Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

Finanzas Públicas en Colombia

Una visión desde la «política fiscal» y la «descentralización fiscal»

Mauricio García Garzón

Colección: Informes académicos

Publicaciones
ua
Universidad de América

Finanzas Públicas en Colombia

Una visión desde la «política fiscal» y la «descentralización fiscal»

Finanzas Públicas en Colombia

Una visión desde la «política fiscal» y la «descentralización fiscal»

Mauricio García Garzón

Economista, magíster en Administración Pública
Docente investigador,
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
Fundación Universidad de América

Publicaciones
ua
Universidad de América

Bogotá D. C., Colombia, 2020

García Garzón, Mauricio
Finanzas públicas en Colombia: Una visión desde la «política fiscal» y la «descentralización fiscal» / Mauricio García Garzón. – Bogotá, D.C.: publicaciones Universidad de América, 2020.
315 páginas: anexos, figuras y tablas; 23 cm.

Bibliografía p. 301
ISBN: 978-958-53030-0-3
E-ISBN: 978-958-53030-1-0
1. Finanzas públicas – Colombia 2. Hacienda pública – Colombia 3. Política fiscal – Reformas – Colombia 4. Presupuesto público – Colombia

336.9861 G216

Título: Finanzas públicas en Colombia
Una visión desde la «política fiscal» y la «descentralización fiscal»

Primera edición, 2020

© Mauricio García Garzón

DOI: https://doi.org/10.29097/9789585303010

© 2020 Fundación Universidad de América
Dirección de Investigaciones
www.uamerica.edu.co
Eco Campus de Los Cerros:
Avenida Circunvalar # 20 - 53 - Bogotá D.C., Colombia
PBX: (57 1) 3376680 Ext. 220
Sede Norte, Calle 106 # 19 - 18
PBX: (57 1) 6580658
Correo electrónico: coordinador.editorial@uamerica.edu.co

Libro electrónico publicado a través de la plataforma
Open Monograph Press.
Tiraje de 500 ejemplares
Impreso en Colombia - *Printed in Colombia*

ISBN impreso 978-958-53030-0-3
ISBN digital 978-958-53030-1-0

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su totalidad ni en sus partes, tampoco registrada o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, foto-químico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Cuerpo Directivo

MARIO POSADA GARCÍA-PEÑA
Presidente Institucional y Rector del Claustro

LUIS JAIME POSADA GARCÍA-PEÑA
Consejero Institucional

MARÍA CLAUDIA APONTE GONZÁLEZ
Vicerrectora Académica y de Investigaciones

RICARDO ALFONSO PEÑARANDA CASTRO
Vicerrector Administrativo y Financiero

ALEXANDRA MEJÍA GUZMÁN
Secretaria General

LUIS FERNANDO SÁNCHEZ-HUERTAS
Director de Investigaciones

MARÍA MARGARITA ROMERO ARCHBOLD
Decana Facultad de Arquitectura

MARCEL HOFSTETTER GASCÓN
Decano Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

JULIO CÉSAR FUENTES ARISMENDI
Decano Facultad de Ingenierías

AMELIA SALAS TORRADO
Decana Facultad de Ciencias y Humanidades

Fundación
Universidad de América
Código SNIES 1715

A Dios, toda la gloria.

Para Claudia y Juan Sebastián.

Contenido

Prólogo 17
Introducción 21

Capítulo 1
Marco general de las finanzas públicas 25
Concepciones teóricas 25
El papel del Estado en la economía 45
Libre mercado 47
Intervencionismo 48
El Consenso de Washington 50
Políticas de primera generación 50
Políticas de segunda generación 54

Capítulo 2
Hacienda Pública 59
Objeto de la hacienda pública 59
Propósitos de la hacienda pública 59
Suministro de bienes colectivos 60
Función redistributiva 61
Función estabilizadora 62
Desarrollo económico 62
Ingresos fiscales 63
Evolución de los ingresos fiscales 63
Clasificación de los ingresos fiscales 69
Composición de los ingresos por los diferentes niveles de gobierno 74

Principios tributarios 78
Gasto público 83
Concepto del gasto público 83
Finalidad del gasto público 86
Clasificación del gasto público 88
Composición del gasto de los gobiernos centrales 91
Gasto público social 92

Capítulo 3
Presupuesto público 97
Aspectos normativos 97
Constitución Política 97
Legislación 98
Cobertura del estatuto presupuestal 103
El sistema presupuestal 103
Los principios presupuestales 106
El ciclo presupuestal 111
Programación del proyecto de presupuesto. 112
Presentación del proyecto de presupuesto al Congreso de la República 112
Estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso de la República 114
Liquidación del presupuesto general de la Nación 114
Ejecución presupuestal 115
Modificaciones y autorizaciones al presupuesto 118
Seguimiento y evaluación del presupuesto 120

Capítulo 4
Determinantes e instrumentos de la política fiscal y crisis financiera internacional 125
Determinantes de la política fiscal 125
Instrumentos de la política fiscal 126
Instrumentos de política fiscal en función de la demanda agregada 126
Instrumentos de política fiscal en función del ciclo económico . . 127
Instrumentos de política fiscal en función del presupuesto nacional 128

Los multiplicadores 129
Modelo IS-LM 130
La política fiscal en Colombia y la crisis financiera internacional 134
La economía nacional 135
Las medidas gubernamentales 139
Alcances del plan para la recuperación económica 147
Lecciones aprendidas 149

Capítulo 5
Política fiscal en Colombia y el Consenso de Washington 151
Disciplina fiscal 151
Reformas 152
Resultados y consideraciones 170
Focalización del gasto-subsidio a la demanda 183
Impuestos y reformas tributarias. 185
Aumento de la base tributaria 186
Disminución de los impuestos del comercio exterior (gravamen arancelario). 188
Impulso del IVA como principal fuente de recursos tributarios . . 189
Resultados y consideraciones 189
Descentralización fiscal 194
Sistema presupuestal jerarquizado 194

Capítulo 6
La estrategia y política fiscal en Colombia: reformas de la segunda década 197
«Sostenibilidad fiscal» y «regla fiscal» 197
Reformas 198
Resultados y consideraciones 209
Balance fiscal y deuda en el período reciente 224

Capítulo 7
Descentralización fiscal 229
Aspectos conceptuales 229
Competencias 230
Nivel nacional 230
Nivel departamental 232

Nivel municipal 234
Evolución de la descentralización fiscal en Colombia 237
Antecedentes 238
Instrumentos 240
Resultados y consideraciones 252

Consideraciones finales 255

Anexos 261
Anexo 1. Clasificación funcional del gasto público 261
Anexo 2. Cobertura del Estatuto 278
Anexo 3. Aspectos legales de la programación del proyecto de presupuesto 279
Anexo 4. Presentación del proyecto de presupuesto al Congreso . 282
Anexo 5. Marco normativo del estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso de la República 284
Anexo 6. Reglamentación de la ejecución presupuestal de gastos a través del programa anual mensualizado de caja (PAC) 286
Anexo 7. Reglamentación de las apropiaciones 288
Anexo 8. Reglamentación de las reservas presupuestales 288
Anexo 9. Reglamentación de las cuentas por pagar 290
Anexo 10. Reglamentación frente a las adiciones y traslados presupuestales que modifican los montos aprobados por el Congreso 290
Anexo 11. Atribuciones para modificar el presupuesto 291
Anexo 12. Reglamentación vigencias futuras 292
Anexo 13. Vigencias futuras ordinarias y excepcionales 293
Anexo 14. Del CONFIS 297
Anexo 15. Los contratos interadministrativos 298

Referencias 301
Publicaciones consultadas 301
Normas consultadas 309

Índice de conceptos 313

Lista de tablas

Tabla 1. Comparativo: sustitución de importaciones y Consenso de Washington 56
Tabla 2. Composición de los ingresos del Gobierno Nacional 74
Tabla 3. Composición de los ingresos de los gobiernos departamentales 75
Tabla 4. Composición de los ingresos de los gobiernos municipales. . . 77
Tabla 5. Composición del gasto de los gobiernos centrales. 92
Tabla 6. Tasas de crecimiento trimestral PIB 2008 base 2005 135
Tabla 7. Variación tasa de cambio 2008 138
Tabla 8. Inflación anualizada 2008. 139
Tabla 9. Ejecución en infraestructura 2009 140
Tabla 10. Ejecución en apoyo social 2009 141
Tabla 11. Ejecución financiación 2009. 142
Tabla 12. Ejecución financiación de vivienda 2009 142
Tabla 13. Tasa de intervención del Banco de la República 144
Tabla 14. Confianza inversionista 2008-2009 146
Tabla 15. Límite de los gastos de funcionamiento para los departamentos y municipios 165
Tabla 16. Programa FMI vs. Comportamiento económico del país . . . 171
Tabla 17. Balance Fiscal del GNC como porcentaje del PIB (2000-2019) 173

Tabla 18. Agregados financieros de los gobiernos centrales municipales y departamentales como porcentaje del PIB 2000-2017. 175
Tabla 19. Balance fiscal-GNC 2010 210
Tabla 20. Balance fiscal-GNC 2011 211
Tabla 21. Balance Estructural GNC 2012 214
Tabla 22. Balance Estructural y Fiscal-GNC 2013 215
Tabla 23. Balance Estructural GNC 2014 216
Tabla 24. Balance Estructural GNC 2015 217
Tabla 25. Balance Estructural GNC 2016 218
Tabla 26. Balance Estructural GNC 2017 219
Tabla 27. Balance Fiscal y Estructural GNC 2018 220
Tabla 28. Balance Fiscal y Estructural GNC 2019 221
Tabla 29. Proceso de descentralización fiscal en Colombia. 239

Lista de figuras

Figura 1. Modelo IS-LM política fiscal expansiva 131
Figura 2. Modelo IS-LM política fiscal contractiva 132
Figura 3. Mod. IS-LM política monetaria contractiva 132
Figura 4. Mod. IS-LM política monetaria expansiva 133
Figura 5. Modelo IS-LM. Efecto conjunto 134
Figura 6. Tasas de crecimiento trimestral PIB 2007 base 2005. 136
Figura 7. Tasas anuales de crecimiento PIB serie 2004-2007 base 2005. 137
Figura 8. Tasas de crecimiento trimestral PIB 2009 base 2005. 145
Figura 9a. Evolución del desempeño fiscal en departamentos 179
Figura 9b. Evolución del desempeño fiscal en municipios 179
Figura 10a. Tipologías del desempeño fiscal en departamentos 180
Figura 10b. Tipologías del desempeño fiscal en municipios 180
Figura 11. Situación fiscal del Gobierno nacional central vs. gobiernos centrales municipales y departamentales como porcentaje del PIB 2000-2017. 182
Figura 12. Estructura tributaria Gobierno nacional central 1994-2019. 190
Figura 13. Participación porcentual impuesto de renta e IVA en los ingresos tributarios del Gobierno nacional central 1994-2019 192
Figura 14. Participación del gravamen arancelario en los ingresos tributarios del Gobierno nacional central 1994-2019. 193

Figura 15. Esquema conceptual Regla Fiscal 212
Figura 16. Balance Estructural y Fiscal Gobierno Nacional Central 2012-2019 - porcentaje del PIB 223
Figura 17. Actualización del balance fiscal del Gobierno Nacional Central - porcentaje del PIB. 224
Figura 18. Balance primario y deuda neta GNC 2010-2019 porcentaje del PIB. 225
Figura 19. Estimación deuda neta GNC - porcentaje del PIB 226
Figura 20. Instrumentos de la descentralización fiscal 240
Figura 21. Composición Sistema General de Participaciones (SGP), según reforma del 2001. 244
Figura 22. Composición Sistema General de Participaciones (SGP), según reforma del 2007. 246
Figura 23. Composición de los ingresos departamentales 2000 y 2017. 252
Figura 24. Composición de los ingresos municipales 2000 y 2017 253

Anexos

Anexo 1. Clasificación funcional del gasto público 261
Anexo 2. Cobertura del Estatuto 278
Anexo 3. Aspectos legales de la programación del proyecto de presupuesto 279
Anexo 4. Presentación del proyecto de presupuesto al Congreso . . . 282
Anexo 5. Marco normativo del estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso de la República 284
Anexo 6. Reglamentación de la ejecución presupuestal de gastos a través del programa anual mensualizado de caja (PAC) . . 286
Anexo 7. Reglamentación de las apropiaciones 288
Anexo 8. Reglamentación de las reservas presupuestales 288
Anexo 9. Reglamentación de las cuentas por pagar 290
Anexo 10. Reglamentación frente a las adiciones y traslados presupuestales que modifican los montos aprobados por el Congreso 290
Anexo 11. Atribuciones para modificar el presupuesto 291
Anexo 12. Reglamentación vigencias futuras 292
Anexo 13. Vigencias futuras ordinarias y excepcionales 293
Anexo 14. Del CONFIS 297
Anexo 15. Los contratos interadministrativos 298

Prólogo

Es muy grato hacer la presentación de este importante libro del Doctor Mauricio García Garzón, docente investigador de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Fundación Universidad de América. Su principal mérito, a mi entender, radica en la perspectiva global de los conceptos que utiliza para desmenuzar y abordar las finanzas públicas de Colombia.

Siempre se ha dicho que la ciencia de la Hacienda Pública es, por esencia, una aproximación multidisciplinaria a la economía, al derecho, a las disposiciones constitucionales y, desde luego, a la ciencia financiera. Así la concibió —quizás el primer teórico de la Hacienda Pública como disciplina autónoma— Oreste Ranelletti en la década de 1920 en Italia. Fue el momento cuando la Hacienda Pública se desgajó de los dos ramos donde tradicionalmente estaba inserta: el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo.

Todas las disciplinas concluyen en el estudio de las finanzas públicas. Y así lo hace el Doctor Mauricio García Garzón en este interesante trabajo. Acá encontramos debidamente ordenados el marco general de las finanzas públicas con una explicación precisa de su anclaje histórico. Asimismo, quisiera mencionar la contextualización que él hace del llamado «Consenso de Washington» frente a la ciencia de las finanzas públicas, que es uno de los aportes, a mi modo de ver, más originales e interesantes de su investigación.

Igualmente nos ofrece el autor una mirada de conjunto de lo que denomina las «Reformas de la segunda década», que son todas aquellas normas,

constitucionales unas y legales otras, que han consagrado en la normatividad colombiana conceptos como el de la «sostenibilidad fiscal», la «regla fiscal» y los fundamentos de la nueva visión de la descentralización administrativa y fiscal en nuestro país.

En la Constitución Política colombiana se estima que un cuarto de sus disposiciones tiene que ver con las finanzas públicas. Así lo quiso la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Por lo tanto, no es sorprendente que la jurisprudencia de nuestra alta corte encargada de velar por la integridad del orden constitucional sea muy rica en sentencias atinentes a la interpretación de todo este arsenal de normas fiscales que encontramos en la Carta Magna. Gran parte de ellas son tratadas con precisión y acierto por el autor de este trabajo.

Es ocioso subrayar no sólo la importancia interdisciplinaria que nos brinda este libro, sino también su actualidad. La crisis que hoy se está viviendo en Colombia y en todo el mundo, derivada de la pandemia del coronavirus, tiene, ante todo, y tendrá en el futuro, implicaciones muy ricas y fértiles en varios temas relacionados con las finanzas públicas. En primer lugar, la primera oleada de gastos (como acostumbra a suceder siempre con las grandes guerras o las crisis económicas) se ha debido atender con mayor endeudamiento público. Por eso las relaciones de deuda a PIB han ascendido notablemente en estos últimos meses. Vale la pena mencionar también la necesidad de suspender por dos años la aplicación de la regla fiscal. Pero las aguas volverán a sus niveles normales. Una vez superada la pandemia, el sólo crecimiento de la economía en lo que se espera y se denomina como el «rebote» que habrá de seguir al año de penuria que ha sido este 2020, irá absorbiendo parte del mayor endeudamiento en el que fue preciso incurrir. Y también será necesario pensar en una reforma fiscal como ya lo ha anunciado el gobierno, para cuando se superen los meses de emergencia sanitaria producto del coronavirus. Esa reforma tributaria tendrá que anclarse con fuerza en la búsqueda de los criterios de progresividad y equidad, quizás más que en otras ocasiones. Porque precisamente la pandemia ha puesto de relieve el déficit gigantesco en equidad del que adolece la nación en muchos aspectos. Y entre ellos está el ámbito fiscal.

Para estos análisis que se avecinan en Colombia, en los que habrá que repensar todos los pilares y fundamentos de la política fiscal, el libro del Doctor García Garzón será de mucha ayuda. Su enfoque multidisciplinario de las finanzas públicas se convertirá, sin duda, en un instrumento de obligada consulta en nuestras universidades y en los centros donde se analizan con seriedad los aspectos de las finanzas públicas del país.

Por eso, reitero, me es muy grato presentar y recomendar a los lectores el estudio cuidadoso de este importante trabajo académico que hoy presenta su autor a la comunidad que atiende los problemas públicos y, muy especialmente, a los investigadores de las finanzas públicas en Colombia.

Juan Camilo Restrepo Salazar

Introducción

Este libro presenta un estudio sobre las finanzas públicas en Colombia en relación con la «política fiscal» y la «descentralización fiscal» que sirven como referente académico para la formación crítica y analítica de los futuros economistas del país. La investigación aborda de manera sistemática las reformas que se han implementado en la nación durante las últimas décadas, y reúne la teoría y la práctica de las experiencias desarrolladas en el proceso de investigación del «Grupo de Desarrollo y Equidad», adscrito a la Fundación Universidad de América. Las finanzas públicas y la descentralización fiscal en Colombia se han examinado de manera desarticulada. Así, el análisis de estas temáticas no se ha asociado con el estudio de los programas de ajuste y de reforma estructural que las autoridades fiscales han implementado para contener las vulnerabilidades fiscales y asegurar la sostenibilidad macroeconómica. En este contexto, se aprobaron reformas constitucionales y legales en lo que tiene que ver con los instrumentos de la descentralización fiscal, a saber, recursos tributarios, transferencias y regalías, que afectaron el proceso de descentralización que venía consolidándose a partir de la Constitución Política de 1991. Este trabajo tiene como propósito analizar, de manera articulada, las temáticas sobre finanzas públicas en Colombia a la luz de la «política fiscal» y la «descentralización fiscal», mediante los programas de ajuste y de reforma estructural que se implementaron en el marco de las políticas del Consenso de Washington. Una cuestión que involucra tanto a la academia como a los estamentos públicos y privados del orden nacional y territorial.

En la primera parte de este trabajo se describen los aspectos más importantes de los temas nucleares del estudio y en una segunda parte se lleva a cabo una correlación entre los programas de ajuste macroeconómico y financiero impuesto por el FMI entre los años 2000 y 2002, junto con las reformas estructurales que se implementaron en el país durante el resto del período y los resultados obtenidos por las variables objeto de estudio. Todo lo anterior, en el desarrollo de las políticas del Consenso de Washington.

El libro está estructurado en siete capítulos. El primer capítulo describe el marco general de las finanzas públicas: hace una revisión teórica del tema, señala el papel del Estado en la economía y los conceptos de intervencionismo y libre mercado, y concluye con el análisis de las políticas del Consenso de Washington.

El segundo capítulo explica el objeto y propósitos de la hacienda pública, muestra la evolución de los ingresos fiscales, desde la estructura fiscal de la colonia, hasta las grandes reformas de la década de los treinta. Presenta la clasificación de los ingresos fiscales y describe los principios tributarios. Igualmente, hace referencia al concepto, finalidad y clasificación del gasto público y amplia el tema del gasto público social, analizando su estructura normativa y la clasificación funcional establecida por el Fondo Monetario Internacional en *Manual de estadísticas y finanzas*.[1]

El tercer capítulo trata sobre el tema presupuestal: desarrollo normativo, presupuesto jerarquizado, cobertura del estatuto, sistema presupuestal, principios y ciclo presupuestal. Igualmente, este capítulo hace una compilación del marco normativo del proceso presupuestal en Colombia.

El capítulo cuarto estudia los determinantes e instrumentos de la política fiscal y su aplicación durante la crisis financiera internacional. En la primera parte se explican los determinantes y los instrumentos de política fiscal en función de la demanda agregada, del ciclo económico y del presupuesto nacional. A continuación, se explica el efecto multiplicador de estos instrumentos y se describe la manera conjunta de representar las interacciones entre el sector real y nominal de la economía a través del modelo

1 Esta clasificación del gasto público fue adoptada por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (véase la versión de septiembre de 2008, anexo 1).

IS-LM. Finalmente, se examina la política fiscal desarrollada en Colombia durante la crisis financiera internacional.

Luego vienen tres capítulos relacionados temática y conceptualmente entre sí.

El capítulo quinto presenta la estrategia y política fiscal en Colombia en el marco de las políticas del Consenso de Washington, analizando los resultados fiscales obtenidos, tanto a nivel nacional como territorial, durante el período 2000-2019.

El capítulo sexto señala la estrategia y política fiscal realizada en nuestro país en el período 2010-2014, haciendo alusión a las reformas aprobadas y los resultados fiscales alcanzados hasta el 2019 inclusive.

El séptimo capítulo se refiere a la descentralización fiscal en el Estado colombiano en lo concerniente a aspectos conceptuales, competencias de los diferentes niveles de gobierno y evolución de la descentralización fiscal, tomando en consideración sus tres instrumentos: tributación territorial, transferencias de la Nación y regalías.

1

Marco general de las finanzas públicas

Concepciones teóricas

El concepto de finanzas públicas fue reformulado en el siglo XVI por el cameralismo[1]. Esta corriente, originada en Europa central, estudió los problemas de la economía desde la percepción de que el Estado es el sujeto principal de las actividades de la sociedad. El precursor de esta doctrina fue Johann Heinrich Gottlob von Justi (1717-1771), quien estableció que los fundamentos del poder y el bienestar de los Estados estaba en «el sistema de finanzas», es decir, en la separación entre el papel de la policía, la economía y las finanzas.

El término «policía» se deriva del griego *polis* (ciudad, orden, disciplina ciudadana). A partir de este término nace lo que se conoció como ciencia de la policía; esta ciencia se encargaba de arreglar los asuntos relativos al Estado y la sociedad en procura de la felicidad de los miembros que la componen. En este sentido, destaca el pensamiento del alemán Ludwig von Seckendorff (1656), que definió el bienestar de Estado en función de la consecución de la felicidad de los súbditos. «Por felicidad entiende una idea preñada de eudemonismo: el hombre es feliz porque tiene salud, alimentación, comodidades y recreo» (Guerrero, 1985, p.16). La policía se constituyó en el principal

1. El término «cameralista» alude a las cámaras en donde despachaban los funcionarios de los principados alemanes del régimen absolutista (periodo anterior a la unificación de Alemania).

instrumento que tenía el monarca para expandir su poder absoluto frente a los otros estamentos.

La ciencia de la policía es el fundamento y la base de la ciencia de la hacienda. Sin embargo, cada una de ellas tiene sus límites y especificidades. La policía se encarga de conservar y aumentar las rentas del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, mientras que la hacienda maneja estos recursos, de modo que se puedan sufragar los gastos para el cumplimiento de los fines propuestos por los encargados del gobierno, el Estado y la policía (von Justi, 1781). Estas ideas consolidan el pensamiento cameralista, a partir del cual se gestó lo que se conoció como la racionalidad política burocrática de Weber y la administración pública francesa.

Según Omar Guerrero (1985) se puede distinguir, a grandes rasgos, cuatro etapas en el desarrollo del cameralismo:

> a) Fase original, que va de principios del siglo XVI al año de 1656: se caracteriza por el vigor y fuerza de su empeño para combatir el todavía poderoso feudalismo, y los cameralistas escriben contra él; b) fase sistémica (1656-1727), que enmarcamos entre el año de la edición de la obra citada de Seckendorff y el año de la fundación del estatuto académico de las ciencias camerales: el cameralismo se plasma en bien definidos programas de acción que favorecen sus designios, *El principado alemán* de Seckendorff es el mejor de esos programas; c) fase académica (1727-1755), en el cual es establecida la cátedra titulada Profesión en Economía, Policía y Cameralística en las universidades de Halle y Franckfurt del Oder; nacen, para decirlo mejor, las tres ciencias camerales que enuncia la mencionada asignatura universitaria; d) fase científica (1755-1848), cuyo carácter es el desarrollo teórico de las ciencias camerales a partir de un notable libro: *Economía de Estado,* de Juan Enrique von Justi, publicado originalmente en 1755, fase que concluye a mediados del siglo XIX […]. (p.17)

Vinculada con la doctrina cameralista, la corriente del alemán Adolf Wagner (1835-1917) propuso el reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes, la que debía efectuarse con un principio de política social y a través de los impuestos progresivos.

Gerloff (citado en Restrepo, 2008b) se refiere a la ciencia cameralistas de la siguiente manera:

> En su sentido antiguo y amplio, la ciencia cameralista (como conjunto desconocido fuera de Alemania) comprende todas las doctrinas relativas a la economía de un país. Su finalidad era enseñar "de qué manera la agricultura, la industria etc., podrían ser practicadas para mayor provecho del príncipe y de qué manera la actividad del pueblo en el interés del mismo podría ser más útilmente dirigida y fomentada". Puesto que las finanzas eran el centro de todo, se llamó ciencia cameralista propiamente dicha a la parte que las trataba. (p. 49)

Igualmente, se destacan las contribuciones de los mercantilistas (que a menudo se confundían con las concepciones de los cameralistas), los fisiócratas y otros autores como Petty (1623-1687), Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704) y Hume (1711-1776), que precedieron al libro V de *La riqueza de las naciones* de Adam Smith.

La visión clásica, que se sustenta en la escuela del pensamiento liberal o individualismo económico[2], promulgó un ajuste automático en la economía cuando se presentan distorsiones en el aparato productor de la misma.

Los economistas clásicos basaron sus apreciaciones en la idea de las «leyes naturales de la economía». Para los clásicos, la libertad individual es el pilar fundamental de la especulación económica y de la competencia. Estos autores sostenían que el sistema económico de mercado no presenta anomalías en su funcionamiento; por lo tanto, no era necesaria la participación estatal. La intervención del Estado debe ser interpretada como neutral en los procesos económicos; igualmente, su funcionamiento debe limitarse a actividades que por su misma naturaleza no pueden ser desarrolladas por los particulares, como la defensa nacional, la administración de justicia, los asuntos de policía, la emisión de la moneda, las relaciones internacionales y, en especial, la satisfacción de necesidades esenciales relacionadas con educación y salud.

Según esta visión, el mercado es el instrumento por excelencia para asignar las cantidades de bienes y servicios y determinar su precio. El individuo participa en la calidad de agente económico, bien sea como productor

2. Los principales exponentes del liberalismo fueron Adam Smith (1723-1790) y David Ricardo (1772-1823).

o como consumidor, que actúa en torno a la adopción de decisiones racionales. Para esta lógica económica, no es necesaria la intervención del Estado en los mercados; su papel debe limitarse a servir de árbitro mediante la labor de regulación y a la expedición de reglas que garanticen el normal funcionamiento de los mercados (Ramírez, 2011).

La situación normal de la economía en el largo plazo era el equilibrio y, por lo tanto, el pleno empleo de los recursos, lo que garantizaría que nunca habrá desempleo o que al menos no será permanente. Es así como el equilibrio automático de la economía se desprende desde el mercado laboral, y desde allí transciende a los demás mercados, lo que permite determinar la eficiencia de las reglas soberanas del mercado en materia de asignación y distribución de los recursos.

Adam Smith fijó su atención sobre los aspectos fundamentales de los impuestos, por lo que estableció cuatro máximas que rigen todos los tributos:

I. Los vasallos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno a proporción de sus respectivas facultades, en cuanto sea posible esta regulación, esto es, a proporción de las rentas o haberes de que gozan bajo la protección de aquel Estado [...] En observancia o en la omisión de esta máxima consiste lo que llamamos igualdad o desigualdad en la imposición [...]
II. El tributo que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y determinado, y en modo alguno arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de pago, la cantidad que deba satisfacerse, todo ha de ser claro, llano e inteligible para el contribuyente y para cualquier otra persona [...]
III. Todo tributo o impuesto debe exigirse en el tiempo y modo que sea más cómodo y conveniente a las circunstancias del contribuyente
IV. Toda contribución debe disponerse de tal suerte que del poder de los particulares se saque lo menos posible sobre aquello, o a más de aquello, que entra efectivamente en el tesoro público del Estado. (Smith, 1776/1985, p.117)

Las cuatro máximas de Smith, dada su manifiesta utilidad, constituyen la base de los principios tributarios modernos y han sido acogidas por las administraciones de impuestos en diferentes países; sin embargo, tal como sostiene el economista escocés, los esfuerzos en todos los casos no han sido igualmente felices, por cuenta del talento y flaquezas de sus administradores.

Para David Ricardo, en *Principios de economía política y tributación*, el impuesto sobre el valor de la tierra se constituye en el factor determinante de la base tributaria de un país; los demás impuestos, aunque contribuyen al incremento de los ingresos del Estado, disminuyen los beneficios del capital y del trabajo de cada uno de los que pagan el impuesto. Al respecto, el autor señala: «generalmente esos impuestos recaen sobre el consumidor del producto, aunque no en todos los casos, como es el impuesto sobre la renta, que recaería exclusivamente sobre el propietario, quien no podría en modo alguno, trasladarlo a su arrendatario» (Ricardo, 1871/1959, p. 205). Un factor que significaría una mejor distribución del ingreso, siempre y cuando el Estado se maneje eficientemente.

La economía neoclásica o marginalista tiene una interpretación particular del concepto de *laissez faire* de los clásicos; esta interpretación no está centrada en el problema de la acumulación, sino en la idea de que libertad económica es el medio para lograr la eficacia de la distribución que genera el mercado. Solo por este medio se puede obtener la mejor asignación posible de los recursos productivos escasos.

El aporte de los neoclásicos revolucionó el pensamiento económico de la época; aporte que se sustentó principalmente en la idea de alcanzar el beneficio general profundizando en el liberalismo económico. Los marginalistas dieron origen a las escuelas inglesa, austriaca y de Lausana. Autores como Gossen, Jevons, Walras, Menger y los sucesores Marshall, Pareto y Edgeworth tomaron como punto de partida dos líneas de pensamiento:

> Por un lado, la renta diferencial expuesta por Ricardo en niveles y capitales heterogéneos y la re-expresaron en un modelo de renta con cambios marginales decrecientes y rendimientos constantes a escala, con capitales y técnicas homogéneas; por otro lado, retomaron el hedonismo […] abando-

> nando la teoría del valor trabajo e introdujeron una teoría subjetiva del valor. Un avance adicional fue la exposición de un modelo de equilibrio general, aunque este implicó reconocer la necesidad de un agente exógeno que estableciera los precios de equilibrio mediante aproximaciones sucesivas. Todo esto constituyó lo que llamaron "teoría económica pura". (Márquez y Silva. 2008, p. 69)

Para Giraldo (2009), el papel que cumplen las finanzas públicas en el mercado, según esta corriente de pensamiento económico, se resume de la siguiente manera:

> Desde la perspectiva neoclásica, que es el enfoque de la llamada economía estándar, las finanzas públicas constituyen una redistribución de la asignación que el mercado hace de los recursos de una sociedad. En ese sentido las finanzas públicas constituyen una distorsión del mercado, en la medida en que a través de ellas se extraen recursos de los agentes económicos mediante el cobro de impuestos y se reasignan a través del gasto público. Las finanzas públicas estarían haciendo una asignación de recursos por fuera de la asignación que hace el mercado. (p. 29)

A partir de la llamada revolución marginalista de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX surge la distinción tradicional entre finanzas públicas normativa y positiva, lo que señala el marco para su posterior estudio y análisis.

> Una teoría de la Hacienda Pública puede ser abordada de dos modos: primero, intentamos exponer las reglas y principios que sirven para una gestión eficiente de la Economía Pública. En otras palabras, determinamos el plan presupuestario óptimo sobre la base de las condiciones inicialmente definidas y vemos cómo puede ser llevado a cabo. A esto le llamamos una economía normativa u óptima de la Economía Pública. En el segundo método (positivo) tratamos de desarrollar una teoría que nos permita explicar por qué se mantienen las políticas existentes y predecir las políticas que se adoptarán en el futuro. (Musgrave, 1959, p. 4)

Al respecto de los enfoques normativo y positivo, Musgrave y Musgrave (1973) afirman:

> El análisis del sector público, al igual que el de una empresa privada o una unidad familiar, puede adelantarse a través de dos líneas. Una es la de deter-

> minar cómo funciona el sistema económico en la realidad, o sea estudiar el comportamiento de las unidades familiares de las empresas y de otras unidades que toman decisiones. Del conocimiento así obtenido, se podría predecir cuáles serían los efectos de ciertas medidas. Este sería el enfoque empírico o predictivo, también conocido como el de la economía "positiva". Alternativamente, se puede establecer un criterio para lo que sería un desarrollo económico eficiente, y analizar entonces como se compara la operación del sistema actual con estas normas. Este constituye el enfoque normativo. (pp. 1-2)

El enfoque normativo analiza el fenómeno de la hacienda pública desde la perspectiva del *deber ser*, es decir, desde los objetivos deseables: «delimita aquellos ámbitos en los que la intervención pública puede mejorar la asignación y la distribución de los recursos y proporciona las reglas que deben guiar esa actuación» (Silva, Páez y Rodríguez, 2008, p. 121). Por su parte, el enfoque positivo analiza los criterios que guían la toma de decisiones públicas tal como se presentan en la vida real, es decir, desde la perspectiva del *ser*. Estas dos perspectivas se complementan de tal manera que:

> La economía positiva a partir del estudio de los fenómenos económicos provee información que ayuda a responder la pregunta de lo que se debería hacer, esta evidencia puede servir como información base para los estudios desarrollados bajo el enfoque normativo. (Mendieta, 2007, p.3)

Entre los principales autores del enfoque normativo se encuentran: Pigou, Keynes, Arrow, Samuelson, Musgrave, Rawls y Stiglitz, quienes trabajan el tema normativo desde distintas perspectivas.

Arthur Cecil Pigou (1820-1959), enmarcado en una clara línea marginalista y considerado como uno de los pioneros en el estudio de la economía del bienestar, propuso como principio una mayor participación del Estado, lo que implicaría elevar la eficiencia de la economía y mejorar las condiciones de vida de la población. Para ello se apoyó en la teoría de los fallos del mercado, en especial en los efectos que genera toda actividad económica a terceros, a lo que llamó externalidades, las cuales se podrían corregir a partir de un papel más protagónico del gobierno en forma de acción legislativa o reguladora, colocando impuestos (externalidad negativa) y subvenciones públicas (externalidad positiva).

La economía del bienestar de Pigou se fundamenta no solo en las correcciones de las externalidades, sino también en mejorar la prosperidad y seguridad social, para lo cual el estado de bienestar debe crear las condiciones para un consumo más igualitario en áreas sensibles como la educación, vivienda y salud. De esta manera, el Estado puede hacer mucho más para mejorar las condiciones de vida de la gente que las del mismo mercado, dado que las imperfecciones de este no le permiten funcionar eficientemente y la ganancia privada no redunda en bienestar para la sociedad.

Este autor concibe el bienestar económico como un estado de ánimo subjetivo (utilidad cardinal como medida de bienestar) que se apoya la redistribución de la renta como una medida para aumentar el bienestar de la sociedad, la cual es generada por el incremento de la utilidad de los grupos menos favorecidos, para lo cual el Estado debe propiciar la transferencia de recursos desde los más ricos a los más pobres.

Por su parte, el enfoque keynesiano se sustenta en que la inversión juega un doble papel en la economía. El primero se da a través de su función multiplicadora, que influye en el ingreso y la demanda global, y el segundo, en el aumento de la capacidad de producción existente. En este sentido, Keynes (1936/1976) plantea:

> [...] cualquier cantidad dada de ocupación, debe existir cierto volumen de inversión que baste para absorber el excedente que arroja la producción total sobre lo que la comunidad decide consumir cuando la ocupación se encuentra a dicho nivel; porque a menos de que exista este volumen de inversión, los ingresos de los empresarios serán menores que los requeridos para inducirlos a ofrecer la cantidad de ocupación de que se trate. Se desprende, por tanto, que, dado lo que llamaremos la propensión a consumir de la comunidad, el nivel de equilibrio de la ocupación, es decir, el nivel que no induce a los empresarios en conjunto a ampliar o contraer la ocupación, dependerá de la magnitud de la inversión corriente. (p. 42)

De acuerdo con Keynes, en una recesión económica las expectativas del inversionista disminuyen como consecuencia de la incertidumbre generada en los mismos mercados, lo que, a su vez, disminuye la eficiencia marginal del capital y hace que esta no resulte apta para eliminar el desempleo invo-

luntario. Ante esta situación se requiere que existan factores dinamizadores que suplan las deficiencias presentadas en la inversión privada. Es en ese momento cuando el Estado debe intervenir aumentando el gasto público a través de instrumentos dinamizadores, como inversión estatal en infraestructura, políticas redistributivas del gasto público y participación en el mercado de bienes por medio de empresas públicas. Refiriéndose a los postulados keynesianos, Restrepo (2008b) afirma:

> El gasto público que tiene un mayor factor multiplicador es aquel que llega a sectores con alta propensión marginal a consumir, los cuales, al recibir el ingreso, aumentan la demanda agregada de la economía y por tanto incrementan el volumen de la renta. […] Keynes supuso que los recursos adicionales utilizados por el gobierno para financiar el gasto público no provendrían de fuentes inflacionarias o de emisión pura y simple del banco central. Por el contrario, la literatura keynesiana abunda en referencias a operaciones de crédito forzosas o voluntarias que realizaría el gobierno para financiar su gasto público. Operaciones de crédito forzosas imponiendo, por ejemplo, al sistema de banca comercial la obligación de suscribir bonos gubernamentales o recurriendo a operaciones en el mercado financiero para colocar allí bonos gubernamentales. (p. 78)

De esta manera se permite al Estado adquirir una porción del ahorro que el sector privado no está invirtiendo, para que ese ahorro irrigue la economía y se transforme en consumo (Restrepo, 2008a). Con el modelo keynesiano, las tendencias de las finanzas públicas fueron cambiando. Se comenzó a desarrollar una política más flexible del financiamiento de los gastos del gobierno central, que permitiera la obtención de mayores recursos para atender el incremento del gasto público. Es así como se establecieron mecanismos de tributación que gravan de acuerdo con el principio de «tratamiento igual a los iguales y desigual a los desiguales», con el propósito de redistribuir el ingreso, lo que permitió avances significativos en el recaudo de los impuestos directos a la renta y el patrimonio.

Posteriormente, los trabajos de Kenneth Arrow y su teorema de la posibilidad general (1951), cuyo origen se encuentra en la versión moderna de la teoría de la elección social, estudia el proceso de decisión colectiva desde las preferencias de los individuos y en el marco de una democracia

liberal y capitalista, lo que puede llevar a una función de bienestar social con fundamento en juicios de valor éticos, siempre y cuando los mecanismos de elección social sean lógicos y respetuosos de las decisiones que tomen los individuos. Sin embargo, es difícil encontrar una función que cumpla con estas condiciones plenamente.

En esta misma línea se encuentran los trabajos realizados por Paul Samuelson (1954), en los que se presenta la función de bienestar social como una analogía a la elección individual. Según esta perspectiva, la sociedad debe elegir una distribución de bienes entre los individuos que maximice su bienestar a partir de la introducción de juicios de valor, que son los que establecen el contenido normativo de dicha función. Para que un juicio de valor sea aceptado por toda la sociedad debe tener un fundamento ético, el cual constituye finalmente la base de la economía del bienestar.

Para Samuelson, la provisión de bienes públicos responde a las preferencias agregadas, que corresponden al suministro de bienes colectivos; en este sentido, nadie recibe según sus preferencias individuales, sino por las necesidades colectivas (a diferencia del suministro de los bienes privados, en el que el mercado impone sus propias reglas). Específicamente, el autor explica que existen dos tipos de bienes:

> […] ordinarios de consumo para privados, los cuales se pueden dividir en numerosos individuos […] por otro lado, los bienes de consumo de manera colectiva, que de manera lógica el consumo de ese bien común por parte de un individuo no sustrae la posibilidad de que otro individuo igualmente lo consuma. (Samuelson, 1954, p. 387)

Por su parte, Richard Musgrave (1992) sostiene que la provisión de bienes sociales involucra siempre un proceso político, por cuanto su asignación se hace mediante mecanismos de votación relativos a la toma de decisiones sobre impuestos y gastos, convirtiéndose así en un instrumento eficiente para la revelación de preferencias sobre los bienes públicos; por lo tanto, sería necesario utilizar otras formas de asignación diferentes al mercado que planteen un sistema de precios específico para este tipo de bienes.

Ahora bien, cuál sería el mecanismo a través del cual un consumidor puede revelar sus preferencias por un bien público:

> Si se lograra determinar tal mecanismo, la solución conceptual para una asignación eficiente es la dada por Musgrave (1939) y Samuelson (1954 y 1955) en la que el pago que realiza cada consumidor (precio) por el bien es equivalente a la disposición marginal a contribuir por el mismo. La complicación radica en que los consumidores tienen incentivos a ocultar sus verdaderas preferencias, pues estas determinan el pago que realizan, pero no su consumo; es decir, los consumidores saben que sin importar cuánto contribuyen para la producción del bien público siempre podrán acceder libremente a él. Este es el tradicional problema del *free rider*. (Camelo, 2010, p. 8)[3]

Desde una línea de pensamiento contractualista, Rawls (1995) justifica la intervención redistributiva a partir de las concepciones del contrato social, que parte del desconocimiento del individuo de su situación *ex ante*, lo que se conoce como «velo de la ignorancia» (Silva *et al*. 2008). El contrato se construye a través de políticas que buscan generar el mayor beneficio al individuo peor situado socialmente (criterio *maximin*), sumado a los criterios éticos o de equidad que son imperantes en la sociedad. Lo anterior permite suponer que al alcanzar ciertos niveles de bienestar individual se logra maximizar una función de bienestar social.

Frente a la concepción de justicia, el autor señala que no solo se puede evaluar por su papel distributivo, sino por ser la virtud más importante de las instituciones, por lo que su objeto primario se encuentra referido a:

> […] la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. Por grandes instituciones entiendo la constitución política y las principales disposiciones económicas y sociales. Así, la protección jurídica de la libertad de pensamiento y de conciencia, la competencia mercantil,

3. De acuerdo con Camelo (2010): «La solución tradicional corresponde a la condición de optimización en la que la suma de las tasas marginales de sustitución de los diferentes consumidores debe ser igual al costo marginal de producir el bien público; esto es $|TMS1|+|TMS2|+\ldots|TMSn|=1$, donde el costo marginal del bien público es 1 y n es el número de consumidores. Lo que significa que la suma de las disposiciones marginales para contribuir por el bien público debe igualar al costo marginal de la producción». (p. 8)

> la propiedad privada de los medios de producción y la familia monógama son ejemplos de las grandes instituciones sociales. Tomadas en conjunto, como esquema, las grandes instituciones definen los derechos y deberes del hombre e influyen sobre sus perspectivas de vida, sobre lo que puede esperar hacer y sobre lo que haga. (Rawls, 2006, p. 20)

Por su parte, Stiglitz (2000) analiza como las decisiones sobre la asignación de recursos en el sector público se toman a partir de un sistema de votación, que se da cuando los ciudadanos eligen unos representantes y estos a su vez votan sobre el presupuesto público. En esa consideración los representados estarían siendo participes de la manera como se distribuyen los recursos a partir de las decisiones que toman sus representantes. Sin embargo, en palabras del autor, no existe ningún cauce que sea tan eficaz para que la gente pueda opinar sobre sus preferencias por un bien público. Las elecciones solo transmiten una información reducida del querer de los votantes y corresponde a los representantes interpretar sobre los diferentes puntos de vista que tienen unos y otros sobre la asignación del gasto público.

Igualmente, Stiglitz trata sobre las preferencias individuales por los bienes públicos; al respecto, manifiesta que es difícil tomar decisiones colectivas, por lo que cada persona tiene una opinión diferente sobre la cantidad que debe gastarse en estos. Los individuos, además de manejar gustos distintos, presentan diferencias en las rentas e impuestos. Al respecto, el autor sostiene:

> Las personas más ricas tienen una renta más alta, por lo que normalmente prefieren gastar más en todos los bienes, tanto públicos como privados. Pero cuando el Estado gasta más en bienes públicos, las personas más ricas a menudo tienen que pagar una parte relativamente grande del coste adicional. En el caso de los bienes privados, los ricos y los pobres normalmente pagan el mismo precio; en el caso de los bienes públicos, los ricos normalmente tienen que pagar un precio más alto. El *precio en impuestos* es la cantidad adicional que tiene que pagar una persona cuando el gasto público es igual a la deuda tributaria del individuo. Un precio en impuestos más alto significa que las personas más ricas querrán que se gaste menos en bienes públicos. Sin embargo, como el efecto-renta provoca un aumento de la demanda deseada y el efecto-precio provoca una disminución de la demanda deseada, el efecto neto es ambiguo. (Stiglitz, 2000, p. 184)

Adicionalmente, muchos de los bienes que suministra el Estado tienen la propiedad de que son no excluyentes, por lo que no se pueden surtir por el sistema de precios, como, por ejemplo, los programas de sanidad o defensa nacional. Al respecto, Stiglitz considera:

> La inviabilidad de un sistema de racionamiento basado en los precios implica que el mercado competitivo no genera una cantidad del bien público eficiente en el sentido de Pareto. Supongamos que todo el mundo valora la defensa nacional, pero el Estado no la suministrar. ¿Podría colmar este vacío una empresa privada? Para hacerlo tendría que cobrar por los servicios suministrados. Pero como todos los ciudadanos sabrían que acabarían beneficiándose de sus servicios, independientemente de que contribuyeran o no a costearlos, no tendrían ningún incentivo para pagarlos voluntariamente. Esta es la razón por la que debe obligárseles a financiar estos bienes mediante impuestos. La renuencia de la gente a contribuir voluntariamente a la financiación de los bienes públicos se denomina el problema del polizón. (p. 153)

Por su parte, las finanzas públicas positivas estudian los aspectos que rigen y orientan la toma de decisiones públicas y los efectos económicos que estas tienen sobre la distribución del bienestar. Asimismo, estudia el grado de respuesta de los agentes económicos frente a esas decisiones y los cambios que se inducen en su comportamiento, a partir de la implementación de las políticas de ingresos y gastos públicos. En este sentido, Silva *et al*. (2008) afirman:

> Uno de los aspectos fundamentales del análisis positivo de las finanzas públicas es la incidencia de las políticas de ingresos y gastos públicos. Y en el análisis de la incidencia, a su vez se estudian los efectos económicos y sociales que tienen los programas públicos en la distribución del bienestar; es decir, cómo se induce el comportamiento de los agentes económicos por cambios en las políticas de ingresos y gastos públicos (los efectos económicos de incentivos o desincentivos que estas políticas provocan).
>
> El análisis de la incidencia impositiva busca precisar quién o quiénes van a disminuir su renta por la aplicación de los impuestos, pues, el sujeto de un impuesto directo puede trasladar la carga tributaria de manera parcial o total a los consumidores finales o a otros agentes económicos a través de los precios. Por lo tanto, se pude analizar la incidencia impositiva entre agentes económicos, entre consumidores, por tipos de rentas, por sectores de industrias o por regiones.

> El análisis del gasto público trata de establecer la distribución de beneficios del gasto por niveles de renta y, en particular, los beneficiarios de los bienes y servicios recibidos para determinar la valoración de su renta por efecto de los mismos. La medición de la incidencia del gasto se realiza principalmente a través del análisis costo-beneficio y del análisis de eficiencia. (p. 128)

Un aporte significativo al enfoque positivista se da a través de la teoría de la elección pública (*public choice*), formulada por James Buchanan, premio nobel de economía de 1986, articuló la estructura impositiva con el proceso político en el que se toman las decisiones sobre los bienes y servicios que se proveen colectivamente, así como analiza la forma cómo se distribuyen los costes en un sistema democrático. Esta teoría trata de las ineficiencias que en materia fiscal se producen cuando se establecen privilegios injustificados a ciertos sectores que no son necesariamente los más necesitados. El problema se presenta cuando la legislación tributaria aprueba una serie de exenciones y privilegios con fines electorales, lo que implica una inadecuada función redistributiva de las finanzas públicas.

Al respecto, el Buchanan plantea la adopción de ciertas medidas, llamadas «cautelas especiales», que consisten en colocar límites constitucionales adicionales al simple juego de las mayorías parlamentarias. Estos límites se pueden fijar a través de dos categorías: a) la exigencia de mayorías más cualificadas (inclusive se propone la regla de la unanimidad) y b) límites objetivos, como el establecimiento del principio de equilibrio presupuestal o la obligatoriedad de identificar el ingreso con el que se financia el gasto (Restrepo, 2008b).

> […] Buchanan, en su trabajo *An economic theory of clubs* formuló un modelo simple como parte de la teoría de los bienes públicos impuros Buchanan logró ejemplificar la forma como un bien colectivo puede ser analizado de manera equivalente a un bien privado, incorporando esta vez cierto tipo de cooperación entre consumidores.
>
> Para lo anterior, Buchanan denomina "club" al grupo de individuos que buscan un beneficio mutuo, donde la principal característica es que la adhesión al mismo es voluntaria. Adicionalmente, los beneficios excluyen a todo aquel que no pertenezca al club. Entonces, un club constituye un bien excluible pero no rival, donde es posible limitar su consumo a aquellos que

> pagan un derecho o tasa para entrar. Aunque el bien sigue siendo no rival, es posible que se presenten problemas de congestión cuando el número de miembros excede un nivel óptimo. Por tanto, el objetivo es determinar el miembro marginal que maximiza el beneficio de los miembros del club. (Camelo, 2010, p. 11)

Otro aspecto importante que resalta Buchanan es el tema de las negociaciones contractuales como reconocimiento a los derechos individuales. En este sentido, el autor señala lo siguiente:

> A veces no somos capaces de reconocer, u olvidamos, que toda la institución del contrato, tanto si toma la forma más simple de comercio aislado entre las partes, como si se plasma en el acuerdo más complejo entre *n* personas, descansa sobre los cimientos posiblemente poco firmes del acuerdo mutuo respecto a los derechos individuales, incluido el acuerdo de un agente que haga cumplir las normas, un Estado, que debe también limitar su propio comportamiento. Ya es tal vez hora de que los economistas comiencen a dedicar más atención a los orígenes del contrato. (Buchanan, 2009, p. 44)

Desde el mismo enfoque positivista, Tanzi (2008) sostiene que se deben plantear algunos interrogantes sobre el papel óptimo que debe cumplir el Estado sobre el manejo fiscal, teniendo en cuenta la competencia que existe en ese campo en un mundo globalizado. El autor señala la importancia de la tributación y ubicación de los impuestos según lo siguientes aspectos:

> Al reducir la carga de los impuestos sobre algunas actividades sensibles, la competencia fiscal apunta a hacer que ciertos lugares sean más atractivos que otros para algunos inversores y para actividades particulares. Este problema es particularmente importante cuando se trata de incentivos fiscales utilizados específicamente para atraer capital a un país específico y lejos de países competidores. La atracción de un lugar depende de varios elementos tales como: a) tasas impositivas sobre los ingresos de las empresas; b) práctica impositiva (costos administrativos y de cumplimiento); c) previsibilidad del sistema tributario, o "certeza tributaria" a lo largo del tiempo tanto en tasas como requisitos administrativos; d) transparencia legal, es decir, claridad de las leyes tributarias; e) uso de los ingresos fiscales, que es el servicio que los residentes o las empresas obtienen del gobierno a cambio de los impuestos pagados; f) déficits fiscales y deuda pública, porque estos pueden predecir futuros aumentos de impuestos; y más en general, g) el clima económico o de inversión del país, que está muy influenciado por regulaciones, corrup-

> ción, crimen, estado de derecho y factores similares. Cuando las personas enfrentan altas tasas impositivas o un clima impositivo hostil en el entorno actual, puede: a) "votar con los pies", moviéndose a un entorno fiscal más amigable, siempre que la condición *ceteris paribus* se mantenga; b) "vote con su cartera", enviando sus activos financieros al exterior, a jurisdicciones de impuestos más seguras e inferiores; c) permanecer en el país, pero explotar más completamente las oportunidades fiscales; y d) participar o aumentar la evasión fiscal explícita. Globalización e impuestos en términos de la competencia están facilitando que las personas y las empresas exploten estas opciones. […] Finalmente estas acciones afectan el papel que se espera cumpla el Estado o puedan cumplir. (p. 16)

Por su parte, la visión neoliberal modificó el marco de las finanzas públicas al considerar que elevar la productividad y controlar la inflación deberían ser la mayor preocupación de los gobiernos. La recomendación para lograr estos propósitos fue la de regular el crecimiento monetario, suprimir el déficit fiscal, eliminar los subsidios, disminuir los impuestos directos y reducir la intervención estatal. Igualmente, postuló volver a las reglas del mercado donde los particulares paguen los costos reales de cada servicio ofrecido. Uno de sus principales exponentes fue el norteamericano Milton Friedman (1912-2006), que cuestionó la intervención directa del Estado en la economía y defendió el papel del mercado como instrumento único para asignar bienes y servicios, dejando en manos del Estado la función de corregir solamente si se presentan fallas, pero a través de los mismos mecanismos del mercado. El papel del Estado debe estar representado en el suministro de bienes públicos. Este suministro está enmarcado, eso sí, dentro un esquema de ajuste económico que hace que el Estado concentre sus gastos en las actividades productivas y competitivas; concentración que busca disminuir sus costos financieros para tratar de corregir la carga que estos representan sobre los presupuestos públicos. Sostiene Friedman:

> En un mundo de libre comercio, como en la libre economía de una nación, las transacciones se producen entre entidades privadas —individuos, empresas y organizaciones benéficas—. Las condiciones en las que cada transacción tiene lugar se acuerdan por todas las partes de la misma. La transacción no se producirá a menos que todas las partes crean que de ella obtendrán un beneficio. Como consecuencia de ello, los intereses de las

> distintas partes deben armonizarse. La cooperación, y no el conflicto, es la regla general.
>
> Cuando los gobiernos intervienen, la situación cambia radicalmente. En un país las empresas persiguen los subsidios de su gobierno, bien directamente bien en forma de aranceles u otras restricciones al comercio. Tratarán de evitar las presiones económicas de los competidores que amenazan su rentabilidad o su mera existencia, recurriendo a la presión política para que imponga costes a los demás. La intervención del gobierno en nombre de las empresas locales lleva a las empresas de otros países a buscar la ayuda de su propio gobierno para que este actúe contra las medidas emprendidas por el gobierno extranjero. Las disputas privadas se convierten en la causa de disputas entre gobiernos. Cada negociación comercial se convierte en un asunto político. […] El conflicto y no la cooperación, es la regla general. (Friedman, 1979, p. 39)

En los años noventa surge una versión moderna del neoliberalismo, conocida como enfoque neoinstitucional, que tiene como principales exponentes a Robert Keohane y Douglas North. Esta corriente se fundamenta en la construcción de un marco legal sólido que garantiza: los derechos de propiedad, los criterios para la asignación de los bienes públicos y la disminución de los costos de transacción.

