proyecto y la ley.

En los ingresos del Presupuesto General de la Nación hay una disminución en los recursos de capital, de 18.419.621.681 pesos. En el detalle del presupuesto de ingresos presentado en el proyecto, se desglosan

los recursos de capital en: disposición de activos, excedentes financieros, dividendos y utilidades por otras inversiones de capital, rendimientos financieros, recursos de crédito externo, recursos de crédito interno, recuperación de cartera, préstamos, recursos del balance, reintegros y otros recursos no apropiados, y otros recursos de capital. No obstante, en la ley no se presenta este detalle, por tanto no se puede establecer con exactitud a qué se debe esta disminución.

TABLA 1.  
Comparación entre el proyecto y la Ley de Presupuesto General de la Nación, vigencia 2020: presupuesto de rentas y de recursos de capital

PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL	PROYECTO	LEY	VARIACION	%
I - INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	254.397.965.879.726	255.230.779.025.969	832.813.146.243	0,3%
I.A. INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN	159.366.960.000.000	159.366.960.000.000	0	0%
I.B. RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACIÓN	81.284.014.269.629	81.265.594.647.948	-18.419.621.681	-0,02%
I.C. CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA NACIÓN	2.246.823.131.586	2.246.823.131.586	0	0%
I.D. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN	11.500.168.478.511	12.351.401.246.435	851.232.767.924	7,4%
II - INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS	17.316.028.832.015	16.483.215.685.772	-832.813.146.243	-4,8%
III - TOTAL DE INGRESOS	271.713.994.711.741	271.713.994.711.741	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del proyecto de presupuesto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019) y la Ley de Presupuesto General de la Nación (Ley 2008 de 2019, de 27 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2020)

## Presupuesto de gasto o ley de apropiaciones

En la segunda parte del PGN, en el artículo 2 tanto del proyecto como de la ley, se presenta el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, el monto total del presupuesto (271.713.994.711.741 pesos) se encuentra discriminado por secciones, que son entidades estatales a nivel nacional pertenecientes a las tres ramas del poder público (ejecutivo, legislativo, judicial), así como el servicio a la deuda pública y los órganos de control. Además, se presentan las asignaciones presupuestales para establecimientos públicos, que también cuentan con recursos propios. En total se presentan para este año 159 secciones con la asignación de recursos para funcionamiento, inversión y deuda, y con una totalización de recursos para cada una de ellas.

Se realizó un ejercicio de consolidación de los recursos, tanto de funcionamiento como de inversión para todas las secciones presupuestales, y se encontraron variaciones entre el proyecto y la ley para todos los tipos de gastos. Es así como en el presupuesto de funcionamiento se presentó una disminución de 1,9 billones, en el presupuesto de inversión hay un incremento del 18,9 %, lo que equivale a un aumento de 7,6 billones, y finalmente se halló una disminución del 9,6 % en el dinero asignado para el pago del servicio a la deuda, es decir, se dejaron de destinar en la ley del presupuesto general de la nación 5,7 billones para el pago del servicio a la deuda (ver tabla 2). Como se señaló anteriormente, el presupuesto de inversión no es presentado a nivel de programas y subprogramas, lo cual dificulta saber exactamente de qué forma fueron redireccionados estos recursos.

TABLA 2.  
Comparación entre el proyecto y la Ley de Presupuesto General de la Nación, vigencia 2020, para el total del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio a la deuda

TIPO DE PRESUPUESTO	PROYECTO	LEY	VARIACIÓN	TASA	%
Funcionamiento	172.082.692.975.828	170.148.088.524.900	- 1.934.604.450.928	0,99	-1,1%
Inversión	40.335.022.575.329	47.952.205.249.589	7.617.182.674.260	1,19	18,9%
Deuda	59.296.279.160.584	53.613.700.937.252	- 5.682.578.223.332	0,90	-9,6%
Total General	271.713.994.711.741	271.713.994.711.741	-	1,00	0,0%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del proyecto de presupuesto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019) y la Ley de Presupuesto General de la Nación (Ley 2008 de 2019, de 27 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2020)

### Ausencia de sectorización del presupuesto de gastos del PGN

En las figuras 3 y 4 se puede observar que el presupuesto de gastos solo se presenta por secciones (Ministerio de Educación, Procuraduría General de la Nación) y no por sectores (educación, planeación, defensa), aunque muchas veces se presenta así en los debates y ante los medios de comunicación. Esta situación no es exclusiva de este año, sino que es recurrente y se puede encontrar en los presupuestos de años anteriores. Los resultados de la Encuesta Internacional de Presupuestos Abiertos (*Open Budget Survey –OBS–*), realizada en el 2019 por International Budget Partnership –IBP– (2020), señala que uno de los problemas del PGN en Colombia es la ausencia de sectorización y presentación por programas.

En el PGN, cada sector presupuestal está compuesto por un grupo de instituciones y establecimientos públicos de nivel nacional (secciones presupuestales). Hay sectores con muchas secciones, como el de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, que tiene 35 secciones presupuestales, ya que contempla todas las corporaciones autónomas regionales. Por otro lado, otros sectores como Ciencia y Tecnología, Deporte y Recreación e Inteligencia tienen una sola sección. Por otra parte, los sectores de Defensa y Policía, Organismos de Control, Congreso de la República, Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y empleo público, presentan una división en subsectores. En cada uno de los sectores hay una institución líder sectorial que por lo general es el ministerio de cada uno de los sectores. En la tabla 3 se presentan los 31 sectores para la clasificación del PGN y la institución (sección presupuestal) líder de cada sector.

TABLA 3.  
Sectores para las clasificaciones de las secciones del Presupuesto General de la Nación y la institución líder por cada sector

N1	Sector	Clasificación sectorial del Presupuesto General de la Nación: entidades líderes del sector y subsector
1	Educación	Ministerio de Educación Nacional (líder sectorial)
2	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (líder sectorial)
3	Cultura	Ministerio de Cultura (líder sectorial)
4	Salud y Protección Social	Ministerio de Salud y Protección Social (líder sectorial)
5	Agropecuario	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (líder sectorial)
6	Minas y Energía	Ministerio de Minas y Energía (líder sectorial)
7	Comunicaciones	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (líder sectorial)
8	Transporte	Ministerio De Transporte (líder sectorial)
9	Planeación	Departamento Nacional de Planeación (DNP) (líder sectorial)
10	Información Estadística	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (líder sectorial)
11	Relaciones Exteriores	Ministerio De Relaciones Exteriores (líder sectorial)
12	Hacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (líder sectorial)
13	Defensa y Policía	Subsector 1: Ministerio de Defensa Nacional (líder subsectorial)
		Subsector 2: Policía Nacional (líder subsectorial)
		Subsector 3: Ministerio del Interior (líder sectorial)
14	Interior	Ministerio del Interior (líder sectorial)
15	Comercio, Industria y Turismo	Ministerio de Comercio Industria y Turismo (líder sectorial)
16	Organismos de Control	Subsector 1: Procuraduría General de la Nación (líder subsectorial)
		Subsector 2: Contraloría General de la República (líder subsectorial)
		Subsector 3: Auditoría General de la República (líder subsectorial)
		Subsector 4: Defensoría del Pueblo (líder subsectorial)
		Subsector 5: Departamento Administrativo de la Función Pública (líder subsectorial)
17	Empleo Público	Subsector 1: Departamento Administrativo de la Función Pública (líder subsectorial)
		Subsector 2: Comisión Nacional del Servicio Civil (líder subsectorial)

Fuente: Elaboración propia con base en la publicación Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020)