La concepción neoinstitucional parte del supuesto de que ni el Estado ni el mercado fueron capaces de alcanzar el bienestar social, por lo que se hace necesario el establecimiento de una alianza estratégica entre estos dos actores. Así, el Estado asume funciones del mercado y este asume funciones del otro por medio de redes de producción y cadenas de distribución; a través de esta alianza se busca alcanzar objetivos comunes que conduzcan al bienestar (Ramírez, 2011).

En ese orden de ideas, el tamaño del Estado debe ser flexible y debe actuar de acuerdo con el alcance de las alianzas estratégicas y con la magnitud de los proyectos que se pretenden llevar acabo. Para ello se necesita contar con unas instituciones fuertes, una estructura organizacional adecuada y unos ingresos máximos para el financiamiento de los respectivos proyectos. Los anteriores aspectos son pilares en la doctrina neoinstitucional, en el entendido de que, según lo propone North (1995), las instituciones son las reglas del juego y las organizaciones son los jugadores.

En el tema de la descentralización se destacan las ideas de Alexis de Tocqueville (1805-1859), quien sustentó su pensamiento en la observación y el análisis de la formación historicosocial de Nueva Inglaterra. Estos principios básicos fueron adoptados posteriormente por Estados Unidos.

Según la visión de Tocqueville (citado en Finot, 2001):

> La soberanía reside en el pueblo y cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno. Cada individuo es igualmente capaz de autogobernarse y obedece a la sociedad no porque sea inferior a los que la dirigen, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador. (p. 27)

Tocqueville, en *La democracia en América*, hace énfasis en los deberes sociales de las comunas, argumentando que estas se encuentran obligadas a satisfacer las necesidades del Estado, pero en un ámbito de libertad e individualidad; de manera que los movimientos de la comuna son libres e independientes, y esa independencia le otorga una importancia real en todo el funcionamiento del Estado (Tocqueville, 1935/2003).

La aproximación económica a la descentralización se plantea a partir del problema de la asignación para la provisión de bienes públicos expuesta por Samuelson (1954), quien, desde una línea normativa, como se explicó anteriormente, señala que la provisión de bienes públicos responde a las preferencias agregadas, que corresponden al suministro de bienes colectivos. Para el autor, las finanzas públicas deben buscar otros mecanismos de revelación de preferencias y asignación del costo de los bienes públicos diferentes al mercado, por ejemplo, a través del voto el consumidor busca el territorio que mejor satisfaga sus preferencias sobre el bien público. Así, entonces:

> Ningún sistema de fijación de precios descentralizado puede servir para determinar de manera óptima los niveles de consumo colectivo. Se debe probar otros tipos de votación o señalización; por lo que este se encuentra determinado por el interés egoísta de cada persona que puede dar una señal falsa, pretendiendo tener menos interés en una determinada actividad de consumo colectivo de lo que realmente tiene. […] gravar de acuerdo a una teoría de impuestos de beneficios no puede en absoluto resolver el problema de manera descentralizada. (p. 388)

Por su parte, Richard Musgrave (1959), también desde un enfoque normativo, establece que la función de asignación resulta ser objeto de la descentralización, pues se deben considerar las diferencias territoriales en las demandas y en las preferencias de bienes y servicios públicos y sus respectivos costos, dado que las administraciones locales, al tener mejor información, pueden responder de manera más eficiente a las necesidades de su población, optimizando de esta manera el gasto.

Para el autor, el Estado cumple tres funciones fiscales:

> Estabilización macroeconómica, distribución y asignación de recursos. La primera es exclusiva del nivel nacional que cuenta con los instrumentos de política económica para desarrollarla; la segunda puede ser desarrollada por la Nación y los territorios y la tercera que comprende la provisión de bienes y servicios públicos puede ser atendida por diferentes niveles de gobierno, atendiendo a la naturaleza de dichos bienes y servicios; siendo su principal objetivo la asignación de recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades sociales que, en común con los deseos privados, reflejan las preferencias de los individuos. (Musgrave, 1959, p. 118)

Así entonces, la asignación de recursos se ha constituido en el tema central de la descentralización, puesto que se trata de asignar eficientemente los recursos públicos expresados en bienes colectivos, por lo que esta asignación debe estar en cabeza de los gobiernos locales. Por su parte, la función de distribución, cuando está en cabeza del gobierno central, utiliza como instrumento principal las transferencias intergubernamentales, buscando con ello mejorar el nivel de vida de las poblaciones locales.

En este sentido, el gobierno del nivel central debe asegurar un mínimo de provisión de bienes públicos (puros, como la defensa, o sociales, como la salud) a toda la nación y lo debe hacer con el fin de cumplir con la tarea de redistribución de la renta y la riqueza de la hacienda pública. Lo anterior, porque los bienes objeto de la provisión, generalmente, son los que mayor beneficio traen a las personas con menos ingresos. Además, los autores sostienen que para cumplir dicho fin las transferencias de carácter condicionadas son las más eficaces (Musgrave y Musgrave, 1992).

Los aspectos económicos de la descentralización, basados en la eficiencia en la asignación de recursos, se agrupan en dos teorías principal-

mente. Ambas desarrolladas en la literatura del federalismo fiscal en Estados Unidos. La primera de ellas fue expuesta en 1956 por Charles Tiebout y la segunda en 1972 por Wallace Oates.

Tiebout, en *A pure theory of local expenditures*, sostiene que el suministro de muchos servicios públicos que son generados descentralizadamente mejora la eficiencia en la prestación del servicio, por lo que el consumidor puede revelar sus preferencias por un bien público cuando «vota con los pies» lo que significa que:

> El consumidor votante dados sus patrones de ingresos y gastos revela sus preferencias al desplazarse a la comunidad que mejor satisfaga su conjunto de preferencias sobre el bien público. Cuanto mayor es el número de comunidades y mayor es la varianza entre ellos, más cerca está el consumidor de realizar plenamente su posición de preferencia. (Tiebout, 1956, p. 418)

En este sentido el autor establece que esta decisión no se encuentra afectada por los costos exógenos, para lo cual afirma: *«la existencia de costos de movilidad y de información imperfecta,* y *a su vez excluye la posibilidad de distorsiones causadas exógenamente»*. (Tiebout, 1956, p. 423)

Tiebout afirma que, desde lo local se puede captar con mayor precisión las preferencias de la comunidad lo que permite, al estar más cerca de ella, satisfacer sus necesidades con mayor celeridad; así mismo, la comunidad revela sus preferencias al desplazarse a la jurisdicción que mejor satisfaga el conjunto de preferencias que se haga sobre los bienes públicos. En este sentido, Tello (2006) enuncia del autor:

> Según Tiebout, los niveles de gobierno se relacionan directamente con el conjunto de bienes y servicios públicos que los gobiernos ofrecen dentro de sus jurisdicciones. Este autor demostró que cuando la movilidad de las familias es alta, estas pueden elegir en condiciones óptimas (y de manera eficaz) la jurisdicción de residencia que ofrece el paquete de bienes y servicios públicos más acorde con sus preferencias. (p 57)

La teoría de Oates (1972), específicamente al hablar del teorema de la descentralización, establece que un sistema descentralizado proporciona unidad donde sea necesario y asegura la variedad e independencia donde la unidad y la uniformidad no son esenciales.

> En ausencia de economías y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será tan o más alto si los niveles de consumo óptimos (Pareto) son provistos en cada jurisdicción, en vez de serlo en cualquier nivel único y uniforme para todas las jurisdicciones, siempre que estas coincidan exactamente con los subconjuntos de población que consumen el mismo bien público. El gobierno central no puede proporcionar un nivel de producción Pareto-eficiente para cada área. (Oates, 1972, p. 54)

Para el autor un sistema descentralizado ofrece ventajas, entre las que se destacan: a) mayor eficiencia económica, al proporcionar niveles de servicios más adecuados a las preferencias de los consumidores b) mayores posibilidades de progreso técnico en la producción de bienes, por lo que se da mayor experimentación, innovación y estímulo entre productores. c) mayor eficiencia en el gasto, debido a que la prestación de los servicios estará mucho más próxima a sus costes reales, siempre y cuando la comunidad financie sus propios programas públicos a través de la tributación local (Oates, 1972).

El autor establece que los niveles centralizados y descentralizados de gobierno deciden los servicios que van a prestar con base en lo que los ciudadanos bajo su jurisdicción demanden. Así entonces, Oates (citado en Bello y Espitia 2011) afirma:

> La descentralización es un medio para conseguir un fin y su éxito se debe juzgar en función del mayor bienestar, calidad de vida, desarrollo, mejores tasas de crecimiento económico local y servicios, según las responsabilidades asignadas con los recursos transferidos. De esta manera, se entiende que un país está profundizando su proceso de descentralización, cuando sus entidades territoriales gozan de un cúmulo de competencias cada vez mayor y requieren, a su vez, una transferencia oportuna y adecuada de recursos financieros para llevarlas a cabo. (p. 2)

El papel del Estado en la economía

Partiendo de la consideración de que el sector privado y el sector público son generadores de riqueza y ambos operan conjuntamente, es importante establecer el papel de las decisiones económicas en su conjunto, por lo que las relaciones se dan a partir de:

> Los efectos de las políticas tributarias y de gasto público no solo dependen de la reacción del sector privado, sino que la necesidad de las medidas fiscales está determinada por la forma como se desempeñaría el sector privado en su ausencia. (Musgrave, y Musgrave, 1973, pp. 1-2)

Así, entonces, ¿por qué se requiere del sector público? Esto se explica porque que el mecanismo del mercado no puede realizar todas las funciones económicas, por lo que se necesita la dirección, corrección y complementariedad en ciertos aspectos. En este sentido, Musgrave *et al*. (1973) señalan las siguientes razones:

1. Los acuerdos contractuales y las operaciones de cambio requeridas para la operación del mercado no pueden existir sin la protección y la obligación implícita de una estructura legal proporcionada por el gobierno.
2. La afirmación de que el mecanismo del mercado conduce a una asignación eficiente se basa en la condición de que existan mercados competitivos de insumos y productos, lo que quiere decir que no debería haber obstáculos de ninguna especie frente al libre ingreso al mercado y que tendría que existir un conocimiento completo del mismo por parte de los consumidores y de los productores. La reglamentación gubernamental y otras medidas se requieren para asegurar que se cumplan estas condiciones.
3. Aún si se eliminaran todas las barreras a la competencia, las características de la producción o del consumo de ciertos productos son tales que no se pueden proporcionar a través del mercado.
   Surgen problemas de "externalidades" que causan que el "mercado falle" y que se requiera una solución por medio de la intervención del sector público.
4. La tasa de descuento utilizada en la evaluación del consumo futuro con relación al presente difiere si se toma el punto de vista de la evaluación privada.
5. El sistema de mercado, especialmente en un país con una economía financiera altamente desarrollada, no trae consigo necesariamente

un alto nivel de empleo y estabilidad en el nivel de precios. La política oficial se requiere en estos casos para asegurar el logro de estos objetivos.

6. Los valores sociales pueden requerir algunos ajustes en la distribución del ingreso y riqueza que resulta del sistema de mercado y de la transmisión de los derechos de propiedad a través de la herencia. (pp. 1-3)

Frente al modelo económico el Estado cumple con un papel específico según se adopte una política de libre mercado o intervencionista.

Libre mercado

El rol del Estado es «dejar hacer, dejar pasar». No interviene en el mercado, solo lo regula por medio de normas. Bajo esta concepción, el Estado actúa en los diferentes mercados de la siguiente manera (Ramírez, 2013):

Mercado laboral.

- No crea empleo.
- No fija salarios.
- Regula el mercado por medio del código laboral.

Mercado de producto

- No participa en la producción.
- No fija precios.
- Regula el mercado a través del código civil y de comercio.

Mercado de dinero

- Produce la masa monetaria.
- Regula la masa monetaria.

Mercado financiero

- No fija tasa de interés.
- Regula vía código de comercio y estatuto financiero.

Los defensores del libre mercado sostienen que en la economía se da un ajuste automático cuando se presentan distorsiones en el aparato productor, por lo que la participación del Estado no es necesaria. La intervención estatal

en los procesos económicos se interpreta como neutral, y está limitada a actividades que por su naturaleza no pueden ser suministradas por los particulares, como la defensa nacional, la administración de justicia, la emisión de la moneda y, en especial, las relacionadas con necesidades esenciales como la educación y la salud.

El papel regulador que desempeña el Estado en la economía se cumple a través de la aplicación de las leyes. Su rol se limita a servir de árbitro mediante la expedición de reglas que garanticen el normal funcionamiento de los mercados. Así, entonces, el mercado es el instrumento ideal para asignar las cantidades de bienes y servicios y determinar el precio de estos.

Intervencionismo

El papel que cumple el Estado en esta corriente es el de ser interventor y regulador. Interviene en el mercado y, a su vez, lo regula por medio de normas. Bajo esta concepción, el Estado actúa en los diferentes mercados de la siguiente manera (Ramírez, 2013):

Mercado laboral

- Fija salarios: el salario mínimo legal vigente (S. M. L. V).
- Crea empleo a través de la inversión pública (empresas industriales y comerciales del Estado).
- Regula el mercado laboral a través del código laboral individual y colectivo.

Mercado de producto

- Participa en el mercado a través de las empresas industriales y comerciales del Estado y de economía mixta.
- Regula vía código civil y de comercio.

Mercado de dinero

- Produce la masa monetaria.
- Política monetaria (según la política fiscal, el banco central depende del gobierno).

Mercado financiero

- Fija tasa de interés.
- Regula vía código de comercio y estatuto financiero.

Los teóricos de esta corriente señalan que, además de estas formas, la intervención del Estado se da porque se presentan fallas en el mercado, debido a factores como: a) formas imperfectas del mercado (monopolios, oligopolios, monopsonios, oligopsonios y otros tipos de mercados imperfectos); b) externalidades o conductas ajenas al mercado; c) asimetría en la información, es decir, cuando una de las partes del mercado tiene más información que otra, y d) barreras de entrada, o sea, se adopta un conjunto de decisiones gubernamentales que afectan en mayor o en menor medida al mercado.

En este sentido, las finanzas públicas se constituyen en un factor importante de la intervención del Estado, por cuanto realizan una redistribución de la asignación que el mercado hace de los recursos de una sociedad, ya que a través de ellas se extraen o se suministran recursos a los agentes económicos. Así, por ejemplo, cuando se presentan formas imperfectas en el mercado, el Estado actúa del lado donde se presenta la falla: si se presentan fallas por el lado del productor, ejerce en el lado de la oferta, y si se producen fallas por el lado del consumidor, procede como demandante.

Igualmente, crea condiciones para subsanar la falta de información por parte de los agentes en el mercado y obliga a que los productores señalen las características de sus productos cuando estén exhibidos en los estantes.

Para corregir las barreras de entrada al mercado, el Estado genera una serie de condiciones para que otros agentes, si así lo desean, puedan entrar al mercado. Bajo estas circunstancias, sanciona a los que tengan posiciones dominantes y protege lo concerniente a la investigación, innovación y desarrollo de patentes.

Cuando se presentan externalidades negativas o positivas, el Estado actúa cobrando impuestos o pagando subvenciones, respectivamente. En este sentido, Mankiw (2002) expresa lo siguiente:

> Cuando una externalidad hace que un mercado asigne ineficientemente los recursos, el Estado puede responder de una de las dos formas siguientes: i) Adoptar medidas de orden y control que regulen en forma directa la conducta del mercado. ii) Adoptar medidas basadas en el mercado que den incentivos para que los particulares decidan resolver el problema por sí solos. (p. 135)

El Consenso de Washington

El nombre Consenso de Washington fue propuesto por el economista John Williamson, para referirse al conjunto de recetas políticas y estrategias de desarrollo defendidas en los años ochenta por los organismos multilaterales con sede en Washington (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, BID, etc.).

El Consenso creó inicialmente un documento de trabajo titulado *What Washington means by policy reform* (1990), en el que se postuló diez medidas de política económica que deberían ser aplicadas por los países de América Latina. Williamson (1990) sintetizó estas medidas de la siguiente manera:

1. Disciplina fiscal. Reducción del déficit fiscal.
2. Gasto público. Reordenación de las prioridades del gasto público hacia áreas desatendidas.
3. Reforma Fiscal. Aumento de la base tributaria.
4. Liberación financiera. Tasas de interés de mercado.
5. Tipo de cambio. Determinado por las fuerzas del mercado.
6. Política comercial. Liberación de importaciones y desgravación arancelaria.
7. Inversión extranjera directa. Liberación de los flujos financieros del exterior.
8. Privatización. Eliminación de empresas estatales ineficientes e insolventes.
9. Desregulación. Abolición de las restricciones a la competencia.
10. Derechos de propiedad. Sistemas legales que aseguren la propiedad privada.

Estas medidas fueron formuladas a través de las políticas I (primera generación) y políticas II (segunda generación). Veamos en qué consiste cada una de ellas:

Políticas de primera generación

Las estrategias elaboradas por el Consenso I comprenden tres niveles: liberación de mercados, políticas públicas y límites al mercado (Giraldo, 2009).

Nivel 1. Liberación de mercados

Este primer nivel se refiere a la liberación de los distintos mercados: bienes, capitales y laboral. Al respecto, las recomendaciones de política fueron las siguientes:

Mercado de bienes: apertura comercial. Eliminación de las restricciones al comercio internacional, vía desgravación arancelaria y vía administrativa, es decir, los bienes que se encontraban bajo el régimen de importación prohibida o de licencia previa pasarían a un régimen de libre importación. Adicionalmente, se propone la eliminación de restricciones cuantitativas al comercio de tangibles.

El trasfondo de esta orientación fue sustituir el modelo de desarrollo hacia adentro por un modelo hacia afuera y soportado en el sector externo.

Mercado de capitales. Para que los capitales pudieran fluir libremente entre países, se propuso: a) liberalizar el mercado de divisas, dejarlo al libre juego de la oferta y la demanda, y restringir al mínimo la intervención gubernamental en la determinación de su valor; b) formular y aplicar una legislación favorable a la Inversión extranjera directa (IED), y c) desregulación financiera.

Mercado laboral: flexibilización laboral. Con esta política se buscó desregularizar el mercado de trabajo, no solo en el sentido de dejar que el salario fuera determinado por el mercado, sino en el de modificar las legislaciones vigentes para que se suprimieran normas que contemplaban ciertas exigencias a los contratantes del recurso trabajo. El argumento que sustentó esta posición fue el de estimular el empleo vía reducción de costos laborales.

Paralelamente, se recomendó la privatización de la seguridad social, pasar de un modelo de oferta de servicios asumida por el Estado y el sector privado a uno de demanda, en el que se exige que las instituciones prestadoras del servicio sean autosuficientes financieramente. Bajo este esquema se privilegia una seguridad social donde prima el criterio de rentabilidad.

Nivel 2. Políticas públicas

Las recomendaciones para este nivel fueron las siguientes:

Disciplina fiscal. Requisito para alcanzar la estabilidad macroeconómica, especialmente en el sector externo, debido a que la apertura comercial elimina los controles de capital, de comercio exterior y de divisas, lo que imposibilita que se logre la estabilidad a través de controles administrativos.

La disciplina fiscal se constituye en el pilar fundamental de las medidas diseñadas por el Consenso, ya que un alto déficit fiscal genera una fuerte presión sobre algunas variables macroeconómicas (inflación, déficit de pagos y fuga de capitales), lo que disminuye la confianza de los inversionistas en el país. Se debe propender hacia una política de presupuestos balanceados para enfrentar el gasto público y que el ministerio encargado de la hacienda y el banco central ejerzan una serie de controles. El primero actúa sobre los temas fiscales (limitando el crecimiento del gasto) y el segundo actúa sobre los temas monetarios, financieros y cambiarios.

El cubrimiento del déficit fiscal se puede hacer vía incremento de ingresos tributarios o vía reducción del gasto público; esta última opción es la recomendada por el Consenso de Washington.

Focalización del gasto-subsidio a la demanda. Mediante programas de focalización se subsidia la demanda para que los recursos del Estado se dirijan a los usuarios más pobres. De esta manera se garantiza el acceso a las necesidades básicas insatisfechas a los excluidos del mercado (los que tienen un papel activo en el sistema cuando escogen la entidad prestadora del servicio).

Por consiguiente, se elimina el subsidio a las instituciones que proveen los bienes y servicios sociales (subsidios a la oferta), y estas instituciones compiten en el mercado y deben autofinanciarse con la venta de servicios.

Impuestos neutrales. El principio de la neutralidad se refiere a que la creación o modificación de un impuesto no debe incidir en la economía, es decir, el sistema impositivo debe generar las menores distorsiones frente al papel que cumple el mercado en la asignación de los factores de producción. Se busca eliminar los impuestos al comercio exterior y, a su vez, limitar los impuestos directos para estimular el ahorro y la inversión; en este caso, se debe impulsar el cobro del IVA como principal afluente de recursos tributa-

rios, buscando que su cobertura sea universal y se aplique una tarifa uniforme a todos los bienes.

Privatización. Se busca trasladar al mercado, vía provisión privada, las áreas en que el Estado actúa como empresario y que son claves para la economía. Normalmente son monopolios naturales, como el uso de la banda electromagnética (telefonía celular y televisión), puertos, aeropuertos, trenes, autopistas, etc.

La privatización se convirtió en eje fundamental de estas reformas, que fueron impulsadas con todo rigor por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para promover el crecimiento y combatir los problemas sociales de Latinoamérica. A través de este esquema se pretende aliviar las cargas sobre el presupuesto Nacional, lo que permitiría liberar una gran cantidad de recursos para ser destinados a obras de carácter social.

Descentralización fiscal. La descentralización puede ser vista desde la óptica del mercado, en la medida en que se distribuyen las competencias y recursos del nivel superior a un nivel subnacional, para mejorar la eficiencia en su asignación, cuando los servicios son provistos por parte de las localidades y al interior de ellas.

Nivel 3. Límites al mercado

Las recomendaciones sobre los límites al mercado fueron:

Banco central independiente. Se pretende desligar la política monetaria de la política fiscal, para ello se requieren instituciones fuertes y alejadas de las presiones políticas. La banca central debe ganar autonomía e independencia en la toma de decisiones, y estas deben guardar el carácter técnico que requiere la disciplina fiscal y financiera.

Sistema presupuestal jerarquizado. Un sistema presupuestal jerarquizado implica que el presupuesto público depende de la autoridad fiscal (el Ministerio de Hacienda, para el caso colombiano) y que los órganos de representación popular no tienen participación.

La autoridad fiscal ejerce control sobre los temas fiscales, limitando el crecimiento del gasto de acuerdo con la disciplina fiscal y en el marco de las regulaciones diseñadas para tal fin.

Sistema judicial independiente y fuerte. Para que fluya el libre intercambio debe existir un poder judicial autónomo e independiente, que garantice la estabilidad jurídica de los actores en el mercado y les permita actuar con reglas de juego claras y persistentes en el tiempo.

Políticas de segunda generación

Las políticas de segunda generación, presentadas también por Willianson (reproducidas por el BID en 1996), conocidas como Consenso Revisado o Consenso II, complementan las de la primera generación en los siguientes aspectos (Giraldo, 2009):

Construcción de instituciones. Bancos centrales independientes y oficinas fuertes de presupuesto.

Gasto público. Reorientación de los recursos públicos hacia áreas desatendidas con retornos potencialmente altos, particularmente en las áreas sociales.

Educación. Mejoramiento de la educación a través del aumento del gasto público, principalmente de la educación primaria y secundaria.

Reforma tributaria. Aumento de la base tributaria y reducción de las tasas impositivas marginales. Se incluye un impuesto a la tierra ecosensible.

Supervisión bancaria. Desregulación financiera con control fuerte.

Tasas de cambio unificadas. Crecimiento rápido de las exportaciones no tradicionales. Aquí se recomienda una franja cambiaria amplia con ajuste gradual.

Liberación comercial. Reducción arancelaria uniforme del 10 % hasta el 20 %. Se avanza en esfuerzos regionales.

Economía competitiva. Privatización y desregulación.

Derechos de propiedad. Creación de sistemas legales bien definidos que aseguren la propiedad de todas las personas y sectores de la economía (incluso, el sector informal).

A propósito del nombre de esta serie de medidas, años más tarde el propio Williamson (2003) afirmó: «[…] que esta segunda interpretación del Consenso de Washington [no representa] acuerdo alguno entre la administración de Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales sobre

los grandes lineamientos de la política económica» (p. 11). Más adelante, el autor afirma:

> Esperamos que este programa no sea rotulado "Consenso de Washington II". No es obra de quienes trabajan en Washington. No intenta comunicar un consenso (ni siquiera llegamos a un consenso total entre nosotros). La frase adquirió un grado tal de ambigüedad que entorpece la claridad de pensamiento. Permitan, en cambio, que el programa sea evaluado por sus méritos, como contribución a un muy necesario debate, el cuál debería ser el derrotero de la reforma económica mientras (ojalá) dejamos atrás la marchita retórica ideológica de los años noventa. (p.13)

Algunas políticas que fueron incluidas (no tratadas por el BID ni Willianson) son las siguientes:

> *Regulación de los servicios públicos.* Regular los mercados que han sido objeto de privatización, ya que no existen condiciones de competencia perfecta y es necesario dar acceso a los pobres.
>
> *Flexibilización laboral.* Eliminar las trabas que no permiten el libre funcionamiento del mercado de trabajo.
>
> *Descentralización fiscal.* Trasladar responsabilidad fiscal a los gobiernos locales. (Giraldo, 2009, p. 63)

Es importante mencionar que con estas medidas se suaviza de alguna manera lo referente al ajuste económico y genera algunas condiciones de cambio en el ámbito social; también se reconoce que no se han mejorado las condiciones de pobreza por falta de unas instituciones fuertes que permitan desarrollar de manera eficiente y eficaz las políticas antes mencionadas. Una vez se avance en el fortalecimiento de estas, se despeja el camino hacia un crecimiento sostenido de la economía y la búsqueda del desarrollo de la región.

Con la implementación de las anteriores medidas de política económica, se dio un cambio sustancial respecto a las políticas de sustitución de importaciones que se estaban desarrollando en la región y que marcaron el rumbo de las economías latinoamericanas durante varias décadas del siglo pasado. (ver Tabla 1).

Tabla 1

Comparativo: sustitución de importaciones y Consenso de Washington

CEPAL (Sustitución de importaciones)	CONSENSO DE WASHINGTON (Apertura económica)
Fiscal financiera	**Fiscal financiera**
Gobierno financia parcialmente su déficit con crédito del banco central (emisión monetaria). Lo que significa que la política monetaria está subordinada a la política fiscal	Gobierno financia su déficit contratando deuda en el mercado de capitales. Lo que significa que la política monetaria es independiente de la política fiscal
Seguridad social en cabeza del Estado	Seguridad social dependiente de la intermediación financiera privada
Control de cambios	Mercado libre de divisas
Sistema financiero regulado	Desregulación financiera
Control a la inversión extranjera	Libre Inversión extranjera
Cambios institucionales	**Cambios institucionales**
Banco central controlado por el poder político	Banco central autónomo e independiente del gobierno
El gobierno nacional asume, además de defensa y justicia, gastos sociales, infraestructura básica y fomento económico	El gobierno nacional se concentra en defensa, justicia y en programas asistencialistas
Centralismo	Descentralización política y fiscal
Agencias descentralizadas se financian con transferencias gubernamentales	Agencias descentralizadas se financian con la venta de servicios
Estatización	Privatización
Políticas públicas	**Políticas públicas**
Manejo fiscal en función de la reactivación económica	Manejo fiscal en función del ajuste económico
Subsidios a la oferta	Subsidios a la demanda
Estructura tributaria directa: impuestos sobre renta y patrimonio	Estructura tributaria indirecta: impuesto sobre consumo
Proteccionismo	Apertura comercial
Garantismo Laboral	Flexibilización laboral

Nota. La tabla muestra un comparativo entre el modelo de sustitución de importaciones (intervencionismo) y el Consenso de Washington (libre mercado). Adaptado de "La sustitución de importaciones y el Consenso de Washington" [sesión del curso]: *Economía de lo público* por C. Giraldo, 2010, 30 de octubre, Maestría en Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá, Colombia. Apuntes de clase tomados por el autor.

Al romperse el esquema de sustitución de importaciones, las estrategias de política económica señaladas en el Consenso de Washington marcaron el rumbo de las economías de los países latinoamericanos. De esta manera, el centro de atención de los gobiernos es el tema económico, por lo que la mayoría de los países implementaron una serie de medidas para ajustar sus economías y alcanzar así los tan anhelados equilibrios macroeconómicos.

Las fórmulas del ajuste se dan principalmente en la parte fiscal, lo que implica un aumento en los impuestos y en las tarifas de servicios públicos, así como un recorte en los gastos de inversión. Tales reformas obedecen a las presiones del capital financiero internacional. A través de mecanismos como el riesgo país o las firmas calificadoras de riesgo, los sectores económicos impulsan a los países emergentes a seguir una serie de recetas impuestas por los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial o Banco Interamericano de Desarrollo) para tener acceso a los mercados financieros y financiar los gastos que demandan sus crecientes necesidades sociales. Las estrategias elaboradas por el Consenso de Washington en los niveles 2 y 3, relacionadas con los temas fiscales, descentralización y presupuesto, tanto de la primera como de la segunda generación, se contrastan para Colombia en el capítulo quinto y sexto de este documento.

2

Hacienda Pública

Objeto de la hacienda pública

La hacienda pública no se puede estudiar de manera aislada; de hecho, se encuentra vinculada con la economía pública y con las finanzas públicas. La primera se refiere a la manera como los recursos escasos se priorizan para satisfacer los bienes de interés colectivo, y la segunda estudia esencialmente la forma como se suministran los recursos demandados por el interés colectivo. Por su parte, la hacienda pública es definida como la disciplina que analiza los objetivos buscados por el sector público a través de los ingresos y los gastos presupuestales, lo que permite establecer que el objeto de la hacienda pública es el estudio del sector público como receptor de recursos fiscales e inversor de los mismos (Colm, citado en Restrepo, 2008b).

De esta manera y dada la complejidad de los temas que maneja el sector público, se hace necesario que los mecanismos de financiación y de inversión de los recursos públicos sean estudiados a partir de saberes multidisciplinarios.

Propósitos de la hacienda pública

Identificado el objeto central de la hacienda pública, es decir, el estudio de los propósitos dirigidos a desarrollar al sector público cuando este actúa como recaudador o como inversor de recursos presupuestales, pasamos a identificar y definir estos propósitos de acuerdo con la clasificación realizada por

Musgrave (1959, citado en Restrepo, 2008b): suministro de bienes colectivos, función redistributiva, función estabilizadora y desarrollo económico.

Suministro de bienes colectivos

Una de las funciones fundamentales del Estado, sea un Estado interventor o regulador, es dotar a la comunidad de ciertos bienes colectivos; para esto debe orientar su gasto hacia determinados sectores y desarrollar programas y proyectos establecidos por las autoridades gubernamentales.

Los instrumentos normales del mercado no son idóneos para generar eficientemente los bienes colectivos, como en los casos de las economías de escala y las externalidades. En las economías de escala los proyectos de grandes magnitudes solo se puedan realizar a través de un monopolio, en este caso, el monopolio estatal; por ejemplo, grandes obras de infraestructura que solo se pueden financiar con recursos públicos. Las externalidades tienen que ver con los beneficios colectivos recibidos por una acción pública, que vienen siendo mayores a los prestados por los particulares (las campañas preventivas en salud, por ejemplo).

Los bienes colectivos pueden ser suministrados directamente por el Estado o por particulares, cuando se contrata su provisión con agentes no estatales. Lo importante aquí es señalar que lo que caracteriza un bien público no es quien lo suministra, sino la independencia que se tenga del mercado.

Se distinguen dos tipos de bienes colectivos: las necesidades sociales y los bienes meritorios. Las necesidades sociales representan el conjunto de bienes y servicios que no pueden administrarse por los mecanismos normales del mercado. Sus características fundamentales son la indivisibilidad y la no exclusión. Se dice que los bienes son indivisibles cuando su uso o beneficio no puede ser distribuido en porciones precisas e individuales, es decir, son bienes colectivos. Entre estos bienes están, por ejemplo, la defensa nacional, el servicio de justicia, la construcción de un parque, entre otros.

La no exclusión implica que el consumo de un bien por un individuo no impide el consumo simultáneo del este bien por otro individuo. El consumo del bien es no rival. Con un bien colectivo la existencia de una externalidad es inevitable, ya que el bien es no excluible. La defensa nacional

sirve como ejemplo: el hecho que los habitantes de una localidad se beneficien de la defensa nacional no impide que otros ciudadanos de localidades vecinas reciban los mismos beneficios. Todos los ciudadanos reciben simultáneamente los beneficios del sistema de defensa. Por consiguiente, los beneficios son no rivales y no excluyentes.

Por su parte, los bienes meritorios son los que, así sean suministrados por el mercado directamente, su satisfacción se hace a través del presupuesto público. En estos bienes no operan los principios de indivisibilidad y no exclusión. Por ejemplo, en el suministro de becas a estudiantes: el proceso presupuestal puede incluir a unos estudiantes (por méritos académicos) y sacar a otros (por menores méritos académicos). En otros casos algunos bienes son no rivales, pero sí son excluyentes. Por ejemplo, una señal de televisión (que tiene las características de un bien público), cuyo consumo por parte de un usuario no impide que otro reciba la señal; sin embargo, el sistema de cable es capaz de excluir a todos aquellos que no paguen por el servicio.

Función redistributiva

Siguiendo con las distinciones hechas por Musgrave (1959, citado en Restrepo, 2008b), las formas de redistribución son:

Reparto personal de rentas. La hacienda pública disminuye el ingreso de unos segmentos de la población para reasignarlos a otros segmentos más pobres. Para lograr este cometido se utiliza la progresividad de algunos tributos, como el impuesto a la renta o el impuesto al patrimonio.

Reparto funcional de rentas. Las transferencias se dan según la actividad económica. Aquí se busca castigar algunas rentas y beneficiar otras; así, por ejemplo, se fijan beneficios tributarios para los ingresos provenientes del trabajo y se grava las rentas provenientes del capital.

Reparto sectorial o territorial. Redistribución de la renta nacional hacia las entidades territoriales. Para este reparto se utilizan los mecanismos de la descentralización fiscal; estos mecanismos permiten que los ingresos provenientes del recaudo nacional se transfieran a los presupuestos departamentales y municipales, principalmente a través de las transferencias inter-

gubernamentales y las regalías. El marco regulatorio frente a estos temas hace que el reparto sectorial sea de obligatorio cumplimiento.

Reparto entre agregados económicos. Esta forma de reparto se da de un agregado económico a otro agregado económico, y opera cuando se estimula, por ejemplo, la inversión (a través del ahorro) y se castiga el consumo (con altas tasas impositivas sobre el impuesto al valor agregado). Para este reparto se utilizan los instrumentos de política fiscal que sean acordes con los objetivos que se pretenden alcanzar.

Función estabilizadora

Esta función retoma el enfoque keynesiano, es decir, establece que el proceso de ajuste de una economía no es automático (postulado que contradice a los economistas clásicos). Así, entonces, el gobierno debe actuar cuando se presentan baches deflacionarios e inflacionarios. Para el primer caso, los instrumentos de la política fiscal deben buscar incrementar el gasto público para suplir el vacío dejado por la inversión privada. Para el segundo caso, los instrumentos deben apuntar a tomar recursos del sector privado a través de operaciones de crédito público, con la finalidad de generar un superávit fiscal.

Desarrollo económico

Los referentes sobre el desarrollo económico pasan por una extensa concepción teórica y conceptual. Estos van desde el criterio economicista y cuantitativo (calculado principalmente por el ingreso per cápita), seguido por el desarrollo sostenible o la preservación del medio ambiente, hasta la medición en términos cualitativos de nuevos elementos condicionantes del desarrollo, como las libertades, la cultura, el desarrollo humano y todo lo que representa el mejoramiento de la calidad de vida.

Sin establecer una única definición sobre desarrollo, lo que sería pretensioso, por cuanto involucra diversas concepciones ideológicas que inciden de una u otra manera en la implementación de las políticas públicas, sí es importante señalar que la hacienda pública contribuye al desarrollo económico a través de factores como la inversión pública, la creación de condiciones de equidad o la preservación de la estabilidad económica.

Ingresos fiscales

Los ingresos fiscales son el conjunto de rentas que recauda el Estado para financiar las actividades del sector público; así, por ejemplo, los impuestos, los derechos, las tasas, las multas, las contribuciones, etc. De todas las rentas, los impuestos constituyen la mayor parte de los recursos fiscales con los que el Estado financia sus gastos.

Evolución de los ingresos fiscales

El siguiente análisis de la evolución e historia de los ingresos fiscales en Colombia retoma tres etapas históricas: Colonia, República y siglo XX.

Estructura fiscal de la Colonia

El sistema tributario establecido por España a sus colonias era una combinación entre la fiscalidad española y las particularidades propias del derecho indiano. Según Ramírez (2011), sus características principales se fundamentaron en:

a. Estructura fiscal destinada a extraer el máximo de riqueza de sus colonias en América, diseñando impuestos que le rindieran al máximo sin importar que con ello se afectara el desarrollo económico.
b. Las colonias tuvieron un rendimiento fiscal neto de las colonias hacia la metrópoli, más alto en los comienzos del período colonial que al final del mismo.
c. La excesiva dispersión de los tributos y el alto costo de sus recaudos.
d. El peso de la tributación se puso fundamentalmente en los impuestos de tipo indirecto que entorpecían el comercio entre las colonias, y entre éstas y la metrópoli, y la poca importancia que se le dio a la tributación directa.
e. Carácter mixto de los impuestos (laico y eclesiásticos) que reflejan la relación Estado-Iglesia Católica. (pp. 70-71)

De acuerdo con las anteriores características, los tributos coloniales se clasificaron en impuestos directos o personales, impuestos indirectos y estancos o rentas del monopolio estatal.

Impuestos directos

Estos impuestos implicaban una relación de vasallaje; de manera que era obligatorio pagar al Estado o a un señor por el trabajo o la producción económica. Los impuestos directos se clasificaron en religiosos, bélicos y contribuciones personales.

De carácter religioso (medias anatas, mesada eclesiástica, espolios, vacantes mayores y subsidios eclesiásticos). Estos impuestos se imponían sobre los oficios eclesiásticos, sin importar su origen y con la obligación de contribuir a la Real Hacienda.

De carácter bélico (bula de cruzada y donativos graciosos). Tenían como propósito financiar las guerras de España, especialmente el conflicto contra los moros.

Contribuciones personales (tributo de indias). Este impuesto de origen feudal estuvo asociado en un primer momento a la encomienda y consistía en una cantidad fija cobrada a cada adulto indígena, es decir, era independiente de la riqueza del tributario. Calderón (citado en Restrepo, 2008b) identifica este tributo como «una contribución personal que los indios debían pagar al rey en reconocimiento del señorío, con tal carácter lo estableció Carlos V en 1523» (p. 93).

Impuestos indirectos

Los impuestos indirectos recaían sobre el consumo, una actividad industrial determinada o sobre el comercio, ya sea entre España y sus colonias o al interior de las mismas. Los impuestos indirectos en este periodo fueron:

De carácter religioso (diezmos). Impuesto establecido a favor de la Iglesia que correspondía regularmente al 10 % de la producción agrícola. Su propósito era financiar el mantenimiento del culto y de sus prelados en las tierras de América.

Sobre la explotación minera (quintos reales). Correspondía a la quinta parte de la explotación de los minerales preciosos en América que era enviada directamente al rey. Posteriormente se convirtió en el 20 % del total de la producción

Sobre la tierra (ventas de tierras realengas). Tributo establecido por el Papa Alejandro VI, en virtud de la bula del 4 de mayo de 1943, que otorgó a la corona de Castilla todas las tierras descubiertas en América. Su base estaba constituida por las tierras no concesionadas que fueron vendidas (Ramírez, 2011). Estos recursos fueron un ingreso importante para la Corona.

De comercio. a) Almojarifazgo: impuesto de origen árabe cobrado a las mercancías en los puertos, equivalente a lo que hoy llamamos impuesto de aduanas. Su tarifa varió con el correr de los años. En un comienzo el almojarifazgo de salida era del 2.5 % y el de llegada 5 %; posteriormente, se fijó en 5 % el de salida y 10 % el de entrada. Estas tarifas eran cobradas sobre su valor comercial, ya que en un principio se liquidó como un impuesto *ad valorem*, con base en la declaración juramentada que presentaban los comerciantes. La base de liquidación del almojarifazgo cambió con el tiempo, se convirtió en un impuesto específico que pasó a ser cobrado primero por el peso y después por el volumen de las mercaderías. b) Alcabala: tributo establecido sobre el comercio de los bienes muebles e inmuebles y semovientes. Su tarifa se fijó en el 2 % del valor de las transacciones en América y en el 10 % de las transacciones en España. c) Derecho sobre puertos y bodegas: impuestos cobrados a las embarcaciones por el derecho a utilizar los puertos y bodegas para el almacenamiento de las mercancías.

Los de carácter bélico. a) Avería: impuesto establecido con el propósito de financiar las flotas y armadas encargadas de proteger los galeones de los ataques de los piratas. Su tarifa se fijó como un porcentaje del impuesto de almojarifazgo. b) Armada de barlovento: tributo creado con destino al mantenimiento de la Armada de Barlovento, cuya finalidad fue proteger las flotas españolas de los ataques corsarios. Su tarifa era equivalente a un porcentaje del impuesto de alcabala.

De tránsito (pasos reales). Impuesto fijado por el uso de los caminos reales. Es equivalente a lo que hoy se conoce con el nombre de peajes.

Rentas estancadas. Conjunto de ingresos provenientes de las actividades industriales y comerciales realizadas por la Corona, que se derivaban del establecimiento de monopolios (Ramírez, 2011). Estas rentas surgieron como complemento de los otros tributos, habida cuenta de la disminución presentada en el recaudo de aquellos y por la presión fiscal que sobre la Corona española demandaba la guerra. Por tal motivo, las colonias deberían tener la capacidad de responder a dichos requerimientos para atender las presiones defensivas del reino. Así lo señala Phelan (citado en Restrepo, 2008b):

> España entendió que la posibilidad de mantener una economía sólida dependía fundamentalmente de poder aumentar la presión fiscal sobre las colonias, y desde luego, que estas tuvieran la capacidad de responder positivamente a esta presión. Era necesario que las colonias se enriquecieran, toda vez que "el objetivo central del programa de modernización defensiva de Carlos III era convertir los reinos de ultramar en verdaderas colonias que produjeran el máximo de ingresos para la metrópolis". (p. 102)

Para este efecto se estimuló la creación de las empresas de monopolio estatal, empresas que fueron establecidas por los monarcas borbones en el siglo XVIII. Las industrias más importantes de la época fueron las del tabaco, el aguardiente, el platino, la pólvora, el papel sellado y los juegos de suerte y azar.

Estructura fiscal de la República

La estructura fiscal de la República mantuvo las bases tributarias de la Colonia y conservó los monopolios fiscales sobre el tabaco, la sal, el aguardiente y los licores en general. En 1821, el Congreso de Cúcuta hizo algunas modificaciones importantes, como la supresión de la alcabala, el tributo de Indias, la venta de empleo, el monopolio de los naipes, entre otros tributos; igualmente, estableció un impuesto uniforme a todas las importaciones en una cuantía equivalente al 33 % y unificó los derechos de exportación.

La Real Hacienda se trasformó en la Secretaria de Hacienda, la que se encargó del diseño de la política fiscal y de la recaudación de los fiscos nacionales. En el ámbito regional y local se instituyeron secretarías con funciones similares.

La Ley 20 de 1850 o Ley de Descentralización de Rentas y Gastos dio un cambio radical en la tributación nacional y territorial. Con esta reforma la Nación les cedió a las provincias impuestos importantes, como el diezmo, el quinto (tributo a los metales y piedras preciosas), el impuesto al aguardiente o los peajes regionales. Igualmente, las provincias asumieron nuevas competencias, entre las que se encontraban el mantenimiento del culto religioso, el pago de la burocracia provincial (incluyendo los funcionarios judiciales), las vías regionales y la educación (Ramírez, 2011).

Estas medidas otorgaron autonomía a las provincias para recaudar y regular las rentas cedidas, lo que permitió su fortalecimiento fiscal. Algunas provincias eliminaron el diezmo; otras, redujeron la tarifa del quinto, y cerca de la mitad, abolieron el monopolio del aguardiente.

Los gobiernos radicales suprimieron la mayoría de los impuestos heredados de la corona española; con esto se inició un modelo fiscal de tributación directa. En este periodo, según Ramírez (2011), «se mantuvieron solo tres grandes impuestos, a saber: aduanas, las salinas y el papel sellado» (p. 77).

De esta manera, comienza una transformación fiscal que condujo al país a un esquema tributario más moderno y que dejó atrás medio siglo de tradición tributaria española.

Siglo XX. Hacia la tributación directa

La estructura tributaria de la Colonia se soportaba en impuestos ineficientes y regresivos, por lo que el gobierno republicano de inicios de siglo buscó una ordenación más equitativa y de carácter directo. Fue así como el Congreso Constituyente de Cúcuta estableció el primer impuesto a la renta (Ley 30 de 1821), que fijó una tarifa del 10 % anual sobre los ingresos provenientes de la tierra y el capital y del 3 % sobre los ingresos personales.

No obstante, esta y otras reformas, el impuesto de aduanas o impuesto indirecto fue el soporte tributario de las finanzas del Estado hasta inicios del siglo XX (representó el 79.6 % de los ingresos tributarios del país) (González y Calderón, 2002).

Esta alta concentración del ingreso tributario en una sola fuente causó una gran inestabilidad en la consecución de ingresos públicos y, por lo consi-

guiente, dificultades para atender las necesidades de la población. De manera que cualquier acontecimiento que afectara el flujo del comercio internacional afectaba ostensiblemente las finanzas públicas del país.

De ahí surge la necesidad de que el sistema tributario tuviera una estructura más sólida y basada en la creación de impuestos sobre la actividad interna y no sobre el comercio exterior (que hacía muy volátil el régimen impositivo). A su vez, se buscó avanzar hacia una tributación directa para que, como ya se explicó, el sistema fuera más equitativo.

Es así como se aprueban las reformas tributarias de 1918, 1928 y 1935; reformas que, bajo la influencia del economista Esteban Jaramillo[1] (1874-1947), implementaron el impuesto sobre la renta (Restrepo 2008b).

La reforma de 1918 (Ley 56 de 1918) tuvo una estructura típicamente cedular: tarifas diferenciales según el origen de las rentas; alícuotas que iban desde el 1 % al 3 %, y tratamientos diferenciales para los ingresos provenientes del trabajo, el capital y la industria.

La reforma de 1928 (Ley 64 de 1928) eliminó la estructura cedular y estableció una tarifa progresiva sobre la renta unificada, que iba desde el 1 % al 8 %.

La reforma de 1935 (Ley 78 de 1935) rediseñó el impuesto a la renta desde una perspectiva más moderna y buscó una mayor progresividad de este. Igualmente, estableció impuestos complementarios: impuesto al patrimonio y al exceso de utilidades.

Estas reformas permitieron que los impuestos directos (renta, patrimonio y exceso de utilidades), que en la década de los treinta eran el 7.6 % de los ingresos ordinarios del Gobierno, representaran en 1940 el 27.7 % de los ingresos ordinarios. De esta manera el país sentó las bases de una estructura tributaria directa (Restrepo, 2008b).

Así, en la década de los treinta se avanzó hacia una estructura tributaria más sólida, en el sentido de no depender solamente de los impuestos directos, en este caso el de aduanas, tal como lo menciona Jungito y Rincón (2004):

1. Economista y político colombiano, Ministro de Hacienda durante los períodos 1927-1929 y 1931-1934. A Jaramillo se le atribuye la creación del impuesto sobre la renta en el país.

> […] desde mediados de los treinta cuando se fortaleció el gravamen a la renta y se introdujeron los impuestos al patrimonio y al exceso de utilidades, la tributación directa adquirió igual importancia relativa que la indirecta. Aunque durante los años cincuenta la tributación indirecta perdió alguna importancia relativa, la introducción del impuesto de ventas a mediados de los sesenta y el impuesto al valor agregado aprobado a mediados de los ochenta, junto con la expansión de su base en las sucesivas reformas tributarias de los noventa, hizo que la tributación indirecta adquiriera de nuevo una importancia mayor y creciente. (p. 114)

Aunado a las anteriores medidas sobre la tributación indirecta, y como resultado de la misión Musgrave, se desmontó el impuesto complementario sobre el exceso de utilidades, y en 1970 se eliminó el impuesto al patrimonio como gravamen complementario al de la renta, por cuanto presentaba grandes disparidades en la carga tributaria entre los diversos tipos de sociedades y a su vez había llevado a tasas marginales muy elevadas.

De esta manera, y como resultado de la adopción de la tributación directa en Colombia los ingresos fiscales del país se volvieron menos dependientes de la tributación indirecta; tributación que afectó los primeros años del gobierno republicano y estimuló la crisis fiscal del Estado (Ramírez, 2011).

Clasificación de los ingresos fiscales

Los ingresos fiscales son el conjunto de rentas del Estado. Estos ingresos se clasifican en ordinarios y extraordinarios (Ramírez, 2011).

Ingresos ordinarios

Son los ingresos que entran con cierta regularidad al tesoro público, como las rentas de dominio público, los ingresos parafiscales, las tasas y los impuestos. La coactividad de estos ingresos es un elemento común e implica que todo ciudadano que se relacione con el hecho imponible está obligado a pagarlo.

A su vez, los ingresos ordinarios se clasifican presupuestalmente en recursos tributarios y no tributarios. Los tributarios incluyen el producto de todas las formas existentes de impuestos; los no tributarios, las tasas, las multas y las rentas de origen contractual.

Rentas de dominio público

Ingresos que provienen de las empresas industriales, comerciales y sociales del Estado, que por su rentabilidad comienzan a aportar una suma importante de recursos a la nación.

Estos ingresos son percibidos por la gestión industrial o comercial que genera el recurso patrimonial y están destinados a fines como la prestación de servicios domiciliarios, la comunicación, financieros y la compraventa de productos.

Tasas

Las tasas son remuneraciones que deben pagar los particulares por ciertos servicios que presta el Estado, por ejemplo: la correspondencia, la recolección de basuras, las licencias de conducción, las matrículas estudiantiles o las cuotas que pagan las empresas a las superintendencias por su vigilancia. Esas remuneraciones no tienen necesariamente que cubrir el costo total del servicio.

Se diferencia de las rentas de dominio público porque la tasa actúa en desarrollo de su condición estatal, por lo que exige una contraprestación pecuniaria por la prestación de un servicio y no en concurrencia con los particulares como productores de bienes y servicios. Igualmente, se diferencia de los impuestos porque en la tasa existe una contraprestación directa, mientras que en los impuestos no existe, pues son totalmente ajenos a la noción de contraprestación.

Contribuciones parafiscales

Pagos que hacen los usuarios de ciertos órganos públicos o mixtos para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma. Se trata de una combinación entre tasa e impuesto. Entre los ejemplos más representativos están las cotizaciones a seguridad social y salud.

Contribuciones especiales

Las contribuciones especiales se emplean en la financiación de las actividades de la administración destinadas a sufragar gastos de inversión, como la construcción de una obra pública o el establecimiento o ampliación de un servicio, en los que se identifica a los beneficiarios. En este caso, la inversión

se hace extensiva al conjunto de la colectividad (por ejemplo, la contribución de valorización).

Impuestos

Prestación pecuniaria exigida por vía de autoridad a título definitivo y sin contraprestación, cuyo propósito es atender las cargas públicas. Se les considera como los ingresos de mayor importancia dentro de la estructura fiscal de los Estados modernos, por cuanto su influencia sobre las políticas económicas y sociales es cada vez más importancia.

Los impuestos tienen un propósito no solo fiscal, es decir, como instrumento de financiamiento del gasto público, sino también como instrumento de manejo permanente de la política económica. Estos pueden gravar directamente los ingresos y la riqueza (impuestos directos) o gravar el consumo (impuestos indirectos).

Impuestos directos. Estos impuestos gravan la capacidad económica (la renta o el patrimonio) y recaen directamente sobre las personas naturales o jurídicas. Los impuestos directos se pagan en virtud de hechos fijos y constantes, como la persona, el patrimonio, la propiedad o la renta, y no pueden ser trasladados a otras personas.

Impuestos indirectos. Estos impuestos gravan el consumo de bienes y servicios, por lo que no afectan de manera directa los ingresos de los contribuyentes. Son creados por la ley y se transfieren con carácter obligatorio y sin contraprestación alguna. Se considera que tienen un carácter regresivo.

Ingresos extraordinarios

Rentas que ingresan de manera esporádica, extraordinaria o excepcional, como los préstamos de la banca extranjera o multilateral, las confiscaciones de bienes ilícitos, etc.

Según la ley orgánica del presupuesto (Decreto 111, 1996), estos se conocen como recursos de capital y están divididos en ocho fuentes tributarias.

Recursos del balance

Recursos generados en la vigencia fiscal anterior correspondiente a la ejecución anual del presupuesto, el cual se puede generar como resultado un

superávit o un déficit. El resultado que se produzca debe incluirse obligatoriamente en el presupuesto del año siguiente; de manera que, si se trata de un déficit, este debe ser saldado, y si se trata de un superávit, debe financiarse con apropiaciones del año siguiente.

Excedentes financieros de las entidades descentralizadas

Son una fuente importante de financiación del sector central, ya que el segundo nivel de la cobertura del Estatuto Orgánico fija «las metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta» (Decreto 111 de 1996, art 3). A su vez, el Estatuto determina la cuantía que forma parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, asignándole hasta el 80 % de los excedentes, previa aprobación del CONPES (Decreto 111, 1996, arts. 3, 16).

Recursos del crédito

Estos ingresos tienen como propósito adjudicar a las entidades estatales recursos, bienes o servicios con plazo para su pago, o están asociados a las operaciones en las que una entidad actúa como garante de obligaciones de pago o deudor solidario. Contempla operaciones como: contratación de empréstitos, emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, créditos de proveedores, garantías para respaldar obligaciones de pago a cargo de entidades del Estado, entre otras. Las operaciones de crédito pueden ser internas o externas.

Crédito externo. Son las operaciones de empréstito que de conformidad con las disposiciones cambiarias se celebran entre residentes y no residentes del territorio colombiano para ser pagadas en moneda extranjera.

Crédito interno. Son los contratos que se celebran entre residentes del territorio colombiano para ser pagaderos en moneda legal colombiana. Deben estar contratados y tener su respectiva resolución de endeudamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los recursos de crédito tienen vencimientos mayores a un año, lo que indica que deben contar con las apropiaciones respectivas. Si el recurso de

crédito tiene un plazo menor de un año pasa a ser un crédito de tesorería y no podrá financiar nuevo gasto público.

Los créditos de tesorería cumplen un papel importante para estabilizar los pagos. No financian nuevos gastos públicos, ya que deben ser pagados en la vigencia fiscal que se originaron.

Rendimientos de operaciones financieras

Ingresos provenientes de los rendimientos producto de la colocación de recursos del fisco nacional en las instituciones financieras. «En el presupuesto de rentas y recursos de capital se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los establecimientos públicos» (Decreto 111, 1996, art. 34).

Donaciones

Son recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsable que llegan al tesoro público por voluntad libre y sin contraprestación. Se incorporan al presupuesto de rentas mediante decreto, para lo cual se requiere una certificación previa de la entidad receptora. La ejecución debe ceñirse a lo estipulado en el convenio y no debe desviarse hacia otros fines.

Diferencial cambiario

Renta generada por la monetización de los créditos externos y por las inversiones en moneda extranjera; efecto contable que puede producir expansión monetaria cuando el gobierno hace uso de las ganancias contables resultantes de las valorizaciones.

Confiscaciones

Ingresos provenientes de la extinción de dominio de bienes que fueron adquiridos por actividades ilegales (el narcotráfico, por ejemplo).

Recuperación de cartera

Ingresos del Estado que fueron causados en su momento y que no fueron recaudados oportunamente.

Composición de los ingresos por los diferentes niveles de gobierno

Descrita la clasificación de los ingresos y explicado en que consiste cada uno de ellos, los datos se organizan de forma jerárquica, tal como se muestra a continuación:

Tabla 2

Composición de los ingresos del Gobierno Nacional

INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL
INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN
INGRESOS TRIBUTARIOS
Renta
Cuotas
Retención
IVA interno
IVA externo
Gravamen arancelario
Sobretasa a la Importaciones CIF
Imp. Nacional a los Combustibles
Consumo
CREE
Sobretasa a la Gasolina y ACPM
Gravamen movimientos financieros
Resto
Timbre
Contribución para la Democracia (Patrimonio)
INGRESOS NO TRIBUTARIOS
Contribución de Hidrocarburos
Concesiones
Telefonía celular
Concesiones portuarias y otros
Resto
RECURSOS DE CAPITAL
Rendimientos Financieros Totales
Excedentes Financieros
Ecopetrol
Telecom
Isa e Isagen
Bancoldex
Establecimientos públicos
Resto de empresas

Continúa tabla...

RECURSOS DE CAPITAL
Recuperación de cartera diferente SPNF
Otros recursos
Reintegros y recursos no apropiados
Resto
RENTAS PARAFISCALES
FONDOS ESPECIALES

Nota. En la tabla se señala la composición de los ingresos por cada nivel de gobierno. Tomado de "Balance Gobierno Nacional Central (1994-2019)" por Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda), 2020a (https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral). En domino público.

La estructura de los ingresos del Gobierno Nacional Central (ver Tabla 2), según el recaudo de la vigencia 2019 señala que el 87.2 % corresponde a ingresos corrientes, el 11.9 % a recursos de capital y el 0.9 % a fondos especiales. Dentro de los tributarios se presenta una alta concentración en los impuestos de renta e IVA que sumados alcanzan el 87.1 %; el primero de ellos alcanzó el 45.4 % y el segundo el 41.7 %. El porcentaje restante equivalente al 12.9 % corresponde al recaudo de otros impuestos, entre los que se encuentran el gravamen a los movimientos financieros, el gravamen arancelario, el impuesto al consumo y a los combustibles.

Tabla 3

Composición de los ingresos de los gobiernos departamentales

INGRESOS DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL
INGRESOS CORRIENTES
INGRESOS TRIBUTARIOS
Vehículos automotores
Cerveza
Licores
Cigarrillos y tabaco
Registro y anotación
Sobretasa a la gasolina
Degüello de ganado mayor
Estampillas
Otros tibutarios

Continúa tabla...

INGRESOS NO TRIBUTARIOS
Tasas
Sanciones y multas
Contribuciones
Transferencias
Del nivel nacional (SGP)
Otras
Regalías
Otros no tributarios
RECURSOS DE CAPITAL
RECURSOS DEL BALANCE
Excedentes financieros
RECURSOS DEL CRÉDITO
RENDIMIENTOS FINANCIEROS
COFINANCIACIÓN
OTROS

Nota. En la tabla se muestran los criterios bajo los cuales se recolecta la información sobre las ejecuciones presupuestales a nivel departamental. Tomado de "Operaciones Efectivas de Caja. Ejecuciones presupuestales de cada municipio y cada departamento para el período 2000-2017" por Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019 (https://www.dnp.gov.co/progra mas/des a r rollo-territorial/Estudios-Territoriales/Informacion-Presupuestal/Ejecuciones-Presupuestales/Paginas/Operaciones%20Efectivas%20de%20Caja.aspx). En dominio público.

La estructura de ingresos de los gobiernos departamentales (ver Tabla 3), según el recaudo de la vigencia 2017, muestran que el 37.2 % corresponde a ingresos corrientes y el 62.8 % a recursos de capital. Dentro de los tributarios los impuestos provenientes del vicio suman el 53.9 %, distribuidos así: cerveza 28.3 %; licores 15.6 % y cigarrillos 10 %.

Se destaca igualmente el recaudo por registro y anotación que obtuvo el 14.2 %. Los otros impuestos alcanzaron el restante 31.9 %, sobresaliendo el recaudo por impuestos a vehículos automotores y la sobretasa a la gasolina.

Tabla 4

Composición de los ingresos de los gobiernos municipales

INGRESOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL
INGRESOS CORRIENTES
INGRESOS TRIBUTARIOS
Predial unificado
Industria y comercio
Delineación y construcción
Alumbrado público
Sobretasa ambiental
Avisos y tableros
Circulación y tránsito
Sobretasa bomberil
Espectaculos públicos
Degüello de ganado menor
Impuesto de ocupación de vías
Publicidad exterior visual
Otros tributarios
INGRESOS NO TRIBUTARIOS
Tasas
Sanciones y multas
Contribuciones
Transferencias
Del nivel nacional (SGP)
Otras
Regalías
Otros no tributarios
RECURSOS DE CAPITAL
RECURSOS DEL BALANCE
Excedentes financieros
RECURSOS DEL CRÉDITO
RENDIMIENTOS FINANCIEROS
COFINANCIACIÓN
OTROS

Nota. En la tabla se muestran los criterios bajo los cuales se recolecta la información sobre las ejecuciones presupuestales en todos los municipios. Tomado de "Ejecuciones presupuestales de cada municipio y cada departamento para el período 2000-2017" por Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019 (https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Informacion-Presupuestal/Ejecuciones-Presupuestales/Paginas/Operaciones%20Efectivas%20de%20Caja.aspx). En domino público.

Siguiendo la misma línea de los departamentos la estructura de los ingresos de los gobiernos municipales (ver Tabla 4), según el recaudo de la vigencia 2017, muestran que el 39.2 % corresponde a ingresos corrientes y el 60.8 % a recursos de capital. Dentro de los tributarios el 76.7 % se concentran en tres impuestos que son: el de industria y comercio con el 37.2 %, el predial con el 32.7 % y en menor proporción la sobretasa a la gasolina con el 6.8 %. El 23.3 % restante corresponde al recaudo de los otros impuestos entre los que se destacan el alumbrado público, avisos y tableros, estampillas y delineación y urbanismo.

Principios tributarios

Principios generalmente aceptados, cuyo fundamento está en la Constitución política, y que son primordiales para el buen desarrollo de la tributación.

Equidad

Según el principio de equidad tributaria (Constitución Política, 1991, art. 363), las cargas tributarias recaen en los contribuyentes en proporción a su capacidad de pago. Existen dos clases de equidad: equidad horizontal y equidad vertical. En la primera, los contribuyentes pagan iguales impuestos cuando son iguales sus niveles de renta; en la segunda, los contribuyentes pagan los impuestos según los diferentes niveles de renta. Para este principio, la equidad se da cuando las cargas tributarias están bien repartidas entre los contribuyentes.

Eficiencia

El principio de eficiencia (Constitución Política, 1991, art. 363) hace referencia a la economía de tiempo y recursos, así como a la simplificación de los procedimientos para alcanzar los objetivos trazados, es decir, recaudar con un costo mínimo y lograr la máxima eficiencia en la aplicación. Este principio busca que no se genere pérdidas de tiempo a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

El envío del formulario ya diligenciado por parte de la administración de impuestos al lugar de residencia del contribuyente o el pago del impuesto a través de los bancos comerciales o por medios electrónicos son

ejemplos de cómo se le facilita al ciudadano el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Para el Estado, la eficiencia implica que la administración de impuestos haga el mayor acercamiento posible a los ingresos corrientes tributarios presupuestados para la vigencia fiscal y que estos sean recaudados con un costo mínimo.

Progresividad

El principio de progresividad (Constitución Política, 1991, art. 363) implica que los tributos deben fundamentarse en hechos reveladores de la capacidad económica del sujeto, lo que significa que los contribuyentes deben ser gravados según su capacidad de pago, de tal manera que a una mayor capacidad contributiva le corresponde un mayor impuesto. Para que se cumpla el principio de progresividad es necesario considerar la riqueza del contribuyente, la que se expresa en la acumulación de bienes o en la capacidad de recibir ingresos netos y generar ahorro. Esta última se presenta según los niveles de renta del individuo, ya sea que la perciba en función de su ahorro o de su capacidad de percibirla (renta presuntiva).

Legalidad

Según los numerales 11 y 12 del artículo 150 de la Constitución Política, al Congreso le corresponde: «Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración [...] Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley»**.**

A su vez, el artículo 338 estipula que:

> En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.
>
> La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten

> o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

En síntesis, el principio de legalidad se refiere a que no existe un impuesto si no existe en la ley. No puede imponerse gravámenes sin representación. La legalidad se refiere a la aplicación de la ley y el derecho.

No retroactividad

Las leyes tributarias son de aplicación inmediata, empiezan a regir a partir de su promulgación, por lo que solo pueden regular hechos tributarios a partir de ese momento. Los impuestos no pueden tener vigencia sobre períodos anteriores a la misma ley que las creó. Al respecto, el artículo 338 estipula:

> Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

Economía

El Estado debe procurar el mínimo costo en la administración de los tributos, tanto a nivel del contribuyente, como a nivel del recaudo y control de los mismos. El principio de economía se refiere al menor gasto utilizado en el manejo de los tributos, incluyendo el control fiscal de los mismos.

Eficacia

La eficacia se cumple cuando el Estado logra cumplir (o, al menos, consigue acercarse) a los objetivos presupuestados en materia de imposición y recaudo de los tributos. Se refiere al grado de cumplimiento de las metas frente a los ingresos presupuestados.

Certeza

El principio de certeza se cumple cuando el contribuyente tiene un conocimiento claro de los elementos esenciales de la obligación tributaria. El contribuyente para poder cumplir la obligación debe tener certeza de todos los aspectos que se relacionan con ella.

Las leyes tributarias tienen que fijar expresamente los siguientes elementos:

Sujeto activo. El Estado en sus diferentes niveles: nacional, departamental y municipal.

Sujeto pasivo. Los contribuyentes obligados a pagar el tributo.

Hechos gravados. La norma debe ser clara sobre cuáles son los hechos gravados con el impuesto.

Bases. Montos que va a liquidar el impuesto.

Período. Período gravable.

Tarifas. En qué medida deberá tributar el contribuyente. Estas tarifas se expresan en porcentajes que aplicados a las bases dan por resultado el valor del impuesto.

La obligación tributaria no puede exigirse si falta uno de estos principios o alguno no es explícito. Según el principio de certeza, las leyes, ordenanzas o acuerdos que no fijen directamente los elementos mencionados serán susceptibles de no surtir efecto tributario.

Justicia

Según el artículo 95 de la Constitución, el ciudadano debe: «Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad» (num. 9). Esto significa que la ley debe buscar que las cargas tributarias sean justas, que no sean excesivas para los ciudadanos y que graven a cada uno según su capacidad contributiva; igualmente, debe exigir el cumplimiento de los compromisos tributarios a todos los contribuyentes obligados a pagar el tributo.

Igualdad

El principio de igualdad se relaciona con la justicia tributaria, es decir, los impuestos deben ser exigidos a los responsables en igualdad de circunstancias. El Estado velará por que las condiciones aquí referidas se cumplan.

Neutralidad

Los impuestos no pueden distorsionar la realidad económica. La creación o modificación de un impuesto no debe incidir en el mercado; así, por

ejemplo, alzar el impuesto al valor agregado para un bien específico no tiene que afectar al productor ni reducir la demanda de mismo. Este principio es difícil que se de en la práctica, por cuanto afectar el impuesto genera efectos en los diferentes actores del mercado.

Representación

El pueblo debe someterse a las leyes tributarias aprobadas por sus representantes, ya que se entiende que la sociedad debe obedecerlas porque fueron aprobadas por cada uno de los ciudadanos a través de su representante.

Comodidad

La administración tiene que generar facilidades para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones. Estas facilidades deben estar contenidas en la ley.

La buena fe

El principio constitucional de buena fe afirma que: «Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas» (art. 83).

En términos tributarios, la administración de impuestos debe presumir la buena fe de los contribuyentes cuando presentan su declaración de renta; por lo tanto, la autoridad tributaria no debe desconfiar de la veracidad de lo declarado.

El debido proceso

Este principio, consagrado en el artículo 29 de la Constitución, estipula:

> El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.
>
> Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.
>
> En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

> Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.
>
> Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

El debido proceso se hace extensivo a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, por lo que el Estado debe proteger y garantizar los derechos del contribuyente ante el fisco y el correspondiente debido proceso.

Algunos de los principios aquí señalados se pueden agrupar por su propio significado, mientras que otros se complementan de acuerdo con su finalidad; sin embargo, puede existir *trade offs* entre algunos de ellos, así como lo determinan Steiner y Soto (1999), quienes establecen que algunos objetivos se deben sacrificar para alcanzar otros.

> En la práctica quienes diseñan los sistemas tributarios tiene que reconocer que varios de ellos son inconsistentes entre sí. En tal sentido, en lugar de aspirar a contar con un sistema tributario ideal, se debe dar respuesta a interrogantes como el siguiente: ¿qué tanta equidad se está dispuesto a sacrificar en aras de obtener mayor neutralidad y simplicidad? (p. 9)

Gasto público

En el mundo contemporáneo el concepto del gasto público ha adquirido una creciente importancia, por cuanto cumple un papel decisivo en la actividad económica y en los temas fiscales del Estado. Su concepción se debe analizar a la luz de dos interpretaciones fundamentales: la ideología del mercado y las concepciones keynesianas. Veamos cada una de ellas.

Concepto del gasto público

El gasto público, entendido según la concepción del mercado, señala que la participación del Estado debe ser neutral, por lo tanto, no debe alterar el

papel asignador que tiene el mercado, ya que este no presenta anomalías en su funcionamiento y, por lo tanto, no es necesaria la participación estatal. La intervención del Estado debe ser interpretada como neutral en los procesos económicos, es decir, limitar su función a actividades que por su misma naturaleza no pueden ser desarrolladas por los particulares, por ejemplo: la defensa nacional, la administración de justicia, los asuntos de policía, la emisión de la moneda, las relaciones internacionales y, en especial, la satisfacción de necesidades esenciales como educación y salud.

Con el libre mercado se da un cambio en el manejo de los subsidios por parte del Estado; así, pasa de financiar la prestación de los servicios (oferta) a financiar a los usuarios que solicitan esos servicios (demanda). Las instituciones prestadoras de servicios competirán entre sí y sus recursos provendrán de la facturación por la venta de bienes y servicios. Al respecto, Giraldo (2009) señala:

> El autofinanciamiento de las instituciones mediante mecanismos de mercado aproxima la provisión de los bienes y servicios públicos a las condiciones de mercado, que es el objetivo buscado de acuerdo con el paradigma: las instituciones venden los servicios por un precio, el cual está determinado dentro de un mercado donde debe existir competencia, lo que las haría más eficientes y permitiría la libre elección de los usuarios. La lógica del mercado es lo que permite una asignación eficiente de los recursos públicos de acuerdo con los teoremas de la economía de bienestar. (p. 67)

Asimismo, el mismo autor describe la relación directa entre focalización y subsidios a la demanda:

> Los subsidios a la demanda significan dirigir los recursos directamente a los pobres y vulnerables, lo que quiere decir focalizar las ayudas en ellos, y no a través de las entidades públicas que proveen los bienes y servicios sociales; tales entidades deben financiarse vendiendo servicios, lo que implica autofinanciarse. Focalizar implica identificar el grupo población que deba ser objeto de un subsidio, y posteriormente dirigir el subsidio a satisfacer sus necesidades insatisfechas. De manera que focalización y subsidio a la demanda en este contexto parten de conceptos relacionados con los principios del mercado. Pero ello no quiere decir que no exista financiación estatal de bienes públicos, sino que esa financiación llega vía demanda y no vía oferta. Tales bienes deben ser suministrados a quienes son excluidos del mercado, quienes a la postre vienen a constituir a los pobres. (p. 68)

Los defensores del mercado señalan que cuando el subsidio es a la oferta, las instituciones prestadoras de servicios no hacen una utilización eficiente de los recursos públicos destinados para ese fin, ya que al no estar expuestas a la competencia y tener los recursos asegurados no se preocupan por la buena prestación del servicio. Estos aspectos son superados si las instituciones se someten a la competencia del mercado, lo que originaría un pacto Estado-sociedad que garantizaría una adecuada prestación del servicio en el marco de la eficiencia y eficacia de la gestión encomendada.

Por el otro lado, se encuentran las concepciones keynesianas sobre el gasto público, en las que se concibe que el Estado tiene un papel decisivo en la actividad económica: regula e interviene para corregir las fallas que se presenten en los mercados. De esta manera, el tema del gasto público adquiere relevancia en la reactivación de la actividad económica, pues al dirigirse al fomento de las capacidades productivas y a la infraestructura, supone un mayor efecto multiplicador, el cual dinamiza la demanda agregada y genera las condiciones necesarias para el crecimiento económico.

A partir de los aportes de Keynes, el concepto de gasto público se ha transformado radicalmente. Restrepo (2008b) describe las razones que sustentan esta afirmación:

> Ya hay clara aceptación en el mundo académico de que el gasto público no es neutral, sino que puede ser, y de hecho es, un factor de extrema importancia dentro del manejo de la economía y que por tanto el ideal del manejo hacendístico no es reducir al mínimo posible, dentro de una supuesta neutralidad, el gasto público, sino el de manejarlo de acuerdo con la coyuntura y el énfasis económico que encada momento quiera dársele a este poderoso instrumento de dirección económica.
>
> Pero la importancia que se le asigna actualmente al gasto público no se reduce a la conciencia que sobre él existe como instrumento de manejo económico, sino también como elemento indispensable para asegurar una buena gestión fiscal. Hoy en día hay una conciencia creciente de que muchos problemas no son, al contrario de lo que se piensa a menudo, de carencia de recursos sino de mala asignación de los mismos. (p. 63)

Las concepciones sobre el gasto público descritas en este apartado cobran más o menos relevancia según el contexto histórico en el que se desarrollen. Así, por ejemplo, la teoría keynesiana ha sido objeto de críticas

por los defensores del libre mercado, quienes argumentan que por su aplicación se ha incrementado el déficit fiscal de los países. Esta crítica sirvió como fundamento para la formulación del conjunto de recetas políticas y estrategias de desarrollo propuestas por el Consenso de Washington (véase capítulo I).

Finalidad del gasto público

El gobierno, a través del gasto público provee una serie de bienes públicos a la comunidad, lo que le permite desarrollar los fines esenciales de las finanzas públicas tales como: la redistribución del ingreso, estabilización económica y formación del capital. Veamos en qué consiste cada uno de ellos.

La redistribución del ingreso se da cuando lo formulado en los planes de desarrollo, se ejecuta de acuerdo con los fines establecidos, lo que permite que las apropiaciones del presupuesto lleguen en los sectores más desfavorecidos. En este sentido, la Constitución Política de 1991 beneficia una modalidad de gasto público sobre los demás gastos: el gasto público social, el cual tendrá prioridad sobre los otros tipos de apropiaciones y será el eje de los diferentes planes de desarrollo que agrupan las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad. Así lo plantea la norma precitada:

> La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. (art. 350)

La estabilización económica y la formación de capital se relacionan con los instrumentos de política y la inversión de recursos públicos dirigida a sectores estratégicos. Al respecto, Restrepo (2008b) señala:

> De acuerdo con los postulados keynesianos, el gasto público que tiene un mayor factor de multiplicador es aquel que llega a sectores con una alta propensión a consumir, los cuáles, al recibir el ingreso, acrecientan la demanda agregada de la economía y por lo tanto incrementan el volumen de la renta. (p. 78)

La aplicación de la fórmula de Keynes confirmó la tesis planteada por el economista alemán Adolf Wagner. Wagner formuló en 1877 la ley de expansión de la actividad estatal (o ley de Wagner), que consistía en que el volumen del gasto público tiende a crecer a un ritmo mayor que el PIB.

> Fue en esta época cuando el intervencionismo estatal se acentuó en todo el mundo; cuando efectivamente el Estado comenzó a asumir funciones que no habían sido las suyas hasta entonces; y cuando los costos de ciertos servicios públicos asociados con el desarrollo (tales como la generación y transmisión de energía eléctrica, la construcción de carreteras, ferrocarriles y telecomunicaciones) resultaron sensiblemente mayores que el de servicios públicos elementales que en un principio había prestado el Estado (justicia, policía, servicio diplomático). Por eso la ley de Wagner se cumplió casi inexorablemente en el siglo que siguió a su formulación. (Restrepo, 2008b, p. 65)

Sin embargo, no es claro si la Ley de Wagner se sigue cumpliendo, debido a que la regulación de la actividad económica puede hacerse a través de medidas expansivas o contractivas. Así entonces, ante una contracción económica se incrementa el gasto público, de tal manera que se direccionan recursos a sectores que permiten dinamizar la economía. Lo contrario, ante baches inflacionarios, se disminuye el gasto público con el fin reducir la presión sobre los precios.

En síntesis, con la tesis keynesiana se redefinió el papel del Estado que pasó de ser un ente neutral, a cumplir un papel interventor en la economía; así entonces, a través del incremento del gasto público se direccionan recursos a sectores con alta propensión a consumir que permiten dinamizar la demanda agregada y para programas de bienestar social que cumplen con la finalidad de satisfacer las necesidades de interés general.

Con las políticas de privatización y de reingeniería planteada en las dependencias del Estado, muchas de las funciones estatales han sido transferidas a los particulares, que asumieron la administración de las actividades que desarrollaba el Estado en sus distintas entidades y buscaron dinamizar y volver más eficiente la prestación del servicio suministrado por el sector público.

Cualquiera que sea la tendencia del gasto público respecto a su concepción, es posible identificar la importancia que este tiene para el cumpli-

miento de los objetivos de las finanzas públicas, en cuanto tiene que ver con sostenimiento del aparato estatal y las inversiones necesarias para mejorar la calidad de vida de la población.

Clasificación del gasto público

De acuerdo con el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111, 1996), los gastos públicos se dividen en tres grandes rubros: gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda.

En desarrollo del principio presupuestal de la especialización, «según el cual las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas» (art. 18), se dispone que los recursos del presupuesto deben ejecutarse especificando las ramas de la administración y organismos que autorizan el gasto.

En este orden de ideas, el artículo 36 estipula que cada uno de los gastos se presentará clasificado en diferentes secciones: rama ejecutiva, rama legislativa, rama judicial, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Registraduría Nacional del Estado Civil (que incluye el Consejo Nacional Electoral) y Policía Nacional. Las secciones en el presupuesto de gastos de la rama ejecutiva dependen del número de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

Dentro de cada organismo o entidad pública, los gastos de funcionamiento se clasificarán en servicios personales, gastos generales, transferencias y gastos de operación. Por su parte, el servicio de la deuda se clasificará en deuda interna y deuda externa, y los gastos de inversión deberán contener los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión (POAI) y estar clasificados según lo determine el gobierno.

Una vez descrita la clasificación del gasto público en Colombia, de conformidad con lo preceptuado en la normatividad presupuestal vigente, se explica en que consiste cada uno de ellos.

Gastos de funcionamiento

Los gastos de funcionamiento son las apropiaciones que garantizan el normal funcionamiento de las actividades administrativas, técnicas y operativas del ente público. Este se divide en servicios personales, gastos generales y transferencias.

Es importante resaltar que el Estatuto Presupuestal determina que los proyectos de ley con los que se decretan gastos de funcionamiento «solo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno y a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del ministro del ramo, en forma conjunta» (Ley 179, 1994, art. 18).

Servicios personales

Aluden a los factores asociados a la nómina que configuran salario. En términos generales, los servicios personales contemplan los siguientes ítems: sueldos, auxilio de transporte, prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, indemnizaciones, remuneración de servicios técnicos, honorarios, bonificaciones, subsidios, entre otros. Estos rubros se calculan de acuerdo con lo dispuesto en las normas legales vigentes para estos temas.

Gastos generales

Estos gastos son las erogaciones que se relacionan con la adquisición de bienes y la prestación de servicios de carácter no personal necesarios para el funcionamiento de las entidades públicas. En términos generales, en este rubro se contemplan los siguientes ítems: arrendamientos, compra de equipo, materiales y suministros, dotación, mantenimiento, capacitación, servicios públicos, publicaciones, seguros, transporte, entre otros (Decreto 111, 1996).

Transferencias

Pagos efectuados por un ente público a otros niveles de gobierno y/o a particulares sin recibir contraprestación alguna en bienes y servicios. En este rubro se contemplan los siguientes ítems: ICBF, SENA, ESAP, cajas de compensación, cesantías, aportes a salud, pensiones, cuotas de auditaje, entre otros.

Gastos de inversión

Se refieren a las erogaciones destinadas a financiar la construcción y mantenimiento de obras que implican el incremento del patrimonio público. Asimismo, corresponden a los gastos destinados a mejorar la calidad de vida de la población: salud, educación, vivienda, agua potable, saneamiento básico, cultura, recreación y deporte, entre otros.

Los gastos de inversión se constituyen en el principal mecanismo de redistribución del ingreso y la riqueza, ya que a través de este medio se busca beneficiar a las personas más desfavorecidas de la población. El Estado asume la inversión que sea necesaria para generar las condiciones propicias para el desarrollo económico en todo el territorio nacional.

Los gastos de inversión deben estar detallados por programas, subprogramas y proyectos, entendiéndose por programas y subprogramas lo que el artículo 14 del Decreto 568 de 1996 establece:

> […] 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.

Los proyectos deben estar inscritos en el Banco Nacional de Programas y Proyectos, plataforma que permite evaluar técnica, social y económicamente los proyectos de inversión que van a favorecer a la población colombiana. De esta manera, en el POAI no se podrá incluir ningún proyecto que no esté inscrito en este banco. La plataforma es una herramienta importante para optimizar, racionalizar y controlar los recursos públicos destinados a la inversión.

En relación con la ejecución de los proyectos, Silva et ál. (2008) afirman:

> La correcta priorización y selección de los proyectos a ejecutar es crucial en cuanto una vez tomada la decisión de realizar un proyecto e iniciado este

> es necesario desarrollar todas las actividades previstas, porque no cumplir con las acciones programadas lleva a que no se obtengan los objetivos planteados con el proyecto, incurriendo en una mala utilización de recursos, que hubiesen podido ser asignados a otra alternativa con mejores resultados. Es necesario tener en cuenta que cada decisión de implementación de un proyecto implica el costo oportunidad de haber podido invertir los recursos en un mejor uso alternativo, por lo tanto, se debe procurar que la decisión sobre la utilización de recursos se ajuste a un proceso de valoración de las posibilidades, garantizando que la seleccionada es la alternativa que en la medida de lo posible genera mayor rentabilidad social, económica, y financiera. Sin desconocer que la decisión sobre que ejecutar es básicamente política, es vital comprender la urgencia de involucrar herramientas técnicas en los procesos de toma de decisión frente a las alternativas de inversión. (p. 107)

Servicio de la deuda

El servicio de la deuda son las erogaciones que tienen por objeto atender las obligaciones contractuales correspondientes a las operaciones de crédito público con vigencia mayor a un año. Comprende el pago de capital, intereses y comisiones, tanto de la deuda interna, como de la deuda externa.

La Ley 358 de 1997 y el Decreto reglamentario 696 de 1998 (normas que desarrollan el artículo 364 de la Constitución) buscaron minimizar los riesgos financieros del mercado crediticio y organizaron el sistema de endeudamiento de las entidades públicas. En esta normatividad se establece la capacidad de pago y los requisitos que deben cumplir las entidades territoriales para acceder a los recursos de crédito.

Composición del gasto de los gobiernos centrales

Descrita la clasificación del gasto público y explicado en que consiste cada uno de ellos, en la Tabla 5 se señala la composición del gasto de los gobiernos centrales, tomando en consideración el consolidado de las cuentas para todos los niveles de gobierno.

Tabla 5

Composición del gasto de los gobiernos centrales.

GASTOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Servicios personales
Gastos generales
Transferencias
GASTOS DE INVERSIÓN
Formación bruta de capital fijo
Resto de inversiones
SERVICIOS DE LA DEUDA
Pago de capital
Pago de intereses

Nota. En la tabla se muestran los criterios bajo los cuales se recolecta la información sobre los gastos de los gobiernos centrales de acuerdo con la legislación colombiana. Adaptado de "Decreto 111 de 1996, Cap. V, art. 36" por el Presidente de la República de Colombia, publicado originalmente en el Diario Oficial 42692 de enero 18 de 1996. (https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306). En domino público.

Es importante señalar, que las transferencias del Gobierno Nacional Central registran los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) dirigidos a las diferentes regiones del país, así como los recursos del Fondo de Compensación Educativa y el pago de pensiones. Así mismo, la Nación discrimina en el servicio de la deuda pública lo concerniente al costo por impuesto de endeudamiento externo. La composición del gasto de los gobiernos centrales departamentales y municipales guardan concordancia en su estructura.

Gasto público social

El gasto público social es la herramienta fiscal por la cual el Estado da prioridad, mediante normas constitucionales y legales, a los aspectos sociales y busca el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Aspectos normativos

El artículo 350 de la Constitución Política crea el gasto público social, figura que agrupa rubros presupuestales para dar atención y cubrir las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad. Este gasto tendrá prioridad sobre otros tipos de apropiaciones y se podrá expresar tanto en gastos de inversión, como en gastos de funcionamiento. Así, por ejemplo, si un médico presta servicios de salud en una entidad pública y ésta hace parte del gasto público social, el salario de este profesional es gasto público social.

Al respecto, la Constitución establece:

> La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.
>
> En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.
>
> El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 350)

Por su parte, el Decreto 111 de 1996, compilatorio de las leyes orgánicas, definió:

> Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión. (art. 41)

Asimismo, la norma estipula que el «El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior» (Decreto 111 de 1996, artículo 41, parágrafo). Las partidas destinadas al gasto público social deberán estar identificas en un anexo que se incluye en el presupuesto general de la nación.

A partir de este marco constitucional se han implementado varias reformas buscando mejorar la pertinencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público social. Así lo estipulan Escobar y Olivera (2013):

> En los noventas, el gasto se centró en cobertura en educación y seguridad social (i.e. salud y educación). Luego, para enfrentar la crisis económica de finales del siglo pasado, se implementó a principios de la década pasada la Red de Apoyo Social (RAS) con programas como Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción. La última reforma al gasto público social se hizo en el 2006 cuando se diseñaron los 5 pilares del Sistema de Protección Social, buscando articular la oferta de servicios, mejorar los mecanismos de focalización para priorizar intervenciones hacia los más necesitados, y mejorar la posibilidad de integración con otros segmentos del mercado […]. A partir de esa reforma se creó la Red Juntos, llamada hoy Red Unidos. (p. 5)

En el documento CONPES 020/93 se expresa que el gasto público social cumple con dos condiciones: «1) se refiere a bienes y servicios en cuya distribución aplican los mecanismos de mercado y existe, por algún motivo, exclusión y rivalidad, y 2) tiene un efecto directo sobre el nivel de vida de los hogares» (CONPES, 1993). Este concepto excluye de alguna manera los demás gastos que tienen que ver con el suministro de bienes colectivos; aunque debe entenderse que el acceso a los bienes y servicios puede estar referido a limitaciones espaciales y no a la naturaleza misma del gasto: «Así las cosas, el gasto público social afecta el bienestar y la redistribución del ingreso y de la riqueza por la manera heterogénea de su asignación y por su proporcionalidad con la contribución fiscal» (Cardona, 2011, p. 2).

Clasificación del gasto público social

Respecto a la clasificación del gasto público social, por muchos años no se contó con un clasificador presupuestal, lo que dificultaba la identificación y el seguimiento del mismo. Desde su formulación presentó problemas con las metodologías que realizaban su contabilización, por lo que la información del gasto quedaba reducida a un catálogo de partidas que solamente le daban cumplimiento a la ley.

De acuerdo con lo anterior, era importante que se estandarizara una metodología que permitiera evaluar el cumplimiento del precepto constitucional que le otorga prioridad al gasto público social y facilitara el seguimiento a su asignación. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público adoptó a partir del 2000 la clasificación funcional establecida por el *Manual de Estadísticas y Finanzas* del Fondo Monetario Internacional, documento en el que cada rubro del gasto está relacionado con una función de gobierno. Desde el año 2002 se presenta sin interrupciones como un capítulo del anexo del mensaje presidencial que acompaña el proyecto de presupuesto general de la nación, que se radica en el Congreso de la República los diez primeros días del período legislativo.

Según la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda, la clasificación funcional del gasto público corresponde a:

> Los gastos clasificados de acuerdo a la finalidad y función a que se destinan en el presupuesto permiten determinar los objetivos generales de las políticas gubernamentales, mostrar la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, y medir la función social de las mismas como parte de la Administración Pública Nacional, brindando elementos adicionales que permiten un análisis más profundo del presupuesto y de la política de gasto público en general.
>
> La clasificación funcional del presupuesto permite concentrar los esfuerzos del gobierno en función de la obtención de resultados que sean prioritarios para la sociedad, a la vez que facilita y estimula la vigilancia de los ciudadanos sobre la toma de decisiones del gobierno. Así, la clasificación funcional es un instrumento de lectura del presupuesto que permite al Congreso y a la opinión pública el análisis y la evaluación desde una óptica diferente, enriqueciendo el debate y contribuyendo de manera constructiva a la definición de las políticas públicas. De este modo, la presentación de la distribución funcional del presupuesto se constituye en un elemento adicional de transparencia, que permite observar la materialización de los propósitos de gasto del gobierno, de acuerdo con las diferentes categorías en que se presentan agregadas las funciones y fines propuestos. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2008a, p. 3)

Sin embargo, respecto al mecanismo de la clasificación funcional surgen algunos cuestionamientos, como los señalados por Escobar y Olivera (2013):

> En la medida en que el Ministerio de Hacienda decide qué es gasto social, cada año incluye o excluye partidas del anexo de gasto social que envía al Congreso para cumplir con este mandato. En el proceso, no sólo no media una metodología explícita y conocida para definir qué es gasto público social, dándole plena discrecionalidad al Ministerio de Hacienda, sino que en las discusiones del presupuesto en el Congreso no hay debate político acerca de la integralidad del gasto público social. En los mensajes presidenciales que acompañan la presentación del presupuesto al Congreso, las menciones al gasto público social son meramente protocolarias. (p. 14)

Así mismo, es importante señalar que la contabilización del GPS se realiza sobre la programación del presupuesto y no sobre la ejecución de este, aspecto que no permite que se refleje la materialización de los propósitos de gasto del gobierno según las categorías presentadas en la clasificación funcional, a manera de anexo, al proyecto de Presupuesto General de la Nación. Deben por lo consiguiente, las entidades fiscales abocar esfuerzos para ajustar la contabilización del GPS a lo real, y no solo a lo presupuestado.

De acuerdo con el esquema determinado por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (versión septiembre de 2008), la clasificación del gasto público corresponde a doce cuentas diferentes, de las cuales el gasto público social abarca desde la seis a la once, descontando la comunicación por medios masivos de la nueve y servicio de bomberos de la once. Por lo anterior, las primeras cuentas solamente se enunciarán y las correspondientes al gasto público social se explican detalladamente según el esquema planteado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (ver anexo 1).

3

Presupuesto público

Aspectos normativos

Las bases normativas del régimen económico y de la hacienda pública, incluidas las presupuestales, se encuentran establecidas en las diferentes disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias. A continuación, se relacionan cada una de ellas.

Constitución Política

El tema de la referencia está considerado en los capítulos I, II, III, IV, V y VI del título XII de la Constitución Política de Colombia.

El capítulo I le otorga al Estado la dirección general de la economía dentro de un marco de sostenibilidad fiscal (arts. 332-338).

El capítulo II trata sobre los planes de desarrollo (art. 339, art. 344). Este capítulo fue reglamentado por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), que fortaleció la relación entre plan de desarrollo y el presupuesto general de la Nación e integró las decisiones de política pública con la gestión del presupuesto.

El capítulo III se refiere al presupuesto y señala los principales aspectos presupuestales (art. 345, art. 355). Lo dispuesto en el capítulo se reglamenta por medio de las leyes orgánicas.

El capítulo IV regula el tema de la distribución de recursos y de las competencias (arts. 356, art. 364). Además, impulsa la descentralización fiscal del país.

El capítulo V trata sobre la finalidad social del Estado y de los servicios públicos (arts. 365, art. 370).

El capítulo VI habla de las funciones de la banca Central (arts. 371, art. 373). Los capítulos del I al IV tienen que ver directamente con el presupuesto; los otros se mencionan como complemento de la hacienda pública. Las demás normas presupuestales se mencionan a continuación:

Legislación

Ley 38 de 1989

Esta ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. El Estatuto regula todo lo concerniente al sistema presupuestal; por consiguiente, las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en esta ley.

Ley 179 de 1994

Introduce algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989.

Ley 225 de 1995

Introduce algunas modificaciones a las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994.

Decreto 111 de 1996

Compila las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto: «La compilación que el gobierno decreta mediante el presente decreto será el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo dispone el artículo 24 de la Ley 225 de 1995» (Decreto 111, 1996, preámbulo).

Este estatuto «[…] regula la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social» (art. 2). Igualmente,

reglamenta lo correspondiente a las entidades territoriales y los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo y su coordinación con el plan nacional de desarrollo.

Decreto 115 de 1996

El Decreto 115 establece normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta dedicadas a actividades no financieras.

Decreto 568 de 1996

Reglamenta las leyes orgánicas 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 del Presupuesto General de la Nación, en lo concerniente al plan financiero, las vigencias futuras, la preparación y presentación del proyecto de presupuesto, la liquidación y ejecución del presupuesto, el PAC, las cuentas por pagar y las reservas.

Decreto 2260 de 1996

Introducen algunas modificaciones al Decreto 568 de 1996.

Ley 617 de 2000

Esta ley reforma:

> […] parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. (Ley 617, 2000, preámbulo)

La Ley 617 tiene como objetivo principal la viabilidad financiera de los entes territoriales, esto es, que sus gastos corrientes sean cubiertos con sus ingresos corrientes. Es así como la Ley dispone limitar ciertos rubros del gasto corriente, especialmente el gasto de funcionamiento, incluido el destinado a los concejos, las personerías y las contralorías municipales. Al aprobar

esta ley, el Congreso de la República advirtió que debería considerarse como parte de las normas orgánicas del presupuesto.

Ley 715 de 2001

El Acto Legislativo 01 de 2001, que reformó los artículos 356 y 357 de la Constitución, creó el Sistema General de Participaciones (SGP) para los departamentos, distritos y municipios. Dicha reforma constitucional se materializó en la Ley 715 de 2001. El SGP maneja todos los recursos que se van a transferir. Además, el SGP acabó con la diferencia que establecía el sistema anterior, en el que se de utilizaban unas transferencias para los departamentos (situado fiscal) y otras para los municipios (participación en los ICN).

Decreto 192 de 2001

Reglamentó parcialmente la Ley 617 de 2000 en lo que respecta a la categorización de los entes territoriales y las transferencias para los gastos de asambleas, concejos, contralorías y personerías.

Decreto 735 de 2001

Reglamentó parcialmente la Ley 617 de 2000 respecto a las transferencias para gastos de las asambleas, concejos, contralorías y personerías.

Decreto 828 de 2001

Corrige un error de transcripción en el Decreto 735 de 2001.

Ley 819 de 2003

Dicta normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal. Esta norma reglamenta todo lo concerniente al marco fiscal de mediano plazo, «el cual debe ser estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la ley anual de presupuesto» (Ley 819, 2003, art. 1). Este marco debe contener como mínimo: el plan financiero, el programa macroeconómico plurianual, las metas de superávit primario y el informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior.

Al aprobar esta ley, el Congreso de la República advirtió que debería considerarse como parte de las normas orgánicas del presupuesto.

Decreto 1240 de 2005

Reglamenta la Ley 179 de 1994 en lo que respecta al pago «de sentencias, acuerdos conciliatorios y/o soluciones amistosas proferidas o aprobadas por órganos internacionales de derechos humanos respecto de los créditos judiciales reconocidos internamente» (Decreto 1240, 2005, art. 1).

Decreto 3245 de 2005

Reglamenta tres leyes orgánicas del presupuesto general de la nación: 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995. El decreto ajusta mediante resolución el valor de las rentas constitutivas de los recursos de capital.

Decreto 4730 de 2005

Reglamenta las normas orgánicas del presupuesto relacionadas con el sistema presupuestal, el ciclo presupuestal, y el régimen presupuestal de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta sometidas al régimen de estas normas.

Ley 1176 de 2007

Mediante el Acto Legislativo 04 de 2007 se reformó transitoriamente los artículos 356 y 357 de Constitución. Esta reforma constitucional se materializó con la Ley 1176 de 2007, la cual mantuvo la misma estructura de la reforma de 2001 (el SGP). El período de vigencia de esta Ley expiró en 2016.

Decreto 1101 de 2007

Reglamenta el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, los artículos 1 y 91 de la Ley 715 de 2001 y dicta otras disposiciones.

Decreto 1957 de 2007

Reglamenta normas orgánicas del presupuesto. Este decreto modificó algunos artículos del Decreto 4730 de 2005 y dictó otras disposiciones en la materia.

Decreto 2844 de 2010

Reglamenta normas orgánicas de presupuesto y del plan nacional de desarrollo. Esta norma integró y articuló los sistemas de información en el Sistema Unificado de Inversión Pública y reglamentó el Banco Nacional de Programas y Proyectos y el Sistema de Información de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública.

Ley 1473 de 2011

La Ley 1473 de 2011 tiene por objeto: «expedir normas que garanticen la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas para que contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país» (art. 1), y establece que la regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo (art. 4).

Por afectar las leyes de presupuesto y del plan de desarrollo, los artículos 4, 7, 8, 9, 10 y 15 son considerados norma orgánica.

Decreto 4836 de 2011

Reglamenta normas orgánicas del presupuesto. Este decreto modificó los decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010 y dictó otras disposiciones en la materia.

Ley 1530 de 2012

Regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Los artículos 33, 34 y 60-98 son normas orgánicas de presupuesto.

Decreto 2674 de 2012

Reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). La norma determina el marco para la administración, implantación, operatividad, uso y aplicabilidad del SIIF.

Ley 1508 de 2012

Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones público-privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

Decreto 3035 de 2013

Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto.

Decreto 1068 de 2015

Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Decreto 412 de 2018

Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1068 de 2015.

Cobertura del estatuto presupuestal

El Estatuto Presupuestal determina los alcances de su propia cobertura desde dos niveles: a) Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional, y el presupuesto nacional; b) la fijación de metas financieras de todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado. La norma estipula específicamente (ver anexo 2).

Las metas financieras de todo el sector público deben ser fijadas de acuerdo con el plan financiero que establece todas las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación. Estas deben ser compatibles con el programa anual de caja (PAC) y las políticas cambiarías y monetaria del país.

Por otro lado, la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se reglamenta en el parágrafo 1 del artículo 16 de este estatuto. Allí se determina que estos organismos son de propiedad de la Nación y que al establecimiento público que haya generado dicho excedente se le puede asignar por lo menos el 20 % de este excedente. Por lo tanto, los excedentes financieros se constituyen en una fuente importante de financiación de la Nación (anualmente se incorporan al presupuesto de la vigencia).

El sistema presupuestal

A partir de la expedición de la Ley 38 de 1989 se quiso llevar el tema presupuestal a un marco más amplio y no seguir manejándolo como un hecho aislado, por lo que se lo concibió dentro de un «sistema presupuestal».

Así, el artículo 6 del Decreto 111 de 1996 establece que «el sistema presupuestal está constituido por el plan financiero, el plan operativo anual

de inversiones y el presupuesto anual de la Nación (Ley 38, 1989, art. 3; Ley 179, 1994, art. 55, inc. 5)».

La Ley 819 de 2003 incluyó al plan financiero como parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), junto con la fijación de metas de superávit fiscal y de sostenibilidad de la deuda.

El artículo 2 del Decreto 4730 de 2005 señala los objetivos del sistema presupuestal:

> *Objetivos y Conformación del Sistema Presupuestal*. Son objetivos del Sistema Presupuestal: El equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo; la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia.

El artículo 7 del Estatuto Orgánico de Presupuesto define al plan financiero como:

> Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo eje cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatible con el Programa Anual de Caja y las políticas cambiaría y monetaria (Ley 38/89, artículo 4o. Ley 179/94, artículo 55, inciso 5º). (Decreto 111, 1996, art. 7)

El Decreto 568 de 1996 en el artículo 2 reglamenta lo concerniente al plan financiero:

> El Plan financiero es un programa de ingresos y gastos de caja y sus posibilidades de financiamiento. El plan define las metas máximas de pagos a efectuarse durante el año que servirán de base para elaborar el Programa anual de caja-PAC.
>
> El Plan Financiero del sector público consolidado tiene como base las proyecciones efectivas de caja del Gobierno Nacional, de las entidades descentralizadas dedicadas a actividades no financieras del orden nacional, de las entidades territoriales y sus descentralizadas y de las cuentas sectoriales que por su magnitud ameriten ser incluidas en éste.
>
> El plan deberá ser aprobado antes de la presentación del Presupuesto General de la Nación al Congreso y su revisión definitiva se hará antes del 10 de diciembre de cada año.

Respecto al Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), el artículo 8 del Decreto 111 de 1996 determina:

> El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes. (Ley 38, 1989, art. 5; Ley 179, 1994, art. 2)

El artículo 9 estipula que «[…] no podrá ejecutarse ningún proyecto que no esté registrado en el Banco Nacional de Programas y Proyectos. Estos serán registrados y sistematizados en el Departamento Nacional de Planeación-DNP para su evaluación: social, técnica y económica».

Al respecto, el artículo 19 del Decreto 2844 de 2010 establece que:

> El Plan Operativo Anual de Inversiones se elaborará con base en la información de los proyectos de inversión que se hubieren registrado en el Banco Nacional de Programas y Proyectos a más tardar el 1° de junio del año anterior al que se está programando, atendiendo las disposiciones del presente decreto.

Por su parte, el artículo 10 del Estatuto Presupuestal (Decreto 111, 1996) prescribe que «La ley anual sobre el presupuesto general de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social (Ley 38, 1989, art. 6)».

El artículo 11 establece que el presupuesto general de la nación se compone de las siguientes partes:

a. 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.
b. El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la

Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

c. Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan. (Ley 38, 1989, art. 7; Ley 179, 1994, arts. 3, 16 y 71; Ley 225, 1995, art.1)

Los principios presupuestales

Los principios presupuestales se constituyen en la esencia misma del sistema presupuestal, por lo que establecen el marco de referencia sobre el cual se fundamenta el ciclo presupuestal en sus diferentes fases. El artículo 12 del Estatuto Presupuestal estipula los siguientes principios: «planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y sostenibilidad fiscal».

Las aplicaciones de los principios presupuestales son de obligatorio cumplimiento, ya que son determinantes para legitimar el proceso presupuestal. Así lo ratifica la Corte Constitucional en Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993:

> [...] los principios consagrados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto.

Los principios del sistema presupuestal están consagrados en los artículos 13 a 21 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El artículo 13 del Estatuto define el principio de planificación:

> *Planificación.* El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones. (Ley 38, 1989, art. 9; Ley 179, 1994, art. 5)

Este principio presupuestal pone de manifiesto que el presupuesto no es un ente aislado y que, por el contrario, hace parte de un marco agregado más amplio, que debe estar armonizado junto con los otros mecanismos de política económica y financiera para que la planificación del Estado tenga los efectos requeridos a corto y mediano plazo.

Es así como el presupuesto se armoniza con el plan de desarrollo a través de los presupuestos plurianuales de inversión, que recogen los principales programas y proyectos de inversión pública y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. De esta manera se compilan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo y las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo contenidas en la parte general del plan de desarrollo.

El artículo 14 se refiere al principio de anualidad:

> Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. (Ley 38, 1989, art. 10)

Al circunscribir la autorización del presupuesto al año fiscal se busca armonizar la gestión presupuestal con los demás aspectos públicos y privados del ámbito nacional. Sin embargo, se debe analizar el significado de la expresión «los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción». Aquí el artículo se refiere a relaciones contractuales donde su objeto se encuentra en ejecución y al término de la vigencia fiscal no se ha desarrollado en su totalidad. Bajo este entendido y dadas estas circunstancias, la vigencia fiscal definida del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año se podría prolongar más allá de esa fecha.

Los anteriores aspectos se enmarcan en una figura conocida como reservas presupuestales (temática que se abordará más adelante).

El artículo 15 describe el principio de universalidad:

> *Universalidad.* El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto. (Ley 38, 1989, art.11; Ley 179, 1994, art. 55, inc. 3; Ley 225, 1995, art. 22).

Este principio consiste en que todos los gastos deben figurar en el presupuesto respectivo; por consiguiente, ninguna entidad pública podrá ejecutar ningún recurso que no esté presupuestado. De esta manera se acaba con el manejo de fondos secretos o por fuera del presupuesto, como es el caso del pago de recompensas.

El artículo 16 del Decreto 111 de 1996 define el principio de unidad de caja:

> *Unidad de caja.* Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.
>
> Parágrafo 1. Los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional son de propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará por lo menos el 20 % al establecimiento público que haya generado dicho excedente. Se exceptúan de esta norma los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales.
>
> Parágrafo 2. Los rendimientos financieros de los establecimientos públicos provenientes de la inversión de los recursos originados en los aportes de la Nación deben ser consignados en la Dirección del Tesoro Nacional, en la fecha que indiquen los reglamentos de la presente ley.
>
> Exceptúense los obtenidos con los recursos recibidos por los órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico. (Ley 38, 1989, art. 12; Ley 179, 1994, art. 55, incs. 3, 8 y 18; Ley 225, 1995, art. 5)

Este principio estipula la utilización de un solo bolsillo para orientar el gasto hacia las áreas que el ordenador del gasto estime conveniente. Se exceptúan de esta regla las rentas con destinación específica, como los recursos de

las transferencias de la Nación, que se giran hacia los entes territoriales. Así, en los términos establecidos en la Ley 715 de 2001: «los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores» (art. 91).

El artículo 17 describe el principio de programación integral:

> *Programación integral.* Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.
>
> Parágrafo 1. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución. (Ley 38, 1989, art. 13)

Este principio señala la necesidad de presupuestar los gastos de funcionamiento paralelamente a los gastos de inversión, teniendo en cuenta las exigencias requeridas para la operación y puesta en marcha de los programas presupuestales. Esto sirve como mecanismo preventivo de responsabilidad civil extracontractual y administrativa en la ejecución de las obras públicas.

El artículo 18 se refiere al principio de especialización:

> *Especialización.* Las operaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas. (Ley 38, 1989, art. 14; Ley 179, 1994, art. 55, inc. 3)

Este principio se constituye en eje fundamental para el control del gasto público. A través de este mecanismo se garantiza que los recursos apropiados no sean desviados a ningún otro fin. Las autorizaciones del gasto deben guardar congruencia con el uso que se les dé y, a su vez, con la naturaleza y funciones del ente público.

El artículo 19 define el principio de inembargabilidad:

> *Inembargabilidad.* Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

> No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.
>
> Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política.
>
> Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta. (Ley 38, 1989, art. 16; Ley 179, 1994, art. 6, art. 55, inc. 3)

Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-354 del 4 de agosto de 1997. Al respecto, la Corte dictaminó:

> [...] bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto –en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos– y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

El principio de inembargabilidad fue reglamentado por el Decreto 1101 de 2007. Este decreto estipula: «Los recursos del Sistema General de Participaciones, por su destinación social constitucional, no pueden ser objeto de embargo» (art. 1).

El artículo 20 describe el principio de coherencia macroeconómica:

> *Coherencia macroeconómica.* El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República. (Ley 179, 1994, art. 7)

La coherencia macroeconómica se relaciona con el principio de planificación, por lo que el presupuesto debe estar armonizado con los otros mecanismos de la política económica y financiera del Estado.

El artículo 8 de la Ley 179 de 1994 (modificado por el artículo 7 de la Ley 1473 de julio 5 de 2011) define el principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal:

> *Sostenibilidad y estabilidad fiscal.* El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal.

La sostenibilidad y estabilidad fiscal remplazó el principio de homeostasis presupuestal, el cual se refería a que el crecimiento real del presupuesto de rentas debía guardar congruencia con el crecimiento de la economía para no generara desequilibrios macroeconómicos.

El término «homeostasis» fue tomado de la anatomía y se refiere al crecimiento unísono de las partes del cuerpo humano. En este caso significaba que el presupuesto no podía crecer por encima del crecimiento de la economía.

En síntesis, esta reforma se enmarca en el esquema de la sostenibilidad y regla fiscal. La reforma cambió la ejecución del gasto, que pasó de ser *procíclico* a ser *contracíclico*.

El ciclo presupuestal

Las fases del ciclo presupuestal, reglamentadas por el Decreto 4730 de 2005, remplazaron lo que se conocía hasta ese momento como las fases del proceso presupuestal. Aunque el nombre cambió, las dos acepciones guardan similitudes, llámese ciclo o proceso.

Según el artículo 5 del Decreto 4730 de 2005, el ciclo presupuestal comprende:

- Programación del proyecto de presupuesto.
- Presentación del proyecto al Congreso de la República.
- Estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso de la República.
- Liquidación del Presupuesto General de la Nación.

- Ejecución presupuestal.
- Modificaciones y autorizaciones al presupuesto.
- Seguimiento y evaluación.

Programación del proyecto de presupuesto

La programación presupuestal es responsabilidad directa del ministro de Hacienda. Esta comienza cuando las distintas entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación inician con la preparación de los anteproyectos que son consolidados por el Gobierno Nacional y presentados en el mes de abril al Congreso de la República. La formulación del presupuesto debe observar los siguientes aspectos legales (ver anexo 3).

Con la expedición de la Ley 1473 de 2011, por medio de la cual se establece una regla fiscal, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deben ceñirse a las proyecciones de ingresos y de financiación, y de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera, deben ser consistentes con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La preparación de las disposiciones generales del presupuesto la hace el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Igualmente, el Ministerio consolidará la información relacionada con el Presupuesto General de la Nación y prepara el texto del proyecto de ley que será presentado al Congreso de la República durante los primeros diez días del período legislativo.