N1	Sector	Clasificación sectorial del Presupuesto General de la Nación: entidades líderes del sector y subsector
18	Congreso de la República	Subsector 1: Senado de la República (líder subsectorial)
		Subsector 2: Cámara de Representantes (líder subsectorial)
19	Presidencia de la República	Presidencia de la República (líder sectorial)
20	Servicio de la Deuda Pública Nacional	
21	Registraduría	Registraduría Nacional del Estado Civil (líder sectorial)
22	Ciencia y Tecnología	Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación (líder sectorial)
23	Rama Judicial	Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura (líder sectorial)
24	Fiscalía	Fiscalía General de la Nación (líder sectorial)
25	Justicia y del Derecho	Ministerio de Justicia y del Derecho (líder sectorial)
26	Trabajo	Ministerio del Trabajo (líder sectorial)
27	Inclusión Social y Reconciliación	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (líder sectorial)
28	Inteligencia	Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) (líder sectorial)
29	Deporte y Recreación	Ministerio del Deporte- (COLDEPORTES) (líder sectorial)
30	Vivienda, Ciudad y Territorio	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (líder sectorial)
31	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	Subsector 1: Jurisdicción Especial para la Paz (líder subsectorial)
		Subsector 2: Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y el Razón del Conflicto Armado (líder subsectorial)
		Subsector 3: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Líder subsectorial)

Dado que el presupuesto no se presenta por sectores, solo por secciones, para este artículo se realizó un ejercicio de clasificación por sectores, tanto del proyecto como de la Ley de Presupuesto, para establecer cómo fue el cambio de asignación de recursos sectorialmente. Se encontró que de los 31 sectores que constituyen el presupuesto, 28 tiene modificaciones en el proyecto, bien sea de aumento o de disminución del dinero asignado entre el proyecto y la ley, y los otros tres que permanecieron con la misma asignación fueron, los cuales fueron Ciencia, Tecnología e Innovación, Empleo Público e Inteligencia (ver tabla 4), a los que les corresponde un 0,4 % del total del PGN.

TABLA 4.  
Sectores que no variaron los montos asignados en el Presupuesto General de la Nación, en la etapa de aprobación en el Congreso

Nº	Sector	Proyecto PGN	Ley PGN	Diferencia proyecto-ley	Tasa	%
1	Ciencia, Tecnología e Innovación	392.362.614.395	392.362.614.395	-	1	0 %
2	Empleo Público	542.534.076.611	542.534.076.611	-	1	0 %
3	Inteligencia	99.827.353.307	99.827.353.307	-	1	0 %

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del proyecto de presupuesto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019) y la Ley de Presupuesto General de la Nación (Ley 2008 de 2019, de 27 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2020)

Los sectores que disminuyeron su presupuesto fueron Defensa y Policía, Hacienda y Servicio a la Deuda Pública Nacional, los cuales tienen asignado el 38,4 % del total del PGN. En estos tres sectores la mayor

disminución se da en el Servicio a la Deuda Pública Nacional, lo que implica que se dejó de asignar en la ley 5,6 billones para pago de la deuda, generando una mayor deuda en el largo plazo, como se muestra en la tabla 5. Al totalizar la disminución de recursos en estos sectores, se llega al monto aproximado de 6,4 billones, los cuales exactamente fueron 6.359.501.223.332 pesos.

TABLA 5.  
Sectores que disminuyeron los montos asignados en el Presupuesto General de la Nación, en la etapa de aprobación en el Congreso

SECTOR	PROYECTO PGN	LEY PGN	DIFERENCIA PROYECTO-LEY	TASA	%
HACIENDA	17.524.543.220.902	17.269.620.220.902	- 254.923.000.000	0,99	-1,5%
DEFENSA Y POLICÍA	34.870.947.569.077	34.448.947.569.077	- 422.000.000.000	0,99	-1,2%
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL	58.389.585.680.965	52.707.007.457.633	- 5.682.578.223.332	0,90	-9,7%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del proyecto de presupuesto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019) y la Ley de Presupuesto General de la Nación (Ley 2008 de 2019, de 27 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2020)

En 25 sectores se aumentó la asignación de recursos establecido en el proyecto del presupuesto. Este incremento fue aproximadamente de 6,4 billones, los cuales exactamente fueron 6.359.501.223.332 pesos, que es una suma idéntica a la cantidad de recursos que se disminuyeron en los sectores de Defensa y Policía, Hacienda y Servicio a la Deuda Pública Nacional. El presupuesto de estos 25 sectores equivale al 61,2 % del total del Presupuesto General de la Nación. El sector que más aumentó su presupuesto fue Minas y Energía con un incremento del 54 %, es decir, aumentó en 1.596.147.168.200 pesos. A la asignación de recursos para este sector, le sigue Inclusión Social, Reconciliación y Educación, con 1,3 y 1,1 billones respectivamente, como se puede observar en la tabla 6.

TABLA 6.  
Sectores que aumentaron los montos asignados en el Presupuesto General de la Nación, en la etapa de aprobación en el Congreso

Sector	Proyecto PGN	Ley PGN	Diferencia proyecto-ley	Tasa	%
Minas y Energía	2.954.110.863.574	4.550.258.031.774	1.596.147.168.200	1,54	54 %
Inclusión Social y Reconciliación	11.348.089.534.168	12.718.957.559.426	1.370.868.025.258	1,12	12,1 %
Educación	43.135.993.270.270	44.244.176.987.065	1.108.183.716.795	1,03	2,6 %
Transporte	8.477.817.145.705	9.166.902.528.823	689.085.383.118	1,08	8,1 %
Organismos de Control	1.998.095.534.231	2.465.295.534.231	467.200.000.000	1,23	23,4 %
Deporte y Recreación	501.735.110.160	676.735.110.160	175.000.000.000	1,35	34,9 %
Agricultura y Desarrollo Rural	1.790.547.974.669	1.915.547.974.669	125.000.000.000	1,07	7 %
Rama Judicial	4.668.080.724.788	4.781.205.724.788	113.125.000.000	1,02	2,4 %
Interior	1.548.005.983.071	1.658.608.406.500	110.602.423.429	1,07	7,1 %
Planeación	1.038.614.032.766	1.138.614.032.766	100.000.000.000	1,1	9,6 %
Registraduría	564.863.830.496	664.863.830.496	100.000.000.000	1,18	17,7 %
Justicia y del Derecho	3.149.395.458.874	3.223.565.458.874	74.170.000.000	1,02	2,4 %
Congreso de la República	558.879.829.558	632.879.829.558	74.000.000.000	1,13	13,2 %
Presidencia de la República	704.011.865.775	770.011.865.775	66.000.000.000	1,09	9,4 %
Información Estadística	443.397.938.790	498.397.938.790	55.000.000.000	1,12	12,4 %
Vivienda, Ciudad y Territorio	4.304.867.120.898	4.337.794.023.973	32.926.903.075	1,01	0,8 %

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del proyecto de presupuesto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019) y la Ley de Presupuesto General de la Nación (Ley 2008 de 2019, de 27 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2020)

Sector	Proyecto PGN	Ley PGN	Diferencia proyecto-ley	Tasa	%
Fiscalía	3.973.825.157.129	3.995.331.634.129	21.506.477.000	1,01	0,5 %
Ambiente y Desarrollo Sostenible	693.510.782.769	713.576.466.331	20.065.683.562	1,03	2,9 %
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	512.727.170.417	532.727.170.417	20.000.000.000	1,04	3,9 %
Comercio, Industria y Turismo	1.058.580.054.300	1.069.150.088.042	10.570.033.742	1,01	1,0 %
Cultura	392.453.233.122	402.453.233.122	10.000.000.000	1,03	2,5 %
Salud y Protección Social	31.877.577.734.294	31.887.377.734.294	9.800.000.000	1	0,0 %
Relaciones Exteriores	1.011.883.020.488	1.016.883.020.488	5.000.000.000	1	0,5 %
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1.618.874.742.960	1.622.125.152.113	3.250.409.153	1	0,2 %
Trabajo	31.568.256.083.212	31.570.256.083.212	2.000.000.000	1	0,0 %

Por tipo de gasto y secciones presupuestales, se encuentra que en el 8,8 % de estas (14 instituciones) se disminuyó la asignación presupuestal de funcionamiento, y la mayor disminución se dio para el Ministerio de Hacienda, la cual es de 2,4 billones, como se puede ver en la tabla 7. También se encuentra que el 25,8 % de las secciones presupuestales (41 instituciones) aumentaron su presupuesto de funcionamiento, registrando el mayor aumento para el presupuesto del Ministerio de Educación con 1 billón de pesos (ver la tabla 8).

TABLA 7.  
Disminución del presupuesto de funcionamiento por secciones presupuestales, vigencia 2020

Tipo de gasto	COD. SEC.	SECCION PRESUPUESTAL (INSTITUCIONES)	PROYECTO PGN	LEY PGN	DIFERENCIA PROYECTO-LEY	%
Funcionamiento	241400	Unidad de Planeación del Sector de Infraestructura de Transporte	2.361.000.000	861.000.000	- 1.500.000.000	-63,5%
	241500	Comision de Regulacion de Infraestructura YyTransporte	2.361.000.000	861.000.000	- 1.500.000.000	-63,5%
	120101	Ministerio de Justicia y del Derecho	82.165.900.000	79.765.900.000	- 2.400.000.000	-2,9%
	220900	Instituto Nacional para Sordos (INSOR)	7.794.424.471	5.329.283.695	- 2.465.140.776	-31,6%
	190101	Ministerio de Salud y Protección Social	30.064.051.178.102	30.059.051.178.102	- 5.000.000.000	0,0%
	151900	Hospital Militar	420.117.000.000	410.001.000.000	- 10.116.000.000	-2,4%
	230101	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	69.671.501.989	55.137.210.989	- 14.534.291.000	-20,9%
	231000	Autoridad Nacional de Tv	19.225.835.000	0	- 19.225.835.000	-100%
	410500	Centro de Memoria Histórica	32.562.991.865	13.146.000.000	- 19.416.991.865	-59,6%
	160101	Policía Nacional	10.633.706.000.000	10.607.212.000.000	- 26.494.000.000	-0,2%
	151201	Fondo Rotatorio de la Policía	740.128.000.000	271.163.000.000	- 468.965.000.000	-63,4%
	360101	Ministerio del Trabajo	26.178.503.080.679	25.689.647.041.452	- 488.856.039.227	-1,9%
	152000	Agencia Logística de las Fuerzas Militares	1.168.178.000.000	514.309.000.000	- 653.869.000.000	-56,0%
	130101	Ministerio de Hacienda	13.455.900.057.670	11.013.100.057.670	- 2.442.800.000.000	-18,2%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del proyecto de presupuesto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019) y la Ley de Presupuesto General de la Nación (Ley 2008 de 2019, de 27 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2020)

TABLA 8.  
Aumento del presupuesto de funcionamiento por secciones por secciones presupuestales, en el PGN, vigencia 2020

Tipo de gasto	COD. SEC.	SECCION PRESUPUESTAL (INSTITUCIONES)	PROYECTO PGN	LEY PGN	DIFERENCIA PROYECTO-LEY	TASA	%
Funcionamiento	050300	Escuela Superior de Administración Pública (Esap)	57.188.720.000	57.478.670.000	289.950.000	1,01	0,5%
	191401	Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	555.207.043.000	556.007.043.000	800.000.000	1,00	0,1%
	211000	Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (Ipse)	36.883.596.000	37.883.596.000	1.000.000.000	1,03	2,7%
	021300	Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas	5.341.000.000	6.341.000.000	1.000.000.000	1,19	18,7%
	191301	Fondo de Prevision Social del Congreso	294.941.922.000	295.941.922.000	1.000.000.000	1,00	0,3%
	350300	Superintendencia de Industria y Comercio	82.605.386.000	83.960.832.908	1.355.446.908	1,02	1,6%
	230900	Agencia Nacional del Espectro (Ane)	14.577.850.000	16.190.850.000	1.613.000.000	1,11	11,1%
	320200	Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales-Ideam	46.503.143.000	48.503.143.000	2.000.000.000	1,04	4,3%
	320401	Fondo Nacional Ambiental-FONAM	28.934.692.000	30.934.692.000	2.000.000.000	1,07	6,9%
	4401	Justicia Especial para la Paz	199.713.900.000	201.713.900.000	2.000.000.000	1,01	1,0%
	2312	Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital (AND)	0	2.026.513.922	2.026.513.922		100%
	430101	Ministerio del Deporte (Codeportes)	37.425.110.160	39.593.952.363	2.168.842.203	1,06	5,8%
	131401	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (Ugppp)	191.434.500.000	194.234.500.000	2.800.000.000	1,01	1,5%
	021400	Agencia de Renovación de Territorio (ART)	50.723.000.000	54.223.000.000	3.500.000.000	1,07	6,9%
	350200	Superintendencia de Sociedades	115.238.102.000	118.961.102.000	3.723.000.000	1,03	3,2%
	150700	Instituto Casas Fiscales del Ejército	20.426.000.000	24.295.000.000	3.869.000.000	1,19	18,9%
	0101	Congreso de la República	545.238.700.000	549.238.700.000	4.000.000.000	1,01	0,7%
	110400	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	110.171.000.000	114.271.000.000	4.100.000.000	1,04	3,7%
	241700	Superintendencia de Puertos y Transporte	32.218.000.000	36.526.000.000	4.308.000.000	1,13	13,4%
	320101	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	178.066.422.000	183.066.422.000	5.000.000.000	1,03	2,8%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del proyecto de presupuesto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019) y la Ley de Presupuesto General de la Nación (Ley 2008 de 2019, de 27 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2020)

Tipo de gasto	COD. SEC.	SECCION PRESUPUESTAL (INSTITUCIONES)	PROYECTO PGN	LEY PGN	DIFERENCIA PROYECTO-LEY	TASA	%
	151000	Club Militar de Oficiales	47.442.000.000	53.742.000.000	6.300.000.000	1,13	13,3%
	290400	Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación (Feab)	9.584.000.000	17.353.204.000	7.769.204.000	1,81	81,1%
	171700	Agencia Nacional de Tierras (ANT)	24.259.373.000	33.334.159.849	9.074.786.849	1,37	37,4%
	350101	Ministerio de Comercio Industria y Turismo	383.804.915.000	393.304.915.000	9.500.000.000	1,02	2,5%
	330101	Ministerio de Cultura	188.678.000.000	198.678.000.000	10.000.000.000	1,05	5,3%
	171800	Agencia de Desarrollo Rural (ADR)	22.930.555.000	35.936.159.611	13.005.604.611	1,57	56,7%
	230600	Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	288.161.212.718	302.418.457.718	14.257.245.000	1,05	4,9%
	2308	Unidad Administrativa Especial Comision de Regulacion de Comunicaciones	0	17.889.881.000	17.889.881.000		100%
	280200	Fondo Rotatorio de la Registraduria	38.485.000.000	58.485.000.000	20.000.000.000	1,52	52,0%
	241200	Unidad Administrativa Especial de la Aeronautica Civil	605.884.000.000	635.884.000.000	30.000.000.000	1,05	5,0%
	370101	Ministerio del Interior	459.224.200.000	489.826.623.429	30.602.423.429	1,07	6,7%
	250200	Defensoría del Pueblo	514.482.000.000	551.682.000.000	37.200.000.000	1,07	7,2%
	120401	Superintendencia de Notariado y Registro	314.429.952.000	359.137.952.000	44.708.000.000	1,14	14,2%
	250101	Procuraduría General de la Nación	694.569.000.000	744.569.000.000	50.000.000.000	1,07	7,2%
	021100	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	74.162.000.000	139.162.000.000	65.000.000.000	1,88	87,6%
	370800	Unidad Nacional de Protección (UNP)	868.287.300.000	933.365.926.632	65.078.626.632	1,07	7,5%
	280101	Registraduría Nacional del Estado Civil	409.593.000.000	489.593.000.000	80.000.000.000	1,20	19,5%
	2701	Rama Judicial	4.231.530.195.000	4.331.530.195.000	100.000.000.000	1,02	2,4%
	260101	Contraloría General de la República	517.760.000.000	720.903.852.420	203.143.852.420	1,39	39,2%
	150101	Ministerio de Defensa	13.614.940.000.000	13.947.210.753.171	332.270.753.171	1,02	2,4%
	220101	Ministerio de Educación	39.130.038.862.407	40.158.222.579.202	1.028.183.716.795	1,03	2,6%

Frente a la variación del presupuesto de inversión, se encuentra que 15 de las 133 secciones presupuestales que contemplan presupuestos de inversión lo disminuyeron, lo que equivale al 11,3 % de estas secciones (ver tabla 9). Al 41 % de las instituciones se les aumentó el presupuesto de inversión (54 instituciones), aumento que asciende a casi 8 billones (7.983.713.263.643), cifra que de ningún modo se puede considerar como marginal, como se puede observar en la tabla 10.