Presentación del proyecto de presupuesto al Congreso de la República

El proyecto de presupuesto se presentará al Congreso para su aprobación en los términos descritos en el Estatuto Presupuestal (Decreto 111 de 1996) y los decretos reglamentarios 568 de 1996 y 4730 de 2005 de la siguiente manera (ver anexo 4).

Complementando los requerimientos anteriores, el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos debe ir acompañado de las disposiciones generales, que son las normas que tienden a asegurar la correcta ejecución del

presupuesto en el año fiscal correspondiente. La Ley de Apropiaciones, nombre que recibe el presupuesto de gastos, deberá identificar en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación.

Es importante mencionar que el artículo 347 de la Carta Política derogó el principio de equilibrio presupuestal, es decir, que el monto de las apropiaciones solicitadas no excediera el de los ingresos estimados. Así, en el artículo 54 del Decreto 111 de 1996 se reglamentó:

> Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados.
>
> En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados. (Ley 179, 1994, art. 24)

Asimismo, el artículo 55 determinó:

> Si el presupuesto fuese aprobado sin que se hubiese expedido el proyecto de ley sobre los recursos adicionales a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, el Gobierno suspenderá mediante decreto las apropiaciones que no cuenten con financiación, hasta tanto se produzca una decisión final del Congreso. (Ley 179, 1994, art. 30)

Lo que se desprende de esta reforma constitucional y su reglamentación posterior en el Estatuto Presupuestal es que el presupuesto se puede presentar desequilibrado (las apropiaciones solicitadas son mayores a los ingresos estimados), pero no se puede presentar desfinanciado. En este caso, las normas presupuestales deben crear los mecanismos que garanticen su cabal cumplimiento.

El proyecto de presupuesto es radicado por el ministro de Hacienda ante la Secretaría de la Cámara de Representantes, y con su presentación se inicia la etapa de estudio y aprobación del proyecto de ley en el Congreso de la República.

Estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso de la República

Una vez radicado el proyecto de presupuesto con toda su documentación, se le da traslado a las comisiones de asuntos económicos para que inicie el proceso bajo el marco normativo contenido en el Estatuto Presupuestal (ver anexo 5).

Es importante distinguir entre los casos especiales que se contemplan en los artículos 59 y 64 del Estatuto, que corresponden a la no aprobación del presupuesto por parte del Congreso en la fecha establecida y a la no presentación del proyecto por el Gobierno en el tiempo indicado.

Siendo figuras diferentes, ninguna culmina con el proceso de estudio y aprobación del proyecto como está estipulado en el ciclo presupuestal. La primera es atribuible al legislativo y se puede dar porque las comisiones permanentes o las plenarias lo nieguen o no lo aprueben a tiempo. La segunda, conocida como la figura de repetición, es atribuible al ejecutivo y traería como consecuencia contar con los mismos recursos de la vigencia anterior, lo que en la práctica se traduciría en tener menos recursos para darle continuidad a los programas y proyectos del Gobierno, e igualmente, menores recursos para atender el normal funcionamiento de las entidades a cargo del Presupuesto General de la Nación.

Finalmente, la ley de presupuesto se aprueba por secciones y a nivel de partidas globales de funcionamiento, servicio de la deuda pública y por programas y subprogramas (en el caso de la inversión).

Liquidación del presupuesto general de la Nación

Una vez aprobada la ley de presupuesto y sancionada por el Presidente de la República, le corresponde al Gobierno dictar el decreto de liquidación del presupuesto general de la nación en los siguientes términos (Decreto 111, 1996, art. 67):

> […] En la preparación de este decreto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Nacional-observará las siguientes pautas:

1. Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso.
2. Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso.
3. Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo. (Ley 38, 1989, art. 54; Ley 179, 1994, art. 31)

Ejecución presupuestal

La ejecución presupuestal se llevará a cabo de acuerdo con lo estipulado en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993) y en las demás disposiciones legales vigentes. Esta se compone de la ejecución activa (ingresos) y pasiva (gastos).

Ejecución presupuestal activa (ingresos)

Constituye el reconocimiento o recaudo de un hecho económico, así como el registro e informes respectivos que se derivan de este, los cuales debe contar con los actos administrativos correspondientes El recaudo de las rentas y recursos de capital está en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ministerio que velará por el adecuado recaudo de los recursos y su respectiva asignación. Así, el Decreto 111 de 1996 señala:

> Artículo 75. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuar el recaudo de las rentas y recursos de capital del Presupuesto General, por conducto de las oficinas de manejo de sus dependencias o de las entidades de derecho público o privado delegadas para el efecto; se exceptúan las rentas de que trata el artículo 22 de este Estatuto (corresponde al artículo 34 del presente Estatuto). (Ley 38,1989, art.61)

Ejecución presupuestal pasiva (gastos)

Las apropiaciones contenidas en los diferentes rubros presupuestales se entienden legalmente constituidas una vez se reciban los bienes y servicios que se han contratado, previo el cumplimiento de las formalidades legales correspondientes. Al respecto, el Decreto 1957 de 2007 establece:

> Artículo 1. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción

> de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.
>
> Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del CONFIS o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.
>
> Parágrafo. La disponibilidad presupuestal sobre la cual se amparen procesos de selección de contratistas podrá ajustarse, previo a la adjudicación y/o celebración del respectivo contrato. Para tal efecto, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán solicitar, previo a la adjudicación o celebración del respectivo contrato, la modificación de la disponibilidad presupuestal, esto es, la sustitución del Certificado de Disponibilidad Presupuestal por la autorización de vigencias futuras. (modificado por el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011)

Los compromisos presupuestales corresponden a los actos o contratos celebrados por las entidades públicas en cumplimiento de las funciones establecidas por ley, y en desarrollo del objeto de la apropiación presupuestal asignada.

Previo el cumplimiento de los requisitos señalados anteriormente, se procede hacer efectivo el proceso de ejecución de gastos a la luz de los siguientes preceptos:

El artículo 71 del Decreto 111 de 1996 estipula:

> Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.
>
> Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.
>
> En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS o por quien éste delegue, para compro-

> meter vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.
>
> Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la dirección general del presupuesto nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.
>
> Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones. (Ley 38, 1989, art. 86; Ley 179, 1994, art. 49)

La definición de certificado de disponibilidad presupuestal (CDP) está en el artículo 19 del Decreto 568 de 1996:

> [...] Es el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos. Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registro presupuestal. En consecuencia, los órganos deberán llevar un registro de éstos que permita determinar los saldos de apropiación disponible para expedir nuevas disponibilidades.

Por su parte, el registro presupuestal es definido por el artículo 20 del Decreto 568 de 1996:

> El registro presupuestal es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar.

La ejecución presupuestal de gastos se efectúa a través del programa anual mensualizado de caja (PAC), que es un instrumento de planificación financiera, mediante el cual se define el monto mensual de fondos disponible para a tender los pagos correspondientes. El Decreto 111 de 1996 reglamenta lo concerniente al PAC (ver anexo 6).

Es importante mencionar que, así como no se pueden contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes o en exceso de saldo disponible,

tampoco se pueden adquirir compromisos de pago por encima de los montos aprobados en el PAC.

Los otros aspectos sustanciales de la etapa de ejecución lo constituyen: a) régimen de apropiaciones, b) reservas presupuestales y c) cuentas por pagar. El primero de ellos se encuentra regulado en el artículo 89 del Estatuto presupuestal (ver anexo 7).

El segundo aspecto relacionado con las reservas presupuestales, en su concepción original, fueron diseñadas para amparar los compromisos legalmente constituidos por los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, y que al 31 de diciembre del año respectivo no se habían cumplido a cabalidad. Su pago se hacía con cargo al presupuesto de la vigencia donde se originó. Este aspecto a todas luces constituía un rezago presupuestal, por eso la Ley 819 de 2003 y el Decreto Nacional 4836 de 2011 introdujeron cambios muy importantes al tema, que han permitido de una u otra manera corregir esta falla de programación presupuestal (ver anexo 8).

Lo estipulado en las normas anteriores es interpretado equivocadamente como si se hubiese acabado con la figura de la reserva presupuestal; lo que realmente cambió fue la vigencia de la afectación presupuestal, puesto que la reserva se constituye (de manera excepcional) al final de cada período, pero ahora se incorpora al presupuesto del año siguiente, acabando así con el rezago presupuestal.

Por su parte las cuentas por pagar (antes llamadas reservas de caja) se refieren a las obligaciones que quedan pendientes de pago para la siguiente vigencia fiscal. Las cuentas por pagar se presentan en los casos en que el bien o servicio se ha recibido a satisfacción el 31 de diciembre del año respectivo, o cuando en desarrollo de un contrato se han pactado anticipos y estos no fueron cancelados. Estos aspectos se encuentran reglamentados en el artículo sexto del Decreto 1957 de 2007, modificatorio del Decreto 4730 de 2005 (ver anexo 9).

Modificaciones y autorizaciones al presupuesto

Las modificaciones y autorizaciones presupuestales permiten adecuar la asunción de obligaciones con cargo al presupuesto de la misma vigencia o varias. Veamos en qué consisten.

Modificaciones

Estas buscan ajustar el presupuesto a las condiciones cambiantes que se presentan durante el trascurso de una vigencia fiscal. Existen dos tipos de modificaciones presupuestales: las que no alteran los montos aprobados en el presupuesto y las que sí afectan los valores aprobados en el presupuesto. Dentro de las modificaciones que no afectan el monto global del presupuesto se encuentran los traslados presupuestales, que consisten en un juego de créditos y contracréditos en el que se disminuye el rubro que se contracredita y se aumenta el rubro que se acredita en la misma cuantía. Estas operaciones se pueden dar siempre y cuando no afecten el nivel de partidas globales de funcionamiento, servicio de la deuda pública, programas y subprogramas de inversión, dependiendo de cómo haya sido aprobado el presupuesto en la ley correspondiente.

De otro lado, están las adiciones y traslados presupuestales que modifican los montos aprobados por el Congreso, los cuales requieren necesariamente del trámite de una ley para cambiar las apropiaciones dadas, tal como lo señalan los decretos 111 de 1996 y 4730 de 2005 (ver anexo 10).

Asimismo, las atribuciones para modificar el presupuesto están dadas por los artículos 76 y 77 del Estatuto Presupuestal (ver anexo 11).

Autorizaciones

Dentro del grupo de autorizaciones más representativas están las vigencias futuras y los contratos interadministrativos. Las primeras son autorizaciones para asumir obligaciones que afectan presupuestos hacia futuro, y las segundas se presentan cuando los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación celebran contratos entre sí con cargo y afectan a sus presupuestos. Las vigencias futuras encuentran su sustento normativo en el artículo 23 del Estatuto Presupuestal (ver anexo12).

Las vigencias futuras pueden ser de dos tipos: ordinarias, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia fiscal en curso y el objeto del compromiso se ejecute en más de una vigencia fiscal; y excepcionales, cuando para llevar a cabo obras de infraestructura, defensa y seguridad, el CONFIS autoriza la asunción de compromisos que afecten vigencias futuras sin que exista apropiación presupuestal en el año en que se autorizan.

La Ley 819 de 2003 y el Decreto 4836 de 2011 reglamentan el tema de las vigencias futuras ordinarias y excepcionales a través de los siguientes artículos (ver anexo 13).

Posteriormente, el Decreto 2767 de 2012 reglamentó la Ley 1483 de 2011 en lo que respecta al cumplimiento de los requisitos para la declaración de importancia estratégica de los proyectos de inversión que requieran autorización de vigencias futuras y excedan el período de gobierno, y al contenido mínimo que deben observar los estudios técnicos que acompañan los proyectos de inversión que superan el período de gobierno correspondiente.

Como se observa, en este y otros procesos presupuestales es fundamental el papel del CONFIS, órgano rector de la política fiscal y coordinador del sistema presupuestal. Los artículos 25 y 26 del Decreto 111 de 1996 se refieren a su naturaleza, composición y funciones (ver anexo 14).

Por su parte, los contratos interadministrativos tienen su sustento normativo en la Ley 1365 de 2009 (ver anexo 15).

Los Contratos interadministrativos deben incluirse en las disposiciones generales que hacen parte de la Ley Anual de Presupuesto, así como en el decreto de liquidación expedido por el Gobierno Nacional.

Seguimiento y evaluación del presupuesto

La Constitución y la ley contemplaron los niveles de control sobre el presupuesto nacional que deben procurar la transparencia de las actuaciones de las entidades públicas: control político, control financiero y económico, control fiscal, control interno y control ciudadano.

Control político

El control político lo ejerce el Congreso de la República en desarrollo de las funciones que en materia presupuestal le otorga la Constitución y las leyes. Este control inicia cuando se recibe el proyecto de presupuesto en los diez primeros días de cada legislatura y se extiende hasta cuando la Cámara de Representantes aprueba el informe definitivo de la cuenta general del presupuesto y del tesoro que cada año presenta el Contralor General de la República (Decreto 111, 1996, art. 90, numeral D).

El Decreto 111 de 1996 en el artículo 90 señala los mecanismos específicos a través de los que el Congreso ejerce el control político:

> Artículo 90. Control político nacional. Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el Congreso de la República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:
>
> a. Citación de los Ministros del despacho a las sesiones plenarias o a las comisiones constitucionales;
>
> b. Citación de los jefes de Departamento Administrativo, a las comisiones constitucionales;
>
> c. Examen de los informes que el Presidente de la República, los Ministros del despacho y los jefes de Departamento Administrativo, presenten a consideración de las cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 12 del artículo 189 de la Constitución Política, y
>
> d. Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el fenecimiento definitivo de la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que presente el Contralor General de la República. (Ley 38, 1989, art. 76; Ley 179, 1994, art. 55, inc. 1)

Control financiero y económico

El control financiero lo ejerce la Dirección General del Presupuesto Nacional, junto con el Departamento Nacional de Planeación; organismos que deben adelantar la evaluación de los resultados financieros y económicos en el marco de la gestión pública.

Estos aspectos del control financiero están reglamentados por el Estatuto Orgánico de Presupuesto en los artículos 91 y 92:

> Artículo 91. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta deberán enviar al Departamento Nacional de Planeación y a la dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda la totalidad de los estados financieros definitivos con corte a 31 de diciembre del año anterior, a más tardar el 31 de marzo de cada año.
>
> El incumplimiento de esta disposición dará lugar a la imposición de multas semanales y sucesivas a los responsables, equivalentes a un salario mínimo legal, por parte de las superintendencias a cuyo cargo esté la vigi-

> lancia de la correspondiente entidad y, en su defecto, por la Procuraduría General de la Nación (L. 225/95, art. 4º).
>
> Artículo 92. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público-dirección general del presupuesto nacional, para realizar la programación y la ejecución presupuestal, efectuará el seguimiento financiero del presupuesto general de la Nación, del presupuesto de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras y del presupuesto de las entidades territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. El Departamento Nacional de Planeación evaluará la gestión y realizará el seguimiento de los proyectos de inversión pública, además, adelantará las funciones asignadas a este departamento en la Ley 60 de 1993. (Ley 38, 1989, art. 77; Ley 179, 1994, art. 40)

Control fiscal

La Contraloría General de la República lleva la contabilidad de la ejecución presupuestal (Constitución Política, 1991, art. 354) y ejerce la vigilancia fiscal de la ejecución del presupuesto sobre todos los sujetos presupuestales (Decreto 111, 1996, art. 95).

En este sentido, el artículo 267 de la Constitución establece que el control fiscal: «[es] una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación». Este artículo se reglamentó con la Ley 42 de 1993; norma que indica los pormenores de lo que debe entenderse por control fiscal y la manera cómo debe ejercerse.

La Contraloría, que realiza un control posterior y selectivo, puede pronunciarse en términos cuantitativos y cualitativos sobre el uso del gasto público. Para ello ejecuta dos tipos de control: micro y macro. Aplicando los principios de eficiencia, eficacia y economía, a nivel micro, este organismo busca establecer si la asignación de los recursos ha sido la más conveniente para maximizar los resultados, si se cumplió en el menor tiempo posible y guardó concordancia con los objetivos trazados e implicó una relación de costo-beneficio, respectivamente. A nivel macro, determina si la asignación global de los recursos es la más adecuada para cumplir con sus fines sociales.

Control interno

El control interno corresponde al establecido en las oficinas de control interno de cada entidad pública, conforme a la Ley 87 de 1993 y demás normas reglamentarias. Es responsabilidad de la Contraloría General de la República hacer la evaluación del control interno sobre la administración central y sus entidades descentralizadas.

El sector público cuenta con una herramienta importante para la implementación y desarrollo del sistema de control interno: el Modelo Estándar de Control Interno (MECI); este sistema lleva a la práctica los elementos de control requeridos para garantizar la protección de los recursos y el cumplimiento de los objetivos trazados por las entidades públicas.

Control ciudadano

El artículo 100 de la Ley 134 de 1993 estipula el mecanismo de las veedurías ciudadanas, con el fin de vigilar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos. A su vez, el artículo 15 de la Ley 850 de 2003 establece las siguientes funciones de las veedurías:

a. Vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y la ley se dé participación a la comunidad;
b. Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia.
c. Vigilar por que el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales.
d. Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial.
e. Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría.
f. Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos.

g. Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando.

h. Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría.

i. Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos.

4

Determinantes e instrumentos de la política fiscal y crisis financiera internacional

Determinantes de la política fiscal

La política fiscal se refiere a las medidas que toma el Gobierno para incidir, por medio de instrumentos como el gasto público o los impuestos, en el comportamiento de la demanda agregada y en la dinámica económica de un país.

Frente a los períodos contractivos de la economía, la doctrina keynesiana centra su análisis en la existencia de una demanda agregada (DA) insuficiente, que es responsable de que las empresas produzcan por debajo de su capacidad y generen un aumento en los niveles de desempleo. Esta teoría propone que el Estado asuma un papel dinámico en la economía, a través de una política fiscal expansiva que implique reducir los impuestos y estimular el gasto público.

La demanda agregada (DA) se refiere al volumen de producción que los agentes económicos están dispuestos a adquirir en un periodo determinado. Sus componentes son: consumo privado (C), inversión privada (I), gasto público (G) y exportaciones netas (X-M) (Blanco y Aznar, 2001).

$$DA = C + I + G + (X - M)$$

El consumo (C) es uno de los factores más importantes de la demanda agregada, debido a que al medir el consumo de los particulares en bienes y

servicios finales se está contemplando, a su vez, el ingreso disponible (Yd) y la riqueza real (A/P). El ingreso disponible surge de la resta del ingreso nacional (Y) y los impuestos[1] (T) «Yd = Y - T»; y la riqueza real corresponde al cociente de riqueza nominal de los sujetos en la economía (A) y el nivel general de precios (P).

La inversión (I) es el gasto planeado por las empresas en bienes de capital (maquinaria y equipo). El dinamismo de la inversión es afectado por la expectativa de los empresarios, que, al mismo tiempo, gira alrededor del nivel de la tasa de interés, y esta, alrededor del dinero disponible en circulación (oferta monetaria) y algunas variables exógenas.

El gasto público (G) se refiere a la compra de bienes y servicios por parte del Estado, lo que involucra desde la compra de lápices, hasta la construcción de puentes y carreteras. Es un componente fundamental de la demanda agregada y se constituye en materia de decisión política por parte de las autoridades fiscales.

Las exportaciones netas (X-M) corresponden a la diferencia entre el valor de las exportaciones y el valor de las importaciones; igualmente, están afectadas por los precios internos y externos (TC) de los productos tranzados en el comercio del país con el resto del mundo.

Instrumentos de la política fiscal

Una vez definidos los determinantes de la política fiscal, se explica a continuación cómo operan sus instrumentos en función de la demanda agregada, el ciclo económico y el presupuesto nacional.

Instrumentos de política fiscal en función de la demanda agregada

Los instrumentos de política fiscal que se utilizan en función de la demanda agregada actúan de dos maneras: como política fiscal expansiva o como política fiscal contractiva.

1. Con el término «impuestos» entiéndase de ahora en adelante «impuestos directos».

Como política fiscal expansiva

Aumento del gasto público (G) y/o disminución de los impuestos (T). Al aumentar el gasto público se incrementa la demanda agregada; incremento que es producto de la mayor inversión del gobierno y la consecuente generación de empleo, así como del efecto multiplicador ocasionado por el mismo gasto. Por su parte, una reducción en los impuestos hace que se incremente el ingreso disponible (Yd), por lo que los individuos tendrían más recursos para consumir y, por ende, la demanda agregada (DA) aumentaría.

Como política fiscal contractiva

Implica disminución del gasto público (G) y/o aumento de los impuestos (T). Al disminuir el gasto público, producto de la menor inversión del gobierno, se reduce la demanda agregada. Aumentar los impuestos hace que se disminuya el ingreso disponible (Yd), por lo que los individuos tendrían menos recursos para consumir y, por ende, la demanda agregada (DA) se reduciría también. La política fiscal contractiva actuaría en estados económicos inflacionarios, donde se hace necesario tomar medidas de control fiscal.

Instrumentos de política fiscal en función del ciclo económico

Los instrumentos de política fiscal en función del ciclo económico actúan según tres preceptos: política fiscal anticíclica o contracíclica, política fiscal procíclica y política fiscal acíclica.

Política fiscal anticíclica o contracíclica

Cuando las decisiones que toman las autoridades fiscales sobre la política fiscal son contrarias al ciclo económico; por ejemplo, una contracción del ciclo conllevaría a un aumento del gasto público (G) y/o una disminución de los impuestos (T), lo que haría que el ciclo cambiase de rumbo. En caso contrario, una expansión del ciclo con visos inflacionarios traería una disminución del gasto público (G) y/o un aumento de los impuestos (T).

Política fiscal procíclica

Cuando las decisiones que toman las autoridades fiscales sobre la política fiscal van en la misma dirección del ciclo económico; por ejemplo, una contracción del ciclo con una disminución del gasto público (G) y/o un aumento de los impuestos (T) llevan al ciclo en la misma dirección. En caso contrario, una expansión del ciclo acompañado de un aumento del gasto público (G) y/o una disminución de los impuestos (T) seguirían direccionando el ciclo por el mismo rumbo

Política fiscal acíclica

Cuando las decisiones que toman las autoridades fiscales sobre la política fiscal son neutras al ciclo económico; es decir cualquiera que sea la aplicación de los instrumentos, estos no influirán en el comportamiento del ciclo y este seguirá registrando la misma tendencia.

Es de anotar que la posibilidad de efectuar un gasto contracíclico permite acelerar e intensificar programas que propicien la contratación de mano de obra intensiva. Al respecto, Steiner (2009) afirma:

> […] en el campo fiscal es deseable contar con la posibilidad de hacer incrementos discrecionales en el gasto, particularmente en sectores intensivos de mano de obra, y preferiblemente en el desarrollo de acciones que, además de contrarrestar el ciclo, remuevan restricciones al crecimiento de largo plazo. Un candidato obvio es el gasto en infraestructura [...] como herramienta contracíclica. (p. 12)

Instrumentos de política fiscal en función del presupuesto nacional

Los instrumentos de política fiscal que están en función del presupuesto nacional son utilizados como medidas discrecionales o como estabilizadores automáticos.

Medidas discrecionales

Suponen la utilización deliberada de los instrumentos fiscales para afectar la fase del ciclo económico; esta afectación se hace a través de la modificación de los ingresos o los gastos que forman parte del presupuesto de la nación.

Las medidas deliberadas conllevan modificaciones presupuestales que requieren un *lobby* especial ante los organismos legislativos encargados de la aprobación de las leyes presupuestales, lo que, a su vez, puede retardar los efectos o mermar la efectividad de estas medidas.

Estabilizadores automáticos

Cambios en la política fiscal que afectan la demanda agregada a través de recursos que forman parte de los ingresos o gastos del Estado y que aumentan o disminuyen en función del ciclo económico sin que medie una decisión de las autoridades encargadas del diseño de la política económica. También se puede definir como «cualquier mecanismo del sistema económico que reduce la intensidad de las recesiones y de las expansiones, sin que se produzca ningún cambio deliberado en la política fiscal» (Cuadrado et ál., 2010, p. 329). Ejemplos de estabilizadores automáticos son el sistema tributario o el seguro al desempleo.

El presupuesto, por su propia naturaleza, ejerce sobre la economía un efecto de estabilización automática, es decir, mantiene el nivel del gasto público cuando cae el recaudo de los impuestos en una vigencia determinada. De manera que las autoridades fiscales, según su real saber y entender, pueden decidir en qué momento actúan y qué tipo de instrumentos aplican en una determinada circunstancia económica.

Los multiplicadores

«La economía Keynesiana centra su análisis en la existencia de una demanda agregada insuficiente como responsable de que las empresas produzcan por debajo de su capacidad» (Blanco y Aznar, 2001, p. 186), bajo dos premisas: desempleo con deflación; por lo cual propone una mayor participación del Estado, que busque estimular la demanda, en lugar de dejar actuar solamente los mecanismos del mercado.

De esta manera, cuando se aplica una política fiscal expansiva dado por un aumento del gasto público (G) y/o una disminución de los impuestos directos (T), se ejerce un efecto multiplicador sobre la demanda agregada, el cual se representan a través del multiplicador del gasto público (MG) y el

multiplicador de los impuestos directos (MT), que a su vez dependen de la propensión marginal a consumir (PMC), que corresponde a la parte de una unidad adicional de renta que se destina al consumo. Los multiplicadores se representan de la siguiente manera:

$$\text{MG} = \frac{1}{1-PMC} \qquad \text{MT} = \frac{-PMC}{1-PMC}$$

Así por ejemplo un aumento de G de $15 billones o una disminución de T en los mismos $15billones, dada una PMC de 0.65, traería el siguiente efecto multiplicador en la demanda agregada:

$$\text{MG} = \frac{1}{1-0.65} = 2.86$$

Posteriormente se multiplica el incremento de G por MG arrojando el siguiente resultado:

$15 billones por 2.86 = $42.9 billones

$$\text{MT} = \frac{-0.65}{1-0.65} = -1.86$$

Posteriormente se multiplica la reducción de T por MT arrojando el siguiente resultado:

-$15 billones por -1.86 = $27.9 billones.

Como se observa, el efecto multiplicador de gasto público es mayor que el de los impuestos, por cuanto el incremento de G afecta directamente la demanda agregada, mientras que, al disminuir T, el incremento de la demanda pasa por la decisión de los individuos de aumentar el consumo.

Modelo IS-LM

Una vez explicado el efecto multiplicador, es importante describir la manera conjunta de representar las interacciones entre el sector real y nominal de la economía. Estas se dan a través del modelo IS-LM, el cual se sustenta en las ideas Keynesianas, pero fue desarrollado por John Hicks. En él se analiza la combinación de las tasas de interés y los niveles de ingreso en los cuales el

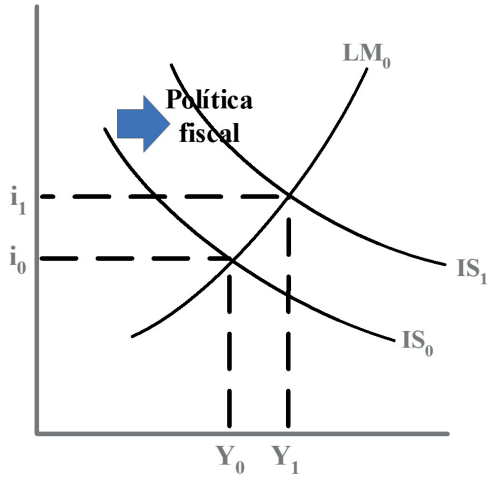
mercado del dinero (LM) y el mercado de bienes (IS) están en equilibrio. Es decir, cuando la cantidad de dinero deseada para fines de liquidez iguala la cantidad de dinero disponible y la combinación de tasas de interés se iguala con los niveles de ingreso, los dos mercados estarían en equilibrio.

> La interconexión entre el mercado de bienes y el mercado del dinero se presenta porque la tasa de interés también afecta la inversión, que es parte de la demanda agregada. Las tasas de interés más bajas ocasionan que los préstamos sean más baratos, y en consecuencia aumenta la inversión; las tasas de interés más altas disminuyen la inversión. Debido a que la inversión es parte de la demanda agregada, cualquier cambio en la inversión tiene un efecto múltiple en el ingreso. Debido a que la inversión es parte de la demanda agregada, cualquier cambio en la inversión tiene un efecto múltiple en el ingreso mediante el multiplicador. (Landreth y Colander, 2006, p. 466)

A continuación, en las Figuras 1, 2, 3 y 4 se muestra cómo son afectados conjuntamente los mercados real y nominal y se dan cambios en el equilibrio, cuando se aplican acciones de política fiscal y monetaria desarrolladas en un modelo IS-LM:

Figura 1

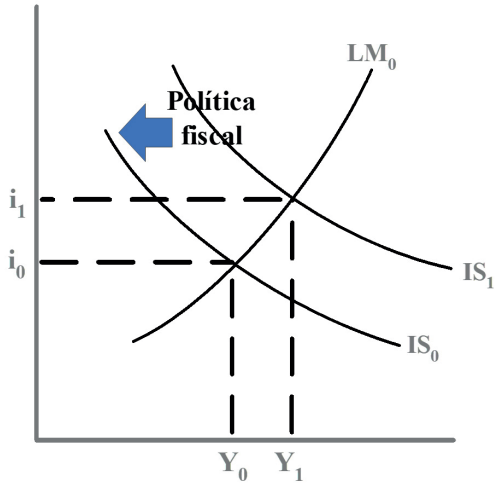
Modelo IS-LM política fiscal expansiva



Nota. La política fiscal expansionista desplaza la curva IS hacia la derecha (IS_0 a IS_1) aumentando el ingreso (Y_0 a Y_1) y las tasas de interés (i_0 a i_1).

Figura 2

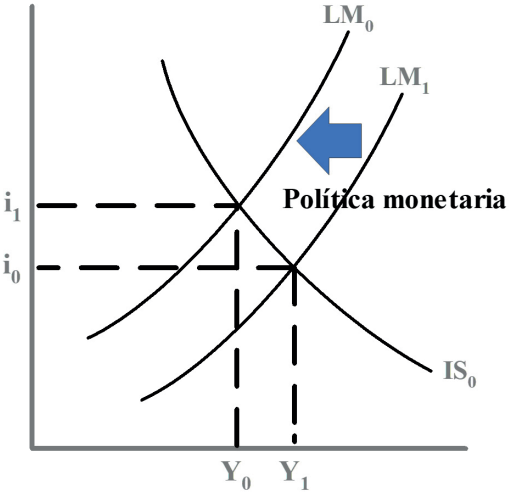
Modelo IS-LM política fiscal contractiva



Nota. La política fiscal contraccionista desplaza la curva IS hacia la izquierda (IS_1 a IS_0) disminuyendo el ingreso (Y_1 a Y_0) y las tasas de interés (i_1 a i_0)

Figura 3

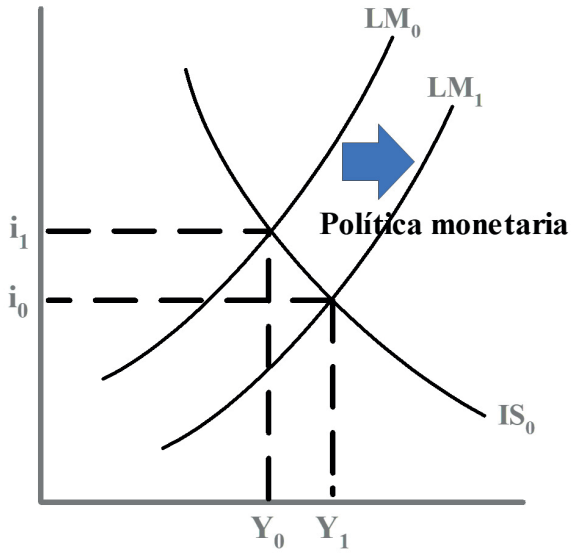
Modelo IS-LM política monetaria contractiva



Nota. La política monetaria contraccionista desplaza la curva LM hacia la izquierda (LM_1 a LM_0) disminuyendo el ingreso (Y_1 a Y_0) e incrementando las tasas de interés (i_0 a i_1).

Figura 4

Modelo IS-LM política monetaria expansiva



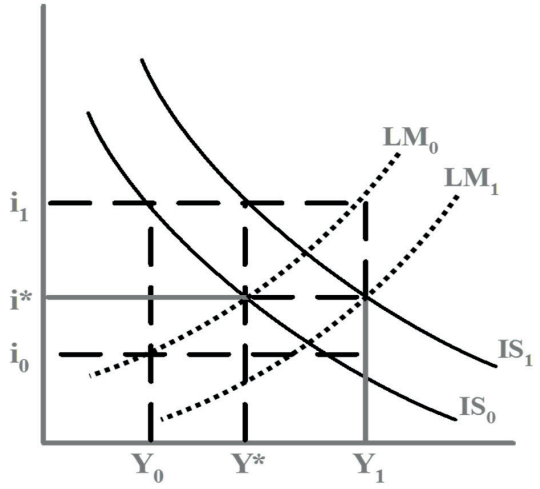
Nota. La política monetaria expansionista desplaza la curva LM hacia la derecha (LM_0 a LM_1) aumentando el ingreso (Y_0 a Y_1) y disminuyendo las tasas de interés (i_1 a i_0)

Gráficas adaptadas de "Fig. 16.5 Política monetaria y fiscal a y b" por H. Landreth y D. C. Colander, *Historia del pensamiento económico*, 2006 [Trad. de la 3ª ed. en ingl.], Compañía Editorial Continental, p. 466.

Igualmente, se puede presentar un efecto conjunto si el aumento del gasto público se financia con emisión monetaria, tal y como se aprecia en la Figura 5:

Si el gobierno decide aumentar el gasto público se produce un desplazamiento de la curva IS hacia la derecha (IS_0 a IS_1), pero como la política fiscal se financia con emisión de dinero hace que la curva LM se desplace igualmente hacia la derecha (LM_0 a LM_1) produciéndose un nuevo punto de equilibrio (Y_1, i*). La misma dinámica del modelo implica que la política fiscal no puede funcionar con independencia de la política monetaria, por lo que un efecto expansivo mayor a lo previsto puede afectar los precios derivado del incremento de las tasas de interés.

Figura 5
Modelo IS-LM. Efecto conjunto



Nota. Como se puede observar en el punto Y0 el nivel del ingreso y la oferta monetaria son bajos, mientras que la tasa de interés es alta, esto induce a un bajo nivel de inversión que resulta en un bajo nivel de producción; con una tasa de interés óptima (i*) se equilibran los mercados reales y monetarios y la producción alcanza un nivel óptimo. Adaptado de "Figura 12.6. Efectos de un déficit público (política fiscal expansiva) financiado —en todo o en parte— con creación de dinero." por Cuadrado et al, 2010, *Política económica. Elaboración, objetivos e instrumentos* (4ª ed.), McGraw-Hill, p. 343 y "Grafico 2.17 El modelo IS-ML" por Y. Márquez Aldana, 2008, *Economía de lo Público II*, ESAP, p. 50.

La política fiscal en Colombia y la crisis financiera internacional[2]

En este apartado se identifica el tipo de política fiscal que desarrolló el Gobierno nacional ante la crisis financiera internacional de 2008. En la primera parte se hace una descripción del panorama de la economía a mediados del 2008, señalando las problemáticas de ese momento: desaceleración económica, revaluación e inflación. Luego se describen las medidas de política fiscal implementadas por el Gobierno nacional, exponiendo los resultados económicos y fiscales obtenidos a partir de la ejecución de aquéllas.

2. Este apartado fue publicado por el autor en *Revista de Investigación,* con el título «Crisis financiera internacional y política fiscal anticíclica en Colombia» (García, 2012).

La economía nacional

El 20 de julio de 2008, antes de desatarse la crisis financiera internacional, el presidente Álvaro Uribe Vélez exponía en su discurso de instalación de las sesiones del Congreso de la República las dificultades por la que atravesaba la economía colombiana:

> Varias dificultades vivimos en la economía: la pérdida de valor del dólar, su impacto en la apreciación de nuestra moneda, el riesgo en las exportaciones, en la producción para consumo interno de bienes y servicios transables internacionalmente y en el empleo; la inflación internacional y doméstica de combustibles, insumos agropecuarios y alimentos, con incidencia en peligrosas expectativas alcistas; y, el mayor costo a la producción y al consumo derivado de superiores tasas de interés. (Palabras del presidente de la República en la instalación del Congreso, 20 de julio del 2008)

En ese momento, se entendió la crisis bajo tres aspectos fundamentales: desaceleración económica, revaluación e inflación. Analicemos ahora el comportamiento de estas variables.

Crecimiento económico

Según los análisis económicos, el comportamiento del PIB estaba situado por debajo del cinco por ciento durante los dos primeros trimestres del año (ver Tabla 6), por lo que se preveía que al final del año 2008 se situaría en niveles del 4.0 al 3.5.

Tabla 6

Tasas de crecimiento trimestral PIB 2008 base 2005

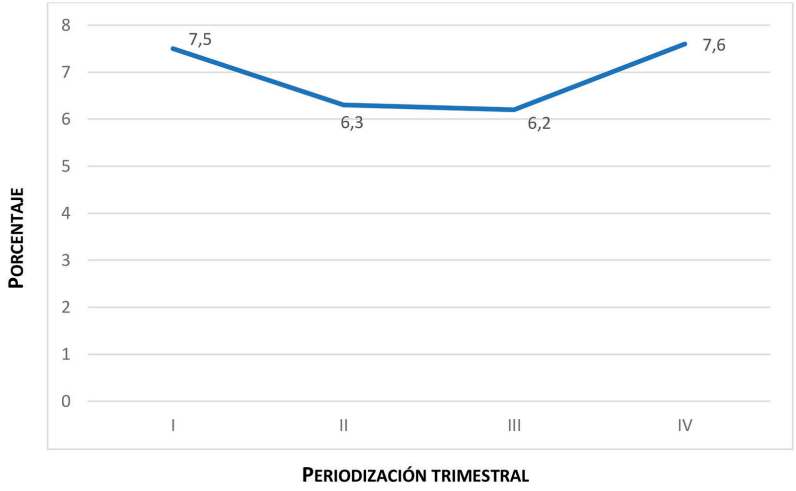
AÑO	TRIMESTRE	VARIACIÓN ANUAL %
2008	I	5.2
	II	5.7

Nota. Información y datos extraídos de: "Producto Interno Bruto (PIB) Históricos. Base 2005" por DANE (https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/historicos-producto-interno-bruto-pib#base-2005). En dominio público. Tabla tomada de "Crisis financiera internacional y la política fiscal anticíclica en Colombia" por M. García, 2012, *Revista de Investigación, 5*(1), p. 80. © Publicaciones Universidad de América.

Lo anterior contrasta con el comportamiento de la economía en el año 2007, donde se *alcanzaron niveles de crecimiento* significativos, como se muestra en la Figura 6:

Figura 6

Tasas de crecimiento trimestral PIB 2007 base 2005.

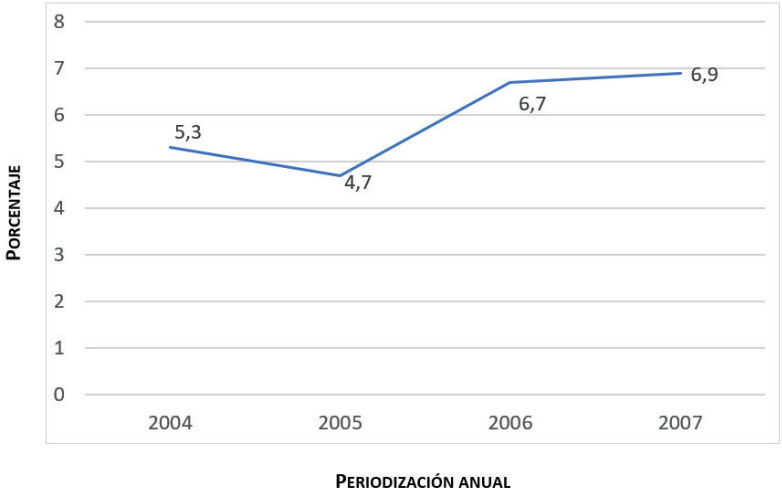


Nota. El análisis de crecimiento aparece según «los resultados del PIB, las importaciones y los componentes de la demanda (Consumo Final, Formación Bruta de Capital y Exportaciones) efectuados durante cada trimestre, tanto a precios corrientes como a precios constantes del año 2005, por encadenamiento». Información y datos extraídos de: "Producto Interno Bruto (PIB) Históricos. Base 2005" por DANE (https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/historicos-producto-interno-bruto-pib#base-2005). En dominio público. Gráfica tomada de "Crisis financiera internacional y la política fiscal anticíclica en Colombia" por M. García, 2012, *Revista de Investigación, 5*(1), p. 81 © Publicaciones Universidad de América.

Este buen nivel de crecimiento de la economía se reflejaba desde el año 2004 como se observa en la Figura 7:

Figura 7

Tasas anuales de crecimiento PIB serie 2004-2007 base 2005.



Nota. Información y datos extraídos de: "Producto Interno Bruto (PIB) Históricos. Base 2005" por DANE (https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/historicos-producto-interno-bruto-pib#base-2005). En dominio público. Gráfica tomada de "Crisis financiera internacional y la política fiscal anticíclica en Colombia" por M. García, 2012, Revista de Investigación, 5(1), p. 81. © Publicaciones Universidad de América.

Revaluación

El fenómeno de la revaluación (ver Tabla 7) afectaba fuertemente al sector exportador, especialmente a los floricultores; por su parte, las medidas adoptadas por el Gobierno y el Banco de la República no tuvieron los efectos esperados.

Para aliviar las presiones revaluacionistas, el Banco de la República acudió al mercado de divisas para comprar dólares en repetidas oportunidades, lo que produjo un incremento del nivel de reservas internacionales (se situaron por encima de los 20 000 millones de dólares).

Tabla 7

Variación tasa de cambio 2008

AÑO	VALOR US$	VARIACIÓN %
01/01/2008	2014.76	-
20/07/2008	1788.24	-11.24

Nota. Según el Banco de la República, «la Superintendencia Financiera de Colombia es la que calcula y certifica diariamente la Tasa Representativa del Mercado (TRM) con base en las operaciones registradas el día hábil inmediatamente anterior». Datos extraídos de "Tasa Representativa del Mercado (TRM - Peso por dólar)" por Banco de la República (https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/trm). En dominio público. Tabla tomada de "Crisis financiera internacional y la política fiscal anticíclica en Colombia" por M. García, 2012, *Revista de Investigación, 5*(1), p. 81. © Publicaciones Universidad de América.

Inflación

Frente al comportamiento de la inflación en lo corrido de 2008 (ver Tabla 8), el Banco de la República consideró necesario frenar el exceso de confianza para solicitar y aprobar créditos y llevó las tasas de interés de referencia al 10 %, lo que hizo prevalecer los mecanismos de control de la inflación por encima de las prioridades de crecimiento económico.

Ante este panorama, el Gobierno nacional redujo el gasto público para la vigencia 2008 en 1.5 billones de pesos, y de la programación inicial del presupuesto de 2009 se eliminó más de 9 billones de pesos, con lo que pretendía bajar el déficit fiscal y lograr por este medio disminuir los niveles de endeudamiento, para así a aliviar las presiones revaluacionistas (en caso de financiarse en el exterior) o las presiones sobre las tasas de interés (en caso de financiarse internamente).

Unos meses después estalló la burbuja especulativa en Estados Unidos (originada por los derivados financieros y el empaquetamiento de las hipotecas en la principal economía del mundo), lo que conllevó la caída de los precios de la propiedad raíz y causó un incremento de la cartera morosa y el castigo de los activos del sector financiero. Esto, a su vez, desencadenó un problema de solvencia que paralizó el crédito en este país.

Tabla 8

Inflación anualizada 2008

AÑO	PORCENTAJE
ene/2008	6.00
feb/2008	6.35
mar/2008	5.93
abr/2008	5.73
may/2008	6.39
jun/2008	7.18
jul/2008	7.52

Nota. Según el Banco de la República, «la inflación anual se mide tomando el IPC de un mes y calculando su variación frente al dato del mismo mes del año anterior». Datos extraídos de "Índice de precios al consumidor (IPC)" por Banco de la República (https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/indice-precios-consumidor-ipc). En dominio público. Tabla tomada de "Crisis financiera internacional y la política fiscal anticíclica en Colombia" por M. García, 2012, *Revista de Investigación, 5*(1), p. 82. © Publicaciones Universidad de América.

Estos fenómenos dieron origen a la crisis financiera internacional, que afectó a varios países latinoamericanos, incluyendo a Colombia (a pesar de las aseveraciones por parte de funcionarios del Gobierno sobre el «blindaje de la economía»).

Las medidas gubernamentales

Frente a la crisis de la economía mundial, el Gobierno nacional implementó una serie de medidas que, según las autoridades fiscales, configuraban una estrategia anticíclica. Estas medidas se implementaron inicialmente con el Decreto 1353 de 2009, que creó la Alta Consejería Presidencial para la Política Anticíclica, cuyo propósito fundamental fue servir de soporte y apoyo al Gobierno nacional para hacerle frente a la crisis económica que afrontaba el mundo y mitigar su impacto en nuestro país.

Esta consejería fue diseñada para que actuara en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidades territoriales y los demás organismos y entidades competentes, para hacer seguimiento y evaluación de la acción de las entidades

estatales que, de acuerdo con su competencia, desarrollaran actividades y acciones que facilitarían la implementación de la política anticíclica.

Estas políticas anticíclicas buscaban, con el apoyo del sector privado, sostener el crecimiento económico y proteger el empleo en un marco de cohesión social, confianza inversionista y sostenibilidad fiscal.

Infraestructura

El plan de choque por 55.3 billones de pesos estaba destinado a financiar obras de infraestructura; de estos recursos, 22.4 billones estaban dirigidos a la inversión pública y 32.9 billones a la inversión privada. Al final de 2009 el porcentaje de ejecución fue del 84 % (ver Tabla 9).

Tabla 9

Ejecución en infraestructura 2009

Sector	Inversión pública			Inversión privada			Inversión Total		
	Inversión	Avance		Inversión	Avance		Inversión	Avance	
	2009	$bill	%	2009	$bill	%	2009	$bill	%
Minas y energía	13.38	11.34	85	14.59	12.82	88	27,97	24.16	86
Vivienda	1.15	1.05	92	10.46	7,33	70	11.60	8.39	72
Transporte	4.64	4.46	96	3.53	3,03	86	8.18	7.49	92
Telecomu-nicaciones	0.66	0.56	85	3.19	2,81	88	3.85	3.37	88
Agua	1.70	1.36	80	1.10	0,96	87	2.80	2.32	83
Cárceles	0.36	0.37	102	N.A	N.A	N.A	0.36	0.37	102
Distritos de Riego	0.33	0.26	78	N.A	N.A	N.A	0.33	0.26	78
Educación	0.20	0.16	79	N.A	N.A	N.A	0.20	0.16	79
TOTAL	22.42	19.56	87	32.87	26.95	82.00	55.29	46.51	84.1

Nota. La ejecución en infraestructura representó el 9.2% del PIB en el año 2009. Tomado de "Informe de seguimiento a la política anti-cíclica. Resultados a 31 de diciembre 2009 [Ayudas en PowerPoint]" por M. Restrepo, 17 de febrero de 2010, Presidencia de la República, Alta Consejería para la Política Anticíclica, No. 5.

N.A. = No aplica

Cabe mencionar que la iniciativa privada en el campo de la financiación y provisión en infraestructura fue reglamentada mediante Decreto 4533 de 2008. Con este decreto se regularon las iniciativas privadas para la construcción, mantenimiento y operación de obras públicas por el sistema de concesión.

El desarrollo de obras en el sector transporte planteado en esta política fiscal contempló: a) programas de construcción del sistema de transporte masivo en diferentes ciudades del país; b) mantenimiento y mejoramiento de la red vial existente y de la estructura que la compone, por medio de la terminación del programa de corredores de mantenimiento integral; c) ejecución del plan de pavimentación y repavimentación de la red vial nacional, y d) construcción, mejoramiento y dotación de obras para la seguridad vial.

Red de apoyo social

Se destinaron 7.5 billones de pesos para programas de apoyo social, como Familias en Acción, Sena, ICBF, entre otros (ver Tabla 10).

Tabla 10

Ejecución en apoyo social 2009

NOMBRE	UNIDAD DE MEDIDA	META	AVANCE	% AVANCE
Familias en acción	Millones de familias	3	2.57	86
SENA-Formación profesional integral	Millones de cupos	6.5	7.79	120
SENA-Cupos plan 250 mil	Miles de cupos	175	130	74
ICBF-Desayunos infantiles	Millones de niños	1.3	1.32	102
ICB -Alimentación escolar	Millones de niños	3.9	3.92	100
ICBF-Hogares comunitarios	Millones de niños	1.2	1.16	100
ICBF-Adulto mayor	Millones de adultos	1	0.93	93
Familias Guardabosques	Miles de familias	80	52.60	66
Red juntos	Millones de familias	1.5	1.04	69
Cajas de compensación-capacitación	Millones de cupos	1	1.20	120

Nota. En la tabla se evidencia el porcentaje de avance de varios programas gubernamentales hasta el 31 de diciembre del 2009. Datos relacionados por SIGOB y Asocajas. Tomado de "Informe de seguimiento a la política anti-cíclica. Resultados a 31 de diciembre 2009 [Ayudas en PowerPoint]" por M. Restrepo, 17 de febrero de 2010, Presidencia de la República, Alta Consejería para la Política Anticíclica, No. 6.

Financiación

La financiación se dividió en seis programas. No se pudo cuantificar este factor en su totalidad, por cuanto unos programas se encuentran medidos en pesos y otros por el número de créditos o desembolsos (ver Tabla 11).

Tabla 11

Ejecución financiación 2009

NOMBRE	UNIDAD DE MEDIDA	META	AVANCE	% AVANCE
Desembolsos-redes-cuento Bancoldex	Miles de millones $	5000	3772	75
Fondo Nacional de Garantías	Miles de millones $	5300	4834	91
Créditos Finagro	Miles de millones $	3000	4127	105
Desembolsos microcrédito	Número	1.500.000	1.580.739	137

Nota. En la tabla se muestra el de avance presupuestal por programa. Tomado de "Informe de seguimiento a la política anti-cíclica. Resultados a 31 de diciembre 2009 [Ayudas en PowerPoint]" por M. Restrepo, 17 de febrero de 2010, Presidencia de la República, Alta Consejería para la Política Anticíclica, No. 8.

El sector vivienda recibió recursos para los siguientes programas: cobertura tasa de interés, mejoramiento de viviendas y ayudas en el pago de intereses para vivienda nueva (ver Tabla 12).

Tabla 12

Ejecución financiación de vivienda 2009

NOMBRE	UNIDAD DE MEDIDA	META	DESEM-BOLSOS	APRO-BADOS	TOTAL	% AVANCE
Cobertura tasa de interés Recursos FRECH*	Número de créditos	80.000	37.273	41.038	78.311	98

Continúa tabla...

NOMBRE	UNIDAD DE MEDIDA	META	AVANCE	% AVANCE
Cobertura mejoramiento de viviendas Fondo Nacional de Garantía*	Millones de $	12.500	2.632	21

Nota. Corte hasta el 14 de febrero de 2010 FRECH y hasta el 31 de diciembre de 2009 para la Cobertura Mejoramiento. Tomado de "Informe de seguimiento a la política anti-cíclica. Resultados a 31 de diciembre 2009 [Ayudas en PowerPoint]" por M. Restrepo, 17 de febrero de 2010, Presidencia de la República, Alta Consejería para la Política Anticíclica, No. 9.

* Según Restrepo, con respecto al FRECH «se aumentó la meta a 80.000 para toda la vigencia del instrumento. Sin embargo, la meta concerniente al 2009 corresponde a la cobertura de 50.000 créditos».

Asimismo, con la idea de impulsar la compra de vivienda nueva, el Gobierno destinó 500 000 millones de pesos para 25 000 créditos, por lo que otorgó ayudas en el pago de intereses durante 7 años de 5 %, 4 % y 3 % (el porcentaje dependía del valor de la vivienda). Con este proyecto se buscaba jalonar 300 000 nuevos empleos a través de la compra de vivienda en todos los estratos.

Prefinanciamiento

Como medida de prefinanciamiento del déficit de 2009, el Gobierno consiguió la aprobación a comienzos de ese año de créditos multilaterales por 2 400 millones de dólares. Asimismo, en el caso de necesitar liquidez, logró la aprobación de otro crédito por 1 500 millones de dólares. Finalmente, consiguió la aprobación con el FMI de una línea de crédito por 10 400 millones de dólares, para, en caso de ser necesario, ser utilizados en el mercado del crédito.

Instrumentos monetarios

Además de los anteriores instrumentos fiscales, se emplearon medidas de política monetaria por parte del Banco de la República que redujeron paulatinamente las tasas de interés de intervención del 9.50 % a finales del 2008 al 3 % a comienzos del 2009 (ver Tabla 13).

Tabla 13

Tasa de intervención del Banco de la República

FECHA	TASA DE INTERES
Lunes, 22 de diciembre de 2008	9.50 %
Lunes, 02 de febrero de 2009	9.00 %
Lunes, 02 de marzo de 2009	8.00 %
Martes, 24 de marzo de 2009	7.00 %
Lunes, 04 de mayo de 2009	6.00 %
Lunes, 01 de junio de 2009	5.00 %
Martes, 23 de junio de 2009	4.50 %
Lunes, 28 de septiembre de 2009	4.00 %
Martes, 24 de noviembre de 2009	3.50 %
Lunes, 03 de mayo de 2010	3.00 %

Nota. La tabla muestra la actuación de la entidad durante la vigencia del año 2009. La tasa de intervención de política monetaria es «el principal mecanismo de intervención de política monetaria usado por el Banco de la República para afectar la cantidad de dinero que circula en la economía». Datos extraídos de "Tasas de interés de política monetaria" por Banco de la República (https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/tasas-interes-politica-monetaria). En dominio público. Tabla tomada de "Crisis financiera internacional y la política fiscal anticíclica en Colombia" por M. García, 2012, Revista de Investigación, 5(1), p. 85. © Publicaciones Universidad de América.

Estas medidas de política monetaria buscaban impulsar la confianza en la solicitud y aprobación de crédito y, a su vez, incentivar la demanda interna, lo que permitió un comportamiento aceptable del crédito cuando se difundieron también a las tasas de interés del mercado.