TABLA 9.  
Disminución del presupuesto de inversión por secciones presupuestales, vigencia 2020

Tipo de gasto	COD. SEC.	SECCION PRESUPUESTAL (INSTITUCIONES)	PROYECTO PGN	LEY PGN	DIFERENCIA PROYECTO-LEY	TASA	%
	050300	Escuela Superior de Administracion Publica (ESAP)	336.492.796.770	336.202.846.770	- 289.950.000	1,00	0%
	320200	Instituto de Hidrologia Meteorologia y Estudios Ambientales-IDEAM	31.507.821.958	30.507.821.958	- 1.000.000.000	0,97	-3%
	320101	Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible	167.675.411.070	166.663.194.948	- 1.012.216.122	0,99	-1%
	120402	Superintendencia de Notariado y Registro	86.562.348.849	83.454.348.849	- 3.108.000.000	0,96	-4%
	021400	Agencia de Renovación de Territorio - Art	51.524.715.860	48.024.715.860	- 3.500.000.000	0,93	-7%
	110400	Unidad Administrativa Especial Migracion Colombia	53.089.846.971	48.989.846.971	- 4.100.000.000	0,92	-8%
	241700	Superintendencia de Puertos y Transporte	20.085.000.000	15.777.000.000	- 4.308.000.000	0,79	-21%
Inversión	350101	Ministerio de Comercio Industria y Turismo	249.066.933.585	241.928.708.327	- 7.138.225.258	0,97	-3%
	151201	Fondo Rotatorio de la Policia	13.290.000.000	3.955.000.000	- 9.335.000.000	0,30	-70%
	171700	Agencia Nacional de Tierras (ANT)	250.317.557.210	236.242.770.361	- 14.074.786.849	0,94	-6%
	231100	Computadores para Educar (CpE)	30.371.399.748	16.295.294.979	- 14.076.104.769	0,54	-46%
	171800	Agencia de desarrollo Rural (ADR)	212.905.942.250	194.900.337.639	- 18.005.604.611	0,92	-8%
	230101	Ministerio de Tecnologías de pa Información y las Comunicaciones	20.036.220.000	0	- 20.036.220.000	-	-100%
	241300	Agencia Nacional de Infraestructura	3.717.489.863.626	3.691.790.246.744	- 25.699.616.882	0,99	-1%
	231000	Autoridad Nacional de Tv	240.846.864.892	0	- 240.846.864.892	-	-100%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del proyecto de presupuesto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019) y la Ley de Presupuesto General de la Nación (Ley 2008 de 2019, de 27 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2020)

TABLA10.  
Disminución del presupuesto de inversión por secciones presupuestales, vigencia 2020

Tipo de gasto	COD. SEC.	SECCION PRESUPUESTAL (INSTITUCIONES)	PROYECTO PGN	LEY PGN	DIFERENCIA PROYECTO-LEY	TASA	%
Inversión	230900	Agencia Nacional del Espectro (ANE)	10.376.081.718	11.222.946.610	846.864.892	1,08	8%
	323000	Corporacion Autonoma Regional de Sucre (Carsucre)	3.695.466.751	4.675.985.424	980.518.673	1,27	27%
	322400	Corporacion Para El desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de La Amazonia (CDA)	5.592.759.558	6.792.759.558	1.200.000.000	1,21	21%
	321000	Corporacion Para El desarrollo Sostenible del Uraba (Corpouraba)	2.990.547.855	4.408.899.462	1.418.351.607	1,47	47%
	131401	Unidad Administrativa Especial de Gestion Pensional y Contribuciones Parafiscales de La Protección Social (UGPP)	4.888.655.374	6.888.655.374	2.000.000.000	1,41	41%
	361200	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	8.975.637.780	10.975.637.780	2.000.000.000	1,22	22%
	220900	Instituto Nacional Para Sordos (INSOR)	3.804.121.855	6.269.262.631	2.465.140.776	1,65	65%
	400200	Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA)	1.553.565.412.465	1.556.195.312.465	2.629.900.000	1,00	0%
	350300	Superintendencia de Industria y Comercio	160.601.873.403	163.731.685.495	3.129.812.092	1,02	2%
	120101	Ministerio de Justicia y del derecho	29.157.097.683	32.957.097.683	3.800.000.000	1,13	13%
	210300	Servicio Geológico Colombiano	13.287.285.999	17.191.652.199	3.904.366.200	1,29	29%
	224200	Instituto Tecnico Nacional de Comercio "Simon Rodriguez" de Cali	1.007.567.161	5.007.567.161	4.000.000.000	4,97	397%
	290101	Fiscalía General de La Nación	88.716.575.000	93.091.575.000	4.375.000.000	1,05	5%
	320401	Fondo Nacional Ambiental-Fonam	127.725.107.428	132.204.136.832	4.479.029.404	1,04	4%
	370800	Unidad Nacional de Protección - UNP	1.078.626.632	6.000.000.000	4.921.373.368	5,56	456%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del proyecto de presupuesto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019) y la Ley de Presupuesto General de la Nación (Ley 2008 de 2019, de 27 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2020)

Tipo de gasto	COD. SEC.	SECCION PRESUPUESTAL (INSTITUCIONES)	PROYECTO PGN	LEY PGN	DIFERENCIA PROYECTO-LEY	TASA	%
	322300	Corporacion Para El desarrollo Sostenible del Sur de La Amazonia (Corpoamazonia)	1.290.000.000	6.290.000.000	5.000.000.000	4,88	388%
	110200	Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	19.424.173.517	24.424.173.517	5.000.000.000	1,26	26%
	190300	Instituto Nacional de Salud (INS)	21.122.918.597	26.122.918.597	5.000.000.000	1,24	24%
	191000	Superintendencia Nacional de Salud	60.392.877.000	68.392.877.000	8.000.000.000	1,13	13%
	290400	Fondo Especial Para La Administracion de Bienes de La Fiscalia General de La Nacion (FEAB)	31.360.000.000	40.722.273.000	9.362.273.000	1,30	30%
	370900	Dirección Nacional de Bomberos	41.100.000.000	51.100.000.000	10.000.000.000	1,24	24%
	151900	Hospital Militar	9.384.000.000	19.500.000.000	10.116.000.000	2,08	108%
	211000	Instituto de Planificacion y Promocion de Soluciones Energeticas Para Las Zonas No Interconectadas (IPSE)	26.110.634.361	37.353.436.361	11.242.802.000	1,43	43%
	410600	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	6.293.525.220.346	6.306.525.220.346	13.000.000.000	1,00	0%
	2701	Rama Judicial	436.550.529.788	449.675.529.788	13.125.000.000	1,03	3%
	2312	Corporacion Agencia Nacional de Gobierno Digital (AND)	0	15.300.000.000	15.300.000.000	-	100%
	171502	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - Aunap	42.445.582.537	60.445.582.537	18.000.000.000	1,42	42%
	4401	Justicia Especial Para La Paz	97.136.795.183	115.136.795.183	18.000.000.000	1,19	19%
	410500	Centro de Memoria Histórica	13.146.000.000	32.562.991.865	19.416.991.865	2,48	148%
	241200	Unidad Administrativa Especial de La Aeronautica Civil	982.823.200.000	1.002.823.200.000	20.000.000.000	1,02	2%