Resultados de la política fiscal

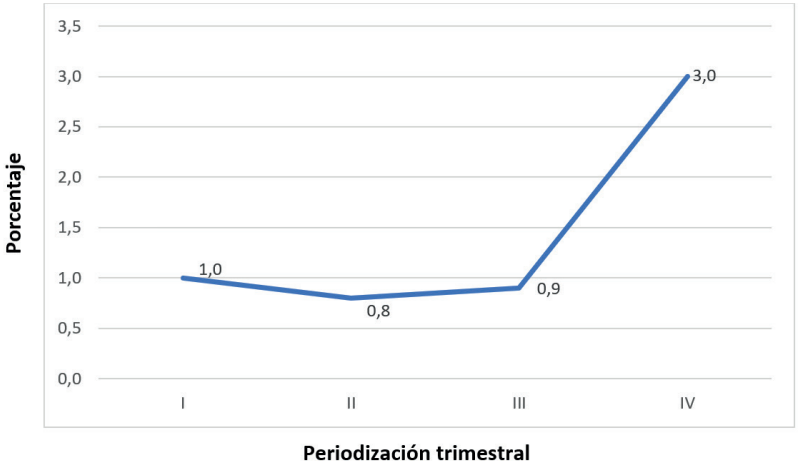
Según documento del CONFIS (2009), la estrategia adoptada por la política fiscal rindió sus frutos y se ejecutó con efectividad; prueba de ello es el incremento en el 2009 de las obras civiles en un 34 %, lo que llevó a que la demanda pública creciera durante el mismo período en un 10.2 %.

A decir de las autoridades, la implementación de estas medidas anticíclicas permitió el *cumplimiento de* las metas esperadas en materia de reactivación de la economía, ya que para el cuarto trimestre del 2009 el PIB mostró

una recuperación importante (registró un incremento del 3 %) (ver Figura 8) que situó finalmente el crecimiento para el año 2009 en 1.5 %. Hecho que ubicó a Colombia entre los países de la región que resultaron menos afectados por la crisis.

Figura 8

Tasas de crecimiento trimestral PIB 2009 base 2005.



Nota. El análisis de crecimiento aparece según «los resultados del PIB, las importaciones y los componentes de la demanda (Consumo Final, Formación Bruta de Capital y Exportaciones) efectuados durante cada trimestre, tanto a precios corrientes como a precios constantes del año 2005, por encadenamiento» Información y datos extraídos de: "Producto Interno Bruto (PIB) Históricos. Base 2005", por DANE (https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/historicos-producto-interno-bruto-pib#base-2005). En dominio público. Gráfica tomada de "Crisis financiera internacional y la política fiscal anticíclica en Colombia" por M. García, 2012, *Revista de Investigación, 5*(1), p. 85. © Publicaciones Universidad de América.

El Gobierno sostuvo que, de no haberse presentado estas acciones de política, la economía colombiana hubiera registrado una contracción cercana al 2.5 % (CONFIS, 2009). De allí la importancia de la política anticíclica implementada durante el período.

De otro lado, la ANDI (2009) destaca que la solidez de la macroeconomía se puso a prueba en este período de crisis:

> Cabe resaltar que, a pesar del endurecimiento en los mercados financieros internacionales, el país logró colocar sus títulos y mantuvo un flujo importante de inversión extranjera directa. A lo anterior se suma unos indicadores macroeconómicos en niveles comparables con los parámetros internacionales. Es así como el país cuenta con una tasa de interés real de captación ligeramente superior al 1 %, una inflación inferior al 2.5 % y un holgado nivel de reservas internacionales. (p. 2)

Respecto al flujo de recursos proveniente de la inversión extranjera, el país en el 2009 mantuvo la confianza inversionista y, pese a los cálculos pesimistas, su contracción fue de tan solo de 7.3 % (ver Tabla 14).

Tabla 14

Confianza inversionista 2008-2009

NOMBRE	UNIDAD DE MEDIDA	AVANCE DIC 31 /2008	AVANCE DIC 31 /2009	VARIACIÓN 2008-2009
Inversión extranjera directa	Millones de US$	10.286	9.531	-7.3 %

Nota. Información y datos extraídos de Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Tabla tomada de "Informe de seguimiento a la política anti-cíclica. Resultados a 31 de diciembre 2009 [Ayudas en PowerPoint]" por M. Restrepo, 17 de febrero de 2010, Presidencia de la República, Alta Consejería para la Política Anticíclica, No. 7.

Respecto al mercado laboral, el 2009 se caracterizó por sufrir un deterioro asociado a la menor actividad económica, lo que hizo que la tasa de desempleo se situara para el cuarto trimestre en 11.3 %, cuando en el mismo período de la vigencia 2008 era de 10.5 % (Banco de la República, 2010).

Es de anotar que implementar políticas expansivas del gasto público en un período de crisis económica con ingresos limitados significa alejarse de las metas de mejoramiento del déficit fiscal y de reducción de la deuda. Miremos las cifras: el déficit fiscal en 2009 para el gobierno nacional central fue de 4.2 % del PIB, lo que evidenció un deterioro en la situación fiscal, por cuanto para el año 2008 este representaba el 2.3 % del PIB (Banco de la República, 2010); por su parte, la deuda pública del SPNF se incrementó en 2.4 puntos porcentuales del PIB en comparación con el 2008 (CONFIS, 2009).

Alcances del plan para la recuperación económica

Ahora bien, lo que no quedó claro es si los resultados económicos y, por consiguiente, los resultados fiscales fueron consecuencia de las políticas anticíclicas del Gobierno. Vale la pena preguntarse si dicha postura anunciada a comienzos de 2009 obedeció a una estrategia anticíclica desarrollada a través de medidas discrecionales, o si, por el contrario, obedeció a la actuación de los estabilizadores automáticos.

Analicemos el plan de choque destinado a financiar las obras de infraestructura: de los 55.3 billones de pesos del total de la inversión, 22.4 billones corresponden a inversión pública y 32.9 billones a inversión privada. Del componente público, se financió con recursos del presupuesto nacional solo el 26 %, equivalente a $5.8 billones; el restante 74 % se financió con recursos de las empresas del Estado, principalmente con recursos de Ecopetrol (58 %) (Lozano, 2009).

De los recursos del presupuesto nacional, el mayor componente de gasto fue el sector transporte con 57 %, correspondiente a los programas de construcción del sistema de transporte masivo iniciados en las vigencias anteriores (Lozano, 2009), que específicamente se relacionan con la construcción y puesta en marcha de ocho proyectos de sistemas integrados de transporte masivo en Bogotá, Soacha, Cali, Pereira, Bucaramanga, Cartagena, Barranquilla y Medellín.

En los mismos términos estarían los demás programas del sector transporte que corresponden a planes de expansión iniciados años atrás. Al respecto, esto afirmó el ministro de Transporte de la época:

> Frente a la crisis de la economía mundial, el Gobierno Nacional, mediante políticas de estabilización, proyecta, entre otras estrategias, la continuidad en la realización de importantes inversiones en infraestructura. De acuerdo con lo anterior, es compromiso y responsabilidad de las diferentes entidades del Sector Transporte lograr la efectividad y calidad de sus procesos para agilizar la contratación y ejecutar las obras que el país necesita. (Gallego, 2009, p. 41).

En idénticas circunstancias está el programa de Familias en Acción, que se implementó y se viene aplicando desde años anteriores; mientras que los programas del SENA, ICBF y cajas de compensación son desarrollados con

presupuestos de las propias entidades. No podríamos decir lo mismo de las Familias Guardabosques y Red Juntos, porque el porcentaje de ejecución fue tan solo del 66 % y 69 %, respectivamente.

Por el lado de la financiación, el aumento de los desembolsos por redescuento de Bancoldex del año 2008 al año 2009 fue de 1.2 billones de pesos, que corresponden al 0.2 % del PIB, lo que a todas luces es un porcentaje muy pequeño. Igualmente, la implementación de los demás programas de financiación no obedeció a decisiones deliberadas tomadas en la vigencia, y se podría inferir que en las anteriores medidas no se puede identificar claramente su efecto anticíclico.

Igual suerte corrieron los programas de mejoramiento de viviendas del Fondo Nacional de Garantías y el impulso a la compra de vivienda nueva, ya que los recursos destinados, 12 500 millones y 500 000 millones de pesos, corresponden solamente al 0.0025 % y 0.1 % del PIB.

Así como quedó establecido, los recursos de prefinanciamiento que el gobierno contrató con los organismos multilaterales no se utilizaron, ya que los créditos eran efectivos en caso de necesitarse liquidez o si las condiciones del mercado financiero internacional se complicaban.

Finalmente, en relación con el presupuesto de inversión, la apropiación inicial a precios constantes del 2005 creció en un 13 % para el 2009, pero en el 2008 lo había hecho en un 34 %, lo que pone de manifiesto que la inversión en nuestro país crece en épocas de bonanza y no precisamente como instrumento anticíclico en épocas de contracción.

Igualmente, cabe señalar que las modificaciones realizadas al presupuesto de inversión en la vigencia 2009 representaron el 3.8 % de la apropiación inicial, lo que equivale a la suma de 934.000 millones de pesos, constituyendo solamente el 0.2 % del PIB. Este aspecto denota una continuidad en la programación del gasto de inversión para el año analizado.

Los aspectos anteriores reflejan una continuidad en las políticas del gasto de inversión y dejan al descubierto la aplicación de los estabilizadores automáticos en lugar de la adopción de medidas discrecionales, como reflejo de la política fiscal desarrollada en Colombia en los tiempos de la crisis financiera internacional.

Mención especial merece la política monetaria del Banco de la República, que marcó una clara tendencia anticíclica al fijar la tasa de interés de intervención en 3.5 % al final del 2009 y en 3 % durante todo el 2010. Las medidas anteriores se facilitaron por los buenos resultados de la inflación, que llegó a un nivel histórico del 2 % en diciembre de 2009.

Lecciones aprendidas

La inversión en infraestructura resulta indispensable para el desarrollo económico y social de un país, al igual que representa un impulso importante para el crecimiento de algunos sectores como el de la construcción, cuyo accionar repercute vigorosamente en la generación de empleo.

Puesto que del plan de obras anunciado por el Gobierno para el 2009 como medida anticíclica, correspondiente a $55 billones, solo se financió con recursos del presupuesto nacional la suma de 5.8 billones de pesos y que la mayoría de las obras adelantadas con estos recursos se iniciaron en vigencias anteriores, se podría deducir que estas medidas no constituyen una respuesta de política anticíclica para atenuar el impacto de la crisis financiera internacional.

Asimismo, no se puede identificar el efecto anticíclico de las otras medidas adelantadas en el desarrollo de la política económica, como los programas concernientes a la Red de Apoyo Social: Familias en Acción, Guardabosques, Redjuntos y los ejecutados por el SENA, el ICBF y las cajas de compensación, por cuanto se venían desarrollando desde vigencias anteriores o fueron realizadas a través de presupuestos propios.

Igual sucede con la financiación de algunos programas, como desembolsos por redescuento con Bancoldex, créditos Finagro, operaciones del Fondo Nacional de Garantías y la financiación de vivienda, que representan porcentajes muy pequeños del PIB en cuanto a recursos nuevos se refiere o simplemente no corresponden a decisiones deliberadas tomadas en la vigencia. De otro lado, los recursos de prefinanciamiento que el gobierno contrató con los organismos multilaterales no se utilizaron y su finalidad fue solamente preventiva.

Donde sí se nota una posición anticíclica clara es en la política monetaria. El Banco de la República actuó con miras a incentivar la demanda

interna impulsando la confianza en la solicitud y aprobación de crédito. Para ello fijó la tasa de interés de intervención en 3.5 % al final del 2009 y en 3 % durante todo el 2010.

Así las cosas, la postura anunciada a comienzos del 2009 por las autoridades fiscales consistió en dejar actuar solamente los estabilizadores automáticos, lo que conlleva decir que el gobierno no adoptó medidas discrecionales en el período de la crisis internacional esperando que se recuperara la senda de crecimiento de los años anteriores, dada la solvencia del sector financiero y la buena salud de su economía. Factores que, a nuestro juicio, han permitido atenuar los efectos de la crisis financiera internacional en nuestro país.

Finalmente, a manera de recomendación, es importante contar con instrumentos que canalicen recursos en los ciclos expansivos a través de fondos de estabilización y ahorro para poder hacer inversiones más agresivas frente a futuros ciclos contractivos.

5

Política fiscal en Colombia y el Consenso de Washington

Las políticas de primera y segunda generación del Consenso de Washington establecieron una serie de estrategias económicas que se fundamentaron en tres niveles: liberación de mercados, políticas públicas y límites al mercado.[1]

Para el análisis de la estrategia y política fiscal en Colombia en el marco de las políticas del Consenso de Washington, este estudio retoma el análisis de las políticas de segunda generación por su relación con las finanzas y políticas públicas. Estas políticas tratan sobre los siguientes temas: disciplina fiscal (reducción del déficit fiscal), gasto público-focalización del gasto (subsidio a la demanda), impuestos neutrales, descentralización fiscal, sistema presupuestal jerarquizado (fuertes oficinas de presupuesto) y reformas tributarias.

Veamos la estrategia empleada por el Gobierno colombiano para cada una de ellas.

Disciplina fiscal

Según las políticas del Consenso de Washington, la disciplina fiscal es un factor esencial para alcanzar un nivel de estabilidad macroeconómica, puesto

1. Para un análisis más detallado de las políticas I y II del Consenso de Washington, ver capítulo I.

que un alto déficit fiscal genera una fuerte presión sobre las finanzas públicas, lo que se traduce en incertidumbre y pérdida de confianza de los inversionistas en la economía del país. Para tal fin, las autoridades fiscales deben diseñar una serie de medidas que permitan encausar el déficit fiscal por una senda decreciente y perdurable en el tiempo.

Es así como a partir de la apertura económica el país ha venido desarrollando importantes reformas dirigidas a liberalizar el sector externo y financiero y reducir el tamaño del sector público a través de la privatización de sus empresas. Estas medidas llevaron, durante la primera parte de la década de los noventa, a un crecimiento sostenido de la economía y a un fortalecimiento fiscal de la nación. Posteriormente, ese ritmo se desaceleró como consecuencia de la disminución en la inversión extranjera, que vino acompañada de un deterioro de las finanzas públicas, producto de las cargas fiscales adicionales con destinación específica dirigida a los entes territoriales introducidas por la Constitución y que significaron grandes incrementos del gasto público del orden nacional.

En este contexto se llevó a cabo el ajuste estructural de las finanzas públicas, cuyo propósito principal fue suprimir las «rigideces presupuestales» que por mandato constitucional y legal heredó el Gobierno nacional desde la promulgación de la Constitución de 1991. Es así como el componente normativo del ajuste estructural de las finanzas públicas tiene que ver en forma sustancial con las finanzas territoriales, que se desprenden de la relación nación-entes territoriales y que se materializan a través de una serie de reformas normativas que buscan flexibilizar el gasto público.

Estas reformas se desarrollaron en el marco del acuerdo del Gobierno con el FMI, en el que se le impuso al país adelantar un programa de ajuste macroeconómico y financiero a partir de un informe técnico que mostraba el panorama económico de Colombia a diciembre de 1999 (los resultados de este informe se presentarán más adelante).

Reformas

A continuación, se detalla cronológicamente el componente normativo del ajuste estructural de las finanzas públicas.

Reforma nivel de endeudamiento de las entidades territoriales: Ley 358 de 1997

Esta ley reglamentó el artículo 364 de la Constitución y dictó otras disposiciones en materia de endeudamiento. La Ley 358, reglamentada por el Decreto 610 de 2002, fue modificada por Ley 795 de 2003.

El artículo 364 de la Constitución Política dispuso que el endeudamiento de las entidades territoriales no puede exceder su capacidad de pago. La Ley 358 de 1997, conocida como «Ley de los Semáforos», desarrolló este mandato constitucional y asoció de manera directa la capacidad pago a la generación de ahorro operacional:

> La incorporación del concepto de ahorro operacional obedece a la necesidad de medir el potencial de recursos de que dispone una entidad territorial para cubrir el servicio de la deuda y los proyectos de inversión, una vez financiados los gastos fijos. Los indicadores previstos por la Ley para calcular el nivel de endeudamiento son: Interés Deuda/Ahorro Operacional y Saldo de la deuda/Ingresos Corrientes. La aplicación de estos conceptos permite determinar si el flujo del crédito compromete o no la estabilidad financiera de la entidad deudora en el corto, mediano o largo plazo. El primer indicador hace una evaluación de la liquidez con que cuenta una entidad para responder por el compromiso financiero en el corto plazo; el segundo considera la sostenibilidad de la deuda en un período de tiempo mayor a un año. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999, p. 3)

El artículo 1 de la Ley señala que «[...] para efectos de la presente Ley se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones» (art. 1, párr. 2).

El artículo 2 determinó que una entidad territorial tendrá capacidad de pago («semáforo verde») cuando los indicadores dispuestos por la Ley, incluido el nuevo crédito, presenten los siguientes términos:

> *Artículo 2*. Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito no superan el cuarenta por ciento (40 %) del ahorro operacional.

> La entidad territorial que registre niveles de endeudamiento inferiores o iguales al límite señalado, en este artículo, no requerirá autorizaciones de endeudamiento distintas a las dispuestas en las leyes vigentes.
>
> *Parágrafo*. El ahorro operacional será el resultado de restar los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales. Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en la renta de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros. Para estos efectos, los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social se considerarán como gastos de funcionamiento, aunque se encuentren presupuestados como gastos de inversión.
>
> Para efectos de este artículo se entiende por intereses de la deuda los intereses pagados durante la vigencia más los causados durante ésta, incluidos los del nuevo crédito.
>
> Las operaciones de crédito público de que trata la presente Ley deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión. Se exceptúan de lo anterior los créditos de corto plazo, de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para indemnizaciones de personal en proceso de reducción de planta.
>
> Para los efectos de este parágrafo se entenderá por inversión lo que se define por tal en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Igualmente, es pertinente mencionar que para el cálculo de los ingresos corrientes «se deben descontar activos, inversiones y rentas de las entidades territoriales que estén respaldando los procesos de titularización. Estos deberán ser autorizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Ley 358, 1997, art. 3).

Los artículos 4 y 5 de la Ley, que señalaban las instancias intermedias del endeudamiento territorial («semáforo amarillo») de acuerdo con unos niveles requeridos, fueron derogados por el artículo 114 de Ley 795 de 2003.

Por su parte, las instancias del endeudamiento crítico del endeudamiento territorial («semáforo rojo»), contempladas en el artículo 6, continúan vigentes y se basan en el siguiente precepto:

> Ninguna entidad territorial podrá, sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar nuevas operaciones de crédito

> público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60 % o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes superen el 80 %. Para estos efectos, las obligaciones contingentes provenientes de las operaciones de crédito público se computarán por un porcentaje de su valor, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y en los reglamentos vigentes. (Ley 358, 1997, art. 6)

Es importante mencionar que la Ley reglamentó los planes de desempeño. Estos planes son programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad, cuyo propósito es garantizar el mantenimiento de la capacidad de pago y el mejoramiento de los indicadores de endeudamiento de las respectivas entidades territoriales. Lo planes de desempeño «permanecerán vigentes hasta tanto la entidad territorial registre un nivel de intereses/ahorro operacional menor o igual al 40 %» (Ley 358, 1997, art. 9).

Asimismo, en el artículo 10 contempló que el «incumplimiento de los planes de desempeño acarreará la suspensión de todo nuevo endeudamiento por parte de la entidad territorial» (párr. 1).

Reforma al sistema financiero: Ley 510 de 1999, Ley 546 de 1999, Ley 795 de 2003 y Ley 1328 de 2009

A finales de la década de los noventa, el sistema financiero atravesaba una crisis profunda, originada por la reversión de los flujos de capital y la expansión excesiva del sistema financiero; factores que ocasionaron una reducción en la liquidez del sistema y llevaron al aumento en la percepción del riesgo crediticio. Esta crisis afectó a los bancos comerciales, corporaciones de ahorro y vivienda y al sistema cooperativo en general. Es por eso que se aprobaron las leyes 510 de 1999, 546 de 1999 y 795 de 2003, las cuales introdujeron reformas al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en aspectos como: regulación de las condiciones de ingreso al sistema financiero, prevención del riesgo, nuevas reglas de conducta, facultades de intervención del gobierno, régimen de inversiones de capital, entre otros.

La Ley 510 de 1999 dictó disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores y la Superintendencia

Bancaria y de Valores. La Ley estableció condiciones para el ingreso al sistema financiero y otorgó facultades al Gobierno nacional para «dictar normas que amplíen los mecanismos de regulación prudencial con el fin de adecuar la regulación a los parámetros internacionales» (art. 4, num. h). Asimismo, la norma introdujo mecanismos para detección temprana de crisis con el propósito de reducir los efectos eventuales del riesgo sistémico. En este sentido, el numeral i del artículo 4 señala:

> Determinar de manera general relaciones patrimoniales u otros indicadores que permitan inferir un deterioro de la entidad financiera, con el fin de que para subsanarlo se adopten programas de recuperación o se apliquen de manera automática y gradual medidas apropiadas, todo ello en la forma, condiciones, plazos y con las consecuencias que fije el Gobierno. Las medidas que se contemplen podrán incluir, entre otras, las previstas por el artículo 113 de este Estatuto, la reducción forzosa de capital a una cifra no inferior al valor del patrimonio neto, la colocación obligatoria de acciones sin sujeción al derecho de preferencia, la enajenación forzosa de activos, la prohibición de distribuir utilidades, la creación de mecanismos temporales de administración con o sin personería jurídica con el objeto de procurar la optimización de la gestión de los activos para responder a los pasivos, la combinación de cualquiera de las mencionadas u otras que se consideren adecuadas en las condiciones que fije el Gobierno.

El artículo 113, que modificó el artículo 43 de la Ley 454 de 1998, trata sobre las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas e integrales y su obligación de mantener cierta relación entre los aportes sociales pagados y las captaciones.

Otros aspectos que trató la Ley se relacionan con las reformas al régimen de inversiones de capital, los establecimientos bancarios, las corporaciones financieras, las corporaciones de ahorro y vivienda y las compañías de financiamiento comercial. A su vez, reglamentó todo lo concerniente a las disposiciones relativas al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, seguro de depósito, Superintendencia Bancaria y mercado de valores.

Por su parte, la Ley 546 de 1999 dio origen a la unidad de valor real (UVR), que reemplazó la unidad de valor constante (UPAC), y dispuso que las corporaciones de ahorro y vivienda administradoras del sistema UPAC se convirtieran es establecimientos bancarios. Esta Ley dictó normas en materia

de vivienda; señaló los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para regular un sistema especializado para su financiación; creó instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación; dictó medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda, entre otras disposiciones (Ley 546, 1999, preámbulo).

La Ley 795 de 2003 ajustó algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; dictó disposiciones de carácter estructural al régimen de operaciones de las entidades vigiladas, y estableció nuevas reglas de conducta y obligaciones legales para las entidades vigiladas. La ley profundizó más sobre los aspectos incluidos en las reformas anteriores.

Respecto a la prevención de riesgos y con la idea de generar nuevamente confianza del público en las operaciones del sistema financiero, la Ley adicionó algunas disposiciones al artículo 7 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero:

> *Artículo 52.* Intervención para el desarrollo de la medida de exclusión de activos y pasivos.
>
> 1. El Gobierno Nacional intervendrá para establecer las normas de acuerdo con las cuales se ejecutarán las medidas de exclusión de activos y pasivos y desmonte progresivo de operaciones, de acuerdo con las reglas generales previstas en los numerales 11 y 12 del artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. En desarrollo de la facultad de intervención que se regula en el presente artículo el Gobierno Nacional dictará las normas aplicables en el evento en que se establezca la existencia de activos sobrevaluados o de pasivos subvaluados.

Frente a las normas de conducta, el artículo 12 modificó el artículo 72 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero:

> *Artículo 72.* Reglas de conducta y obligaciones legales de las entidades vigiladas, de sus administradores, directores, representantes legales, revisores fiscales y funcionarios. Las entidades vigiladas, sus administradores, directores, representantes legales, revisores fiscales y funcionarios, deben obrar no sólo dentro del marco de la ley sino dentro del principio de la buena fe y de servicio al interés público de conformidad con el artículo 335 de la Constitución Política, para lo cual tienen la obligación legal de abstenerse de realizar las siguientes conductas:

a. Concentrar el riesgo de los activos por encima de los límites legales;
b. Celebrar o ejecutar, en cualquier tiempo, contravención a disposiciones legales, operaciones con los accionistas, o con las personas relacionadas o vinculadas con ellos, por encima de los límites legales;
c. Utilizar o facilitar recursos captados del público, para realizar operaciones dirigidas a adquirir el control de otras sociedades o asociaciones sin autorización legal;
d. Invertir en otras sociedades o asociaciones en las cuantías o porcentajes no autorizados por la ley;
e. Facilitar, promover o ejecutar cualquier práctica que tenga como propósito u efecto la evasión fiscal;
f. No suministrar la información razonable o adecuada que a juicio de la Superintendencia Bancaria deba entregarse al público, a los usuarios o a los clientes de las entidades vigiladas para que éstos puedan tomar decisiones debidamente informadas y puedan conocer cabalmente el alcance de sus derechos y obligaciones en las relaciones contractuales que los vinculan o puedan llegar a vincular con aquellas;
g. Ejercer actividades o desempeñar cargos sin haberse posesionado ante la Superintendencia Bancaria cuando la ley así lo exija;
h. No llevar la contabilidad de la entidad vigilada según las normas aplicables, o llevarla en tal forma que impida conocer oportunamente la situación patrimonial o de las operaciones que realiza, o remitir a la Superintendencia Bancaria información contable falsa, engañosa o inexacta;
i. Obstruir las actuaciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria, o no colaborar con las mismas;
j. Utilizar indebidamente o divulgar información sujeta a reserva;
k. Incumplir o retardar el cumplimiento de las instrucciones, requerimientos u órdenes que señale la Superintendencia Bancaria sobre las materias que de acuerdo con la ley son de su competencia, y
l. En general, incumplir las obligaciones y funciones que la ley les imponga, o incurrir en las prohibiciones, impedimentos o inhabilidades relativas al ejercicio de sus actividades.

Asimismo, la Ley señaló las reglas generales del régimen sancionatorio administrativo aplicable a las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria y consagró nuevos principios y criterios para establecer normas que mejoraran la confianza y la protección de los clientes.

Esta norma reglamentó el tema de los capitales mínimos de las instituciones financieras, las que deberán acreditarse para solicitar la constitución de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Esta reglamentación modificó los numerales 1 y 4 del artículo 80 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Adicionalmente, la Ley estableció que el Fondo Nacional de Garantías estará supervisado por la Superintendencia Bancaria y se someterá a las reglas prudenciales sobre margen de solvencia, patrimonio técnico, constitución de reservas técnicas y demás normas que determine el Gobierno nacional a partir del 1 de enero de 2004 (art. 240, num. 1).

Posteriormente, la Ley 964 de 2005 dictó normas generales y señaló «los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones» (Ley 964, 2005, preámbulo).

El artículo 1 de la Ley dio facultades al Gobierno nacional para:

> […] la intervención en las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores con sujeción a los siguientes objetivos y criterios:
>
> a. Objetivos de la intervención:
> 1. Proteger los derechos de los inversionistas.
> 2. Promover el desarrollo y la eficiencia del mercado de valores.
> 3. Prevenir y manejar el riesgo sistémico del mercado de valores.
> 4. Preservar el buen funcionamiento, la equidad, la transparencia, la disciplina y la integridad del mercado de valores y, en general, la confianza del público en el mismo.
>
> b. Criterios de la intervención:
> 1. Que se promueva el desarrollo y la democratización del mercado de valores, así como su conocimiento por parte del público.
> 2. Que la regulación y la supervisión del mercado de valores se ajusten a las innovaciones tecnológicas y faciliten el desarrollo de nuevos productos y servicios dentro del marco establecida en la presente ley.
> 3. Que las normas y los procedimientos sean ágiles, flexibles y claros, y que las decisiones administrativas sean adoptadas en tiempos razonables y con las menores cargas administrativas posibles.

4. Que los costos de la supervisión y la disciplina del mercado de valores sean eficiente y equitativamente asignados, y que las cargas que se impongan a los participantes del mercado sean consideradas, teniendo en cuenta, en la medida de lo posible, la comparación entre el beneficio y el costo de las mismas.
5. Que se evite impedir o restringir la competencia.
6. Que se dé prelación al sentido económico y financiero sobre la forma, al determinar si algún derecho o instrumento es un valor, o si alguna actividad es de aquellas que requieran autorización o registro y, en general, cuando expida normas dirigidas a la protección de los derechos de los inversionistas.
7. Que el mercado de valores esté provisto de información oportuna, completa y exacta.
8. Que se garantice que las operaciones realizadas en el mercado de valores sean llevadas hasta su puntual y exacta compensación y liquidación.
9. Que se propenda porque en la regulación y la supervisión se eviten los arbitrajes, procurando que exista uniformidad en las normas que se expidan.

Conforme a los objetivos y criterios anteriores, el Gobierno nacional podrá intervenir en las actividades del mercado de valores por medio de normas de carácter general, «para determinar las actividades que, en adición a las previstas en la presente ley, hacen parte del mercado de valores por constituir manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público mediante valores, así como establecer su regulación» (art. 4, lit. a).

Al respecto de la fusión, integración y reorganización de las Superintendencias Bancaria y de Valores, el artículo 74 establece:

> Artículo 74. Fusión, integración y reorganización. En el evento en que se disponga la fusión, integración o reorganización de las Superintendencias Bancaria y de Valores, los objetivos, las entidades vigiladas, las funciones y facultades asignadas a las mismas en las normas vigentes, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en la presente ley y en las normas que las desarrollen, modifiquen o sustituyan, se entenderán trasladadas en su integridad a la entidad encargada de adelantarlas, o a aquella que resulte del respectivo proceso de fusión, integración o reorganización. Dicha entidad asumirá las facultades y funciones propias de la Superintendencia Bancaria respecto de las entidades supervisadas por esta y las propias de la

> Superintendencia de Valores respecto de las entidades y actividades supervisadas por esta. (párr. 1)

El Decreto 4327 de 2005 ordenó la fusión de la Superintendencia Bancaria de Colombia en la Superintendencia de Valores, que en adelante se denominó Superintendencia Financiera de Colombia. Esta entidad actúa como un organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.

El Decreto estableció el objeto y las funciones generales de la Superintendencia Financiera:

> Artículo 8. Objeto. El Presidente de la República, de acuerdo con la ley, ejercerá a través de la Superintendencia Financiera de Colombia, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público.
>
> La Superintendencia Financiera de Colombia tiene por objetivo supervisar el sistema financiero colombiano con el fin de preservar su estabilidad, seguridad y confianza, así como promover, organizar y desarrollar el mercado de valores colombiano y la protección de los inversionistas, ahorradores y asegurados.
>
> Artículo 9. Funciones Generales. La Superintendencia Financiera de Colombia ejercerá las funciones establecidas en el decreto 2739 de 1991 y demás normas que la modifiquen o adicionen, el Decreto 663 de 1993 y demás normas que lo modifiquen o adicionen, la Ley 964 de 2005 y demás normas que la modifiquen o adicionen, las demás que señalen las normas vigentes y las que le delegue el Presidente de la República.

Finalmente, Ley 1328 de 2009 dictó normas en materia financiera, seguros, mercado de valores, entre otras cuestiones. El objeto de la Ley fue establecer principios y reglas para la protección de los consumidores financieros y supervisar las relaciones entre estos y las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

La Ley incluyó medidas relacionadas con los derechos y obligaciones de los clientes, así como los criterios que debe tener en cuenta la Superintendencia Financiera para supervisar el desempeño de las entidades a su cargo, y fijó y creó los beneficios económicos periódicos (BEPS). El

BEPS es un programa de ahorro voluntario para la vejez que fue impulsado por el Gobierno nacional para favorecer a los colombianos que no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que habiendo cotizado cumplieron con la edad y no lograron obtener la pensión.

Control al endeudamiento de las empresas estatales: Ley 533 de 1999 y Ley 781 de 2002

La Ley 533 de 1999 amplió «las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales» (preámbulo).

La Ley 533 aumentó los cupos internos y externos de endeudamiento de la nación[2] destinados «al financiamiento de apropiaciones presupuestales y programas y proyectos de desarrollo económico y social» (art. 1) y «[…] garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales» (art. 2).

Con esta Ley se buscó controlar el endeudamiento de las empresas de servicios públicos estatales y el de los entes territoriales:

> […] las empresas de servicios públicos domiciliarios oficiales y mixtas, así como de aquellas con participación directa o indirecta del Estado superior al cincuenta por ciento en su capital social, se sujetarán a las normas sobre crédito público aplicables a las entidades descentralizadas del orden al cual se puedan asimilar. (art. 11)

Asimismo, el artículo 13 (modificatorio del artículo 16 de la Ley 185 de 1995) creó una base de datos única, manejada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección General de Crédito Público, donde deben registrarse estas operaciones en los siguientes términos:

> La información referente a saldos y movimientos de dichas operaciones se deberá suministrar mensualmente dentro de los primeros diez (10) días calendario del mes siguiente al mes que se reporte, de acuerdo con las instrucciones que para tal efecto imparta la Dirección General de Crédito Público.
>
> Sin perjuicio de lo previsto en los incisos anteriores, cuando se trate de operaciones de crédito público interno de las entidades descentralizadas

2. Autorizados por los artículos 1 y 4 de la Ley 185 de 1995 y el artículo 38 de la Ley 344 de 1996.

> del orden nacional, las territoriales y sus descentralizadas, la inclusión en la base única de datos será requisito para el primer desembolso.

Por otro lado, la Ley 781 de 2002 amplió las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores. Esta ley dictó otras disposiciones sobre endeudamiento público:

> El Gobierno Nacional orientará la política de endeudamiento público hacia la preservación de la estabilidad fiscal del país.
>
> El Gobierno Nacional podrá definir y clasificar las nuevas formas de endeudamiento y los nuevos tipos de operaciones complementarias a las de crédito público tales como las asimiladas, conexas y de manejo de deuda, de manera que pueda utilizar los mecanismos existentes en el mercado financiero y de capitales. (art. 9)

El pasivo pensional territorial: Ley 549 de 1999

La Ley dictó normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, creó el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, entre otras disposiciones en materia prestacional.

Se aprobó la Ley 549 de 1999 para solucionar el problema estructural del pasivo pensional, que era uno de los aspectos de mayor peso en las finanzas públicas territoriales. Esta ley creó el Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) para hacer posible la constitución de reservas que en el futuro permitieran provisionar en su totalidad el pasivo pensional territorial. Según la Ley, el FONPET se encarga de manejar un grupo específico de recursos públicos para la constitución de reservas; esto, sin embargo, no exime por ningún motivo a las entidades territoriales de la responsabilidad de pagar sus pensiones.

El artículo 2 de la Ley estipuló qué recursos servirán para el pago de los pasivos pensionales y, a su vez, ordenó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñe y adopte un modelo de administración financiera que permita determinar el monto de recursos que cada ente territorial debe transferir anualmente al FONPET. Dicho modelo tomará en cuenta el nivel de reservas constituidas, el tamaño de la obligación pensional y el comportamiento esperado de los pagos.

Reestructuración de los pasivos de los entes territoriales: Ley 550 de 1999 y Ley 1116 de 2006

La norma estableció un régimen de promoción y facilitación de la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales, para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones. También dictó disposiciones para armonizar el régimen legal vigente a la fecha con las normas de esta ley.

La Ley 550 de 1999 fundó la posibilidad de establecer acuerdos de reestructuración de pasivos a los entes territoriales, a partir de una adecuada valoración del conjunto de las deudas, de los derechos de los acreedores y de los compromisos adquiridos. Con estos acuerdos se buscó que las entidades territoriales restablecieran su capacidad de pago y pudieran atender adecuadamente sus obligaciones.

El artículo 3 determinó unos instrumentos de intervención estatal aplicables a los entes territoriales:

1. La negociación y celebración de acuerdos de reestructuración previstos en esta ley.
2. La capitalización de los pasivos.
3. La normalización de los pasivos pensionales, mediante mecanismos contemplados en esta ley.
4. La concertación al interior de cada empresa de condiciones laborales temporales especiales.
5. La suscripción de capital y su pago.
6. La transparencia y el profesionalismo en la administración de las empresas.
7. La utilización y la readquisición de bienes operacionales entregados por el empresario a sus acreedores.
8. La negociación de las deudas contraídas con cualquier clase de personas privadas, mixtas o públicas, entre ellas las deudas parafiscales y las deudas fiscales.
9. La inversión en las empresas y la negociación de las obligaciones derivadas de éstas.
10. La gestión y la obtención de recursos destinados al otorgamiento de crédito a las empresas.

La Ley 550 de 1999 fue derogada expresamente por la Ley 1116 de 2006, por medio de la cual se establece el régimen de insolvencia empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones; sin embargo,

y conforme a lo dispuesto en el Título V de la Ley 550 de 1999 y demás normas relacionadas, las entidades territoriales podrán seguir celebrando acuerdos de reestructuración de pasivos sin que sea necesario constituir las garantías establecidas en el artículo 10 de la misma norma.

Racionalización del gasto público en las entidades territoriales: Ley 617 de 2000

La finalidad de esta ley fue la viabilidad financiera de los entes territoriales, es decir, que sus gastos corrientes sean cubiertos por sus ingresos corrientes.

Esta la Ley dispuso: a) reformar parcialmente la Ley 136 de 1994, estableciendo la forma cómo se deben categorizar los entes territoriales (población y monto de los ingresos corrientes de libre destinación); b) limitar ciertos rubros del gasto corriente, especialmente el gasto de funcionamiento, incluido el destinado a los concejos municipales, las personerías y contralorías municipales; c) de acuerdo con los artículos 4 y 6 de la Ley 617 de 2000, el valor máximo de los gastos de funcionamiento no podrán superar (como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación) los límites establecidos (ver Tabla 15).

Tabla 15

Límite de los gastos de funcionamiento para los departamentos y municipios

Departamentos		Municipios	
Categoría	**Límite**	**Categoría**	**Límite**
Especial	50 %	Especial	50 %
Primera	55 %	Primera	65 %
Segunda	60 %	Segunda y tercera	70 %
Tercera y cuarta	70 %	Cuarta, quinta y sexta	80 %

Nota. Si los departamentos y municipios no cumplen con los límites establecidos en la Ley, deberán adelantar «durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener a la mayor brevedad los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño». Tomado de "Ley 617 de 2000, Art. 4to. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos; Art. 6to. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios" por Congreso de Colombia. Esta ley fue publicada en el Diario Oficial el 9 de octubre de 2000 No. 44.188. (https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771). En domino público.

El programa de saneamiento fiscal y financiero es entendido como el programa integral, institucional, financiero y administrativo que cubre a la entidad territorial y tiene como objeto restablecer la solidez económica y financiera de la misma, mediante la adopción de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda, saneamiento de pasivos y fortalecimiento de sus ingresos.

Adicionalmente, en cumplimiento del artículo 79, el DNP debe publicar en medios de amplia circulación nacional, por lo menos una vez al año, «los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, y según la metodología que se establezca para tal efecto».

En el marco de estas funciones normativas, el DNP presenta todos los años una serie de informes que muestran los resultados de la gestión fiscal de los municipios del país. La metodología empleada para este fin es el indicador de desempeño fiscal (calculado en una escala de 0 a 100), que mediante la técnica de componentes principales resume los siguientes indicadores en una sola medida: autofinanciación de los gastos de funcionamiento, magnitud de la deuda, dependencia de las transferencias de la nación, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro. A partir del resultado del indicador de desempeño fiscal, el DNP establece año tras año un ranquin a nivel departamental y municipal.

Reforma al régimen de transferencias: Acto Legislativo 01 de 2001, Ley 715 de 2001, Acto Legislativo 04 de 2007 y Ley 1176 de 2007

El Acto Legislativo 01 de 2001 reformó transitoriamente (hasta el año 2008) los artículos 356 y 357 de la Constitución y creó el Sistema General de Participaciones (SGP) para los departamentos, distritos y municipios. Dicha reforma constitucional se reglamentó por medio de la Ley 715 de 2001.

Según la exposición de motivos de la Ley, el sistema anterior (que se sustentaba en la Ley 60 de 1993) generaba una fuerte rigidez presupuestal y una marcada volatilidad en los recursos transferidos, pues las transferencias estaban atadas a los ingresos corrientes de la nación. Esto ponía en peligro la estabilidad macroeconómica del país y de los entes territoriales, por cuanto

constituía una presión extra al gasto que se traducía en mayor endeudamiento e incremento del déficit fiscal nacional.

A través del Acto Legislativo 4 de 2007 y la Ley 1176 de 2007, el Gobierno impulsó otra reforma que mantuvo la estructura del 2001 e hizo algunos cambios en cuanto al porcentaje de distribución. Tal como está estipulado en la Ley, esta reforma expiró en 2016.[3]

Reforma al régimen de regalías

Las regalías por la explotación de los recursos naturales son un componente importante de los ingresos territoriales; con estos recursos, según mandato constitucional (art. 361), se deben financiar proyectos regionales de inversión.

La Ley 756 de 2002, aprobada en el marco de ajuste de las finanzas públicas, estableció nuevos criterios de distribución; dictó disposiciones concernientes a los porcentajes y variables para el pago de regalías de hidrocarburos, e introdujo los criterios de liquidación según el nivel de producción. Esta Ley modificó la Ley 141 de 1994 y remplazó la Ley 619 de 2000, que fue declarada inexequible por la Corte Constitucional.

Estos cambios y los sucedidos entre 2011 y 2012[4] se enmarcan en el contexto de ajuste estructural de las finanzas públicas establecido por los lineamientos del Consenso de Washington.

Marco fiscal de mediano plazo: Ley 819 de 2003

La Ley 819 de 2003 definió el marco fiscal de mediano plazo, bajo el presupuesto de transparencia fiscal y estabilidad macroeconómica. Así, antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno nacional debe presentar el marco fiscal a las comisiones económicas del Senado y Cámara de Representantes; este marco de carácter prioritario será estudiado y discutido durante el primer debate de la ley anual de presupuesto y establecerá los siguientes puntos:

a. El Plan Financiero […]
b. Un programa macroeconómico plurianual;

3. Estos y otros aspectos relacionados con la descentralización fiscal se tratarán en el capítulo VII.
4. Temática tratada en el capítulo VI.

c. Las metas de superávit primario, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad […]
d. Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;
e. Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público;
f. Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;
g. El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior;
h. Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación;
i. En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto. (Ley 819, 2003, art. 1)

Igualmente, el artículo 5 de la Ley se refiere al marco fiscal de mediano plazo para entidades territoriales; este marco fiscal debe ser presentado a título informativo por el respectivo gobernador o alcalde y en el mismo período en el que se presenta el proyecto de presupuesto.

En estos términos, la precitada ley determina que el presupuesto general de la nación y el de las entidades territoriales deberá sujetarse a los correspondientes marcos fiscales de mediano plazo, así que las apropiaciones presupuestales aprobadas se deberán ejecutar en su totalidad en la respectiva vigencia fiscal; hecho que acabó con el rezago generado por las reservas presupuestales. La regulación es la siguiente:

> Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

> En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes. (La Ley 819, 2003, art. 8)

En el mismo sentido de la responsabilidad fiscal, la Ley reglamentó el tema de las vigencias futuras, modificando las correspondientes normas orgánicas presupuestales:

> El CONFIS podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. (Ley 819, 2003, art. 10)

Para las entidades territoriales, la asunción de estas vigencias deberá ser aprobada por las asambleas o concejos respectivos, dado a iniciativa del gobierno local, previa aprobación del CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces. Para estos entes territoriales la autorización de la asunción de obligaciones que afectan presupuestos de vigencias futuras se encuentran reglamentadas en la Ley 1483 de 2011.

Por su parte, el artículo 11 hace referencia a las vigencias futuras excepcionales y modificó el artículo 3 de la Ley 225 de 1995:

> El Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del que trata el artículo 1º de esta ley.
>
> La secretaría ejecutiva del CONFIS enviará trimestralmente a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.
>
> Para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se esti-

pulen no requieren la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.

Otros aspectos relevantes de la Ley de Responsabilidad Fiscal fueron: la fijación del superávit primario y sostenibilidad por diez vigencias fiscales siguientes; las valoraciones de los pasivos contingentes nuevos que resultan de la celebración de operaciones de crédito público, y la normas sobre endeudamiento territorial que modificaron el artículo 6 de la Ley 358 de 1997.

«Sostenibilidad fiscal» y «regla fiscal»: Acto Legislativo 03 de 2011 y Ley 1473 de 2011

Estas reformas tienen por objeto garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas y contribuir así a la estabilidad macroeconómica del país.[5]

Resultados y consideraciones

Una vez presentado el sustento normativo del ajuste estructural de las finanzas públicas, se adelanta un análisis de algunos resultados obtenidos por los niveles nacional y territorial durante el período 2000-2019.

Resultados macroeconómicos programa de ajuste FMI

A continuación, se muestra el comportamiento de las principales variables macroeconómicas del país, a partir del programa de ajuste macroeconómico y financiero impuesto por el FMI durante el período 2000-2002.

En la Tabla 16 se observa como el crecimiento real de la economía estuvo por debajo de las expectativas previstas: en 0.1 % para el 2000; 2.3 % para el 2001, y cerca de 3 puntos porcentuales para el 2002, debido, entre otras causas, a la salida de capitales y la caída en la inversión extranjera directa, lo que hizo que todos los analistas cambiaran las proyecciones de crecimiento económico.

5. Este análisis se desarrolla en el capítulo VI.

Tabla 16

Programa FMI vs. Comportamiento económico del país

Indicador	Programa FMI			Comportamiento de la economía		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
PIB*	3.0	3.8	4.8	2.9	1.5	1.9
Inflación	10.0	8.0	6.0	8.8	7.7	7.0
Déficit GNC	-5.0	-4.2	-3.2	-4.6	-4.8	-5.1
Déficit SPNF	-3.6	-2.5	-1.5	-3.0	-3.1	-3.2
Saldo deuda pública**	34.1	33.8	34.0	32.9	36.5	43.4
Ingresos GNC	11.0	11.9	12.4	10.9	12.2	12.3

Nota. En la primera parte de la Tabla se especifican las metas señaladas en el programa de ajuste macroeconómico y financiero acordado con el FMI para el período 2000-2002; luego, se muestran los resultados de los indicadores obtenidos en la economía para esos mismos años. Datos tomados de "Table 1. Colombia: Selected Economic and Financial Indicators" y "Table 3. Colombia: Operations of the Central Administration" por FMI, 1999, pp. 30 y 32. Los datos del comportamiento de la economía con información correspondiente al PIB aparecen según "Cuentas nacionales - Base 1994" por DANE (https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-anuales/cuentas-nacionales-bases-anteriores/cuentas-nacionales-base-1994). Los datos sobre la inflación fueron tomados de "Índice de precios al consumidor (IPC)" por Banco de la República (https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/indice-precios-consumidor-ipc). La información y datos correspondientes al déficit e ingresos del Gobierno nacional se tomaron de "Balance Gobierno Nacional Central" por Ministerio de Hacienda (https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral), y los correspondientes a la deuda se consultaron en "Deuda Gobierno Nacional Central" por Ministerio de Hacienda (https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/dgg/deudagobiernonacionalcentral). En dominio público.

* Precios de 1994.

** Porcentaje del PIB.

En la Tabla 16 se observa como el crecimiento real de la economía estuvo por debajo de las expectativas previstas: en 0.1 % para el 2000; 2.3 % para el 2001, y cerca de 3 puntos porcentuales para el 2002, debido, entre otras causas, a la salida de capitales y la caída en la inversión extranjera directa, lo que hizo que todos los analistas cambiaran las proyecciones de crecimiento económico.

Los demás indicadores, frente al programa de ajuste establecido por el FMI, mostraron sus mejores resultados en el 2000, año en el cual se cumplieron las metas señaladas en su totalidad, con excepción de los ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC) que estuvieron a un punto porcentual de alcanzar el objetivo trazado. Para los otros años, lo fijado por el organismo multilateral versus lo ejecutado en la economía del país presentó varios desfases. Por ejemplo: la inflación estuvo por debajo de la meta: 1.2 % para el 2000; 0.3 % para el 2001, pero en el 2002 se situó por encima en un punto porcentual. El recaudo de los ingresos del GNC siempre se ubicó cerca del cumplimiento de la meta (incluso, en el 2001 fue superior en 0.3 %). La deuda pública presentó diferencias con las metas señaladas para los años 2001 y 2002 en 2.7 % y 9.4 % respectivamente. Por su parte, los déficits del GNC y el sector público no financiero (SPNF) alcanzaron diferencias en 2001 y 2002 de 0.6 % y 1,9 % para el primero y de 0.6 % y 1.7 % para el segundo respectivamente, lo que significó que en 2002 las medidas tomadas para el ajuste estructural de las finanzas públicas no cumplieron con su cometido. Al respecto del informe de 2003 de la Contraloría General de la República, Sánchez, Naranjo y Rincón (2003) afirman:

> El acuerdo no arrojó resultados favorables aun si se tiene en cuenta que las metas fueron ajustadas hacia arriba; los objetivos, como crecimiento y viabilidad de las finanzas públicas, todavía no se han logrado, y, además, se observa un aumento en la vulnerabilidad fiscal y macroeconómica del país que puede desembocar en cesación de pagos de la deuda externa. […] Las causas de este pobre desempeño radicarían en la inflexibilidad del gasto público, como resultado de normas constitucionales y legales, cuya corrección sería un instrumento constitucional; la creciente carga del pago de la deuda; los gastos de funcionamiento, y el bajo desempeño de la economía. (pp. 81-82)

Agregados financieros Gobierno Nacional Central (GNC)

El lector puede apreciar el comportamiento de los agregados financieros del Gobierno Nacional Central (GNC) durante el período 2000-2019, tras adelantar este el ajuste estructural de las finanzas públicas (ver Tabla 17).

Tabla 17

Balance Fiscal del GNC como porcentaje del PIB (2000-2019)

CONCEPTO	2000	2004	2008	2012	2015	2019
INGRESOS TOTALES (SIN CAUSADOS)	10.9	12.9	15.6	16.1	16.1	16,2
INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN	9.7	12	13.5	14.5	14.6	14,1
INGRESOS TRIBUTARIOS	9.4	11.9	13.4	14.3	14.5	14,0
Renta	3.4	4.9	5.1	6.6	4.8	6,3
IVA interno	2.8	3.3	3.7	3.6	3.5	3,9
IVA externo	1.2	1.6	2	1.8	1.7	1,9
Gravamen arancelario	0.8	0.7	0.9	0.5	0.6	0,4
Sobretasa a la Importaciones CIF	0	0	0	0	0.0	0,0
Imp. Nacional a los Combustibles	0	0	0	0	0.4	0,1
Consumo	0	0	0	0	0.2	0,2
CREE	0	0	0	0	1.7	0,0
Sobretasa a la Gasolina y ACPM	0.4	0.3	0.3	0.3	0.0	0,0
Gravamen movimientos financieros	0.5	0.7	0.7	0.8	0.8	0,8
Resto	0	0	0	0	0.0	0,1
Timbre	0.2	0.2	0.2	0	0.0	0,0
Contribución para la Democracia (Patrimonio)	0	0.1	0.7	0.6	0.7	0,1
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0,1
FONDOS ESPECIALES	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0,1
OTROS RECURSOS DE CAPITAL	1	0.8	1.9	1.4	1.3	1,9
Rendimientos Financieros Totales	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2	0,4
Excedentes Financieros	0.6	0.6	1.1	1.2	0.7	1,4
Recuperación de cartera diferente SPNF	0	0	0	0	0.0	0,0
Otros recursos	0.1	0.1	0.6	0	0.4	0,1
PAGOS TOTALES	15.4	16.5	17.4	17.9	19.1	18,4
PAGOS TOTALES SIN INTERESES	12.2	13.2	14.5	15.5	16.9	15,9
PAGOS CORRIENTES DE LA NACIÓN	14.1	15.5	15.3	15.1	16.1	16,5
INTERESES	3.2	3.3	2.9	2.4	2.2	2,5
FUNCIONAMIENTO	10.9	12.2	12.4	12.7	13.9	14,0
Servicios personales	2.2	2.1	2	2.1	2.4	2,1
Transferencias	8	9.3	9.6	9.8	10.7	11,3
Gastos generales y otros	0.7	0.7	0.8	0.8	0.7	0,7

Continúa tabla...

CONCEPTO	2000	2004	2008	2012	2015	2019
INVERSIÓN	1.3	1	2.2	2.8	3.0	1,8
3. DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO	-4.5	-3.6	-1.8	-1.8	-2.9	-2,2
4. DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	-4.6	-4.5	-2.3	-2.3	-3.0	-2,5
5. COSTOS DE LA REEST. FINANCIERA	0.4	0.4	0.3	0	0.0	0,0
6. DÉFICIT A FINANCIAR	-5	-4.9	-2.6	-2.3	-3.0	-2,5

Nota. Según el balance se observa que los ingresos totales aumentaron su participación respecto al PIB en 5.3 puntos porcentuales durante el período analizado; hecho soportado en gran medida por el incremento de los ingresos tributarios, que pasaron del 9.4 % del PIB en 2000 al 14 % en 2019. Tomado de "Balance Gobierno Nacional Central (1994-2019)" por Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda), 2020a (https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral). En domino público.

Los gastos de funcionamiento fueron aumentando paulatinamente su participación hasta situarse en 14 % del PIB (su variación fue de 3.1 % durante el período). Igualmente, las transferencias representaron para el último año el 11.3 % del PIB. Los gastos de inversión aumentaron su participación en 0.5 %, es decir, pasaron del 1.3 % al 1.8 % del PIB, observándose una disminución notoria para los últimos años (1.2 puntos porcentuales) cuando alcanzó el 3 % del PIB para el 2015.

Por su parte, el déficit efectivo se redujo en 2.3 puntos porcentuales, pasando de 4.5 % a 3.2 % del PIB, mientras que el fiscal pasó del 4.6 % al 2.5 % del PIB en el 2019. Los resultados de los últimos años comienzan a revelar nuevamente la senda decreciente mostrada desde el año 2008, y que había sido interrumpida por los efectos de la crisis de los precios internacionales del petróleo a partir del 2014.

Agregados financieros de los gobiernos centrales municipales y departamentales

A continuación, se muestra el comportamiento de los agregados financieros de los gobiernos centrales municipales y departamentales.

Desde el proceso de ajuste fiscal se han ido consolidando las finanzas públicas territoriales, fruto de ello es el comportamiento (como porcentaje del PIB) de los agregados financieros de los gobiernos locales desde el año 2000 al 2017 (ver Tabla 18).

Tabla 18

Agregados financieros de los gobiernos centrales municipales y departamentales como porcentaje del PIB 2000-2017

CUENTA	2000	2005	2010	2015	2017
A. INGRESOS TOTALES	**8.5**	10.0	10.0	11.3	10,6
1. Tributarios	2.3	2.8	2.9	3.3	3,2
2. No tributarios	0.6	0.9	0.6	0.6	0,6
3. Transferencias para funcionamiento	0.2	0.3	0.3	0.2	0,2
4. Regalías	0.6	0.7	0.9	1.3	0,4
5. Transferencias-SGP	3.7	4.6	4.7	4.7	4,8
6. Cofinanciación	0.1	0.1	0.2	0.3	0,2
7. Otros	1.1	0.7	0.5	0.9	1,1
B. GASTOS TOTALES	9.1	9.7	10.8	12.1	10,7
8. Funcionamiento	2.2	1.6	1.7	1.6	1,7
9. Intereses de la deuda	0.4	0.2	0.0	0.1	0,1
10. Inversión	6.5	7.9	9.1	10.5	8,9
11. DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	0.5	2.2	2.0	2.4	2,3

Nota. En la tabla se observa cómo los ingresos tributarios aumentaron su participación en 0.9 puntos porcentuales, mientras que los gastos de funcionamiento redujeron su participación en un 0.5 %, estabilizándose por debajo del 2 % del PIB desde el año 2004. Datos extraídos de "Desempeño Fiscal [vigencias 2000 a 2017]" por Departamento Nacional de Planeación, DNP (https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx). En dominio público.