Tipo de gasto	COD. SEC.	SECCION PRESUPUESTAL (INSTITUCIONES)	PROYECTO PGN	LEY PGN	DIFERENCIA PROYECTO-LEY	TASA	%
	040300	Instituto Geografico Agustin Codazzi (IGAC)	141.504.415.428	166.504.415.428	25.000.000.000	1,18	18%
	2308	Unidad Administrativa Especial Comision de Regulacion de Comunicaciones	0	28.036.220.000	28.036.220.000	-	100%
	040200	Fondo Rotatorio del Dane (FONDANE )	11.489.000.000	41.489.000.000	30.000.000.000	3,61	261%
	400101	Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio	417.912.180.085	448.209.183.160	30.297.003.075	1,07	7%
	121100	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)	348.084.440.000	379.254.440.000	31.170.000.000	1,09	9%
	170200	Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	156.655.139.588	189.155.139.588	32.500.000.000	1,21	21%
	260101	Contraloría General de La República	58.150.249.397	105.006.396.977	46.856.147.580	1,81	81%
	0101	Congreso de La Republica	13.641.129.558	83.641.129.558	70.000.000.000	6,13	513%
	220101	Ministerio de Educación	3.906.531.040.336	3.982.531.040.336	76.000.000.000	1,02	2%
	131500	Fondo Adaptación	303.900.000.000	381.900.000.000	78.000.000.000	1,26	26%
	170101	Ministerio de Agricultura	357.189.142.354	441.689.142.354	84.500.000.000	1,24	24%
	160101	Policía Nacional	181.991.914.191	275.485.914.191	93.494.000.000	1,51	51%
	030101	Departamento Nacional de Planeación	311.964.838.919	411.964.838.919	100.000.000.000	1,32	32%
	250101	Procuraduría General de La Nación	67.857.652.052	197.857.652.052	130.000.000.000	2,92	192%
	240101	Ministerio de Transporte	116.884.218.667	264.669.218.667	147.785.000.000	2,26	126%

Tipo de gasto	COD. SEC.	SECCION PRESUPUESTAL (INSTITUCIONES)	PROYECTO PGN	LEY PGN	DIFERENCIA PROYECTO-LEY	TASA	%
	430101	Ministerio del Deporte (Codeportes)	464.310.000.000	637.141.157.797	172.831.157.797	1,37	37%
	360200	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	3.583.759.788.233	3.781.115.827.460	197.356.039.227	1,06	6%
	230600	Fondo Único de Tecnologías de La Información y Las Comunicaciones	908.479.176.643	1.140.479.176.643	232.000.000.000	1,26	26%
	360101	Ministerio del Trabajo	1.674.378.374.800	1.965.878.374.800	291.500.000.000	1,17	17%
	150101	Ministerio de Defensa	763.338.948.460	1.064.068.195.289	300.729.246.829	1,39	39%
	240200	Instituto Nacional de Vias	1.586.263.131.360	2.106.263.131.360	520.000.000.000	1,33	33%
	410101	Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social	2.127.714.114.212	3.485.582.139.470	1.357.868.025.258	1,64	64%
	210101	Ministerio de Minas y Energia	1.326.381.264.838	2.906.381.264.838	1.580.000.000.000	2,19	119%
	130101	Ministerio de Hacienda	1.468.674.068.144	3.573.751.068.144	2.105.077.000.000	2,43	143%

## Análisis de la composición del Presupuesto General de la Nación aprobado en el congreso por sectores

De los 32 sectores entre los que se reparte el presupuesto, solo seis tienen el 78,1 %, estos son: Hacienda con 17.269.620.220.902 (6,4 %), Trabajo con 31.570.256.083.212 (11,6 %), Salud y Protección Social con 31.887.377.734.294 (11,7 %), Defensa y Policía con 34.448.947.569.077 (12,7 %), Educación con 44.244.176.987.065 (16,3 %) y Servicio a la Deuda Pública Nacional con 52.707.007.457.633 (19,4 %). La figura 11 muestra una imagen de la proporción del presupuesto en cada sector y la figura 12 los 32 sectores ordenados de mayor a menor porcentaje del presupuesto.

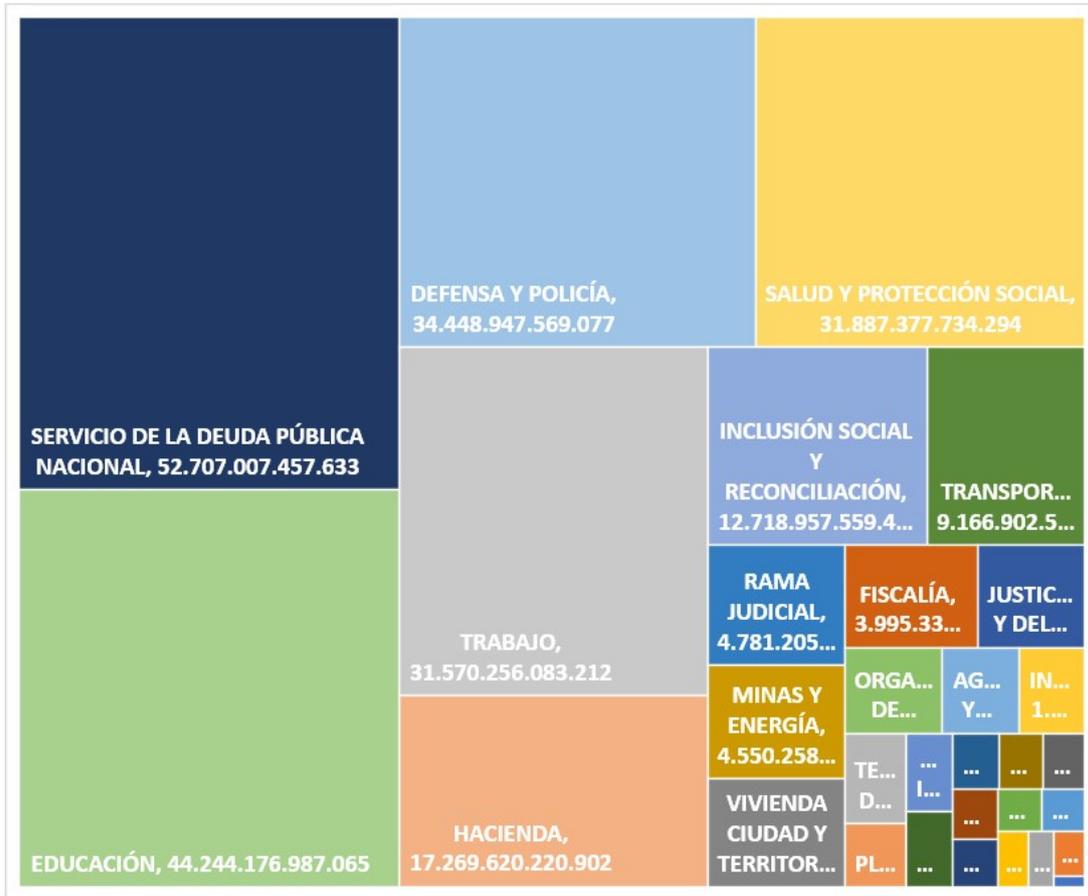


FIGURA 11.

Composición del Presupuesto General de la Nación por sectores, aprobado en el Congreso, vigencia 2020

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Ley de Presupuesto General de la Nación (Ley 2008 de 2019, de 27 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2020)

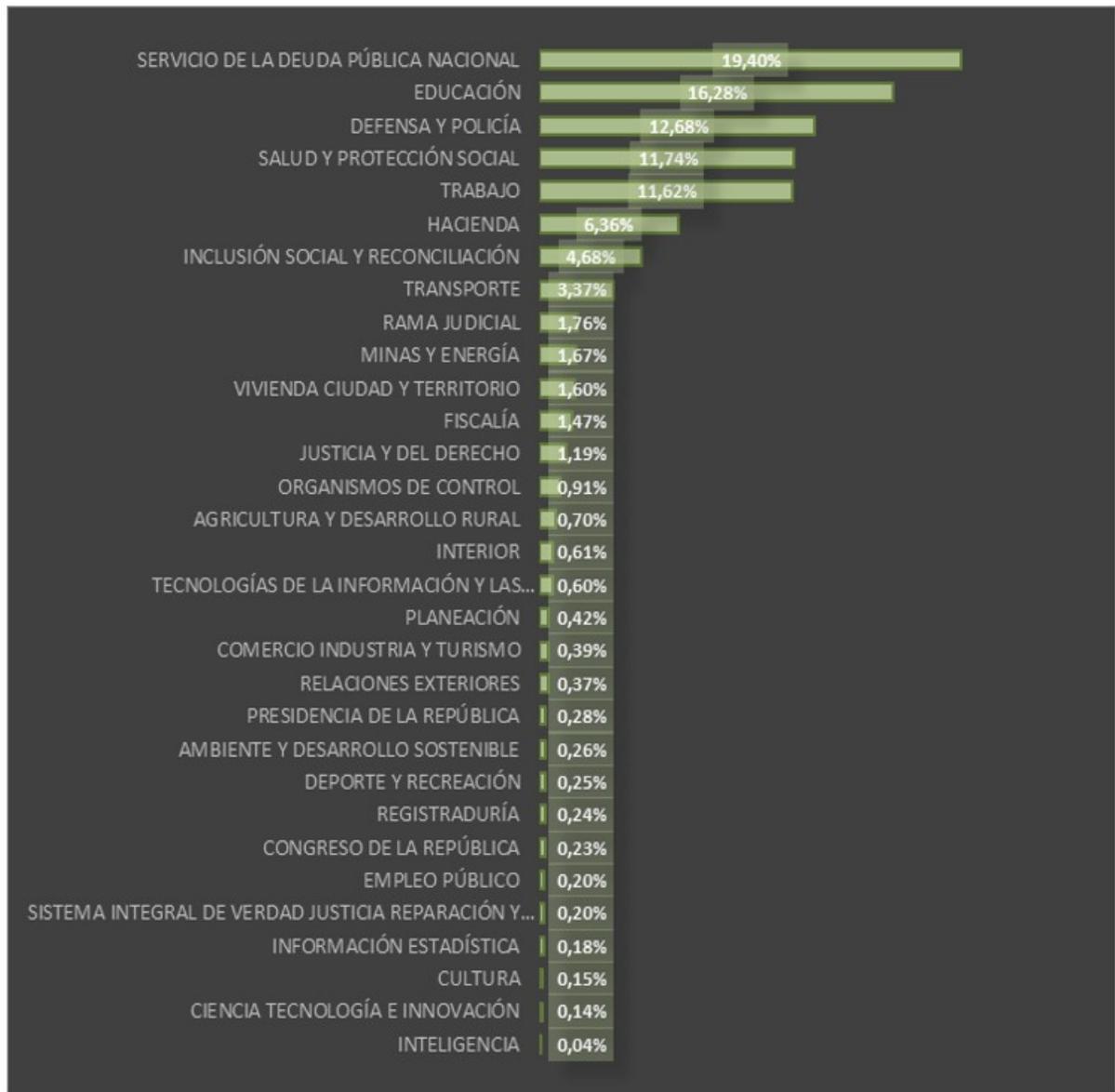


FIGURA 12.  
 Clasificación de los sectores de mayor a menor porcentaje del  
 Presupuesto General de la Nación, asignado vigencia 2020

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Ley de Presupuesto General de la Nación (Ley 2008 de 2019, de 27 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2020)

## Conclusiones

Se comparte con Marcel et al. (2012) y Rentería y Echeverry (2006) que los presupuestos públicos son un instrumento primordial en la gestión estatal, como lo denominan en Alemania, es el programa del gobierno expresado en cifras, y la ausencia de transparencia en el proceso de decisión de este, puede debilitar profundamente las estructuras democráticas en los países así constituidos. Por ello es importante que se fortalezca el análisis del proceso político del Presupuesto General de la Nación (PGN) para Colombia, especialmente en la etapa del legislativo, la cual tiene muy pocos estudios sistemáticos. A continuación, a

modo de conclusiones, se presentan cuatro puntos sobre la aprobación del presupuesto y su proceso político institucional para resaltar.

Al realizar un análisis desde una perspectiva institucional sobre el proceso de toma de decisiones del Presupuesto General de la Nación en el Congreso de la República, se pueden evidenciar instituciones formales que coexisten con instituciones no formales. Entre estas últimas están las subcomisiones que se constituyen al interior de las comisiones económicas del congreso, para así realizar reuniones con el Ministerio de Hacienda sobre las posibles modificaciones al proyecto de presupuesto.

Dentro de las instituciones formales se encuentra que en las modificaciones introducidas con la Ley 179 de 1994, sobre la Ley Orgánica de Presupuesto, que se mantuvieron con el Estatuto Orgánico de 1996, se suprimió la obligación de presentar el presupuesto de funcionamiento desagregado entre gastos de personal, operacionales y transferencias. Esto trajo como consecuencia la ausencia de detalle en el presupuesto del gasto de funcionamiento. Posteriormente, este mismo comportamiento se observa para el presupuesto de inversión con la promulgación del Decreto 412 de 2018.

Estas instituciones formales y no formales resultan útiles de entender para hacer un análisis amplio de esta etapa del ciclo presupuestal a lo largo de los últimos 27 años, que es el tiempo en el que se ha evidenciado, en este artículo, una pérdida en la especificidad de la asignación del presupuesto de funcionamiento y de inversión, tanto en el proyecto como en la ley.

Como sostiene Zamagni (2016), citando a North, la cultura de la cual derivan las instituciones, y hasta las decisiones económicas, debe comprenderse de forma amplia, más allá de la racionalidad instrumental. En este aspecto resulta útil, según Zamagni (2016), la incorporación de conceptos como dependencia del camino (“path dependence”), propuesto por Paul David, quien afirma que la explicación de numerosas configuraciones tecnológicas e institucionales debe buscarse en un determinado recorrido histórico, porque son las cadenas de acontecimientos, a veces casuales, “las que en último término descartan alternativas que en un principio eran posibles, limitando el campo de las decisiones a la configuración específica que acaba cristalizando” (Zamagni, 2016, p. 16).

Con base en las evidencias y las conclusiones de Salinas (2015), Salinas y Huertas (2018) y Salinas (2019), se puede afirmar la existencia en el Congreso de la República de asimetrías de conocimientos e información en el proceso de toma de decisiones sobre el Presupuesto General de La Nación. En otras palabras, los congresistas en algunos casos tienen limitaciones en su dominio, como consecuencia de su baja formación universitaria en economía. En cuanto a las asimetrías de información frente al Ejecutivo, existen pronunciamientos reiterativos por parte de los congresistas, relativos a las entregas extemporáneas y parciales de información relevante y adecuadamente presentada para el análisis sobre el proyecto del presupuesto, por parte del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la Nación.

El Congreso de la República, en julio de 2019, aprobó la creación de la Oficina de Análisis Técnico Presupuestaria (OATP) para tratar de disminuir las asimetrías de información en el debate del Legislativo sobre este tema. A la fecha aún no se ha implementado esta nueva oficina, lo cual será sustancial hacer prontamente para fortalecer la capacidad de conocimiento, análisis y discusión del Legislativo en temas presupuestales y, de esta forma, lograr un equilibrio en el Estado entre los poderes ejecutivo y legislativo sobre los temas fiscales.

En la etapa legislativa del ciclo presupuestal, como se muestra en los trabajos de Salinas (2015 y 2019b), al hacer un análisis cuantitativo de las variaciones sobre las asignaciones presupuestales entre el proyecto y la ley se hallaron cambios sustanciales, lo cual haría cuestionar las preconizadas rigideces presupuestales para esta etapa del ciclo decisorio. De tal forma, en la vigencia del año 2020, esta investigación igualmente encontró modificaciones entre el proyecto y la ley del PGN al totalizar el presupuesto de funcionamiento (disminución de 1,9 billones), de deuda (disminución en el pago de 5,7 billones) y en el de inversión (7,6 billones de aumento). En el análisis por tipo de gasto y secciones presupuestales, se evidenció que el 8,8 % de las secciones disminuyeron su asignación presupuestal de funcionamiento y 25,8 % lo aumentaron. Frente a la variación del

presupuesto de inversión, se encuentra que, de las 133 secciones presupuestales, el 11,3 % de estas secciones lo disminuyeron y 41 % (54 instituciones) aumentaron su presupuesto de inversión, lo cual ascendió a una modificación de casi 8 billones entre el proyecto y la ley sobre el Presupuesto General de la Nación.