Se destaca el comportamiento positivo de los gastos de inversión: pasaron del 6.5 % al 8.9 % del PIB durante el período analizado. Por su parte, los ahorros corrientes ascendieron al 2.3 % del PIB, lo que expresa la disciplina fiscal de los entes territoriales, que fue producto principalmente de un adecuado manejo del gasto de funcionamiento y en alguna medida de un mayor recaudo tributario.

Los anteriores resultados se ven reflejados en el indicador de desempeño fiscal de los departamentos y municipios.

Desempeño fiscal territorial

En cumplimiento del artículo 79 de la Ley 617 de 2000, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) publica una vez al año los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales. La metodología empleada por el DNP es el indicador de desempeño fiscal, que calcula este factor en una escala de 0 a 100 y lo evalúa según seis categorías (DNP, informes de desempeño fiscal).

Autofinanciación de los gastos de funcionamiento. Mide qué parte de los recursos de libre destinación se dedica al pago de la nómina y a los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial. Este indicador determina el cumplimiento de los límites del gasto de acuerdo con la Ley 617 de 2000.

> Forma de cálculo: gastos de funcionamiento/ingresos corrientes de libre destinación x 100 %

Magnitud de la deuda. Mide la capacidad de respaldo. Se obtiene como la proporción de los recursos totales que están respaldando la deuda. Este indicador total no debe ser mayor al 80 % para que la entidad no supere su capacidad de pago y comprometa su liquidez (Ley 358, 1997).

> Forma de cálculo: saldo deuda/ingresos totales x 100 %

Dependencia de las transferencias de la nación. Mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación, lo que indica el peso de las transferencias de la nación en el total de los ingresos. Un indicador por encima del 60 % señala que las transferencias se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial, pero no de sus propios recursos.

> Forma de cálculo: transferencias de la nación/ ingresos totales x 100 %

Generación de recursos propios. Mide el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de los recursos, lo que permite identificar el esfuerzo fiscal de las administraciones municipales y departamentales para financiar sus planes de desarrollo y dar cumplimiento a las competencias asignadas por ley.

> Forma de cálculo: ingresos tributarios/ingresos totales x 100 %

Magnitud de la inversión. Permite cuantificar el grado de inversión realizado por el ente municipal y departamental respecto al gasto total. Un indicador superior al 50 % implica que más de la mitad del gasto se destina a inversión, lo que sería conveniente porque refleja que la entidad territorial está financiando principalmente sus planes de desarrollo con recursos propios.

Forma de cálculo: inversión/gasto total x 100 %

Capacidad de ahorro. Determina el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes. Es una medida de la solvencia que tiene el municipio o el departamento para generar excedentes propios de libre destinación para inversión y financiar los procesos de reestructuración de pasivos y la atención de su deuda (si la tiene). Si el indicador es positivo, la entidad territorial está generando ahorro.

Forma de cálculo: ahorro corriente/ingresos corrientes x 100 %

De acuerdo con el resultado presentado por el indicador de desempeño fiscal, el ente territorial se clasifica según seis tipologías (DNP, informes de desempeño fiscal)

- *Tipología 1. Desempeño fiscal solvente.* Corresponde al grupo entidades territoriales cuyo indicador fiscal es superior a 80 puntos, es decir, tienen mejores condiciones de solvencia financiera. Este grupo se destaca por tener mejores posibilidades de generar recursos propios acorde con sus necesidades; gasto de funcionamiento igual o menor al límite establecido por la Ley 617 de 2000 en la respectiva categoría; niveles importantes de inversión; generación de ahorro corriente, y deuda acorde y con suficiente respaldo de los ingresos percibidos por las entidades.
- *Tipología 2. Desempeño fiscal sostenible.* Son los municipios y departamentos en los que el indicador de desempeño fiscal está entre 60 y 70 puntos y su desempeño en las finanzas es satisfactorio. Su resultado fiscal indica que apenas mantienen un nivel de equilibrio relativo en su balance fiscal, sin presentar excedentes que les permitan sortear con solvencia algún choque a sus finanzas.

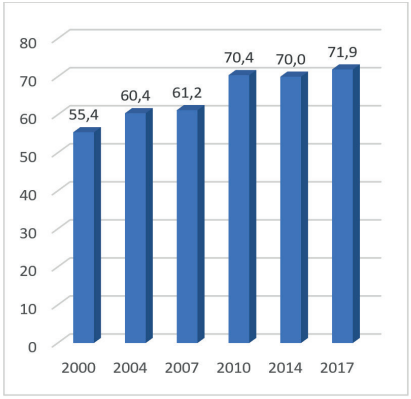
- *Tipología 3. Desempeño fiscal vulnerable.* Se refiere a las entidades territoriales con un indicador menor de 70 y mayor de 60. Este resultado revela que se encuentran en riesgo de generar déficit corriente por la insuficiencia de recursos propios, altos niveles de dependencia de las transferencias del SGP y la probabilidad de incumplir los límites de gasto de la Ley 617 de 2000. Este grupo requiere atención especial para garantizar su solvencia financiera en el largo plazo.
- *Tipología 4. Desempeño fiscal en riesgo.* Corresponde a los municipios y departamentos con un indicador de desempeño fiscal menor o igual a 40, lo que refleja baja capacidad de ahorro, dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento, alta dependencia de las transferencias y menores posibilidades de inversión. Si se quiere garantizar una sostenibilidad de mediano y largo plazo, estos entes territoriales requieren de una significativa atención por parte del Gobierno.
- *Tipología 5. Desempeño fiscal en deterioro.* Son los entes territoriales con un indicador menor o igual a 40, lo que refleja baja capacidad de ahorro, dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento, alta dependencia de las transferencias y menores posibilidades de inversión. Si se quiere garantizar una sostenibilidad de mediano y largo plazo, estos entes requieren de mayor atención estatal.
- *Tipología 6. Sin información.* Se refiere al grupo de municipios y departamentos que no reportaron información de ejecución presupuestal al Departamento Nacional de Planeación o la reportaron incompleta o es inconsistente, y en consecuencia se desconocen las cifras de su resultado fiscal, por lo que se ubican en los últimos lugares del ranquin.

Descrita la metodología empleada para calcular el indicador de desempeño fiscal, las Figura 9a y 9b muestran la evolución del desempeño fiscal territorial en el período comprendido entre los años 2000 y 2017.

Dentro de ese lapso, la calificación promedio del indicador de desempeño fiscal de los departamentos mejoró en 16.5. Para el último año, el 59.4 % de los entes departamentales alcanzaron una calificación entre 70 y 80 puntos, lo que muestra una tendencia positiva respecto al manejo fiscal por parte de la mayoría de los departamentos del país, que se sustentó principalmente en la disminución de los gastos de funcionamiento en proporción de los ingresos corrientes de libre destinación, así como en la reducción de la deuda pública y la generación de más ahorro destinado a la inversión.

Figura 9a

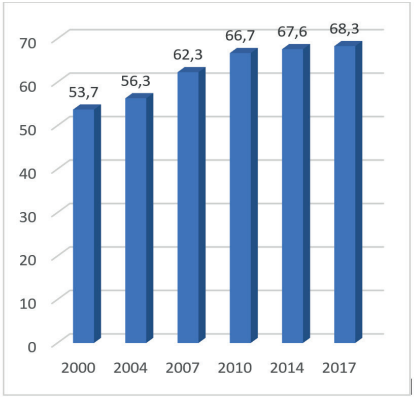
Evolución del desempeño fiscal en departamentos



Nota. Para los departamentos, la calificación promedio pasó de 55.4 en el año 2000 a 71.9 en el 2017.

Figura 9b

Evolución del desempeño fiscal en municipios



Nota. Para los municipios, la calificación promedio pasó de 53.7 en el año 2000 a 68.3 en el 2017.

Tomado de "Desempeño Fiscal [vigencias 2000 a 2017]", por Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2020 (https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx). En domino público.

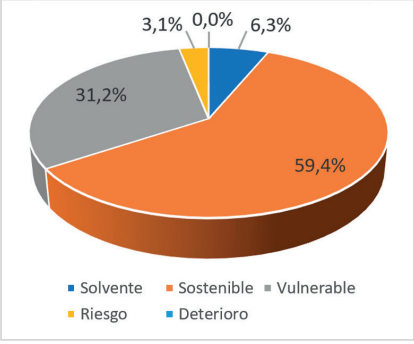
En cuanto los municipios, los indicadores muestran que su desempeño mejoró en 14.6 puntos. Se destaca que en el último año 426 municipios (el 38 %) obtuvieron calificaciones por encima de 70 puntos, de los cuales 63 alcanzaron calificaciones por encima de 80 puntos. Esto indica que buena parte de los entes municipales han consolidado sus finanzas, hecho que está soportado principalmente por el control de los gastos de funcionamiento y la deuda pública.

Para el año 2017 las Figuras 10a y 10b muestran el comportamiento de la distribución porcentual de los departamentos y municipios según la tipología a la que pertenecen.

A diferencia de la vigencia anterior en la que ninguno de los departamentos alcanzó una tipología solvente, en el 2017 el primero en hacerlo fue el Valle, que obtuvo una calificación de 81.2, y el último fue Arauca, con 56.8, siendo este el único departamento que se ubicó en riesgo. Asimismo, hay que resaltar que no se presentó ningún caso con una calificación inferior a 40 puntos. Lo anterior refleja una tendencia positiva en el manejo fiscal de la mayoría de los departamentos del país, máxime si en el 2006, año donde se implementó esta metodología, solamente el 9.4 % clasificaban en las primeras tipologías.

Figura 10a

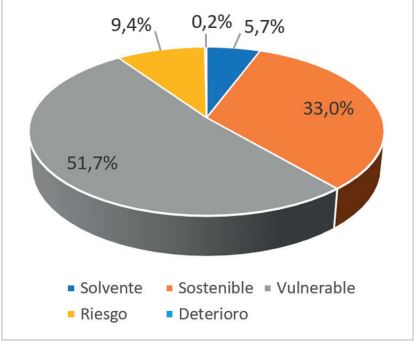
Tipologías del desempeño fiscal en departamentos



Nota. En el año 2017 el 6.3 % de los departamentos se situó en la tipología más alta, en cuanto a los factores solvente y sostenible.

Figura 10b

Tipologías del desempeño fiscal en municipios



Nota. En el año 2017, el 38 % de los municipios se clasificó en las tipologías más altas, en cuanto a los factores solvente y sostenible.

Tomado de "Desempeño Fiscal, Resultados de desempeño fiscal de los departamentos y municipios de la vigencia 2017", por Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2020 (https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx). En domino público.

En cuanto al desempeño de los municipios en el 2017 su promedio superó en un 5.3 % al de 2016. Resultado muy significativo si se considera

que en el 2006 este promedio llegó solo al 5.9 %. Otro aspecto para resaltar de esta vigencia es que el 89.7 % de los entes municipales presentaron calificaciones por encima de 60 puntos, superando en 5.7 % el promedio del 2016. El primer municipio fue Monterrey (Casanare), que obtuvo una calificación de 90.7, y los últimos fueron Altos del Rosario y Tiquisio en Bolívar, con 36.4 y 35.2, respectivamente, siendo los únicos municipios que se ubicaron en riesgo.

El aumento de la calificación de los departamentos y municipios señalados anteriormente se debió principalmente al recorte en el gasto corriente como proporción a sus ingresos corrientes, lo que permitió mejorar su capacidad de ahorro e inversión y, por ende, su indicador de desempeño fiscal.

En conjunto, los entes territoriales reflejan avances significativos en materia de control del gasto de funcionamiento, más que a su esfuerzo fiscal, por lo que se evidencia que los resultados alcanzados por los entes territoriales son el producto de las medidas de ajuste adoptadas en cumplimiento de la Ley 617 de 2000, que se enmarcan en el seno de las políticas del Consenso de Washington.

> La Ley 617/00, que impone medidas de saneamiento fiscal a las entidades territoriales y busca "sanear las entidades territoriales fortaleciendo sus finanzas gracias a la limitación de sus gastos corrientes" (Acuerdo FMI), constituye un buen ejemplo de la camisa de fuerza financiera y del "dirigismo presupuestal" (Hernández Becerra), en los cuales se ha buscado encerrar las entidades territoriales, con una preocupación por la "racionalización" y la "eficiencia". (Jolly, 2009, p.111)

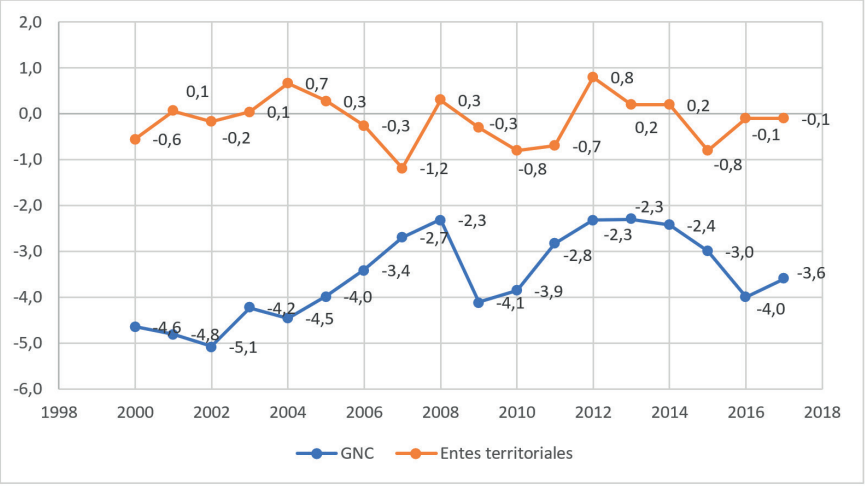
Resultados fiscales Gobierno Nacional Central vs. gobiernos centrales municipales y departamentales

El balance de los municipios y gobernaciones se sitúa muy cerca del equilibrio durante todo el período de análisis, incluso alcanzó superávit en ocho de los dieciocho años del estudio; el mayor superávit fue en el 2012, que alcanzó el 0.8 % del PIB, y el mayor déficit se presentó en el 2007, periodo que sobrepasó ligeramente el 1 % del PIB. Por su parte, el GNC no logró encausar el déficit fiscal por una senda decreciente y perdurable en el tiempo, como se pretendía al flexibilizar su gasto con la reforma a las transferencias

en el 2001. Por este motivo se hizo necesario la implementación de normas en torno a la sostenibilidad y regla fiscal en el 2011. Desde entonces se ha venido encausando el déficit en una senda decreciente, la que se vio interrumpida en los últimos años cuando se alcanzaron niveles de hasta el 4 % del PIB en el 2016 (ver Figura 11).

Figura 11

Situación fiscal del Gobierno nacional central vs. gobiernos centrales municipales y departamentales como porcentaje del PIB 2000-2017.



Nota. En la figura se aprecia cómo después de la implementación del paquete de reformas en el marco del ajuste estructural de las finanzas públicas el balance fiscal de los entes territoriales presenta mejores resultados que los obtenidos por el gobierno nacional central entre los años 2000 y 2017. Datos extraídos de "Balance Gobierno Nacional Central (1994-2019)" por Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda), 2020a (https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral) y "Desempeño Fiscal [vigencias 2000 a 2017]", por Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2020 (https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx). En domino público.

Como se evidenció en el análisis, era necesario adelantar el ajuste estructural de las finanzas públicas a través del paquete de reformas que se trataron en este apartado, para buscar alternativas a los constantes desequilibrios fiscales de la nación y de los entes territoriales que permitieran garantizar el

flujo de recursos hacia las regiones y la atención de sus programas sociales. La continuidad de estas reformas permitirá consolidar una sana disciplina fiscal y un adecuado control y supervisión de los recursos.

Focalización del gasto-subsidio a la demanda

Mediante los programas de focalización se subsidia la demanda para que los recursos del Estado se dirijan a los usuarios más pobres; por consiguiente, se eliminó el subsidio a la oferta, lo que implicó restringir las transferencias del Estado a las instituciones que proveen los bienes y servicios sociales. A su vez, estas instituciones compiten en el mercado y deben autofinanciarse con la venta de servicios.

Estos programas se profundizan con las políticas de segunda generación, es decir, reorientando los recursos públicos hacia áreas desatendidas con retornos potencialmente altos, particularmente en las áreas sociales.

El ejemplo más representativo es la reforma a la salud de la Ley 100 de 1993, con la que se creó sistema de Seguridad Social en Salud. Así, el artículo 153 fundamenta el servicio público de salud con base en las siguientes reglas:

1. Equidad. El sistema general de seguridad social en salud proveerá gradualmente servicios de salud de igual calidad a todos los habitantes en Colombia, independientemente de su capacidad de pago. Para evitar la discriminación por capacidad de pago o riesgo, el sistema ofrecerá financiamiento especial para aquella población más pobre y vulnerable, así como mecanismos para evitar la selección adversa.
2. Obligatoriedad. La afiliación al sistema general de seguridad social en salud es obligatoria para todos los habitantes en Colombia. En consecuencia, corresponde a todo empleador la afiliación de sus trabajadores a este sistema y del Estado facilitar la afiliación a quienes carezcan de vínculo con algún empleador o capacidad de pago.
3. Protección integral. El sistema general de seguridad social en salud brindará atención en salud integral a la población en sus fases de educación, información y fomento de la salud y la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, en cantidad, oportunidad, calidad y eficiencia de conformidad con lo previsto en el artículo 162 respecto del plan obligatorio de salud.
4. Libre escogencia. El sistema general de seguridad social en salud permitirá la participación de diferentes entidades que ofrezcan la administración y la prestación de los servicios de salud, bajo las regulaciones y

vigilancia del Estado y asegurará a los usuarios libertad en la escogencia entre las entidades promotoras de salud y las instituciones prestadores de servicios de salud, cuando ello sea posible según las condiciones de oferta de servicios. Quienes atenten contra este mandato se harán acogedores a las sanciones previstas en el artículo 230 de esta ley.

5. Autonomía de las instituciones. Las instituciones prestadoras de servicios de salud tendrán, a partir del tamaño y complejidad que reglamente el gobierno, personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, salvo los casos previstos en la presente ley.
6. Descentralización administrativa. La organización del sistema general de seguridad social en salud será descentralizada y de ella harán parte las direcciones seccionales, distritales y locales de salud. Las instituciones públicas del orden nacional que participen del sistema adoptarán una estructura organizacional, de gestión y de decisiones técnicas, administrativas y financieras que fortalezca su operación descentralizada.
7. Participación social. El sistema general de seguridad social en salud estimulará la participación de los usuarios en la organización y control de las instituciones del sistema general de seguridad social en salud y del sistema en su conjunto. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos de vigilancia de las comunidades sobre las entidades que conforman el sistema. Será obligatoria la participación de los representantes de las comunidades de usuarios en las juntas directivas de las entidades de carácter público.

De esta manera quedó diseñado el servicio público en salud, que dio paso a la creación del régimen subsidiado que rige la vinculación de los individuos menos favorecidos al sistema general de seguridad social en salud. Este sistema se enmarca en la política de focalización y subsidio a la demanda, a través del pago de una cotización subsidiada, total o parcialmente, con recursos fiscales o de solidaridad. Así lo estipula el artículo 212 de la Ley, el cual creó el régimen subsidiado. Además, el artículo establece que el objetivo del régimen es «financiar la atención en salud a las personas pobres y vulnerables y sus grupos familiares que no tienen capacidad de cotizar».

Para garantizar la compensación entre las personas de diferentes ingresos, se creó el Fondo de Solidaridad y Garantías (FOSYGA); este fondo está adscrito al Ministerio de Salud y es manejado por encargo fiduciario y no tiene personería jurídica ni planta de personal propia (art. 218, párr. 1). El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud es el que determina

los criterios de utilización y distribución de sus recursos (art. 218, párr. 2). Los recursos que financian la compensación en el régimen contributivo «provienen de la diferencia entre los ingresos por cotización de sus afiliados y el valor de las unidades de pago por capitación, UPC, que le serán reconocidos por el sistema a cada entidad promotora de salud» (art. 220).

Con las políticas de segunda generación se busca profundizar en la orientación de los recursos públicos hacia áreas sociales desatendidas con retornos potencialmente altos. Fiel ejemplo de este gasto son los programas asistenciales creados en el país en los últimos años; programas que actúan como estabilizadores automáticos en el marco de la política fiscal (ver medidas de política fiscal anticíclica en el apartado anterior). Entre estos programas se destacan: el Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor «Colombia Mayor», que busca aumentar la protección de los adultos mayores de bajos recursos; Familias en Acción, que pretende mitigar el impacto sobre la población más vulnerable que resulte de una recesión económica o del saneamiento fiscal; Jóvenes en Acción, que apoya a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad; Red Juntos, que tiene como finalidad que 1.5 millones de familias puedan superar la pobreza extrema; el Programa de Familias Guardabosques (PFGB), que ofrece por un periodo de tiempo definido apoyo económico y de empleo a comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes.

Impuestos y reformas tributarias

Se pretende que el sistema impositivo genere las menores distorsiones frente al papel que cumple el mercado en la asignación de los factores de producción, por lo que se busca que se den las siguientes modificaciones en la estructura tributaria del país: aumento de la base tributaria, disminución de los impuestos del comercio exterior y el impulso del IVA como principal fuente de recursos tributarios. Para este último tributo se busca que su cobertura sea universal, para lo cual se pretende alcanzar con el tiempo, una tarifa uniforme para todos los bienes.

Aumento de la base tributaria

Durante el período 1990-2019, se aprobaron por el Congreso de la República 14 reformas tributarias más una ley de financiamiento que fue derogada por la Corte Constitucional por presentar vicios de forma. Esta última fue reemplazada por la ley de crecimiento económico, cuyo impacto social se pone de manifiesto a través de la devolución del IVA para los estratos más vulnerables del país. Estas normas tributarias se alinearon en los términos descritos por el Consenso, a través de una serie de modificaciones. Más exactamente, los mecanismos a partir de los cuales se buscó este propósito fueron los siguientes.

Por medio del impuesto de renta

La base tributaria se fue ampliando a través de la disminución de los topes para declarar renta, por lo que se aumentó el número de contribuyentes. Igualmente, se fueron eliminando gradualmente algunas rentas exentas y se disminuyeron los tratamientos preferenciales, así como las deducciones al impuesto de renta. En el 2012, con la Ley 1607 de 2012 se crea el impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) como aporte de las sociedades y personas jurídicas y asimiladas a la financiación de programas de inversión social a cargo del SENA, el ICBF y el sistema de seguridad social en salud, y se generan dos sistemas presuntivos de determinación de la base gravable para empleados y trabajadores por cuenta propia: Impuesto Mínimo Alternativo (IMAN) e Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS).

Con la Ley 1819 de 2016 (reforma tributaria estructural) se eliminaron estos dos sistemas alternativos que permitían depurar el impuesto a cargo y, se introdujo un único sistema caracterizado por la cedulación de las siguientes rentas: trabajo; pensiones; capital; no laborales y dividendos y participaciones.

La tarifa máxima correspondiente a las cédulas provenientes de las rentas de trabajo y pensiones quedó en el 33 %, mientras que, las derivadas de las rentas de capital y no laborales quedó en el 35 %. Los no residentes tendrán una tarifa única del 35 %. A partir del 2019 se elimina el CREE, la sobretasa y el impuesto a la riqueza, quedando únicamente el impuesto de renta.

Con la reforma del 2016 se creó un gravamen a los dividendos con tarifas que van desde el 5 % para quienes reciban más de $18 millones hasta el 10 % para quienes reciban más de $30 millones. Igualmente se unificó el régimen para las zonas francas, quedando la tarifa en el 20 % para todas las personas jurídicas que sean usuarios de estas zonas.

Así mismo, se aprobó e impulsó un impuesto opcional y alternativo para pequeños comerciantes que debían declarar renta y no estaban obligados a facturar con IVA llamado monotributo, que además le permitía acceder al aporte de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) para pensionados y afiliación al sistema de riesgos laborales. Esta iniciativa no tuvo la acogida esperada.

Con la Ley de crecimiento económico 2.010 de 2019 se mantiene la reducción progresiva del impuesto sobre la renta aprobada por la fallida ley de financiamiento y el sistema cedular para las personas naturales; modificándose, aspectos que tienen que ver con las tarifas del impuesto sobre los dividendos, tarifa y plazo de impuesto de normalización y los puntos adicionales de renta para las instituciones financieras.

Por medio del impuesto al patrimonio

Con la Ley 863 de 2003 se creó el impuesto al patrimonio, que inició con una tarifa de 0.3. % para patrimonios mayores de $3000 millones. A partir de 2007, la tarifa pasó al 1.2 % (Ley 1111 de 2006). Desde el año 2011, esta tarifa fue del 2.4 % y del 4.8 % para patrimonios mayores a $5000 millones (Ley 1370 de 2009). En el 2014, con la Ley 1739 de 2014, se crea el impuesto a la riqueza; este impuesto recayó sobre las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios. El hecho generador del impuesto se aplica sobre el patrimonio líquido que al 1 de enero del año 2015 sea igual o superior a $1 000 millones. A partir del 2019 se elimina el impuesto a la riqueza con la Ley 1819 de 2016. El impuesto al patrimonio se mantuvo en la Ley de crecimiento económico de 2019.

Por medio del IVA

Con la propuesta de una cobertura universal, se dio un aumento paulatino de la base gravable del IVA, involucrando servicios básicos como: transporte aéreo nacional, internacional, transporte público, la televisión satelital (Ley 633 de 2000), arrendamiento de inmuebles diferentes a los destinados para vivienda, los servicios de aseo, de vigilancia aprobados por la Superintendencia de Vigilancia Privada, los servicios temporales de empleo (cuando sean prestados por empresas autorizadas por el Ministerio de Trabajo), los planes de medicina prepagada y complementarios, las pólizas de seguros de cirugía y hospitalización, pólizas de seguros de servicios de salud, entre otros (Ley 788 de 2002).

Dentro de los bienes más representativos que fueron gravados están: atún enlatado y sardinas enlatados, azúcar de caña o de remolacha, jarabes de glucosa, chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao, preparaciones alimenticias de harina, almidón y fécula, pastas alimenticias sin cocer, café tostado o descafeinado, avena, maíz para uso industrial, arroz para uso industrial, sorgo, harina de trigo o de morcajo, malta de cebada, incluso tostado, almidón y fécula, entre otros (Ley 788 de 2002). Estos bienes y servicios pasan a ser gravados con tarifas diferenciales del 3, 7 y 10 %, según sea el caso. Con la Ley de crecimiento económico 2.010 de 2019 se dan nuevas exclusiones del IVA, así como, la devolución de lo pagado por este impuesto a las clases más desfavorecidas del país y se aprueba tres días sin IVA al año.

Disminución de los impuestos del comercio exterior (gravamen arancelario)

Reducciones arancelarias con la reforma, materializada en la Ley 49 de 1990, y desgravaciones arancelarias, producto de la entrada en vigor de los TLC firmados por Colombia (con México y Estados Unidos, principalmente). Estos resultados se pueden apreciar en el apartado «Resultados y consideraciones».

Finalmente, para mitigar el impacto de la crisis financiera por la que atravesaba el país, a finales de la década de los noventa se creó de manera temporal el Gravamen a las Transacciones Financieras (GMF) 2 x 1000; gravamen que después se volvió permanente y presentó aumentos del 1 y 2 x 1000, lo que situó la tarifa en 3 x 1000 y 4 x 1000, respectivamente.

Impulso del IVA como principal fuente de recursos tributarios

Junto con el aumento de la base gravable, esta estrategia se dio principalmente a través del incremento paulatino de la tarifa general que pasó del 10 % al12 % (Ley 49 de 1990), del 12 % al 14 % (Ley 6 de 1992), del 14 % al 16 % (Ley 223 de 1995). En 1999, el IVA presentó una disminución temporal del 16 % al 15 % (Ley 488 de 1998); pero en el 2001, pasó nuevamente del 15 % al 16 % (Ley 633 de 2000).

Se eliminó las tarifas diferenciales del 1.6, 10, 20, 25 y 35 %, estableciendo una tarifa general del 16 %. Sin embargo, se determinó tarifas diferenciales del 5 % para algunos bienes y servicios y del 0 % para el caso de operaciones exentas, que fueron establecidas por la reforma a la Ley 1607 de 2012.

Además, con esta reforma se creó un impuesto nacional al consumo respecto de algunos bienes y servicios, como telefonía (4 %) y restaurantes (8 %), que a diferencia del IVA no pueden ser descontados. Por este medio se asegura una serie de recursos importantes para las arcas de la administración de impuestos nacionales.

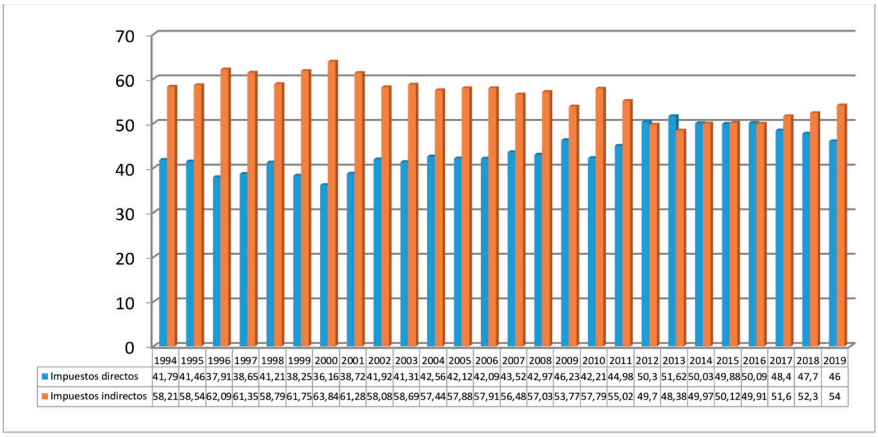
Con la Ley 1819 de 2016 se modificó la tarifa general del IVA del 16 al 19 %, algunos bienes y servicios quedaron gravados con una tarifa del 5 %, incluyendo las viviendas nuevas de más de $800 millones. En el tema tarifario la Ley de crecimiento económico 2.010 de 2019 modifica algunas tarifas en el régimen simple.

Resultados y consideraciones

Hasta ahora se ha presentado el recuento de los cambios introducidos en las reformas tributarias aprobadas entre los 1990 y 2019. El Gobierno nacional central presentó al comienzo del período analizado una estructura tributaria indirecta, con una diferencia de 16.4 % respecto a los impuestos directos. Esta diferencia se redujo en los últimos años, incluso mostró cambios en su estructura en 2012, 2013 y 2016, vigencias en el que los impuestos directos superaron a los indirectos en 0.6 %, 3.2 % y 0.2 %, respectivamente (ver Figura 12).

Figura 12

Estructura tributaria Gobierno nacional central 1994-2019.



Nota. Se muestra la estructura tributaria y la evolución de algunos impuestos a partir de 1994, año en que se comienza a reflejar los resultados de las primeras reformas. Datos extraídos de "Balance Gobierno Nacional Central (1994-2019) [archivo Excel]" por Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1 de julio de 2020 (https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral). En dominio público.

Esto se debió principalmente al incremento del 30.6 % en el impuesto de renta en el 2012, por cuenta de la eliminación en la deducción por inversión en activos productivos aprobada en la reforma tributaria de 2010 (Ley 1430 de 2010)[6] y al recaudo del impuesto al patrimonio, que fue de $4.2 billones en ese mismo año. Para el 2013, el cambio obedeció a la implementación del CREE (que se derivó de la Ley 1607 de 2012), con el que se recaudó $2.9 billones, y al impuesto al patrimonio, que tuvo un crecimiento del 2.2 %.

En el 2016 este resultado se dio gracias al repunte que tuvieron la renta y el mismo CREE. Para los años 2017, 2018 y 2019 los impuestos indirectos vuelven a superar a los directos en 3.2 y 4.6 y 8 puntos porcentuales, respectivamente (ver Figura 12), debido a los siguientes aspectos:

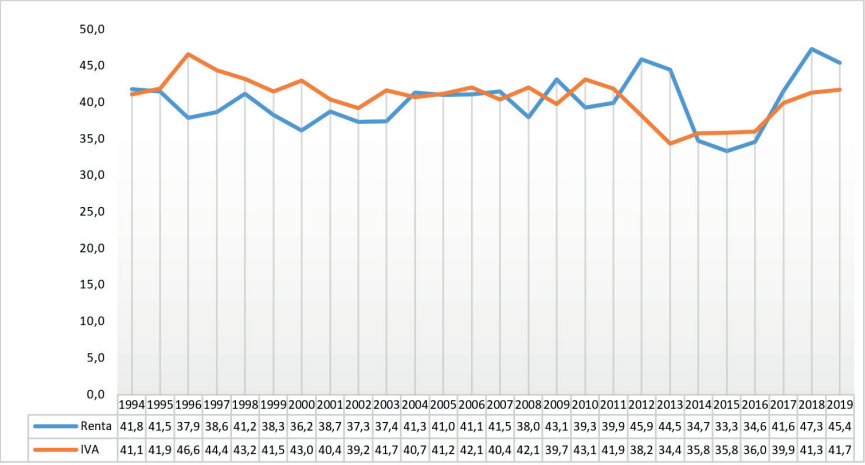
6. La reforma entró a regir en el 2012.

- Mayores recursos obtenidos por el recaudo del IVA gracias a la modificación de la tarifa general de 3 puntos, que pasó del 16 al 19 % con la Reforma Tributaria (Ley 1819 de 2016). En efecto, el recaudo de este tributo se ubicó en 5.5 % del PIB para el 2017; 5.7 % para el 2018 y 5.8 % para 2019, lo que representó un aumento de 0.6, 0.8 y 0.9 puntos frente al 2016 respectivamente.
- Incremento en el recaudo del impuesto al consumo en 15 %; 6.1 % y 8.2 % respecto a los recursos tributarios para el 2017, 2018 y 2019 respectivamente.
- Menores recursos provenientes del recaudo del impuesto a la riqueza, los cuales cayeron en 12.9 % para el 2017; 87.9 % para el 2018 y 79.2 % para el 2019. Lo anterior responde a la eliminación del cobro de este impuesto sobre personas jurídicas a partir de 2018, aplicando solamente sobre personas naturales.
- Caída en el recaudo del CREE que se contrajo en más del 65 % en el 2017, al pasar del 12 % de los tributarios al 3.8 % de estos; en más del 97 % en el 2018, alcanzando solamente el 0.09 % y en 99 % en 2019 reduciendo su participación únicamente al 0.06 %.

La estructura tributaria indirecta de la Nación está fundamentada principalmente en las reformas tributarias de 1992 (Ley 6) y de 1995 (Ley 223), que ampliaron la base y tarifa general del IVA del 12 % al 14 % y al 16 %, respectivamente. Como se observa en la Figura 13, el IVA se mantiene por encima del impuesto de renta en buena parte de los años de estudio; solamente en las vigencias 2009, 2012, 2013, 2017, 2018 y 2019 la renta saca una diferencia importante.

Figura 13

Participación porcentual impuesto de renta e IVA en los ingresos tributarios del Gobierno nacional central 1994-2019.



	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Renta	41,8	41,5	37,9	38,6	41,2	38,3	36,2	38,7	37,3	37,4	41,3	41,0	41,1	41,5	38,0	43,1	39,3	39,9	45,9	44,5	34,7	33,3	34,6	41,6	47,3	45,4
IVA	41,1	41,9	46,6	44,4	43,2	41,5	43,0	40,4	39,2	41,7	40,7	41,2	42,1	40,4	42,1	39,7	43,1	41,9	38,2	34,4	35,8	35,8	36,0	39,9	41,3	41,7

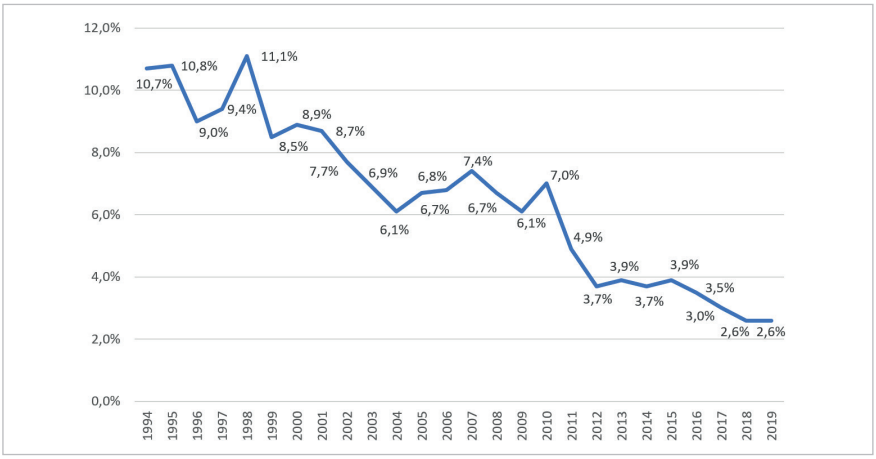
Nota. En la figura se aprecia la dinámica que adquirió este impuesto a partir de las reformas mencionadas. Datos extraídos de "Balance Gobierno Nacional Central (1994-2019) [archivo Excel]" por Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1 de julio de 2020 (https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral). En dominio público.

Para el primer año, esto se debió a la caída del IVA en 1.2 %, mientras que para los dos siguientes, 2012 y 2013, se da por la eliminación en la deducción por inversión en activos productivos. El aumento en el 2017 obedeció al mayor recaudo del impuesto de renta, que creció en un 31.2 %, producto de un mayor dinamismo de los ingresos derivados de la actividad del sector petrolero, que pasó de $103 mm en 2016 a $1.771 mm en 2017 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018), superando así los recursos obtenidos por el recaudo de IVA, que aumentaron también, pero en una menor proporción (20.9 %). Esto debido a la modificación de la tarifa general del impuesto en 3 puntos, la cual pasó del 16 al 19 % con la reforma tributaria aprobada con la Ley 1819 de 2016. El repunte del impuesto de renta desde el 2018, que incluye retenciones y cuotas, correspondió a los cambios sobre el impuesto para personas naturales que se introdujeron en la reforma tributaria de 2016 y al decreto de anticipo de retenciones del sector petrolero que se dio en noviembre de 2018 (conforme a los resultados del cierre fiscal de los años 2017 y 2018).

Por otro lado, la recomendación de política relacionada con la disminución en la participación de los impuestos al comercio exterior, correspondiente a la primera y segunda generación del Consenso de Washington, se puede observar en la Figura 14.

Figura 14

Participación del gravamen arancelario en los ingresos tributarios del Gobierno nacional central 1994-2019.



Nota. La figura muestra de qué modo la recomendación de política sobre comercio exterior se cumplió a cabalidad, pues la participación del gravamen arancelario en el total tributario se redujo en 8.1 puntos porcentuales durante el período. Datos extraídos de "Balance Gobierno Nacional Central (1994-2019) [archivo Excel]" por Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1 de julio de 2020 (https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral). En dominio público.

En los últimos años se ha acentuado esta tendencia, como consecuencia de la aplicación de menores tarifas efectivas del arancel sobre las importaciones, debido al efecto cada vez mayor de los tratados comerciales firmados por Colombia con los demás países.

Los anteriores resultados reflejan el cumplimiento de las medidas que en el seno del Consenso de Washington se diseñaron, buscando que el sistema impositivo generara las menores distorsiones frente al papel que cumple el mercado en la asignación de los factores de producción. Esto se dio a través del aumento de la base tributaria y el impulso al cobro del IVA

como principal fuente de recursos tributarios, que buscó alcanzar una cobertura universal y una tarifa uniforme para todos los bienes. Esto condujo a la implementación de una estructura tributaria indirecta. En este sentido, PiKetty (2015a) señala:

> Durante décadas, el FMI hizo todo por deslegitimar el principio mismo del impuesto progresivo. En todos los países en los que intervino, favoreció el impuesto al consumo (no progresivos) o la tasa plana, un tipo de impuesto que afecta con la misma tasa a todos los ingresos, de los más bajos a los astronómicos. Explicó en todos lados que el uso de tasas más altas para franjas superiores de ingresos era nocivo para el crecimiento y debía ser abandonado (p. 296).

Ahora bien, es importante mencionar que el FMI en el año 2013, cambiando un poco su discurso, defiende la implementación de impuestos progresivos y habla de la posibilidad de una tasa sobre los patrimonios más elevados; sin embargo, parece favorecer la utilización de una tasa plana, es decir, en la misma proporción a todos los capitales (Piketty, 2015a).

Descentralización fiscal

La descentralización fiscal se enmarca en las políticas de primera generación del Consenso de Washington, específicamente en el nivel de políticas públicas. Este nivel busca fortalecer dicho proceso reordenando el tema de las transferencias de recursos nacionales hacia las entidades descentralizadas territorialmente. Por su parte, las políticas de segunda generación profundizan aún más en el traslado de responsabilidad fiscal a los gobiernos locales.

Este tema es tratado en el capítulo VI, en el que se adelanta el estudio de la descentralización fiscal en el país.

Sistema presupuestal jerarquizado[7]

El sistema presupuestal jerarquizado implica que el presupuesto público depende de la autoridad fiscal (el ministro de Hacienda, en el caso colombiano) y de la no injerencia de los órganos de representación popular. Así, la

7. Para una mejor comprensión de la jerarquización del presupuesto se recomienda ver las fases del ciclo presupuestal en el capítulo III.

autoridad fiscal tendrá la potestad de legislar en materia presupuestal, para poder determinar cuáles son los impuestos que se cobran a la sociedad y cuál es la orientación del gasto público.

El ministro de Hacienda, en este caso, ejerce control sobre los temas fiscales, limitando el crecimiento del gasto de acuerdo con la disciplina fiscal y según el marco institucional diseñado para el cumplimiento de dichos fines.

En este contexto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) recomienda dar preeminencia a los ministros de hacienda en el proceso presupuestal y, a su vez, limitar el poder legislativo en este tema. El manejo presupuestal se encuadra dentro de un marco de disciplina fiscal y para ello debe estar articulado al programa macroeconómico del país.

Giraldo (2009) sostiene que el sistema jerarquizado es considerado un mejor sistema que el colegiado, porque limita el poder de decisión sobre los temas presupuestales. En términos generales, el sistema jerarquizado tiene las siguientes características:

- El ejecutivo unilateralmente puede establecer la magnitud global máxima del gasto y del déficit.
- Le atribuye un poder fuerte al ministro de hacienda contra los ministros del gasto en las negociaciones internas en la formulación del presupuesto
- El ministro de hacienda debe tener la última responsabilidad en la preparación del presupuesto, debe tener poder de veto en el tamaño del déficit.
- El legislativo tiene la opción de aprobar o rechazar el presupuesto, pero no modificarlo, y en caso de rechazo la administración lo expide por vía administrativa. (p. 126)

Las anteriores características no se contraponen con las concepciones teóricas del proceso político del presupuesto, ya que a pesar de que el proceso de asignación de partidas del presupuesto involucra instrumentos políticos, estos se dan en la etapa de preparación del proyecto de presupuesto, específicamente en la figura de procesos participativos, y no en la etapa de la aprobación. En este sentido, Molina (citado en Giraldo, 2009) afirma:

> Usualmente el monto que se tramita mediante el debate parlamentario o en procesos participativos es todo un porcentaje del gasto de inversión. Sin embargo allí se presenta una práctica de control de parte del ejecutivo porque o bien este determina el proceso técnico para determinar en que se invierte o no, o simplemente es usado como un arma para negociar políticamente con el Congreso [...] En el tema de presupuestos participativos los análisis han sido múltiples pero se han enfocado en los mecanismos de participación, pero no sobre el que decide, es decir, la importancia relativa de la participación en el monto global del presupuesto. (p. 127)

Igualmente, respecto a las rentas, la Constitución expresa en el artículo 349: «Los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo». En cuanto al gasto, el artículo 351 establece: «El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo».

De manera que solamente las autoridades fiscales, en cabeza del ministro de Hacienda, tendrán la potestad de establecer los cómputos de rentas y determinar las apropiaciones del presupuesto de gastos, así como la de presentar al Congreso las modificaciones al proyecto de ley de presupuesto que incluyan las solicitudes de los congresistas (si se consideran pertinentes).

> Lo anterior pone de manifiesto la importancia de diferenciar entre la iniciativa del gasto y la iniciativa presupuestal. Una cosa es decretar el gasto. Esta es una de las razones de ser del Congreso. Está en su origen mismo, junto con la facultad de imponer tributos. Aunque el Congreso no es el único con iniciativa legislativa, si es el único que puede decretar el gasto, es decir, manifestar mediante una ley su aprobación para que un gasto se ejecute. Pero, la acción anterior es muy diferente a presupuestar el gasto. Se ha entendido en Colombia, desde décadas pasadas, que la presupuestación del gasto, de rentas y recursos de capital, es una prerrogativa del ejecutivo. Solo éste tiene la capacidad técnica para definir el gasto que se incorpora al presupuesto, atendiendo la disponibilidad de recursos y las prioridades de los planes de gobierno. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011a, p. 67)

6

La estrategia y política fiscal en Colombia: reformas de la segunda década

En este capítulo se describe la estrategia fiscal desarrollada por el Gobierno Nacional durante el período 2010-2014, que se fundamentó en la aprobación de una serie de reformas dirigidas a lograr la sostenibilidad fiscal en aras de garantizar un crecimiento estable y sostenido en el mediano y largo plazo. Asimismo, se analizan los resultados obtenidos a partir de las reformas mencionadas hasta el año 2019.

«Sostenibilidad fiscal» y «regla fiscal»

La sostenibilidad fiscal adquiere máxima importancia en la estructura económica y fiscal diseñada por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, tal y como fue señalado por Juan Carlos Echeverry, ministro de Hacienda de la época:

> La sostenibilidad fiscal es importante para el progreso económico y social de un país en la medida en que el Gobierno busca que, ante una determinada y limitada capacidad para recaudar ingresos y para acceder a recursos de financiamiento, la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren importantes objetivos públicos, como la reducción de la pobreza y la desigualdad y la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico estable. En este sentido, el Gobierno protege la sostenibilidad fiscal cuando la senda de gasto que adopta en el presente no vulnera su capacidad para seguir

> gastando en la promoción de los derechos sociales y en los demás objetivos del Estado en el mediano plazo. (Echeverry, Suescun y Alonso, 2011, p. 13)

Reformas

La estrategia fiscal desarrollada por el Gobierno nacional durante el período 2010-2014 se fundamentó en la aprobación de un conjunto de reformas constitucionales y legales.

Sostenibilidad fiscal: Acto Legislativo 03 de 2011

Acto legislativo declarado exequible por la Corte Constitucional mediante las sentencias C-288, C-332 y C-1052 de 2012. En la Sentencia C-132 de 2012, la Corte Constitucional se declaró inhibida para proferir un fallo de fondo.

El Acto Legislativo 03 de 2011 estableció el principio de la sostenibilidad fiscal, que modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución:

> *Artículo 334.* La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.
>
> El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.
>
> La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.
>
> El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones

judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

El primer inciso del artículo 339 de la Constitución Política estipula:

Artículo 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal. (Constitución Política, 1991, art. 339)

El primer inciso del artículo 346 de la Constitución Política señala:

El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. (Constitución Política, 1991, art. 346)

Con esta reforma, plasmada en el Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal, el Gobierno diseñó una política de gasto que puede sostenerse en el tiempo, de tal manera que en el mediano y largo plazo se alcancen de manera progresiva los objetivos del Estado social de derecho y se proteja estos objetivos de los diversos cambios del ciclo económico nacional e internacional.

La incorporación en la Constitución del principio de la sostenibilidad fiscal pretendió crear una herramienta permanente de estabilización del ciclo económico, donde se involucren todas las ramas y órganos del Estado con el propósito de proteger y garantizar su cumplimiento y el cumplimiento de los fines sociales del Estado.

En este sentido, el artículo 334 estableció que con la sostenibilidad fiscal «en ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales» [por lo cual no se] «podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva».

La aprobación del Acto Legislativo 03 de 2011 ha generado controversias respecto al Estado social de derecho, en la medida en que se elevó a rango constitucional el tema de la sostenibilidad fiscal y colocó este tema al mismo nivel de los derechos y principios sociales. La razón fundamental de las críticas es que la sostenibilidad se volvería un derecho tutelable, poniendo en peligro el alcance y los fines del Estado.

Con esta reforma, el gasto público se enmarcó en el esquema de la sostenibilidad y regla fiscal y cambió la ejecución del gasto, que pasó de procíclico a contracíclico.

Regla fiscal: Ley 1473 de 2011

Mediante Sentencia C-288 de 2012, la Corte Constitucional se declaró inhibida para fallar sobre esta ley por ineptitud sustantiva de la demanda.

La Ley 1473 de 2011 tiene por objeto expedir normas que garanticen la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país. Para ello estableció una regla fiscal que, según el artículo 4 de la Ley, se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación.

Para efectos de la Ley, en el artículo 3 se consideran las siguientes definiciones:

a. Balance Fiscal Total: es el resultado de la diferencia entre el ingreso total y el gasto total del Gobierno Nacional Central, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el CONFIS;
b. Ingreso Total: equivale a la suma del ingreso estructural y los ingresos provenientes por efecto del ciclo económico, los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y otros efectos similares;
c. Gasto Total: corresponde a la suma del gasto estructural y el gasto contracíclico;
d. Balance Fiscal Estructural: corresponde al Balance Fiscal Total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por otros efectos de naturaleza similar. Equivale a la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural del Gobierno Nacional Central;
e. Ingreso Estructural: es el ingreso total del Gobierno Nacional Central, una vez ajustado por el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y otros efectos similares;
f. Gasto Estructural: es el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural, en las condiciones establecidas en la presente ley;
g. Gasto Contracíclico: gasto temporal que contribuye a que la economía retorne a su senda de crecimiento de largo plazo, según se autoriza en el artículo 6o de la presente ley.

A partir de estas definiciones, la regla fiscal fijó topes al gasto estructural cuando estipuló que este gasto «no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido. El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022» (Ley 1473, 2011, art. 5).

Para alcanzar esta meta, el artículo 5 establece un período decreciente del déficit en el parágrafo transitorio:

> El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2.3 % del PIB o menos en 2014, de 1.9 % del PIB o menos en 2018 y de 1.0 % del PIB o menos en 2022.

Frente al gasto contracíclico, el artículo 6 establece:

> El Gobierno Nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se proyecte que en un año particular la tasa de

> crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa del producto. Este gasto contracíclico no puede ser superior a un 20 % de dicha brecha estimada.
>
> Este gasto será transitorio y se desmontará completamente en un período de dos años, siendo requisito que en el primer año de dicho período la economía debe registrar una tasa de crecimiento económico real igual o superior a su crecimiento económico real de largo plazo.
>
> El CONFIS definirá la metodología de cálculo de la brecha del producto, el monto del gasto contracíclico y la trayectoria de su desmonte, considerando la evolución de la brecha del producto y de la situación económica en general.

Por su parte, el artículo 7 de la Ley creó el principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal:

> El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal.

Este artículo modificó el principio de homeostasis presupuestal, incluida su tendencia procíclica, la que se ve reflejada cuando el crecimiento real del presupuesto guarda congruencia con el crecimiento de la economía y no generara desequilibrios macroeconómicos. El espíritu de la Ley 1473 se enmarca en un esquema contracíclico de sostenibilidad y regla fiscal, donde es importante la creación de fondos de ahorro y estabilización que permitan canalizar recursos para efectuar gasto contracíclico. De esta manera, lo planteado en las normas se puede ver materializado.

En este contexto, el artículo 15 de la Ley creó el Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica, cuyo objeto es:

> Contribuir a la estabilidad macroeconómica y fiscal del país. Los recursos del Fondo solo podrán destinarse a la amortización de la deuda pública, a los gastos extraordinarios para atender los eventos de que trata el artículo 11 de la presente ley y a la financiación del gasto contracíclico. En ningún caso, el monto anual del desahorro destinado a financiar gasto contracíclico podrá ser superior al 10 % del saldo del Fondo a 31 de diciembre del año anterior.

Igualmente, la Ley creó el Fondo de Ahorro y Estabilización (Ley de Regalías), que constituye un ahorro para los momentos en los que se presenta un crecimiento en los ingresos de las regalías, de tal manera que permita estabilizar gastos en los tiempos de escases. Su distribución se hace en proporción a la participación de los departamentos en los recursos de los demás fondos.

En este orden de ideas, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Plan de Inversiones del Proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deberán guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Finalmente, el artículo 14 de la Ley impuso la creación de un Comité Consultivo para la Regla Fiscal de carácter técnico e independiente, que se pronunciará sobre temas que tienen que ver con:

a. La metodología y definición de parámetros básicos requeridos para la operación de la regla fiscal;
b. Las propuestas que formule el Gobierno sobre cambios metodológicos para la definición de la regla fiscal;
c. El informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno debe presentar ante las Comisiones Económicas del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 12 de la presente ley;
d. La suspensión de la regla fiscal de que trata el artículo 11 de la presente ley.

El Comité estará conformado por representantes de los decanos de las facultades de Economía de diferentes universidades del país, por miembros de centros de investigación, por expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad y por los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República. En ningún caso los pronunciamientos del Comité Consultivo para la Regla Fiscal serán vinculantes. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de selección de los miembros del Comité, así como el funcionamiento del mismo.

En síntesis: la Ley de la regla fiscal implementa una regla cuantitativa sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central que permite garantizar una senda de crecimiento sostenido en el mediano y largo plazo para el país. En palabras de Juan Carlos Echeverry, ministro impulsor de la regla fiscal, la implementación de ésta traerá los siguientes beneficios:

> Brindará una herramienta fundamental para la consolidación de la sostenibilidad de las finanzas públicas, lo cual contribuye enormemente a evitar la volatilidad macroeconómica y garantiza la viabilidad fiscal del Estado Social de Derecho. (Echeverry, Suescun y Alonso, 2011, p. 7)

En términos generales, la adopción de la regla fiscal para el manejo de las finanzas públicas se da como complemento para consolidar el proceso de ajuste realizado a lo largo de la última década a través de normas como la Ley 617 de 2000 (que trata sobre el fortalecimiento de la descentralización y la racionalización del gasto público nacional) o la Ley 819 de 2003 (conocida como Marco Fiscal De Mediano Plazo, esta ley permite regular los gastos e ingresos de los entes territoriales contribuyendo a un adecuado balance de la nación). Sin embargo y aún con la implementación de estas leyes consideradas de ajuste, se siguieron presentando inflexibilidades presupuestales que dificultaron el manejo contracíclico de la política fiscal. De ahí la necesidad de la implementación de una regla fiscal que garantice la sostenibilidad a largo plazo las finanzas públicas del país

Otro aspecto para tener en cuenta es que la discrecionalidad de la política económica podría verse amenazada por la aplicabilidad de la regla fiscal, ya que se puede reducir el alcance de los instrumentos de política diseñados por las autoridades económicas. La discrecionalidad de la política fiscal, monetaria y cambiaria es transcendental para la correcta aplicación de la regla fiscal en el país. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco de la República, como principales gestores de la política económica colombiana, tendrán que aplicar correctamente el mandato de la Ley.