Dada la falta de detalle del proyecto y de la Ley de Presupuesto, al no ser presentado a nivel de programas y subprogramas, inclusive proyectos, impide que se pueda realizar un análisis más pormenorizado, para establecer exactamente hacia dónde se reasignaron los recursos en esta etapa decisoria del ciclo presupuestal. Estas variaciones se vienen presentado desde hace varios años, por tanto es necesario contar con un examen conjunto longitudinal de las modificaciones de las asignaciones presupuestales.

Es muy importante mejorar la calidad y el desglose del presupuesto de funcionamiento, de inversión y de deuda tanto en la ley como en el proyecto, para así lograr conocer y hacerle un seguimiento adecuado. Aquí se hace énfasis sobre el presupuesto de inversión por el efecto que puede tener sobre el multiplicador fiscal y la destinación y priorización de recursos para la materialización de programas sociales.

Otra de las dificultades para analizar las variaciones en la etapa del legislativo del PGN, es que el documento del proyecto del presupuesto presentado por el Ministerio de Hacienda no está ni en datos abiertos ni tampoco clasificado por sectores. Esto implica que para ser estudiado debe transcribirse rubro por rubro y clasificar las secciones presupuestales (entidades como presidencia, ministerios, procuraduría...) en cada uno de los sectores (defensa, salud, educación...), que es la forma en la que se analizan en muchos ámbitos los presupuestos públicos. En esta investigación, al hacer la transcripción del presupuesto, tanto del proyecto como de la ley, y al sectorizarlo, se encontró que en las variaciones para la vigencia del año 2020, existen modificaciones de las asignaciones presupuestales en 28 de los 32 sectores.

Los análisis presentados en este trabajo, tanto cuantitativo y cualitativo desde una perspectiva institucional, pueden contribuir a mejorar la transparencia presupuestaria desde el momento de la toma de decisiones hasta su ejecución, facilitando la claridad en este proceso decisional. De la misma manera, se proporciona información sobre la asignación de recursos para programas sociales importantes del país, como el programa de alimentación escolar y la posible implementación de nuevos programas, como el de renta básica o programas alternativos a este, como el Estado como empleador de última instancia, entre otros, que pueden ser determinantes para el desarrollo socioeconómico y el bienestar de los ciudadanos. Con todo esto, se ayuda a construir una sociedad más democrática en la medida en que se materializan los derechos consagrados constitucionalmente con una adecuada asignación de los recursos.

## Referencias

- Alesina, A. (2001). *Reformas institucionales en Colombia*. Bogotá: Ediciones Alfaomega y Fedesarrollo.
- ASAP. (2015). ¿Qué es el presupuesto público? Asociación Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera.
- Asensio, M. A. (2007). Instituciones Presupuestarias En Estados Unidos y Canadá. Un enfoque breve. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Jornadas de Finanzas Públicas Córdoba, Argentina, <https://catalogo.biblio.unc.edu.ar/Record/economicas.20896>
- Ayala, U. (2001). Análisis del presupuesto de la inversión de la Nación. *Planeación y Desarrollo*, 31(3-4), 209-288. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/2000/pd\\_vXXXI\\_n3-4\\_2000\\_art.2.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/2000/pd_vXXXI_n3-4_2000_art.2.pdf)
- Bercoff, J., y Nougés, J. (2013). El Rol del Congreso en la Política Fiscal: Política Distributiva
- Cárdenas, G. M., y Acosta, J. M. (2017). Eficiencia en la gestión pública a partir de la toma de decisiones basada en la información contable [Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/36155/CardenasAguirreGladysMarcela2017.pdf>
- Cárdenas, M., Mejía, C., y Olivera, M. (2007). *La economía política del proceso presupuestal: El caso de Colombia*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo –BID–.

- Centro de Estudios de las Finanzas Pública –CEFP– (2001). *Sistemas De Gobierno y Procesos Presupuestales en Países Seleccionados*. México, D.F.: Cámara de Diputados, CEFP.
- Constitución Política de Colombia (1991). *Gaceta Constitucional No. 119*, de 20 de julio de 1991. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Cornejo, M. A. (2006). *Las Clasificaciones del Presupuesto en el Sector Público Chileno*. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Decreto 1068 de 2015, de 26 de mayo, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. *Diario Oficial No. 49.523*, de 26 de mayo de 2015. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72893>
- Decreto 412 de 2018, de 2 de marzo, por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1068 de 2015 en el Libro 2 Régimen reglamentario del sector hacienda y crédito público, Parte 8 del Régimen Presupuestal, Parte 9 Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF NACIÓN y se establecen otras disposiciones. *Diario Oficial N° 50523*, de 02 de Marzo de 2018. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20412%20DEL%2002%20MARZO%20DE%202018.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación –DNP– (s. f.). Glosario, Departamento Nacional de Planeación. Recuperado el 23 de junio de 2021, de <https://dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/P.aspx>
- Echeverry, J. C. (2009). Rigidez presupuestaria en Colombia. En Banco Interamericano de Desarrollo (ed.), *Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados* (pp. 191-232). Brasilia: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Echeverry, J. C., Bonilla, J. A., y Moya, A. (2006). Rigideces Institucionales y Flexibilidad Presupuestaria: Origen, Motivación y Efectos sobre el Presupuesto.
- Garcés, S., Bautista, B., y Barreto, J. (2019). *De un principio de ejecución presupuestal a un principio de eficacia en el manejo del patrimonio público* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/41889/Tesis%20Definitiva.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Giraldo, C. (2009). *Finanzas Públicas en América Latina: La economía Política*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Gómez, J. J. (2008). *Ciclos políticos en Colombia: Impacto fiscal en el siglo XX, el impacto sobre la distribución del ingreso durante los últimos 30 años*. Revista CIFE.
- Guerrero, J. P., y Patrón, F. (2000). *Manual sobre la clasificación económica del gasto público*. México: CIDE.
- Hernández, I. (2001). El proceso presupuestal colombiano: comentarios a la propuesta de la Misión Alesina. *Revista de Economía Institucional*, 3(5), 228-245.
- Huertas, J y Salinas A. (2019). Factores asociados a la toma de decisiones sobre el presupuesto colombiano. *Revista Sociedad y Economía*.
- Iregui, A. M., Melo, L., y Ramos, J. (2006). ¿Hacia dónde se dirigen los recursos de Inversión del Presupuesto General de la Nación?. *Revista de Banco de la República*, 79(944), 15-80.
- Kalmanovitz, S. (2004). La cliometría y la historia económica institucional: reflejos latinoamericanos. *Historia crítica*, (27), 63-89. <https://doi.org/10.7440/histcrit27.2004.04>
- Ley 38 de 1989, de 21 de abril, Normativo del Presupuesto General de la Nación. *Diario Oficial No. 38.789*, de 21 de abril de 1989. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14811>
- Ley 88 de 1993, de 30 de noviembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 1994. *Diario Oficial. N. 41.121*, de 30 de noviembre de 1993. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0088\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0088_1993.html)
- Ley 179 de 1994, de 30 de diciembre, por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 Orgánica de Presupuesto. *Diario Oficial No. 41.659*, de 30 de diciembre de 1994. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14941>
- Ley 225 de 1995, de 20 de diciembre, por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto. *Diario Oficial No. 42.517*, de 20 de diciembre de 1995. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14940>

- Ley 628 de 2000, de 27 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2001. *Diario Oficial No. 44.272*, de 27 de diciembre de 2000. <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1664925>
- Ley 1365 de 2009, de 21 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2010. *Diario Oficial No. 47.570*, de 21 de diciembre de 2009. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1365\\_2009.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1365_2009.html)
- Ley 1712 de 2014, de 6 de marzo, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 49.084*, de 6 de marzo de 2014. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>
- Ley 1815 de 2016, de 7 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2017. *Diario Oficial No. 50.080*, de 7 de diciembre de 2016. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-065959%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-065959%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Ley 1985 de 2019, de 30 de julio, por medio de la cual se creó en el Congreso, la Oficina de Asesoramiento Técnico Presupuestal (OATP). *Diario Oficial No. 51.030*, de 30 de julio de 2019.
- Ley 2008 de 2019, de 27 de diciembre, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2020. *Diario Oficial No. 51.179*, de 27 de diciembre de 2019. <http://svrpubindc.imprensa.gov.co/diario/index.xhtml?jsessionid=5e959a165b9aa61ca155d1e0cd34>
- Mantzavinos, C., North, D. C., y Shariq, S. (2015). Aprendizaje, instituciones y desempeño económico. *Economía & Región*, 8(1): 11-34. <https://doi.org/10.1017/S1537592704000635>
- Marcel, M., Martínez, J., y Sangines, M. (2012). El presupuesto basado en el desempeño: una vía para mejorar el gasto público. En A. Corbacho (coord.), *Las instituciones fiscales del mañana*. Washington, D.C.: BID. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Transformacion-EyD2.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-111888%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-111888%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Moreno, L. E. (2015). *¿Es el presupuesto por resultados una estrategia para el adecuado gasto público en Colombia?* [Tesis de grado, Universidad Militar Nueva Granada]. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/6368/ENSAYO%20LIOPNI%20E%20MORENO%20PpR.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2019). Presupuesto General de la Nación 2020: muy general y nada transparente. <https://www.ofiscal.org/single-post/2019/08/06/Presupuesto-General-de-la-Nación-2020-muy-general-y-nada-transparente>
- Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2020). <https://www.ofiscal.org/>
- Proyecto de Ley 089 de 2003, de 14 de octubre, por la cual se decreta el Presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004. Gaceta del Congreso No. 548, de 23 de octubre de 2003. <http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=23-10-2003&num=548&consec=7292>
- Rentería, C., y Echeverry, J. (2006). *Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES–. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7317/S2006625.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rodríguez, J., y Bonvecchi, A. (2004). *El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rodríguez, P. (2008). Presupuesto público. Programa administración pública territorial. Escuela Superior de Administración Pública.

- Romer, C. D., y Romer, D. H. (2008). The FOMC versus the Staff: Where Can Monetary Policymakers Add Value?. *American Economic Review*, 98, 230-235. <https://doi.org/10.1257/aer.98.2.230>
- Salinas, A. (2015). *Análisis de la Toma de Decisiones en Comités Económicos, el caso Colombiano de la Toma de Decisiones de las Comisiones Económicas del Senado y la Cámara de Representantes* [Tesis Doctoral. Universidad Nacional]. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/56799/AdrianafSalinas.2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Salinas, A. (2019a). *La Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) como medida de transparencia fiscal*. Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. <https://www.ofiscal.org/post/2019/04/11/la-oficina-de-asistencia-t%C3%A9cnica-presupuestal-oatp-como-medida-de-transparencia-fiscal>.
- Salinas, A. (2019b). *Sigamos hablando de la Ley de Financiamiento*. Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. <https://www.ofiscal.org/post/2019/07/25/sigamos-hablando-de-la-ley-de-financiamiento>
- Salinas, A., y Huertas, J. (2018). Análisis de la Toma de Decisiones en las Comisiones Económicas del Congreso Colombiano, Usando Análisis Estadístico de Datos Textuales. *Análisis Político*, 31(92), 202-228. <http://doi.org/10.15446/anpol.v31n92.71108>
- Santiso, C., y Varea, M. (2013). Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los parlamentos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo – BIF–. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Fortaleciendo-las-capacidades-presupuestarias-de-los-Parlamentos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Shafritz, J. M., y Hyde, A. C. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Uña, M. (2005). *El congreso y el presupuesto nacional: Desempeño y condicionantes de su rol en el proceso presupuestario*. Argentina: Fundación. Konrad Adenauer.
- Zamagni, V. (2016). *Una Historia Económica, Europa de la edad media a la crisis del euro*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Zapico Goñi, E. (1993). Del presupuesto por programas al management estratégico del gasto público: nuevo papel del ministerio de hacienda. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 26, 66-93.

## Notas

\* Artículo de investigación científica

- 1 La organización y el contenido de parte de este artículo está basada en los capítulos 2 de la tesis doctoral de Salinas (2015).
- 2 “**Artículo 23.** El Presupuesto de Gastos se compondrá del Presupuesto de Gastos de Funcionamiento, del Presupuesto de Servicio de la Deuda y del Presupuesto de Gastos de Inversión. Cada uno de estos presupuestos se presentará clasificado en diferentes partes, las cuales corresponderán a la Rama Legislativa, la Rama Ejecutiva, la Rama Jurisdiccional, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la Registraduría Nacional del Estado Civil. La Rama Ejecutiva tendrá tantas secciones cuantos sean los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos. Además, habrá una sección especial para la Policía Nacional. Dentro de cada organismo o entidad, el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento se clasificará en apropiaciones para Servicios Personales, Gastos Generales, Transferencias y Gastos de Operación. El Presupuesto del Servicio de la Deuda se clasificará en deuda interna y externa. El Presupuesto de Inversión comprenderá el Plan Operativo Anual, clasificado según lo determine el Gobierno de conformidad con lo establecido en el siguiente artículo. **Parágrafo.** Las clasificaciones de ingresos y gastos se detallarán en códigos presupuestales y estadísticos para el cabal conocimiento de las actividades del presupuesto del sector público y según las necesidades de la administración. Los sistemas de información que se desarrollen a partir de estas clasificaciones abarcarán todas las etapas del proceso presupuestal” (Ley 38 de 1989, de 21 de abril, Normativo del Presupuesto General de la Nación).
- 3 “**ARTÍCULO 62.** Los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital que hubiese presentado el gobierno con arreglo a las normas del presente estatuto, no podrán ser aumentados por las comisiones constitucionales del Senado y Cámara de Representantes, ni por las cámaras, sin el concepto previo y favorable del gobierno, expresado en un mensaje suscrito por el Ministro de Hacienda y Crédito Público” (Ley 179 de 1994, de 30 de diciembre, por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 Orgánica de Presupuesto).
- 4 “**ARTÍCULO 61.** El director general del presupuesto asesorará al Congreso en el estudio del proyecto de presupuesto. Por lo tanto, asistirá a las comisiones constitucionales de Senado y Cámara de Representantes, con el objeto de suministrar datos e informaciones, de orientar la formación de los proyectos de reformas que se propongan y de coordinar las labores de la administración y de la rama legislativa sobre la materia. También podrá llevar en dichas comisiones la vocería del

- Ministro de Hacienda y Crédito Público cuando éste así se lo encomiende” (Ley 179 de 1994, de 30 de diciembre, por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 Orgánica de Presupuesto).
- 5 En el Decreto 1068 de 2015, afirmaba: “**Artículo 2.8.1.4.2. Clasificación del Proyecto de presupuesto.** El proyecto de presupuesto de gastos se presentará al Congreso clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. Los gastos de inversión se clasificarán en programas y subprogramas. Son programas los constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por el Gobierno Nacional, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados. Son subprogramas el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos. Es una división de los programas” (Decreto 1068 de 2015, de 26 de mayo, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público). Mientras que la modificación dejó el artículo de la siguiente forma: “**Artículo 2.8.1.4.2. Clasificación del Proyecto de presupuesto.** El proyecto de presupuesto de Gastos se presentará al Congreso de la República clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. Los gastos de inversión se clasificarán en Programas y subprogramas” (Decreto 1068 de 2015, de 26 de mayo, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público).
  - 6 En el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto se describen las partes que componen el Presupuesto General de la Nación: “**El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional**” (Ley 38 de 1989, de 21 de abril, Normativo del Presupuesto General de la Nación).
  - 7 La ley del presupuesto General de la Nación para el año 1994, fue la Ley 88 de 1993.
  - 8 La ley con la que se aprueba el Presupuesto General de la Nación de la Vigencia 2017, es la Ley 1815 de 2016.

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

*Cómo citar este artículo:* Salinas Esteban, A. F. (2021). Análisis empírico institucional sobre la Ley de Presupuesto General de la Nación: un examen útil para mejorar la decisión del gasto de funcionamiento e inversión en Colombia. *Papel Político*, 26. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo26.aeil>