Para la apropiada aplicación de la regla fiscal en Colombia es muy importante el papel que cumplen los fondos de ahorro y estabilización creados por la norma, ya que con el adecuado manejo de los recursos que alimentan el Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica y el Fondo de Ahorro y Estabilización de las Regalías se logrará implementar un gasto contracíclico en épocas de contracción de la economía. Con esto se garantiza el cumplimiento de los objetivos de estabilidad macroeconómica y fiscal suscritos en la regla fiscal. Para ello es importante que la regla fiscal no se convierta en autoridad fiscal y que comprometa la discrecionalidad de la política económica del país.

Otro aspecto a tener en cuenta son las condiciones sociopolíticas por las que atraviesa el país y que son relevantes para la coyuntura económica, como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, así como lo que pueda suceder con las leyes que se aprobaron en el marco de los posibles escenarios del posconflicto, que implican una carga fiscal alta y pueden comprometer los objetivos de la regla fiscal sobre las finanzas públicas.

Regalías: Acto Legislativo 05 de 2011 y Ley 1530 de 2012

El Acto Legislativo 05 de 2011 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-317 de 2012. En esta sentencia, la Corte se declaró inhibida para fallar sobre los cargos dirigidos contra el Acto Legislativo por supuesta sustitución de la Constitución y violación de los artículos 182 y 232 de la Ley 5 de 1992. Es Acto Legislativo constituyó el Sistema General de Regalías, modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución y dictó disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

El parágrafo 5 (transitorio del Acto Legislativo 05 de 2011) habilitó al Gobierno Nacional para expedir decretos transitorios con fuerza de ley que garanticen la operación del Sistema General de Regalías, en el evento en que la Ley no fuera expedida por el Congreso de la República. Así, mientras salía dicha ley y para garantizar la operación del Sistema General de Regalías, se expidió el Decreto 4923 de 2011. Posteriormente se aprobó la Ley 1530 de 2012, reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1077 de 2012, con el fin de determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables.

Con la reforma se creó el SGR, que está constituido por el conjunto de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones (Constitución Política, 1991, art. 360).

La reforma que cambio el anterior esquema instituido en la Ley 141 de 1994 se fundamentó en los siguientes aspectos:

El SGR se encuentra conformado por la totalidad de los recursos que percibe el Estado por concepto de regalías y que son producto de la explotación de recursos naturales no renovables. El SGR busca distribuir dichos

recursos entre todas las regiones del país, lo que, al decir del exministro Echeverry, significa «repartir la mermelada en toda la tostada nacional». Dicha distribución se da a partir de criterios de pobreza, población y eficiencia en el gasto público regional.

Los órganos que componen el SGR son: la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía (así como las entidades adscritas y vinculadas que cumplen funciones en el ciclo de las regalías), el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación (Colciencias) y los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD).

De acuerdo con la Ley 1530 de 2012, el fundamento de la reforma se centra en cuatro principios básicos:

- *La equidad social y regional*. Adoptar mecanismos de inversión de los recursos que beneficien prioritariamente a la población más pobre. Estos recursos buscan generar equidad social y crear espacios donde las entidades territoriales trabajen juntas y prioricen en los proyectos donde se cree un mayor desarrollo.
- *El ahorro para el futuro*. Generar un ahorro que permita cumplir con los requerimientos de recursos en tiempos de escasez.
- *La competitividad regional*. Impulsar desarrollo y crecimiento económico a través de los proyectos de inversión financiados por el SGR en los departamentos y municipios del país.
- *El buen gobierno*. Propiciar prácticas de buen gobierno en materia de transparencia y cumplimiento en la distribución de los recursos.

Para el cumplimiento de estos principios básicos, la Ley 1530 creó una estructura para distribuir los recursos a través de cinco fondos: Fondo de Ahorro de Estabilización, Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Compensación Regional, Fondo Ahorro Pensional y Territorial y Fondo de Ciencia y Tecnología. Las finalidades de los fondos serán explicadas en el capítulo VI, apartado referido al tema de la descentralización.

La Ley estipula que todos los recursos del SGR asignados a los diferentes fondos financiarán proyectos de inversión aprobados por los OCAD, que

estarán integrados a nivel departamental por ministros o delegados, gobernadores o delegados, alcaldes o delegados, y a nivel municipal por un delegado del Gobierno nacional, gobernador o su delegado y el alcalde respectivo. Se asignó a los OCAD la función de aprobar los proyectos de inversión, tanto a nivel regional como local, y definir su ejecutor. Los primeros se financiarán principalmente según el impacto regional; los segundos financiarán hasta un 40 % los proyectos de impacto local a través del Fondo de Compensación Regional, que será el mecanismo para repartir los recursos en todo el territorio nacional.

Igualmente, se creó el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación administrado por el DNP. La interventoría administrativa, técnica, financiera, contable y jurídica será contratada por la entidad territorial.

Las diferencia con el esquema anterior se fundamenta en los siguientes aspectos: a) los recursos de regalías se distribuían entre los productores (80 %) y el Fondo Nacional de Regalías-FNR (20 %); estos recursos eran destinados a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión, que actuaba como un mecanismo de redistribución); b) las asignaciones directas debían destinarse a alcanzar las metas de coberturas, para poder financiar los proyectos priorizados incluidos en sus planes de desarrollo; igualmente, con recursos del FNR se financiaban proyectos que atendían los acuerdos sectoriales expedidos por el consejo asesor; c) los departamentos debían destinar el 90 % de sus regalías a proyectos de inversión, contemplados como prioritarios en los planes de desarrollo municipales, siempre y cuando se hubieran cumplido los niveles de cubrimientos para las necesidades básicas de la población; d) la aprobación de los proyectos viabilizados por los ministerios sectoriales se daba a través del Consejo Asesor de Regalías; e) el control y vigilancia de los recursos de regalías se realizaba a través de la interventoría administrativa y financiera que adelantaba la Dirección de Regalías del DNP.

El nuevo esquema se fundamentan en los siguientes aspectos: a) se creó el SGR y liquidó el FNR (la ley establece la distribución, objetivos, fines, uso eficiente y destinación de estos ingresos); b) los recursos se distribuyen a todo el país a través de los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Desarrollo Regional y de Compensación Regional, de Ahorro y Estabilización y FONPET y se mantendrán las asignaciones directas; c) los proyectos de

inversión deberán ser aprobados por los OCAD, órganos encargados de evaluar y priorizar la viabilidad de los proyectos, designar ejecutores para los proyectos y conformar comités consultivos; d) se creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (administrado por el DNP); e) las regalías serán de libre inversión y financiarán principalmente proyectos de impacto regional; f) las regiones se conformarán de manera dinámica según las necesidades y los proyectos presentados; según el acuerdo 0003 de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, se adoptó la regionalización para efectos del funcionamiento del SGR; g) el SGR contará con su propio presupuesto; en el caso de las entidades territoriales beneficiarias de regalías directas, se incorporarán por decreto a sus presupuestos y el presupuesto será bianual y lo aprobará el Congreso de la República; h) el SGR tendrá su propio banco de proyectos y los OCAD definirán el ejecutor del proyecto.

Los proyectos presentados por los entes territoriales deberán cumplir con la siguiente estructura: a) concordancia, que el proyecto sea afín con el plan nacional de desarrollo y los planes de desarrollo de alcaldías y gobernaciones; b) pertinencia, que realmente atienda una necesidad o resuelva un problema de la comunidad; c) viabilidad, que genere beneficios económicos y sociales en una medida razonable con su costo; d) sostenibilidad, que durante la operación se genere suficientes ingresos para garantizar su operación; e) impacto, que contribuya a las metas de los planes de desarrollo (empleo, generación de infraestructura, cambios para la sociedad); f) articulación, que se articule con planes y políticas nacionales de las entidades territoriales y de las comunidades étnicas minoritarias reconocidas en Colombia (Departamento Nacional de Planeación, s. f.).

Frente a esta estructura, es importante señalar que no todas las entidades territoriales del país cuentan con personal especializado para formular este tipo de proyectos de inversión (que, además, es un requisito para que los entes territoriales accedan a los recursos del SGR), por lo que se hace necesario fortalecer la cualificación del capital humano responsable de preparar y presentar dichos proyectos a los OCAD respectivos. A su vez, el DNP debe acompañar este proceso en todas sus etapas, para que se minimice el riesgo de que los proyectos sean rechazados o declarados no viables y puedan cumplir con los estándares de calidad requeridos.

Con la reforma se cambió el sistema de distribución; pasando del 80 % de regalías directas (giradas a las entidades territoriales productoras) y 20% de regalías indirectas (destinadas a las entidades territoriales no productoras) a ser distribuidas de la siguiente manera: (DNP, 2012).

- Regalías directas: La concepción de regalías directas se mantiene bajo la nueva normatividad (Aquellas que recibían las entidades territoriales en cuyos territorios se explotaban recursos naturales no renovables o por cuyos territorios se transportaban esos recursos naturales no renovables).
- Regalías específicas: Son las que se giran a los municipios más pobres del país, según el índice de necesidades básicas insatisfechas, el índice de población y el índice de desempleo, con cargo al 40 % de los recursos del Fondo de Compensación Regional.
- Regalías regionales (de los fondos de desarrollo regional y de compensación regional para inversión de las regiones).
- Regalías de ciencia tecnología e innovación se destina un porcentaje fijo consistente en un 10 % de los recursos de las regalías, como mecanismo para incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones.

Los fines por los cuales se creó el SGR pueden verse comprometidos por el comportamiento de los precios internacionales del petróleo y los demás recursos naturales, razón por la que se recomienda que las entidades gubernamentales realicen un monitoreo constante al sistema en su conjunto y, si es el caso, proponer las reformas correspondientes.

Por otra parte, es importante analizar el significado que tiene esta reforma para al proceso de descentralización fiscal del país, aspecto que se analizará en el capítulo VII de este estudio.

Resultados y consideraciones

Las anteriores reformas tuvieron un impacto sobre las finanzas públicas del país, por lo que se hizo necesario revisar el plan financiero de 2011 y las

metas del marco fiscal de mediano plazo. En este apartado se presentan los resultados fiscales del GNC para el período 2010-2019. Aquí se analizan los balances fiscales de los dos primeros años y se estudian los balances estructurales de los restantes ocho; entendidos estos como resultado de las reformas para la sostenibilidad y el cumplimiento de la meta fijada por la regla fiscal.

Al cierre del 2010 (ver Tabla 19), el GNC registró un déficit fiscal equivalente al 3.9 % del PIB ($21 019 mm), resultado de la diferencia entre ingresos por $74 957mm (13.8 % del PIB) y gastos por $95 976 mm (17.7 % del PIB). Este déficit es menor en 0.2 puntos porcentuales respecto al registrado en el 2009. Por su parte, los ingresos tributarios presentaron un buen comportamiento (12.3 % del PIB) frente a los gastos de funcionamiento (13 % del PIB).

Tabla 19

Balance fiscal-GNC 2010

	CONCEPTO	$MM	%PIB
1	**Ingresos Totales**	**74 957**	**13.8**
1.1	Tributarios	66 781	12.3
1.2	No tributarios	627	0.1
1.3	Fondos especiales	1010	0.2
1.4	Recursos de capital	6539	1.2
2	**Gastos Totales**	**95 976**	**17.7**
2.1	Intereses	14 847	**2.7**
2.2	Funcionamiento*	70 442	**13.0**
2.3	Inversión*	10 473	**1.9**
2.4	Préstamo Neto	214	**0.0**
1 - 2	**Déficit/superávit**	**-21 019**	**-3.9**

Nota. El resultado fiscal de 2010 evidencia una recuperación de la actividad económica y el retorno a una senda decreciente de déficit fiscal, que se vio interrumpida en el 2009 como consecuencia de la crisis financiera internacional. Adaptado de "Cierre fiscal 2010" por Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011b) y "Cierre fiscal 2011" por DGPM - Minhacienda (http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/Financieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/cf/cierrefiscal2011). En dominio público.
* Incluyen pagos y deuda flotante.

El manejo de la política económica y un entorno externo más favorable permitieron alcanzar una mayor dinámica económica, que para el país signi-

ficó alcanzar un crecimiento del 4.0 %; crecimiento que fue 2.3 % superior al presentado en 2009, año donde se sentían los efectos de la crisis *subprime* en los Estados Unidos.

Al cierre del 2011 (ver Tabla 20) el GNC registró un déficit fiscal de $17 507 mm (2.8 % del PIB), resultado de la diferencia entre ingresos por $94 247mm (15.2 % del PIB) y gastos por $111 754 mm (18 % del PIB). Este resultado es menor en 1.1 puntos porcentuales respecto al registrado en el 2010.

Tabla 20

Balance fiscal-GNC 2011

	CONCEPTO	$MM	%PIB
1	**Ingresos Totales**	**94 247**	**15.2**
1.1	Tributarios	83 808	13.5
1.2	No tributarios	570	0.1
1.3	Fondos especiales	1.05	0.2
1.4	Recursos de capital	8564	1.4
2	**Gastos totales**	**111 754**	**18.0**
2.1	Intereses	16 798	2.7
2.2	Funcionamiento*	77 105	12.4
2.3	Inversión*	17 668	2.8
2.4	Préstamo neto	183	0,0
1 - 2	**Déficit/superávit**	**-17 507**	**-2.8**

Nota. Con este resultado fiscal, el Gobierno nacional superó la meta establecida en el MFMP de 2011 y obtuvo un déficit inferior en 1.1 % del PIB, que estuvo sustentado en un mejor comportamiento del recaudo tributario y que superó la proyección contemplada en su crecimiento nominal. Adaptado de "Cierre fiscal 2011" por Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/cf/cierrefiscal2011). En dominio público.

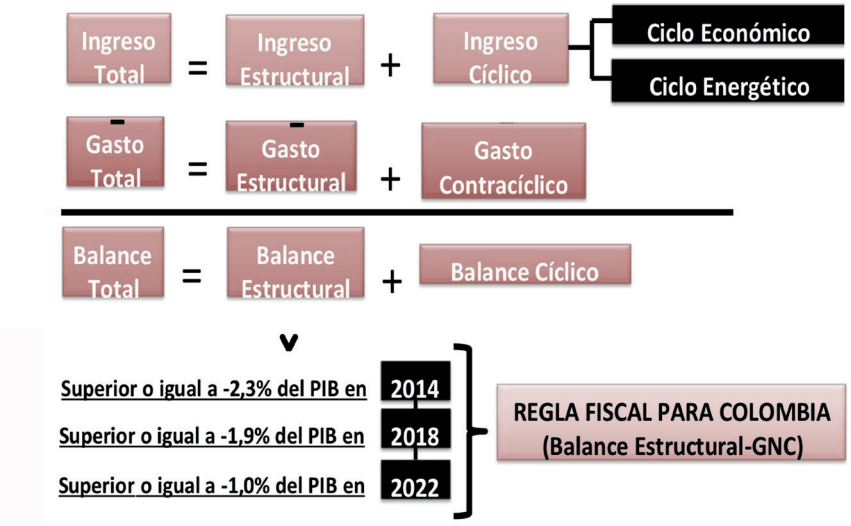
* Incluyen pagos y deuda flotante.

La evaluación del balance fiscal permitió destinar mayores recursos a las «locomotoras del crecimiento económico», así como asignar recursos para la atención de las víctimas y reparación de la infraestructura afectada por

la emergencia invernal. Una vez entraron en vigor las reformas dirigidas a lograr la sostenibilidad fiscal, se implementó desde 2012 una regla fiscal para el GNC, que según el artículo 5 de la Ley 1473 de 2011 obliga al cumplimiento de una meta de balance estructural bajo el siguiente esquema presentado en la Figura 15.

Figura 15

Esquema conceptual Regla Fiscal



Nota. El El indicador de referencia para determinar el cumplimiento de la regla fiscal se determina a partir del balance estructural, que corresponde a la diferencia entre el «ingreso estructural» y el «gasto estructural». Tomado de "Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2012" por Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013a, p. 3 (http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-070540%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased). En dominio público.

El ingreso estructural se obtiene a partir de los ingresos totales del GNC ajustados por los efectos de los ciclos económicos y energéticos. Por su parte, el gasto estructural corresponde al gasto total realizado por el GNC cuando no se ejecutan programas de gasto contracíclico. El déficit estructural se define como el diferencial observado al cierre de la vigencia fiscal entre ingreso y gasto estructural y aplica para GNC.

> El componente cíclico del ingreso tributario se determina empleando la brecha de producto, que es la diferencia porcentual entre el PIB real y el potencial, así cuando el PIB real diverge del potencial se presenta un ciclo que eleva o reduce los ingresos tributarios observados con respecto a su nivel estructural. Por su parte, el ciclo energético se determina como el producto entre el ingreso energético marginal (ingreso adicional por un dólar de aumento en la cotización del crudo nacional), el diferencial entre el precio observado y el de largo plazo y la tasa de cambio promedio observada. (Ministerio de Hacienda, 2014a, p. 4)

Bajo este esquema y en cumplimiento de la ley, la política fiscal debe propender por la consistencia entre el resultado observado y la meta fijada, relacionando las contingencias presentadas y las perspectivas dadas en la respectiva vigencia. Así, según la Ley 1473 de 2011, el papel contracíclico del Gobierno es:

> […] llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se proyecte que en un año particular la tasa de crecimiento económico real esté dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa de producto. (art. 6)

Es importante señalar que la brecha se calcula sobre los niveles del PIB, y no sobre las tasas de crecimiento presentadas.

Una vez presentado el esquema conceptual de la regla fiscal se analizan los resultados obtenidos por el GNC durante el período 2012-2019. A continuación, se presenta el balance estructural del GNC para el año 2012 (ver Tabla 21), donde se presentó un déficit estructural de 16.2 billones de pesos, equivalente al 2.4 % del PIB. Este resultado se da a partir de la diferencia entre los ingresos estructurales, que representaron 106.3 billones de pesos (16 % del PIB), y el nivel de gastos, que se ubicó en 122.5 billones pesos (18.4 % del PIB). Dicho comportamiento obedeció a un mayor recaudo de los ingresos de la Nación, en especial de los recursos tributarios y al efecto favorable del ciclo minero-energético.

Tabla 21

Balance Estructural GNC 2012

	CONCEPTO	$MM	%PIB
1	**Ingresos totales**	**107 067**	**16,1**
1.1	**Ingresos estructurales**	**106 330**	**16**
1.1.1	No energéticos	88 752	13.4
1.1.2	Energéticos	17 579	2.7
1.2	**Ingresos cíclicos**	**737**	**0.1**
1.2.1	No energéticos	19	0
1.2.2	Energéticos	717	0.1
2	**Gastos totales**	**122 507**	**18.4**
2.1	**Gasto estructural**	**122 507**	**18.4**
2.2	**Gasto contracíclico**	**0**	**0**
1 - 2	**Balance total**	**-15 440**	**-2.3**
1.1 - 2.1	**Balance estructural**	**-16 177**	**-2.4**
1.2 - 2.2	**Balance cíclico**	**737**	**0.1**

Nota. En la tabla se detalla el balance estructural del GNC para la vigencia de 2012. Adaptado de "Cierre fiscal 2012" por Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/cf/cierrefiscal2012) y "Cierre fiscal 2013" por DGPM - Minhacienda(http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/cf/cierrefiscal2013). En dominio público.

Para este año la brecha del producto fue muy reducida. Los ingresos observados están levemente por debajo de los estructurales, lo que generó un ciclo prácticamente nulo en términos del PIB. De esta manera, según el artículo 6 de la Ley 1473, en el 2012 no había lugar para la aplicación de un programa de gasto contracíclico, dado que la tasa de crecimiento económico real se encontraba por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo.

El resultado obtenido en el año 2013 se da a partir de la diferencia entre los ingresos estructurales, que representaron 119 746 mm de pesos (16.94 % del PIB), y el nivel de gastos que se situó en 136 390 mm de pesos (19.3 % del PIB). De los ingresos, 13.74 % corresponde a no energéticos y 3.2 % a renta energética estructural (ver Tabla 22). El ingreso cíclico fue cercano a cero, originado principalmente por un ciclo energético positivo de 0.06 % del PIB.

Tabla 22

Balance Estructural GNC 2013

	CONCEPTO	$MM	%PIB
1	**Ingresos Totales**	**119 744**	**16.94**
1.1	**Ingresos Estructurales**	**119 746**	**16.94**
1.1.1	No Energéticos	97 077	13.74
1.1.2	Energéticos	22 669	3.21
1.2	**Ingresos Cíclicos**	**-2**	**0**
1.2.1	No energéticos	-405	-0.06
1.2.2	Energéticos	403	0.06
2	**Gastos Totales**	**136 390**	**19.3**
2.1	**Gasto Estructural**	**136 390**	**19.3**
2.2	**Gasto Contracíclico**	**0**	**0**
1 – 2	**Balance total**	**-16 645**	**-2.36**
1.1 - 2.1	**Balance estructural**	**-16 644**	**-2.36**
1.2 - 2.2	**Balance cíclico**	**-2**	**0**

Nota. En el año 2013 el balance estructural del GNC presentó un déficit de 16 368 mm de pesos, equivalente al 2.3 % del PIB, cifra inferior al 2.4% mostrada en el 2012. Adaptado de "Cierre fiscal 2013" por Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/cf/cierrefiscal2013). En dominio público.

El balance estructural mejoró en un punto porcentual para este año, pasó de un déficit de 2.4 % en 2012 a 2.3 % en 2013, marcando así una tendencia decreciente a partir del año en que comienza a regir la regla fiscal. Asimismo, el déficit observado se sitúa por debajo del déficit meta en 0.1 puntos porcentuales, cumpliendo con lo señalado en la ley de la regla fiscal, lo que permitió al Gobierno seguir la senda de la transparencia fiscal, en conjunción con la estabilidad macroeconómica.

Es importante mencionar que la mejora en el balance del GNC se vio reflejada simultáneamente en una reducción de la deuda neta, que pasó de 37.2 % del PIB en 2010 a 34.8 % del PIB al cierre de 2013. Hacia el futuro se espera que se continúe consolidando una senda decreciente de la deuda del GNC, que llegue a niveles de 25.7 % del PIB en el año 2025 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013b)

Es de destacar que en el 2013 se presentó un paquete de medidas anticíclicas adoptadas en el marco del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), entre las que se destacan la reducción de costos de energía y la disminución de aranceles para la importación de bienes de capital (que le permitirá al sector productivo incrementar sus planes de inversión a menores costo).

El resultado de déficit para el año 2014 se da por la diferencia entre los ingresos estructurales, que representaron 126 854 mm de pesos (16.78 % del PIB), y el nivel de gastos, que se situó en 144 260 mm de pesos (19.08 % del PIB). Este resultado se explica por el balance cíclico alcanzado de -950 mm de pesos (-0.13 % del PIB). Durante la vigencia no se dieron las condiciones necesarias para la ejecución de programas contracíclicos de gasto, señalados en el artículo 6 de la ley citada, por lo que este se computó en su totalidad como gasto estructural. En la Tabla 23 se muestra al detalle el balance estructural para ese año:

Tabla 23

Balance Estructural GNC 2014

	CONCEPTO	$MM	%PIB
1	**Ingresos Totales**	**125 904**	**16 65**
1.1	**Ingresos Estructurales**	**126 854**	**16 78**
1.1.1	No Energéticos	111 685	14.77
1.1.2	Energéticos	15 169	2.01
1.2	**Ingresos Cíclicos**	**-950**	**-0.13**
1.2.1	No energéticos	-950	-0.13
1.2.2	Energéticos	0	0
2	**Gastos Totales**	**144 260**	**19.08**
2.1	**Gasto Estructural**	**144 260**	**19.08**
2.2	**Gasto contracíclico**	**0**	**0**
1 - 2	**Balance total**	**-18 356**	**-2.43**
1.1 - 2.1	**Balance estructural**	**-17 406**	**-2.3**
1.2 - 2.2	**Balance cíclico**	**-950**	**-0.13**

Nota. Para el año 2014 el balance estructural del GNC presentó un déficit de 17 406 mm de pesos (2.3 % del PIB); cifra que fue ligeramente inferior (0.02) a lo mostrado en el 2013. Adaptado de "Cierre fiscal 2014" por Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/cf/cierrefiscal2014). En dominio público.

Al cierre de la vigencia de 2014 se redujo el déficit estructural en 0.02 % respecto al año 2013 (se contrajo respecto a lo presentado en 2012-2013, que fue de 1 %.) Asimismo, el déficit observado cumple la meta señalada por la regla fiscal para ese año, 2.3 % del PIB, lo que generó una senda decreciente de déficit fiscal estructural que permitió alcanzar los propósitos de transparencia fiscal y estabilidad macroeconómica en el largo plazo.

La principal contingencia ocurrida en la vigencia fiscal fue la caída de los precios del petróleo, que se presentó en segundo semestre del 2014; sin embargo, los impactos sobre el recaudo de las rentas petroleras y su respectiva afectación fiscal y económica se evidenciaron con mayor intensidad en los años subsiguientes.

Tabla 24

Balance Estructural GNC 2015

	CONCEPTO	$MM	%PIB
1	**Ingresos Totales**	**129.321**	**16,1**
1.1	**Ingresos Estructurales**	**135.583**	**16,9**
1.1.1	No energéticos	122.853	15,3
1.1.2	Energéticos	12.730	1,6
1.2	**Ingresos Cíclicos**	**-6.262**	**-0,8**
1.2.1	Tributarios sin minería	-2.332	-0,3
1.2.2	Energéticos	-3.930	-0,5
2	**Gastos Totales**	**153.590**	**19,2**
2.1	**Gasto estructural**	**153.590**	**19,2**
2.2	**Gasto contracíclico**	**0**	**0**
1 - 2	**Balance total**	**-24.269**	**-3,0**
1.1 - 2.1	**Balance estructural**	**-18.007**	**-2,2**
1.2 - 2.2	**Balance cíclico**	**-6.262**	**-0,8**

Nota. Para el año 2015 el balance estructural del GNC presentó un déficit de $18 007 mm, equivalente al 2.2 % del PIB, cifra que fue inferior en 0.1 % a la registrada en el 2014. Adaptado de "Cierre fiscal 2015" por Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/cf/cierrefiscal2015). En dominio público.

El resultado del déficit estructural de 2.2 % en el año 2015 (ver Tabla 24) se da a partir de la diferencia entre los ingresos estructurales, $135 583

mm (16.9 % del PIB), y el nivel de gastos, $153 590 mm (19.2 % del PIB). El balance cíclico alcanzó los $ -6 262 mm, equivalente al -0.8 % del PIB. Al igual que en los años anteriores, no se presentaron condiciones para la ejecución de programas contra cíclicos de gasto, por lo que este se computó en su totalidad como gasto estructural.

El déficit observado cumple con la meta señalada por la regla fiscal, que según la norma debe ser inferior a la registrada en el año anterior, que fue de 2.3 % del PIB, lo que permitió continuar con la senda decreciente de déficit fiscal estructural, a pesar de la caída de la renta petrolera ocasionada por la disminución de los precios internacionales del petróleo.

Tabla 25

Balance Estructural GNC 2016

	CONCEPTO	$MM	%PIB
1	**Ingresos Totales**	**128.367**	**14,9**
1.1	**Ingresos Estructurales**	**144.381**	**16,7**
1.1.1	No Energéticos	132.051	15,3
1.1.2	Energéticos	12.330	1,4
1.2	**Ingresos Cíclicos**	**-16.014**	**-1,9**
1.2.1	Tributarios sin minería	-4.479	-0,5
1.2.2	Energéticos	-11.536	-1,3
2	**Gastos Totales**	**163.293**	**18,9**
2.1	**Gasto Estructural**	**163.293**	**18,9**
2.2	**Gasto Contracíclico**	**0**	**0**
1 - 2	**Balance total**	**-34.925**	**-4,0**
1.1 - 2.1	**Balance estructural**	**-18.911**	**-2,19**
1.2 - 2.2	**Balance cíclico**	**-16.014**	**-1,9**

Nota. El déficit estructural mejoró en 0.01 puntos porcentuales respecto a la vigencia anterior, pasando de 2.2 % a 2.19 % en el 2016. Adaptado de "Cierre fiscal 2016" por Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/cf/cierrefiscal2016). En dominio público.

En el 2016 se dio cumplimiento a la meta estipulada en la regla fiscal (ver Tabla 25), que según la norma debe ser inferior a la registrada en el año anterior, cuyo déficit estructural fue de 2.2 % del PIB. Los ingresos estructurales fueron de $144 381 mm y los gastos estructurales de $163 293 mm,

generando un déficit de $18 911 billones. La ejecución del gasto total es la misma estructural, por cuanto no se desarrollaron programas contra cíclicos de gasto.

Por su parte, el ingreso cíclico fue de -$16.014 mm, equivalente al -1.9 % del PIB, lo que refleja el efecto negativo de la caída de los precios del petróleo en el ciclo económico y energético, que conllevó un registro de estos por debajo de la estimación de largo plazo, lo que a su vez afectó las cifras fiscales del gobierno nacional central.

Tabla 26

Balance Estructural GNC 2017

	CONCEPTO	$MM	%PIB
1	**Ingresos Totales**	**144.062**	**15.6**
1.1	**Ingresos Estructurales**	**159.742**	**17.3**
1.1.1	No Energéticos	145.694	15.8
1.1.2	Energéticos	14.048	1.5
1.2	**Ingresos Cíclicos**	**-15.680**	**-1.7**
1.2.1	Tributarios sin minería	-4.240	-0.5
1.2.2	Energéticos	-11.440	-1.2
2	**Gastos Totales**	**177.698**	**19.3**
2.1	**Gasto Estructural**	**177.698**	**19.3**
2.2	**Gasto Contracíclico**	**0**	**0**
1 - 2	**Balance total**	**-33.636**	**-3.6**
1.1 - 2.1	**Balance estructural**	**-17.956**	**-1.9**
1.2 - 2.2	**Balance cíclico**	**-15.680**	**-1.7**

Nota. El balance estructural del GNC en 2017 presentó un déficit de $17 956 mm, equivalente al 1.9 % del PIB. Adaptado de "Cierre fiscal 2017" por Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/cf/cierre-fiscal2017). En dominio público.

En el 2017 (ver Tabla 26) un nuevo déficit se da a partir de la diferencia entre los ingresos estructurales, $159 742 mm (17.3 % del PIB), y el nivel de gastos, $177 698 mm (19.3 % del PIB). El balance cíclico alcanzó la cifra de $-15 680 billones, equivalente al -1.7 % del PIB. Al igual que en los años anteriores, no se presentaron condiciones para la ejecución de programas

contracíclicos de gasto, por lo que este se computó en su totalidad como gasto estructural.

El déficit estructural observado (1.9) cumple con la meta señalada por la regla fiscal, que según la norma debe ser inferior a la registrada en el año anterior, que fue de 2.19 % del PIB, lo que permitió continuar con la senda decreciente de déficit fiscal estructural, a pesar de la caída de la renta petrolera ocasionada por la disminución de los precios internacionales del petróleo. Para este año el ingreso cíclico fue de $-15.680 mm, equivalente al -1.7 % del PIB, cifra inferior en 0.2 a la registrada el año anterior, lo que denota una ligera recuperación en el ciclo económico y energético sobre las cifras fiscales; pero evidencia todavía niveles inferiores al crecimiento potencial de la economía y un registro de los precios del petróleo por debajo de la estimación de largo plazo.

Tabla 27

Balance Fiscal y Estructural GNC 2018

	CONCEPTO	$MM	%PIB
1	**Ingresos Totales**	**149.292**	**15,3**
1.1	Tributarios	135.187	13.9
1.2	No tributarios	826	0.1
1.3	Fondos especiales	1.547	0.2
1.4	Recurso de capital	11.732	1.2
2	**Gastos Totales**	**179.608**	**18.4**
2.1	Intereses	27.474	2.8
2.2	Funcionamiento	138.360	14.2
2.3	Inversión	14.040	1.4
2.4	Préstamo neto	-267	0
	Balance total	**-30.316**	**-3.1**
	Balance estructural	**-19.017**	**-1.9**
	Balance cíclico	**-11.298**	**-1.2**

Nota. Para la vigencia 2018 el balance estructural del GNC presentó un déficit de $19 017 mm, equivalente al 1.9 % del PIB, cifra similar a la registrada en el año 2017. Adaptado de "Cierre fiscal 2018" por Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/cf/cierrefiscal2018) y "Acta 11" por Comité Consultivo para la Regla Fiscal, 27 de marzo de 2019 (http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/reglafiscal/reglafiscal2019). En dominio público.

El balance cíclico alcanzó en el 2018 la cifra de $-11 298 billones (ver Tabla 27), equivalente al -1.2 % del PIB, cifra inferior en 0.5 a la registrada en el año 2017, lo que sigue denotando una ligera recuperación del ciclo económico y energético también en esta vigencia fiscal. Frente al cumplimiento de la meta señalada por la regla fiscal, el Comité Consultivo considera que el Gobierno Nacional dio estricto cumplimiento en los términos contenidos en la Ley 1473 de 2011 y las metodologías de cálculo utilizadas para tal fin (Acta 11, 27 de marzo de 2019).

Tabla 28

Balance Fiscal y Estructural GNC 2019

	CONCEPTO	$MM	%PIB
1	**Ingresos Totales**	**171.861**	**16,2**
1.1	Tributarios	148.418	14.0
1.2	No tributarios	1.477	0.1
1.3	Fondos especiales	1.481	0.1
1.4	Recurso de capital	20.485	1.9
2	**Gastos Totales**	**197.910**	**18.6**
2.1	Intereses	30.800	2.9
2.2	Funcionamiento	148.772	14.0
2.3	Inversión	18.511	1.7
2.4	Préstamo neto	-174	0
	Balance total	**-26.049**	**-2.5**
	Balance estructural	**-16.352**	**-1.5**
	Balance cíclico	**-9.697**	**-1.0**

Nota. El balance estructural del GNC en 2019 presentó un déficit de $16 352 mm, equivalente al 1.5 % del PIB, cifra inferior en 0.4 % a la registrada en el 2018. Adaptado de "Cierre fiscal 2019" por Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/cf/cierrefiscal2019) y "Acta 12" por Comité Consultivo para la Regla Fiscal, Primera Sesión: 16/04/2020 – Segunda Sesión: 04/05/2020 (http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/reglafiscal/reglafiscal2020). En dominio público.

En el 2019 el balance cíclico alcanzó la cifra de $-9 697 billones (ver Tabla 28), equivalente al -1.0 % del PIB, cifra inferior en 0.2 a la registrada

en el año 2018. Lo anterior sigue demostrando una marcada recuperación del ciclo económico y energético en las cifras fiscales del país.

Respecto al cumplimiento de la meta fijada por la regla fiscal, el Comité Consultivo señala:

> Al sumar los componentes cíclicos (el económico y el energético), se obtiene un espacio total permitido por la Regla Fiscal de 0,4 % del PIB para 2019. A este resultado se le adiciona el espacio cíclico asociado al choque migratorio, equivalente a 0,5 % del PIB en 2019. Con un déficit estructural de 1,54 % del PIB, el déficit total del Gobierno Nacional Central se ubicó en 2,5 % del PIB para la vigencia 2019, cifra que es levemente superior a lo planteado en el MFMP 2019 (2,4 % de PIB), en respuesta a la mayor brecha del producto observada, y es inferior en 0,3pp al límite permitido por la Regla Fiscal para ese año.
>
> Ante la información presentada, el Comité considera que el déficit observado y estructural de 2019 da estricto cumplimiento a la Regla Fiscal, en los términos contenidos en la Ley 1473 de 2011 y de acuerdo con las metodologías de cálculo previamente aprobada (Acta 12 [Primera Sesión: 16/04/2020 – Segunda Sesión: 04/05/2020]).

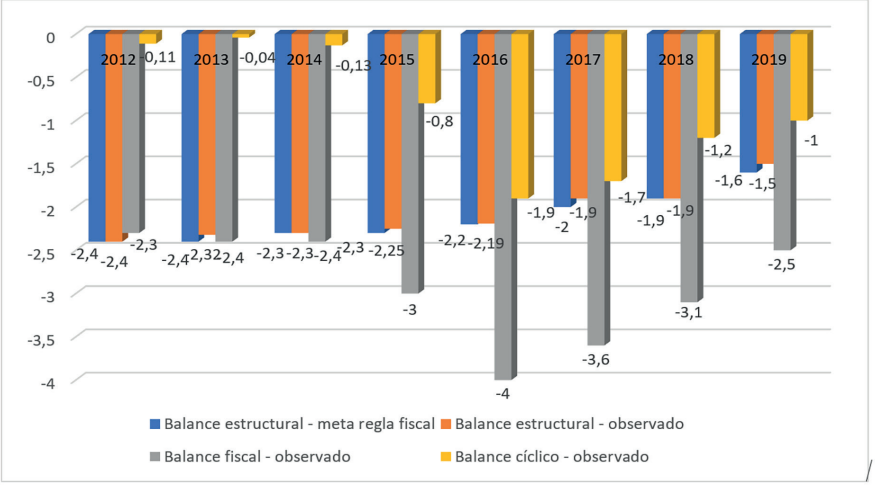
Una vez registrados los resultados fiscales y estructurales anuales, se presenta el consolidado del balance fiscal del GNC para el período 2012-2019 como porcentaje del PIB.

Como se observa en la Figura 16 en el período analizado se cumplió con la exigencia legal de generar una senda decreciente del déficit estructural, mas no así del fiscal, que empezó con un déficit de 2.3 % del PIB y alcanzó niveles del 4 % en 2016. Finalmente, terminó con un déficit de 2.5 % del PIB en 2019.

En estas circunstancias, con el margen de maniobra cada vez más reducido, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal decidió modificar la meta del déficit fiscal prevista en 2018 y 2019; estipulando que para el 2018 la meta se mantendría en 3.1 %, mientras que pasaría de 2.2 % a 2.4 % en 2019; de 1.6 % a 2.2 % en 2020; de 1.3 % a 1.8 % en el 2021 y de 1 % a 1.5 % en 2022. A partir de este año, y como resultado de esta primera modificación, el déficit se debe reducir sucesivamente hasta alcanzar el 1 % del PIB en 2027; así entonces, según la nueva senda fiscal permitida, la meta suscrita de alinear los déficits estructural y fiscal en el 1 % del PIB no se alcanzaría en el 2022 sino hasta el año 2027.

Figura 16

Balance Estructural y Fiscal Gobierno Nacional Central 2012-2019 - porcentaje del PIB



Nota. En los años 2012, 2014 y 2018 el déficit estructural observado iguala al déficit propuesto como meta en la regla fiscal, mientras que para los otros periodos los resultados observados están por debajo de la meta: 0.1 %, 2013; 0.05 %, 2015; 0.01 %, 2016; 0.1 %, 2017 y 0.1 % 2019. Elaboración propia con base en información del marco fiscal de mediano plazo 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 y los informes de cumplimiento de la regla fiscal 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Acuerdos del Comité Consultivo para la regla fiscal 11 y 12 de 2019 y 2020 respectivamente.

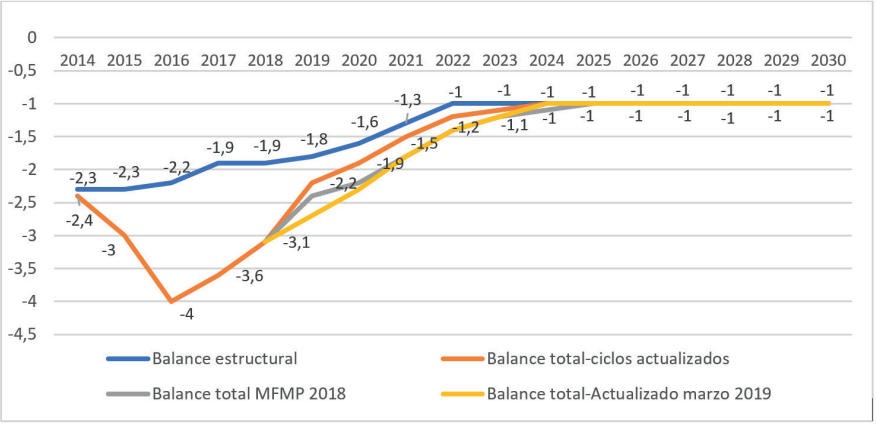
En la segunda modificación, el Comité, argumentando hacerle frente al choque migratorio de la población venezolana, amplió el déficit fiscal para el año 2019 al 2.7 % y para el 2020 al 2.3 % del PIB. Para los demás años la meta estipulada se fijó de la siguiente manera (ver Figura 17).

Para calcular este nuevo espacio fiscal se tuvo en cuenta las variables asociadas al ciclo económico (recaudo tributario no petrolero potencial, recaudo observado y la brecha del producto) y al ciclo energético (precios internacionales del petróleo de referencia Brent, el ingreso marginal petrolero y la TRM), las que deben ser convergentes con los escenarios proyectados en el marco fiscal de mediano plazo (MFMP) de 2018.

El componente cíclico del ingreso tributario se determina empleando la brecha de producto, que es la diferencia porcentual entre el PIB real y el

Figura 17

Actualización del balance fiscal del Gobierno Nacional Central - porcentaje del PIB.



Nota. La nueva senda fiscal permitida establece que los déficits estructural y fiscal se deben alinear para el año 2024 en el 1% del PIB, tres años antes de la meta fijada en la primera reforma (2027) y dos años después de la meta original, la cual estaba prevista alcanzar en el año 2022. Adaptado de "Acta 11" por Comité Consultivo para la Regla Fiscal, 27 de marzo de 2019 (http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/reglafiscal/reglafiscal2019). En dominio público.

potencial; así cuando el PIB real difiere del potencial se presenta un ciclo que eleva o reduce los ingresos tributarios observados con respecto a su nivel estructural. Por su parte, el ciclo energético se determina como el producto entre el ingreso energético marginal (ingreso adicional por un dólar de aumento en la cotización del crudo nacional), el diferencial entre el precio observado y el de largo plazo y la tasa de cambio promedio observada.

Balance fiscal y deuda en el período reciente

La adopción de la regla fiscal ha generado una senda sostenible del gasto público que hizo creíble la política fiscal diseñada por el Gobierno nacional; sin embargo, para los últimos años, el nivel de la deuda se ha incrementado y el panorama de la economía ha creado alertas que deben ser atendidas oportunamente, si se quiere cumplir con lo estipulado en la Ley de la Regla Fiscal, cuyo propósito principal se fundamenta en «garantizar la sostenibilidad de

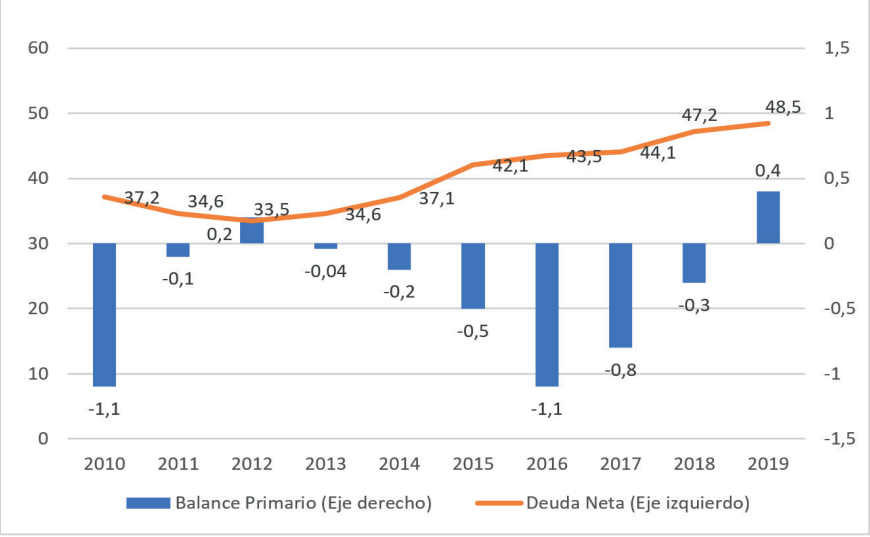
largo plazo de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país» (Ley 1473 de 2011, art. 1).

A partir del año 2013 se da un cambio en la tendencia, alcanzando niveles superiores al 40 % del PIB, lo que fue causado principalmente por los menores ingresos recaudados, consecuencia de la caída en los precios internacionales del petróleo y la consabida devaluación del peso frente al dólar.

A continuación, se relacionan los resultados del balance primario y la deuda neta del GNC durante el período 2010-2019 (ver Figura 18).

Figura 18

Balance primario y deuda neta GNC 2010-2019 porcentaje del PIB.



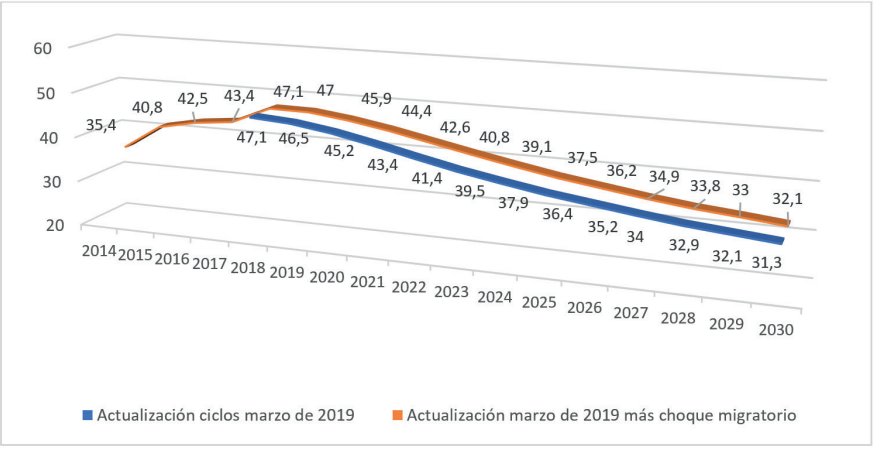
Nota. La deuda neta del GNC inició el período con un saldo de $202.6 billones, equivalente al 37.2 % del PIB, presentando una disminución importante en los dos años siguientes, 34.6 % y 33.5 % del PIB, debido al crecimiento económico y al fortalecimiento del peso colombiano. Adaptado de "Balance Gobierno Nacional Central (1994-2019) [archivo Excel]" por Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020a (https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral) y "Deuda Gobierno Nacional Central (2010-2019)" por Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020c (https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/dgg/deudagobiernonacionalcentral). En dominio público.

Respecto al balance primario, en el año 2012, cuando el nivel de deuda alcanzó uno de los niveles más bajos como porcentaje del PIB (33.5 %), se

consiguió llegar a un superávit de 0.2 % del PIB, para el 2016 se llegó nuevamente a niveles de 2010 con el -1.1 % del PIB, reaccionando en los años siguientes 2017 y 2018, en los que alcanzó niveles del -0.8 y -0.3 % del PIB respectivamente. Para esta última vigencia el balance primario volvió a ser positivo en 0.4 % del PIB, mientras que el saldo de la deuda neta presentó el nivel más alto del período, alcanzando el 48.5 % del PIB.

Figura 19

Estimación deuda neta GNC - porcentaje del PIB



Nota. El Comité Consultivo de la Regla Fiscal, considerando que el tamaño del choque fiscal es finito tanto en años como en magnitud, decide revisar el estimativo de la deuda neta/PIB del GNC, buscando asegurar una trayectoria decreciente para la próxima década, que permita que esta relación llegue a niveles del 32% del PIB hacia el año 2030, tal y como se observa en la Figura. Adaptado de "Acta 11" por Comité Consultivo para la Regla Fiscal, 27 de marzo de 2019 (http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/reglafiscal/reglafiscal2019). En dominio público.

En este contexto, a mediados del año 2014 se comienza a revisar las previsiones macroeconómicas, especialmente, las establecidas en el plan financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo y las proyecciones de crecimiento económico por parte del Banco de la República, así como los niveles de deuda pública y el cumplimiento de las metas fijadas para la regla fiscal en los últimos años. En este escenario se inicia una tendencia cambiante de las variables observadas como producto de las necesidades de financiamiento,

que surgen de la caída de la renta petrolera y el choque migratorio de la población venezolana.

Ahora bien, analizando en conjunto los comportamientos de la regla fiscal desde su implementación y la deuda neta del gobierno central, se pueden identificar dos momentos enmarcados en las siguientes consideraciones: el primero de ellos va desde el año 2011 al 2013, en el que se da cumplimiento a la meta de la regla fiscal y a su vez el nivel de la deuda se reduce; el segundo va desde el año 2014 hasta el 2019, periodo en el que la meta de la regla se cumple, pero la deuda se incrementa ostensiblemente hasta alcanzar niveles superiores al 48 % del PIB. Esta situación lleva al gobierno a establecer nuevas predicciones para encausar la deuda por una senda decreciente, tal y como se muestra en la Figura 19.

Esta nueva senda busca garantizar la sostenibilidad fiscal, que es el fin último, por el cual se creó la regla fiscal. En este sentido, las previsiones elaboradas por las autoridades fiscales buscan generar una relación armónica entre las diferentes variables macroeconómicas, incluyendo el manejo de la deuda; así entonces es pertinente citar a Piketty (2015b) al referirse a la financiación de los gastos del Estado a través del manejo de la deuda pública y los impuestos en los siguientes términos:

> son dos las formas principales en que un Estado financia sus gastos: impuestos y deuda. De manera general, el impuesto es una solución infinitamente preferible, tanto en términos de justicia como de eficiencia. El problema de la deuda es que con mucha frecuencia tiene que reembolsarse, de modo que favorece sobre todo a quienes tienen los medios para prestarle al gobierno, y a quienes hubiera sido preferible hacerles pagar impuestos. Sin embargo, son muchas las razones, buenas y malas, por la que los gobiernos en ocasiones tienen que recurrir al crédito y a la acumulación de la deuda, o bien a heredar deudas importantes de gobiernos anteriores (p. 605).

En términos generales, durante el período de vigencia de la regla fiscal, la deuda pública se ha incrementado en lugar de disminuir, lo que se considera un contrasentido. Entonces después de tanto esfuerzo, por qué no se buscó en su momento blindar la economía a través del manejo adecuado de los fondos de estabilización como el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)

y el Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías, que llevara a contar con los recursos necesarios para ejercer una posición contracíclica conducente a garantizar la estabilidad macroeconómica en el mediano y largo plazo del país.

Siendo la regla fiscal una de las instituciones insignias de la economía colombiana, sus resultados deben corresponder a un manejo integral de la política fiscal y macroeconómica en conjunto; de manera que la decisión de flexibilizar la meta es consecuente con los programas de ajuste del Gobierno, dado que, en medio de los problemas fiscales originados por la caída de los precios del petróleo y la migración venezolana, las metas señaladas parecían inviables. Así entonces, se estaría en disposición de afrontar los embates externos y los efectos que esto traería sobre los recaudos, la devaluación, la deuda y la inflación[1].

1. Al cierre de esta edición, y como consecuencia del choque macroeconómico derivado de la pandemia que se declaró a comienzos del año 2020, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, acogiendo la propuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, decidió suspender por dos años (2020 y 2021) la aplicación de la regla fiscal. Esta suspensión temporal es una posibilidad que se encuentra contenida en la Ley 1473 de 2011, con el fin de atender circunstancias excepcionales como las presentadas en la actual coyuntura. Esta decisión viene acompañada del compromiso explícito por parte de las autoridades fiscales de retornar a la senda decreciente del déficit de mediano plazo a partir del 2022. Así, de esta forma, el Gobierno nacional alcanza mayor flexibilidad en el manejo de su gasto a corto plazo, sin dejar de lado los compromisos fiscales de mediano plazo, cruciales para la sostenibilidad de las finanzas públicas del país.

7

Descentralización fiscal[1]

Aspectos conceptuales

Algunos autores latinoamericanos, como Abalos, Boisier y Rufián, establecen diferencias entre los términos desconcentración, descentralización y delegación (Restrepo, 2006).

La desconcentración es la transferencia de competencias de decisión desde el gobierno central hacia organismos de jerarquía inferior (en algunas ocasiones incluye también recursos). Se considera como un proceso vertical de transferencias.

La descentralización es la transferencia de poder de una institución a otra en la que no existe dependencia jerárquica. En este modelo de transferencia las dos instituciones deben tener personería jurídica y manejar recursos propios. Se trata de un proceso horizontal de competencias.

La delegación o deslocalización se refiere al traspaso de competencias de parte de de organismos centrales a instituciones regionales o locales semiautónomas, estatales o privadas que cumplen con funciones específicas y que no están sujetas al control directo del Gobierno central. Se caracteriza por que el organismo central conserva una especie de derecho a veto sobre las decisiones regionales y locales, y en cualquier momento puede volver a

1. Parte de este capítulo fue publicado por el autor en *Revista de Investigación*, publicación académica de la Fundación Universidad de América, con el título «El proceso de descentralización fiscal en Colombia» (García, 2013).

ejercer las competencias transferidas. Es una forma de transición que está entre la desconcentración y la descentralización.

Autores de habla inglesa, como Rondinelli y Cheema (1983), diferencian entre los términos *deconcentration*, *delegation* y *devolution* (Restrepo, 2006).

El término *deconcentration* (o desconcentración) alude a la transferencia de funciones administrativas y de competencias de decisión desde organismos centrales a sus representaciones regionales o locales. Esta transferencia está bajo control directo de los organismos de jerarquía superior.

La *devolution*, que equivale al término descentralización, es el traspaso de poder y competencias de decisión a los gobiernos regionales o locales que gozan de autonomía en sus respectivos territorios y cuentan con recursos propios. Es una forma horizontal de transferir competencias.

La *delegation*, que corresponde al término delegación o deslocalización, implica que el poder central en cualquier momento puede volver a ejercer las competencias transferidas, así no estén sujetas al control directo este. Es una forma de transición que está entre los términos *devolution* y *deconcentration*.

Para el caso colombiano, el DNP (2007), en *Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial*, define la descentralización fiscal como: «la composición del financiamiento de las competencias transferidas a las entidades territoriales. Para el caso colombiano, este proceso se ha realizado a través de tres instrumentos: 1) la tributación territorial, 2) las transferencias intergubernamentales y 3) las regalías» (p.12).

Hasta aquí quedan planteados algunos conceptos elementales, de los que trata este capítulo sobre la descentralización fiscal en Colombia.

Competencias

Las competencias están definidas según el ámbito de aplicación: nacional, departamental y municipal.

Nivel nacional

Conforme a las disposiciones legales sobre la materia (Ley 715, 2001, art. 5, nums. 1-23), a la Nación le corresponde ejercer las siguientes funciones:

- Diseñar políticas y estrategias de desarrollo regional para la promoción y el equilibrio interregional.
- Construir grandes infraestructuras y equipamientos para el desarrollo económico.
- Formular las políticas y objetivos de desarrollo.
- Administrar fondos especiales de cofinanciación.
- Organizar y desarrollar programas de crédito.
- Prestar los servicios médicos especializados en el caso del Instituto Nacional de Cancerología y los sanatorios de Agua de Dios y Contratación.
- Dictar las normas científico-administrativas para la organización y prestación de los servicios.
- Impulsar, coordinar y financiar campañas y programas nacionales en materia educativa y de salud.
- Asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales y a sus instituciones de prestación de servicios.
- Formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar normas para la organización y prestación del servicio.
- Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión de orden nacional en materia de educación, con recursos diferentes de los del Sistema General de Participaciones. Con estos recursos no se podrá pagar personal de administración, directivo, docente o administrativo.
- Definir, diseñar y establecer instrumentos y mecanismos para la calidad de la educación.
- Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto de su actividad en la sociedad. Esta facultad se podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados.
- Prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales.
- Vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector en los distritos, departamentos, municipios, resguardos indígenas y/o entidades territoriales indígenas. Esta facultad la podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados.

Nivel departamental

El nivel departamental se encarga de la intermediación entre la Nación y los municipios en materia de desarrollo económico y promoción de sistemas de apoyo para la ciencia y la tecnología. Además de otras funciones, el DPN (2007) establece algunas de las principales competencias sectoriales de los departamentos:

Educación:

- Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en los municipios no certificados.
- Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado.
- Administrar las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos de los municipios no certificados.
- Prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios e instituciones educativas.
- Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción (pp. 72-73).

Salud:

- De dirección del sector salud en el ámbito departamental.
- Formular planes, programas y proyectos para el desarrollo del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- Prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas que prestan servicios de salud, en su jurisdicción.
- Financiar la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y los servicios de salud mental. De prestación de servicios de salud.
- Organizar, dirigir, coordinar y administrar la red de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas en el departamento.

- Efectuar en su jurisdicción el registro de los prestadores públicos y privados de servicios de salud, recibir la declaración de requisitos esenciales para la prestación de los servicios y adelantar la vigilancia y el control correspondiente.

De salud pública:

- Formular y ejecutar el Plan de Atención Básica departamental.
- Dirigir y controlar dentro de su jurisdicción el Sistema de Vigilancia en Salud Pública.
- Vigilar y controlar la producción, expendio, comercialización y distribución de medicamentos, incluidos los que causen dependencia o efectos psicoactivos potencialmente dañinos para la salud y sustancias potencialmente tóxicas.
- Ejecutar las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana, y de control de vectores y zoonosis de competencia del sector salud, en los corregimientos departamentales y en los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª de su jurisdicción.

De aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud:

- Ejercer en su jurisdicción la vigilancia y el control del aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y en los regímenes de excepción definidos en la Ley 100 de 1993. En el caso de los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991, administrar los recursos financieros del Sistema General de Participaciones en Salud destinados a financiar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable de los corregimientos departamentales, así como identificar y seleccionar los beneficiarios del subsidio y contratar su aseguramiento. (pp. 72-73)

En lo relacionado con los servicios públicos, la Ley 142 de 1994 determinó que los departamentos tienen que prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a las empresas de servicios públicos y a los municipios, así

como organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de los servicios y promover asociaciones de municipios para la provisión conjunta.

Respecto al medio ambiente, la Ley 99 de 1993 en el marco del Sistema Nacional Ambiental asigna a los departamentos funciones de planeación, regulación, asistencia técnica, financiera y administrativa a las corporaciones regionales y entidades territoriales, control, vigilancia y colaboración en los programas de adecuación de tierras (título IX).

La Ley 3 de 1991 estableció que los departamentos deben prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y podrán concurrir en la financiación de programas de vivienda.

Al respecto de transporte, la Ley 105 de 1993 determinó que los departamentos son responsables de la construcción y conservación de los componentes del sistema vial que les corresponde administrar. La Ley estableció que las vías departamentales (o red vial secundaria) son aquellas que unen las cabeceras municipales entre sí y/o que provienen de una cabecera municipal y se conectan con una vía principal; además, ordenó el traspaso de las vías que administra la Nación y la transferencia de los recursos requeridos para su mantenimiento.

Nivel municipal

Al municipio le corresponde generar oportunidades para el desarrollo económico de los diversos sectores y zonas del ente territorial. Esta inversión debe promover el desarrollo de la economía y del capital social local, e integrarse a sistemas productivos territoriales subregionales. Según el DPN (2007), las principales competencias sectoriales de los municipios son:

Educación:

Ley 115: Administración municipal de la educación. Administrar la educación en los municipios es organizar, ejecutar, vigilar y evaluar el servicio educativo; nombrar, remover, trasladar, sancionar, estimular, dar licencias y permisos a los docentes, directivos docentes y personal administrativo; orientar, asesorar y en general dirigir la educación en el municipio.

Ley 715. Competencias de los distritos y los municipios certificados.

- Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.
- Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del SGP, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado.
- Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del SGP asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.
- Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.
- Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al SGP.
- Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.
- Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.
- Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.
- Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas cuando a ello haya lugar.
- Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.

- Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.
- Organizar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción.
- Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.
- Cofinanciar la evaluación de logros.
- Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función.

Competencias de los municipios no certificados:

- Administrar y distribuir los recursos del SGP que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad.
- Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas.
- Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados por estos recursos no podrán generar gastos permanentes para el SGP. Suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad que señale el reglamento. (DPN, 2007, pp. 70-71)

Salud:

- Formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud, en armonía con las políticas y disposiciones del orden nacional y departamental.
- Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos con destinación específica para salud del municipio, y administrar los recursos del Fondo Local de Salud.
- Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción.
- Impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.
- Adoptar, administrar e implementar el sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema.
- Promover planes, programas, estrategias y proyecto en salud y seguridad social en salud para su inclusión en los planes y programas departamentales y nacionales.
- Priorizar el gasto por estructura poblacional y perfil epidemiológico. (DPN, 2007, p. 71)

Al respecto de las competencias, la Corte Constitucional en la Sentencia C-003 de 1993 afirma que: «las competencias que se ejercen a los *diferentes niveles territoriales no se excluyen entre sí*. Por el contrario, dichas competencias, como lo indica la misma Constitución, deben ejercerse según los principios de coordinación, competencia y subsidiaridad» (citado en Jolly, 2009, p. 107). En este sentido, la sentencia C-520/94 constata que:

> […] la autonomía que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse en los límites que señala la Constitución y observando totalmente las condiciones que establece la Ley, como conviene en un Estado social de derecho constituido bajo forma de república unitaria […], *es decir, que no se trata de una autonomía en términos absolutos sino, al contrario, de carácter relativo*. De ello puede deducirse que si bien la Constitución de 1991 ha estructurado la autonomía de las entidades territoriales en el modelo moderno de descentralización, en ningún momento se ha alejado del *concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales* […]. (citado en Jolly, 2009, p.107)

Evolución de la descentralización fiscal en Colombia

Este apartado analiza la descentralización fiscal en Colombia en cuanto a la composición del financiamiento de las competencias transferidas a las entidades territoriales. Para el caso colombiano, este proceso se ha realizado a través de tres instrumentos: 1) la tributación territorial, 2) las transferencias intergubernamentales y 3) las regalías (DNP, 2007, p. 12).

Para fortalecer el proceso de descentralización en Colombia, «se estableció formalmente una norma rectora para la distribución de competencias entre los diferentes niveles del gobierno, en la que las competencias asumidas por parte de las entidades territoriales quedaron determinadas por una estructura normativa de rango constitucional» (García, 2013, p. 108).

No obstante, lo establecido originalmente por la Constitución de 1991 la base de liquidación de los recursos de las transferencias y el régimen de regalías han sido modificadas por los Actos Legislativos 01 de 2001, 04 de 2007 y 05 de 2011. Dichas reformas generan interrogantes frente a la consolidación del proceso de descentralización fiscal, por lo que en este apartado se pretende dar respuesta a algunas de ellas.

Antecedentes

El proceso de descentralización fiscal se inicia formalmente a partir de la década de los sesenta con el denominado situado fiscal, que fue adoptado por el Acto Legislativo 01 de 1968 y desarrollado por la Ley 33 de 1968, donde se estableció que a partir del 1 de enero de 1969 la nación debía ceder a los departamentos, al Distrito Especial de Bogotá y a los municipios un porcentaje del impuesto sobre las ventas que empezaría en el 10 % de su producto anual en el primer año hasta llegar al 30 % en el lapso de tres años. En ese mismo año el presidente Carlos Lleras Restrepo convocó a un equipo de expertos liderados por el hacendista Richard Musgrave, para lo cual expidió el Decreto 472 de 1968, creando la Misión que lleva su nombre y cuya finalidad se centraba en estudiar el sistema tributario y proponer una reforma que permitiera aumentar el recaudo y otorgar un mayor protagonismo a los departamentos y municipios en las finanzas intergubernamentales.

Posteriormente, con la Ley 46 de 1971 se establece que a partir de 1973 se debe apropiar como mínimo el 13 % de los ingresos ordinarios de la Nación, para ser distribuido entre los departamentos, intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá. El porcentaje aprobado es de 14 % en 1974 y de 15 % en 1975.

Con la misión Bird y Wiesner en 1982, se impulsan los temas sobre descentralización y es así como, dentro de sus recomendaciones establecen que las transferencias deben ser condicionales para mantener el esfuerzo fiscal, para lo cual se debe concretar la idea de crear incentivos tan cercanos al mercado como fuera posible para que las empresas públicas tuviesen un mejor desempeño.

Con la Ley 14 de 1983 se aprueba que la participación en la cesión del Impuesto a las Ventas se incrementará progresivamente hasta representar el 50 % del producto del Impuesto. A mediados de la década de los ochenta se continua con la aprobación de reformas en cuanto a la participación de los municipios en las rentas del IVA. Con la expedición de la Ley 12 de 1986 y de los Códigos de Régimen Departamental (Decreto Ley 1222 de 1986) y Municipal (Decreto Ley 1333 de 1986), se les bridó a las entidades territoriales la posibilidad de administrar tributos propios para el financiamiento de sus competencias. Con esta reforma se estableció un régimen de transición entre 1986-1992, que partió del 25 % hasta llegar al 50 % del IVA.

Estos recursos debían destinarse a inversión en acueducto y alcantarillado, vías, centros educativos, salud, electrificación, deporte, entre otros.

Tabla 29

Proceso de descentralización fiscal en Colombia.

FASE	ACCIÓN POLÍTICA	REFORMA	RESULTADO
Inicio (1968-1982)	Control a la proliferación de paros cívicos que reclamaban servicios públicos adecuados.	Creación de la participación en el IVA (Ley 33/68) y situado fiscal (Ley 46/71).	Reforma del Estado (1968): desconcentración de funciones de la Nación.
Municipalización (1983-1990)	Elección popular de alcaldes y cuerpos colegiados (1986).	Aumento del porcentaje de participación del IVA. (Ley 12/86). Reforma a los impuestos locales (Ley 14/83) y creación del esquema de cofinanciación (leyes 29/89 y 10/90).	Distribución de competencias: salud y educación desmonte de instituciones nacionales.
Constitución de 1991 (1991-1998)	Elección popular de gobernadores y cuerpos colegiados. Mecanismos de participación ciudadana (Ley 134/94). Revocatoria del mandato, cabildo abierto, plebiscito.	Situado Fiscal, participaciones en los ingresos corrientes de la Nación; distribución de competencias (Ley 60/93). Organización Sistema Nacional de Cofinanciación Ley de Regalías (142/94). Nuevo régimen municipal (Ley 136/94).	Distribución de competencias; leyes sectoriales de servicios públicos, salud, educación; nuevo régimen municipal.
Profundización (1998-2012)	Ampliación del período de mandatarios territoriales (Acto Legislativo 02/02)	Reforma al Sistema de Participaciones (Acto Legislativo 01/01, Ley 715/01). Ajuste fiscal (leyes 617/00,549/99, 550/99). Fortalecimiento de ingresos territoriales (leyes 633/00, 788/02 y 863/03). Responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003). Acto Legislativo 04/07. SGP Ley 1176/2007. Reforma a las regalías, Acto Legislativo 05/11. Ley 1530/2012.	Creación del SGP; reorganización de la distribución de competencias en los sectores sociales; presentación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; delegación de competencias en el sector agropecuario; creación del SGR

Nota. En la tabla se sintetizan las fases del proceso de descentralización fiscal del país y su correspondiente evolución. Adaptado de "La descentralización en Colombia: estado actual y perspectivas" por O. A. Porras. En Restrepo, 2006, p. 393.

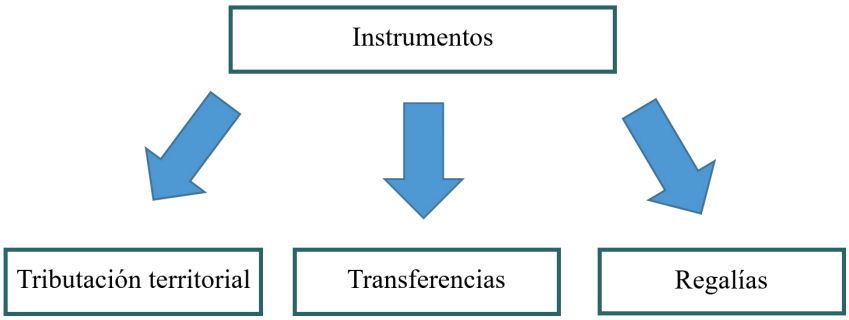
Con este cambio normativo se aumentaron los recursos transferidos y se entregaron funciones a los entes territoriales, así como se aprobaron normas para el fortalecimiento de sus ingresos. En la tabla 29 se sintetiza las fases del proceso de descentralización fiscal del país.

Instrumentos

La descentralización fiscal se refiere a la composición del financiamiento de las competencias transferidas a las entidades territoriales. Para el caso colombiano, este proceso se ha realizado a través de tres instrumentos, que se detallan en la Figura 20.

Figura 20

Instrumentos de la descentralización fiscal



Nota. El concepto de descentralización fiscal «se refiere a la composición del financiamiento de las competencias transferidas a las entidades territoriales». Figura de elaboración propia a partir de "Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial. Propuesta para discusión" por DNP - Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, 2007, pp. 12-24 (http://corpflorentino.org/wp-content/uploads/2016/11/Concepto_Descentralizacion_2019_Cartilla.pdf). En dominio público.

Una vez señalados los instrumentos de la descentralización fiscal, se procede a explicar cada uno de ellos:

Tributación territorial

Uno de los principios fundamentales que permite avanzar en la búsqueda de un proceso de descentralización fiscal responsable es el fortalecimiento de la tributación territorial. Con ese propósito, durante la década de los ochenta

se expidieron las disposiciones que se mencionaron en el apartado anterior, principalmente los códigos de régimen departamental y municipal de 1986, que buscaban aumentar la autonomía de los entes territoriales del país.

Los ingresos tributarios de los entes territoriales deben actuar en correspondencia con los otros instrumentos de la descentralización fiscal, de tal manera, que a mayores recursos recibidos por transferencias y regalías, éstos deben incrementar su recaudo en proporción al aumento de las mencionadas fuentes de financiación externas; generando así sus propias dinámicas en la búsqueda de alcanzar un mayor esfuerzo fiscal, de forma que, junto con los otros instrumentos, apunten a profundizar el proceso de descentralización fiscal del país.

Los recursos tributarios están conformados por los impuestos directos e indirectos, los primeros gravan la riqueza y los segundos el consumo, los entes territoriales basan su estructura tributaria en los impuestos al consumo, principalmente los departamentos, cuyos principales recaudos se causan por el consumo de cerveza, licor, cigarrillos y tabaco, que representan cerca del 54 % del total impositivo para el año 2017. Otros impuestos importantes son registro y anotación, vehículos automotores y sobretasa a la gasolina, que alcanzaron el 21.8 % para el mismo año.

Los municipios por su parte concentran su recaudo tributario en tres impuestos principalmente (con cifras hasta 2017); industria y comercio (ICA) con el 37.2 %, predial con el 32.7 % y sobretasa a la gasolina con el 6.8 %. El 23.4 % restante corresponde al recaudo de otros impuestos, entre los que se destacan: alumbrado público, avisos y tableros, estampillas, delineación y urbanismo.

El impuesto de industria y comercio se constituye en el ingreso tributario más importante de los municipios del país, denotando que la estructura tributaria de estas entidades para los años de estudio es indirecta y por ende regresiva. El impuesto predial, que es el segundo recaudo tributario más importante a nivel municipal, y que ha representado históricamente el 33 % del total, presenta una serie de ventajas debido a su fácil implementación y por ser una fuente de recursos para el financiamiento de los equipamientos, bienes y servicios públicos locales, generando efectos positivos sobre el mercado inmobiliario, la estructura de tenencia de la tierra y los usos del suelo, entre otros.

Si bien el predial es uno de los principales instrumentos para el autofinanciamiento local y para la autonomía fiscal, históricamente han existido obstáculos que han impedido el adecuado aprovechamiento del impuesto, como, por ejemplo: escases de recursos financieros para la ejecución de procesos masivos de actualización catastral a escala rural; falta de voluntad política de los concejos municipales; tarifas del impuesto muy bajas, y deficiente cultura de pago de las comunidades, factores que han conllevado que el recaudo sea menor al de su potencial.

Consolidado el análisis de los departamentos y municipios se puede afirmar que desde el inicio del proceso de ajuste fiscal en el año 2000 se han ido consolidando las finanzas públicas territoriales; es así como, los agregados financieros de los gobiernos locales muestran un avance significativo durante el período. Los ingresos tributarios de los entes territoriales aumentaron su participación en 0.9 puntos porcentuales como porcentaje del PIB, pasando de representar el 2.3 % en el 2000 al 3.2 % en el 2017.

Transferencias

La Constitución Política de 1991 impulsó la descentralización fiscal al reordenar el tema de las transferencias de recursos nacionales hacia las entidades descentralizadas territorialmente. Para ello estableció ajustes al situado fiscal orientados a los departamentos y creó la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación (ICN) (arts. 356 y 357). Estas transferencias sustituyeron y elevaron a nivel constitucional lo que por carácter de ley venían recibiendo los municipios como porcentaje del impuesto al valor agregado IVA, y amplió de esta manera los recursos recibidos por los municipios para atender sus gastos de inversión.

El artículo 356 determinó que los recursos del situado fiscal se deben destinar a financiar la salud y la educación preescolar, primaria, secundaria y media. La Ley 60 de 1993 estableció que el porcentaje de las transferencias se situara finalmente en el 24.5 % de los ICN y que su distribución se diera de acuerdo con la población atendida y por atender.

Para el caso de la participación de los municipios en los ICN, la Constitución señaló que los municipios participarán en los ICN y que fuera la ley la que determine el porcentaje mínimo de esa participación (art. 357). Es así como, la Ley 60 de 1993 estipuló que ese porcentaje fuera del 14 % en 1993 y llegara al 22 % en el 2001, estableciendo que su distribución se

diera en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas (NBI), nivel relativo de pobreza, eficiencia y mejoramiento del nivel de vida del respectivo municipio: Asimismo, la utilización de los recursos se debería dar de la siguiente manera: educación 30 %, salud 25 %, agua potable y saneamiento básico 20 %, educación física, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre 5 %, libre inversión 20 %.

Con el Acto Legislativo 01 de 1995 se complementa el artículo 357 de la Constitución Política estableciendo un período de transición para el porcentaje de libre destinación con la meta de llegar al 0 % en el caso de las categorías 2 y 3 hasta el 25 % en 1995 y hasta el 5 % en 1999. Para las categorías 4, 5 y 6 el 30 % en 1995 hasta el 5 % en 1999.

En lo que va corrido del milenio se han aprobado sendas reformas constitucionales que han modificado sustancialmente los instrumentos de la descentralización fiscal. Es así como, mediante la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2001 se reforma la Constitución Política en sus artículos 356 y 357 creándose el Sistema General de Participaciones (SGP) para los departamentos, distritos y municipios. Dicha reforma constitucional se reglamentó mediante la Ley 715 de 2001. Para los detalles en la composición Sistema General de Participaciones (SGP) ver Figura 21.

Lo aprobado en la nueva normatividad se enmarca, entre otros, en los siguientes aspectos: (Ley 715 de 2001):

Se crea un sistema único SGP, desde el cual se manejan todos los recursos que se van a transferir, acabando con ello la diferencia que establecía el sistema anterior al utilizar unas transferencias para los departamentos (Situado Fiscal) y otras para los municipios (participación en los ICN).

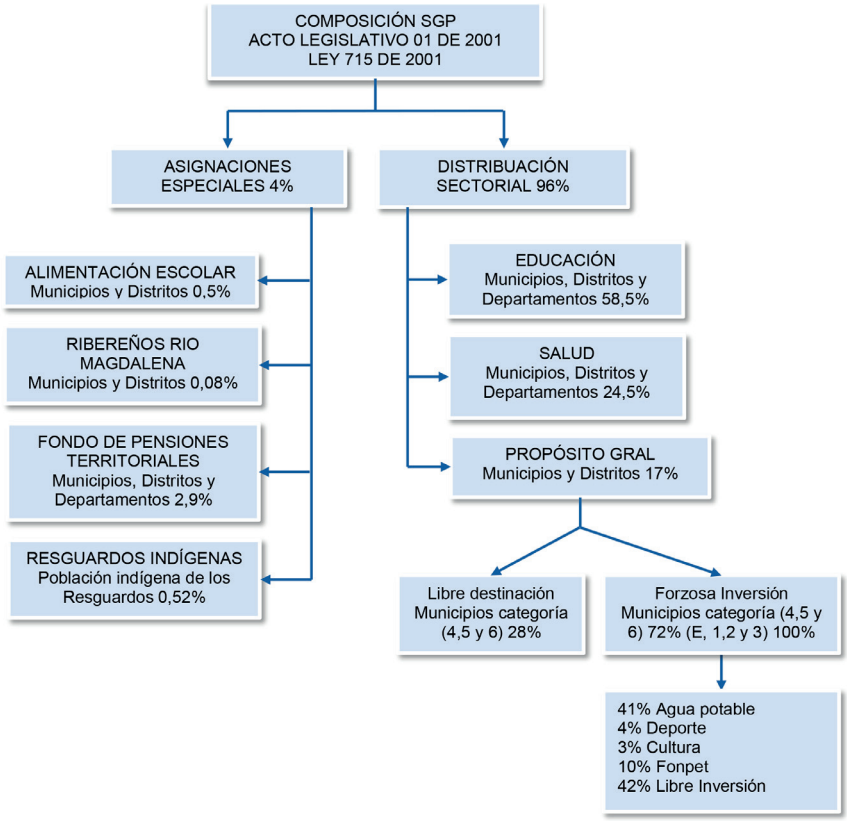
El período de vigencia será transitorio de ocho años. Durante este tiempo el SGP crecerá a partir de una base inicial, estipulada en $10.962 billones de la siguiente forma: en los primeros cuatro años según la inflación causada más 2 % y en los otros cuatro años la inflación causada más 2.5 %. Después del período transitorio crecerá cada año en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores.

Los recursos SGP tendrán como beneficiaros a los departamentos, distritos, municipios, resguardos indígenas y entidades territoriales indígenas.

Los recursos transferidos en virtud del SGP tendrán destinación específica y no hacen parte de los ingresos de libre destinación.

Figura 21

Composición Sistema General de Participaciones (SGP), según reforma del 2001.



Nota. El sistema se encuentra estructurado alrededor de dos esquemas de asignación: especial y sectorial, que a su vez se distribuyen en varios sectores y servicios. Adaptado de "Ley 715 de 2001" por Congreso de Colombia, Diario Oficial No 44.654 de 21 de diciembre de 2001 (http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html) y "Distribución Sistema General de Participaciones–SGP [Ayudas en PowerPoint]" por Departamento Nacional de Planeación (https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/1.%20Distribuci%C3%B3n%20Sistema%20General%20de%20Participaciones%20-SGP.pdf). En dominio público.

Esta distribución regía hasta el año 2008, a partir del cual, las transferencias quedarían atadas nuevamente a la evolución de los ICN, cuya fórmula fue cuestionada por el Ministerio de Hacienda, pues, según el ministerio, esta afectaba la estabilidad macroeconómica del país. Por esto el

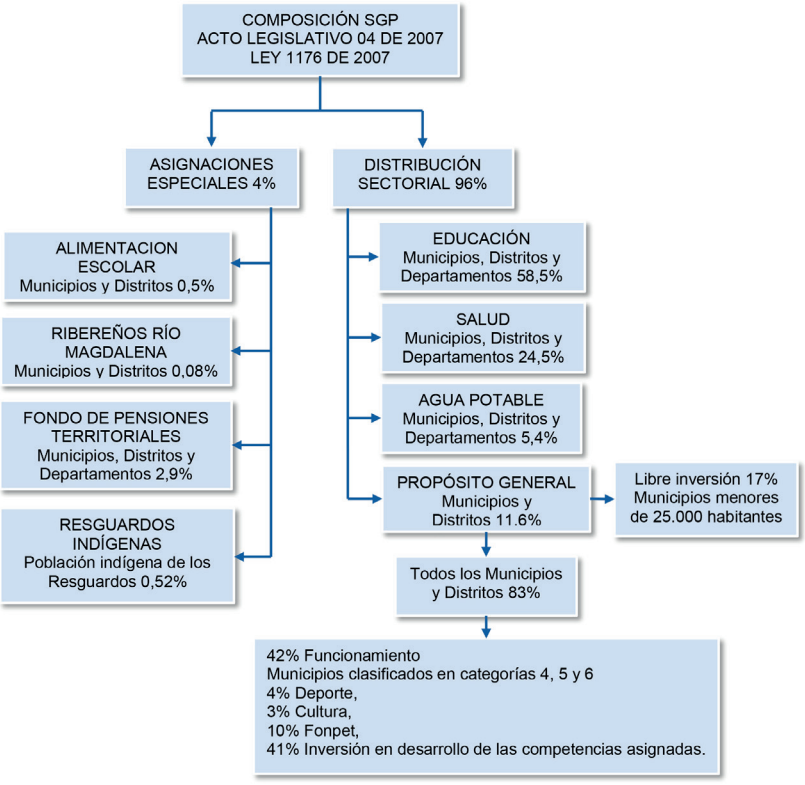
Gobierno impulsó otra reforma constitucional a través del Acto Legislativo 4 de 2007 (reglamentado por la Ley 1176 de 2007). La reforma aprobada conserva el esquema del SGP y presenta entre otros, los siguientes cambios (Ley 1176 de 2007):

- La propuesta inicial del Gobierno era adoptar una regla permanente. Esto se eliminó y ahora la nueva regla es temporal con vigencia hasta el 2016.
- El SGP crecerá de acuerdo con la inflación causada más 4 puntos para 2008 y 2009; inflación causada más 3,5 puntos para el 2010 y el resto del período 2011-2016 la inflación más 3 puntos. Adicionalmente se concedió un crecimiento de 1.3 % en el 2008 y 2009, de 1.6 % en el 2010 y de 1.8 % del 2011 al 2016, que no constituye base, para financiar la cobertura y calidad en educación.
- Se estableció que, si la tasa de crecimiento real de la economía resultare superior al 4 %, el incremento real de las transferencias será el porcentaje señalado más la diferencia en puntos porcentuales entre la tasa de crecimiento real de la economía y el 4 %, destinado a la atención de la primera infancia.
- Se creó una bolsa independiente para agua potable y saneamiento básico. Antes formaba parte de la bolsa de propósito general.
- Con la reforma constitucional se avanza en autonomía, al permitir que los entes territoriales destinen recursos a libre inversión, una vez se alcancen las coberturas universales y se cumplan con los estándares de calidad.
- Se autorizan recursos para el pago de gastos de funcionamiento para los municipios de categorías 4, 5 y 6, representando un 42 % del propósito general, previo descuento del 17 % para atender la inversión en los municipios de menos de 25.000 habitantes.
- Los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a la participación para agua potable y saneamiento básico se distribuirán de la siguiente manera: 1,85 % para distritos y municipios de acuerdo con los criterios de distribución establecidos en el artículo 7 de la Ley 1176 de 2007 y 2,15 % para los departamentos y el distrito capital, de acuerdo con los criterios de distribución establecidos en el artículo 8 de la misma Ley.

- Con los recursos del SGP, correspondientes a la participación para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los departamentos se debe cofinanciar inversiones que se realicen en los distritos y municipios para desarrollar proyectos dentro del marco del Plan Departamental de Aguas y Saneamiento del respectivo departamento.

Figura 22

Composición Sistema General de Participaciones (SGP), según reforma del 2007.



Nota. El sistema se encuentra estructurado igualmente alrededor de dos esquemas de asignación: especial y sectorial, que a su vez se distribuyen en varios sectores y servicios. Adaptado de "Ley 1176 de 2007" por Congreso de Colombia, Diario Oficial No. 46.854 de 27 de diciembre de 2007 (http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1176_2007.html) y "Distribución Sistema General de Participaciones–SGP [Ayudas en PowerPoint]" por Departamento Nacional de Planeación (https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/1.%20Distribuci%C3%B3n%20Sistema%20General%20de%20Participaciones%20-SGP.pdf). En dominio público.

La fórmula de distribución del propósito general se da de la siguiente manera: para municipios menores de 25.000 habitantes el 17 %, de los cuales el 60 % se distribuyen por pobreza relativa y el 40 % por población y para todos los municipios el 83 % distribuidos así: 40 % por pobreza relativa, el 40 % por población, 10 % por esfuerzo fiscal y 10 % por eficiencia administrativa.

A partir del 2017, y vencida la temporalidad de la reforma, se mantiene el Sistema General de Participaciones, pero cambia la manera en que se fija el incremento anual; a partir de ese año el SGP para los departamentos, distritos y municipios se incrementa anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido lo correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución (Constitución Política, art 357).

Una vez implementadas estas modificaciones, las finanzas públicas del orden nacional se estabilizaron como consecuencia de la menor presión que ejerce sobre el gasto el nuevo método de cálculo de las transferencias territoriales; sin embargo, según el estudio realizado por la Federación Colombiana de Municipios, esto significó para los municipios una reducción de 7.5 billones de pesos en el período 2002-2006, y que en el período 2008-2016 los entes territoriales dejaran de recibir por transferencias la suma de 66.7 billones de pesos (García, 2010b).

A partir del anterior análisis, se puede inferir que el proceso de descentralización fiscal en su instrumento de transferencias se consolidó con la Constitución de 1991; no obstante, sufrió un retroceso con las reformas constitucionales del 2001 y 2007, en las que primó el ajuste económico sobre la autonomía territorial.

En este sentido, Jaramillo (citado en Jolly, 2009) afirma que el ajuste fiscal se encuentra inmerso en las normas sobre descentralización fiscal:

> Las normas (entre las cuales está el Acto Legislativo 01 de 2001 que modifica la Constitución) que tienen que ver, directa o indirectamente, con temas financieros, constituyen un arsenal impresionante para, como lo escriben los autores del Memorando al FMI "controlar el gasto público", es decir, controlar el déficit fiscal, y se atacan las mismas raíces del mal: el exceso de gasto. Todas apuntan a someter a las entidades territoriales a un ajuste fiscal calificado como "notable" por los promotores de la reforma (Acuerdo

> FMI, 1999, p. 10) y de "duro" por sus oponentes (I. Jaramillo, 2001, 5). Constituyen una verdadera camisa de fuerza financiera, combinado con una camisa de fuerza reglamentaria que marca la victoria del modelo económico sobre el modelo político. (p. 111)

Regalías

Las regalías son una contraprestación económica que recibe un distrito, municipio o departamento por la explotación de recursos naturales no renovables, el artículo 360 de la Constitución Política las define como: «la contraprestación económica que surge de la explotación de un recurso natural no renovable y cuya titularidad es del Estado colombiano».

Según la Corte Constitucional se han concebido como una contraprestación económica que se causa a favor del Estado por la explotación de un recurso natural no renovable y que está a cargo de las personas a quienes se les otorga el derecho a explorar o explotar recursos minerales existentes en el subsuelo en determinado porcentaje sobre el producto bruto explotado. (C. Const., Sent.C-800, ago.20/2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Sent. C- 317, mayo 3 de 2012. M.P: María Victoria Sáchica).

Los recursos de las regalías y las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad estatal se distribuían antes del 2011 (esquema anterior, Fondo Nacional de Regalías) en dos grandes grupos: un porcentaje le correspondían a las entidades territoriales en donde se adelantaban explotaciones de recursos naturales no renovables (regalías directas) y el resto ingresa al Fondo Nacional de Regalías (regalías indirectas) para financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo (García 2010a). A continuación, se muestra como estaba conformada la clasificación de las regalías con el anterior esquema (DNP, 2012):

Regalías Directas:

- Significaban el 80 % del total de las regalías
- Aquellas que recibían las entidades territoriales en cuyos territorios se explotaban recursos naturales no renovables o por cuyos territorios se transportaban esos recursos naturales no renovables.
- Cada dos meses se les entregaba directamente a esos departamentos o a esos municipios y ellos las ingresaban en sus presupuestos.

- Durante el régimen anterior, 3 departamentos con sus correspondientes municipios estaban recibiendo el 90 % de ese 80 %, es decir, 3 departamentos que representaban el 17 % de la población, estaban recibiendo el 70 % de las regalías.
- Desde el año 2000 al 31 de diciembre del año 2011, cifras del DNP, el país recibió 46.6 billones de pesos en regalías y sólo el 17 % de la población del país recibía ese porcentaje del 80 %.

Regalías indirectas:

- Representaban en 20 % del total de las regalías.
- Las indirectas no se entregaban como las directas a las entidades territoriales; para acceder a estos recursos se debía presentar previamente un proyecto de inversión que debía ser viabilizado por el ministerio competente según la naturaleza del respectivo proyecto: construcción, educación, aguas, salud, etc.
- Un consejo asesor de regalías estudiaba cada proyecto y si había recursos, aceptaba financiar ese proyecto en el marco de ese 20 %

Este esquema cambia con la reforma impulsada por el Gobierno a través del Acto Legislativo 05 del 2011 (reglamentado por la Ley 1530 del 2012), a través del cual se crea el Sistema General de Regalías – SGR, presentando la siguiente clasificación:

- Regalías directas:

  La concepción de regalías directas se mantiene bajo la nueva normatividad (Aquellas que recibían las entidades territoriales en cuyos territorios se explotaban recursos naturales no renovables o por cuyos territorios se transportaban esos recursos naturales no renovables)

- Regalías específicas:

  Son las que se giran a los municipios más pobres del país, según el índice de necesidades básicas insatisfechas, el índice de población y el índice de desempleo, con cargo al 40 % de los recursos del Fondo de Compensación Regional. Actualmente vienen siendo recibidas por 1084 municipios

  - Regalías regionales (de los fondos de desarrollo regional y de compensación regional para inversión de las regiones)
  - Regalías de ciencia tecnología e innovación

El fundamento de la reforma se centró en cuatro principios: equidad social y regional, ahorro para el futuro, competitividad regional y buen gobierno.

Para el cumplimiento de estos principios y para la distribución de los recursos se crea la siguiente estructura a través de cinco fondos (García, 2013):

Fondo de ahorro y estabilización. Tiene como finalidad absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías y así reducir la volatilidad en los ingresos de las mismas. Permite ahorrar en las épocas de vacas gordas para gastar en períodos de vacas flacas.

Fondo de desarrollo regional. Busca la integración de los entes territoriales en grupos relativamente homogéneos, de tal manera que los proyectos de desarrollo que se emprendan respondan a necesidades regionales.

Fondo de compensación regional. Promueve la equidad social y regional, para que las regiones del país alcancen promedios nacionales en materia de calidad de vida

Fondo de ahorro pensional territorial. Su finalidad es preservar el papel de los recursos de las regalías en la financiación del pasivo pensional territorial.

Fondo de ciencia, tecnología e innovación. Para este fondo se destinará un porcentaje fijo, el 10 % de los recursos de las regalías, como mecanismo para generar crecimiento económico sostenido.

Asimismo, el SGR crea los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), que están integrados a nivel departamental por ministros o delegados, gobernadores o delegados, alcaldes o delegados; y a nivel municipal por un delegado del Gobierno nacional, gobernador o su delegado y el alcalde respectivo.

En cabeza de los OCAD queda la aprobación de los proyectos regionales y locales de inversión y definir el ejecutor de estos proyectos. Los primeros se financiarán principalmente según el impacto regional y los segundos financiarán hasta un 40 % los proyectos de impacto local a través del Fondo de Compensación Regional.

El SGR tendrá su propio presupuesto. Para las entidades territoriales beneficiarias de regalías directas, estas se incorporarán por decreto a sus presupuestos. Igualmente, tendrá su propio banco de proyectos.

Esta reforma al régimen de regalías afecta la autonomía que tienen los entes territoriales en el manejo de dichos recursos, pues el papel de los OCAD, que interviene a todo nivel, inclusive en lo que respecta a la participación directa de las entidades productoras y portuarias, representa una tendencia recentralizadora y un retroceso en la consolidación del proceso de descentralización fiscal del país.

Adicionalmente, y en el marco del proceso de paz, en el 2017 se modificó el Artículo 361 de la Constitución Política con el Acto Legislativo 04, en el cual se estipula que una vez se cubran los pasivos pensionales las entidades territoriales, durante los veinte (20) años siguientes, deberán destinar los recursos del SGR provenientes de esta fuente, a la financiación de proyectos de inversión dirigidos a «la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas» (Parágrafo 4to.). Así mismo, se deberán adicionar a este fin el 7 % de recursos del SGR y el 70 % de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema.

El Decreto Ley 1534 de 2017, reglamentó lo concerniente al señalar las medidas requeridas para el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el parágrafo 7 transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, al que denominó OCAD PAZ, e igualmente la asignación para la PAZ (Artículo 1).

Las anteriores reformas reflejan cómo ha sido el proceso de descentralización en el país; normativas que, según Jolly (2009):

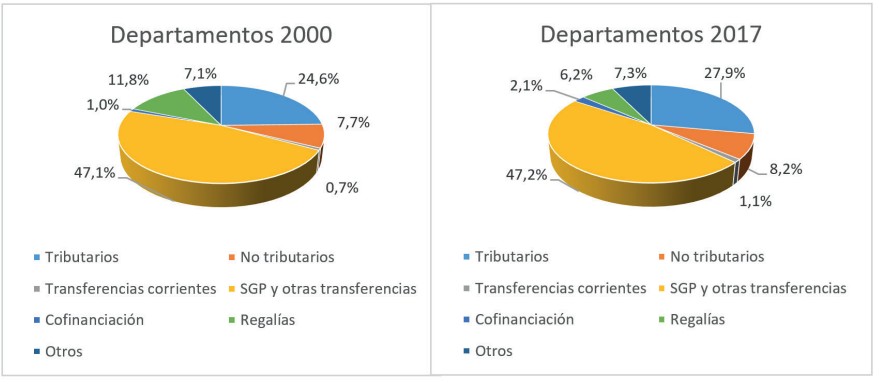
> […] ilustran el carácter híbrido del proceso colombiano de descentralización; así, por ejemplo, una "norma sectorial", como la Ley 142 de 1994 sobre los servicios públicos domiciliarios, es un caso típico de "descentralización regulada desde arriba", mientras la Ley 60 de 1993 sobre las competencias y la repartición de los recursos es, sin duda alguna, la afirmación de una "descentralización condicionada". Ambas se refieren, *explícitamente*, al modelo económico de descentralización (p.106).

Resultados y consideraciones

Descrita la relación existente entre los instrumentos de la descentralización fiscal, a continuación, se muestra la participación porcentual de los recursos tributarios, las transferencias y las regalías en el total de ingresos de los departamentos y municipios del país y se realiza un comparativo entre los años 2000 y 2017 para establecer cuál ha sido su evolución.

Figura 23

Composición de los ingresos departamentales 2000 y 2017.



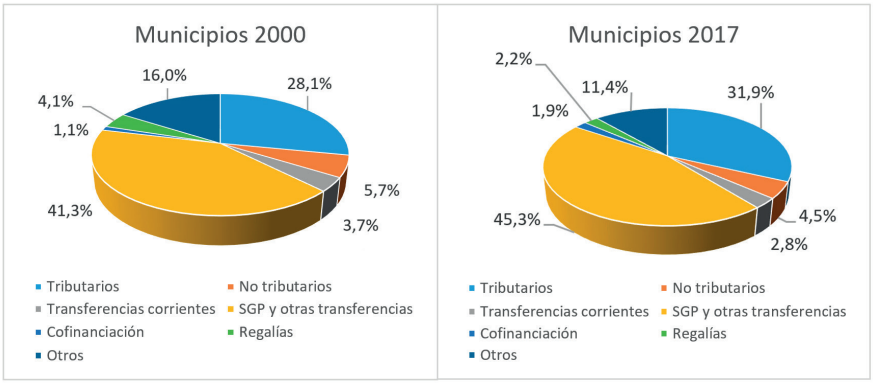
Nota. Las figuras presentan un comparativo de los resultados del desempeño fiscal de los departa-mentos, con vigencia 2017, «de conformidad con lo establecido en la Ley 617 de 2000 y según los criterios de evaluación establecidos por la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del Departamento Nacional de Planeación». Adaptado de "Operaciones Efectivas de Caja" por Departamento Nacional de Planeación – DNP, 2020 (https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Informacion-Presupuestal/Ejecuciones-Presupuestales/Paginas/Operaciones%20Efectivas%20de%20Caja.aspx). En dominio público.

Los ingresos tributarios de los departamentos representaron el 24.6 % del total de recaudos para el 2000, mientras que para el 2017 fue del 27.9 %, evidenciando un incremento de 3.3 puntos porcentuales en el período de análisis, mientras que el SGP pasó de representar el 47.1 % al 47.2 % ganando tan solo el 0.1 %; las regalías perdieron 5,6 puntos al pasar del 11.8 % al 6.2 %. Lo anterior indica que en lo que va corrido del ajuste fiscal, la tributación departamental ha actuado en correspondencia con los otros instrumentos de la descentralización. A través de estos resultados queda

reflejado el efecto de las reformas que crearon el SGP y el SGR al transferirle menores recursos a estos entes territoriales, afectando la consolidación del proceso de descentralización fiscal del país.

Figura 24

Composición de los ingresos municipales 2000 y 2017



Nota. Las figuras presentan un comparativo de los resultados del desempeño fiscal de los municipios, con vigencia 2017, «de conformidad con lo establecido en la Ley 617 de 2000 y según los criterios de evaluación establecidos por la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del Departamento Nacional de Planeación». Adaptado de "Operaciones Efectivas de Caja" por Departamento Nacional de Planeación – DNP, 2020 (https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Informacion-Presupuestal/Ejecuciones-Presupuestales/Paginas/Operaciones%20Efectivas%20de%20Caja.aspx). En dominio público.

Los ingresos tributarios de los municipios alcanzaron el 28.1 % del total de recaudos para el 2000 y para el 2017 el 31.9 %, logrando un aumento de 3,8 puntos porcentuales en lo que va corrido del ajuste fiscal. Por su parte el SGP ganó 4 puntos porcentuales al pasar de 41.3 % a 45.3 %; mientras que las regalías al igual que los departamentos perdieron participación del 1,9 % pues pasaron de 4.1 % a 2.2 %. Lo anterior indica que la tributación municipal ha actuado en correspondencia frente a los otros instrumentos de la descentralización, quedando igualmente demostrado el efecto de las reformas que crearon el SGP y el SGR al transferirle menores recursos a los territorios, principalmente por regalías, afectando así la consolidación del proceso de descentralización fiscal del país.

En los dos casos los ingresos departamentales y municipales muestran una marcada dependencia de fuentes externas de financiación, lo que significa que la tarea no se ha hecho completa en materia de esfuerzo fiscal. Posiblemente el recaudo por impuestos podría mejorar si se ponen en marcha algunas políticas que busquen mejorar la eficiencia en la gestión tributaria de las administraciones locales, lo que le permitirá generar dinámicas propias entre los instrumentos mencionados, en aras de profundizar en el proceso de descentralización fiscal del país.

A la luz de las reflexiones sobre el proceso de descentralización fiscal, se puede afirmar que este ha avanzado unos pasos en su consolidación; pero, a su vez, ha retrocedido otros tantos, por lo que se concluye que el tema pasa por una transición entre la desconcentración y la descentralización. Es decir, estamos frente a una delegación, según los autores latinoamericanos, o *delegation*, según los autores de habla inglesa.

Complementando las afirmaciones anteriores, se hace mención de lo señalado por Jolly (2009), quien después de analizar el marco normativo sobre la descentralización (actos legislativos, leyes, decretos) expedidos después de la Constitución de 1991 y de las sentencias de la Corte Constitucional sobre descentralización y autonomía de las entidades territoriales, concluye sobre el proceso de descentralización lo siguiente:

> *Muestra la confirmación y la victoria, que parece definitiva, del modelo económico sobre su competidor, el modelo político*, a pesar de los esfuerzos que se hicieron para la afirmación de ese cuando se aprobó la Constitución de 1991 y se adoptaron las "normas de participación" de 1994 (leyes 130, 131 y 134 de 1994). *La descentralización colombiana sí es un "pilotaje desde arriba", "una descentralización vigilada".* Tres actores principales, que son también los representantes de las tres ramas del poder público, han contribuido a este resultado. El *gobierno*, porque fue siempre el que tuvo la iniciativa de las leyes que apoyan el modelo económico y porque además fue él quien redactó los textos que permitieron ponerlo en marcha; los jueces supremos, porque fueron obligados y supieron también conciliar el Estado unitario y la autonomía de sus entidades territoriales, defendiendo la tesis de la "perfecta compatibilidad" del primero y de la segunda; el Congreso, finalmente, porque a pesar de las voces apasionadas de los heraldos del modelo político que se escucharon a veces en su recinto para defender a los pequeños municipios y la "participación de la comunidad", terminó votando los actos legislativos y las leyes que se le solicitaba aprobar. (p.114)

Consideraciones finales

Las estrategias de política económica señaladas por la primera generación del Consenso de Washington permitieron que la mayoría de los países latinoamericanos implementaran una serie de medidas buscando ajustar sus economías y alcanzar así el equilibrio macroeconómico. Con las medidas de la llamada segunda generación, se suavizó en alguna medida lo riguroso del ajuste económico, lográndose algunos avances en materia social; sin embargo, en aras de fortalecer las instituciones de estos países y con el discurso de despejar el camino hacia un crecimiento sostenido de la economía, se vuelve a intensificar una vez más el ajuste económico y se privilegia el cumplimiento de la regla fiscal por encima del aspecto social. Al parecer se dio un giro de 360 grados ¿serán éstas las políticas de tercera generación?

Las fórmulas del ajuste se dan principalmente en la parte fiscal, lo que implica un aumento en los impuestos y en las tarifas de servicios públicos, así como un recorte en los gastos de inversión. Tales reformas obedecen a las presiones del capital financiero internacional, que a través de las firmas calificadoras de riesgo y su mecanismo riesgo país, ponen a prueba constantemente las economías latinoamericanas.

La estrategia y política fiscal en Colombia diseñada en el marco de las políticas del Consenso de Washington se han desarrollado a través de unos pilares que tienen que ver con la disciplina fiscal (reducción del déficit fiscal), focalización del gasto (subsidio a la demanda), impuestos y reformas tributarias, descentralización fiscal y un sistema presupuestal jerarquizado. Temas

los cuales se han venido soportando en una serie de reformas para lo cual se pueden distinguir tres momentos a saber: reformas estructurales – primeras reformas; - crisis financiera internacional y reformas de la segunda década con los siguientes resultados:

Se impulsó la disciplina fiscal buscando suprimir las «rigideces presupuestales» en el marco del acuerdo del Gobierno con el FMI, en el que se le impuso al país adelantar un programa de ajuste macroeconómico y financiero, para lo cual se aprobaron una serie de reformas tendientes a ajustar las finanzas públicas, principalmente la correspondiente a los entes territoriales, que en buena medida lograron avances significativos en materia de control de gastos de funcionamiento y en el nivel de la deuda pública; aspectos que les ha permitido irse consolidando a través de los años en su desempeño fiscal.

De otro lado, las medidas tomadas para llevar a cabo el ajuste estructural de las finanzas públicas nacionales no alcanzaron las metas señaladas en el acuerdo con el FMI para el período 2000-2002, por lo que se hizo necesario que las autoridades fiscales diseñaran una serie de medidas buscando encausar el déficit fiscal por una senda decreciente y perdurable en el tiempo. Aspecto que se vino alcanzando solamente con las reformas de la segunda década, aunque con algunos sobresaltos, por las afectaciones de la crisis del petróleo y el fenómeno migratorio de la población venezolana.

Buscando que el sistema impositivo generara las menores distorsiones frente al papel que cumple el mercado en la asignación de los factores de producción, se aumentó la base tributaria a través del impuesto de renta, patrimonio e IVA; y a su vez se impulsó el cobro del IVA como principal fuente de recursos tributarios, para lo cual se incrementó la tarifa paulatinamente hasta llegar al 19 %. Esto condujo a la implementación de una estructura tributaria indirecta.

Para afrontar la crisis financiera internacional del 2008 se creó la alta consejería para la política fiscal anticíclica y después de adoptar las medidas conducentes no se identificó una clara posición anticíclica, por cuanto el plan de obras anunciado en el 2009 por $55 billones, solo contó con recursos del presupuesto nacional el 10.5 % y la mayoría de las obras adelan-

tadas con estos recursos se iniciaron en vigencias anteriores. Esto conlleva a afirmar, que la postura anunciada por las autoridades fiscales no corresponde a decisiones deliberadas adoptadas en la vigencia fiscal; sino por el contrario, obedece a la aplicación de estabilizadores automáticos. Así las cosas, y dada la solvencia del sector financiero y la buena salud por la que atravesaba la economía en años anteriores, soportado principalmente por la inversión en infraestructura, se pudieron atenuar los efectos de la crisis financiera internacional en nuestro país.

La estrategia y política fiscal desarrollada por el Gobierno Nacional durante la segunda década se fundamentó en la aprobación de una serie de reformas dirigidas a lograr la sostenibilidad fiscal a través de la adopción de una regla fiscal, en aras de garantizar un crecimiento estable y sostenido de la economía en el mediano y largo plazo. Las anteriores reformas tuvieron un impacto sobre las finanzas públicas del país, por lo que se hizo necesario revisar el plan financiero de 2011 y las metas del marco fiscal de mediano plazo.

La adopción de la regla fiscal ha generado una senda sostenible del gasto público que hizo creíble la política fiscal diseñada por el Gobierno nacional; sin embargo, para los últimos años, el nivel de la deuda se ha incrementado y el panorama de la economía ha creado alertas que deben ser atendidas oportunamente, si se quiere cumplir con lo estipulado en la Ley de la Regla Fiscal.

Analizando en conjunto los comportamientos de la regla fiscal y la deuda neta del gobierno central, se estipulan dos momentos diferentes; el primero va desde el año 2011 al 2013, y en él, se da cumplimiento a la meta de la regla fiscal y el nivel de la deuda se reduce; el segundo va desde el año 2014 hasta el 2019, donde la meta de la regla se cumple, pero la deuda se incrementa sustancialmente, hasta alcanzar niveles superiores al 48 % del PIB. Esta situación lleva al gobierno a flexibilizar un poco las metas y establecer nuevas predicciones para encausar la deuda por una senda decreciente.

En términos generales, durante el período de vigencia de la regla fiscal, la deuda pública se ha incrementado progresivamente en lugar de disminuir, lo que se considera un contrasentido. Así las cosas, fenómenos como la caída de los precios internacionales del petróleo y la migración de la población

venezolana, pusieron al descubierto que la economía no se encontraba tan blindada como aseguraban las autoridades fiscales y deja entrever un manejo no adecuado de los fondos de estabilización, lo que llevó a no contar con los recursos necesarios para ejercer una posición contracíclica conducente a garantizar la estabilidad macroeconómica en el mediano y largo plazo.

Siendo la regla fiscal una de las instituciones insignias de la economía colombiana, sus resultados deben corresponder al manejo integral de la política fiscal y los resultados macroeconómicos. Así las cosas, la decisión de flexibilizar la meta es consecuente con los programas de ajuste adelantados por el Gobierno, puesto que, en medio de los problemas fiscales por los que está atravesando el país, las metas señaladas parecían inviables. De esta manera las autoridades fiscales están haciendo frente a los embates externos y los efectos que éstos representan sobre los recaudos, la tasa de cambio y demás variables económicas.

El proceso de descentralización fiscal en Colombia ha experimentado una transformación estructural muy profunda a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991; sin embargo, las reformas aprobadas en lo que va corrido del milenio y que afectan sus instrumentos, principalmente, transferencias y regalías, generan interrogantes frente a la consolidación del proceso.

El sistema de transferencias fue uno de los instrumentos que recibió un decidido impulso con la Carta Política, pues en sus preceptos se amplió la base para liquidar los recursos del situado fiscal y la participación en los ingresos corrientes de la nación, significando mayores ingresos para los departamentos y municipios; no obstante, este proceso sufrió un retroceso con las reformas constitucionales del 2001 y 2007, que crearon y consolidaron el SGP, representando menores recursos recibidos por los entes territoriales por este concepto.

La reforma al régimen de regalías del 2011 afecta la autonomía de los entes territoriales en el manejo de dichos recursos, pues el papel de los OCAD, interviniendo en la distribución de los mismos e inclusive en lo *que respecta a la participación directa de las entidades productoras y portuarias,* representa una tendencia recentralizadora frente al tema.

A partir de la implementación del proceso de ajuste fiscal se ha dado una correspondencia entre el esfuerzo fiscal local y los demás instrumentos de la descentralización fiscal, por cuanto los recursos tributarios municipales han actuado como elemento catalizador de éstos; sin embargo, a pesar de que los resultados son de algún modo positivos, el recaudo por impuestos podría mejorar a través de algunas políticas de gestión tributaria como la actualización de las bases catastrales, cobros persuasivos y coactivos y demás acciones que pueden desarrollar las administraciones territoriales en aras de mejorar la eficiencia administrativa en los aspectos tributarios. Lo anterior denota que existe espacio para un mayor esfuerzo fiscal.

De acuerdo con las precisiones anteriores se puede inferir que se ha construido un camino importante en la consolidación del proceso de descentralización fiscal en Colombia; pero, a su vez, se ha retrocedido otro tanto, por lo que se concluye que el tema pasa por una transición entre la desconcentración y la descentralización. Es decir, estamos frente a una delegación, según los autores latinoamericanos; *delegation*, según los autores de habla inglesa, o bien frente a aquello que, según define Jolly (2009), se presenta como un tipo de descentralización en términos de «un pilotaje desde arriba, una descentralización vigilada».

Anexos

Anexo 1. Clasificación funcional del gasto público[1]

01. Función pública general
0101. Órgano legislativo
0102. Órgano ejecutivo
0103. Asuntos fiscales y financieros
0104. Regulación de la función pública
0105. Relaciones exteriores
0106. Órganos de control
0107. Asuntos externos
0108. Transferencias a otros niveles
0109. Apoyo a otros niveles (descentralización)
0110. Investigación básica
0111. Investigación aplicada

02. Actividades y servicios de la defensa nacional
0201. Defensa nacional
0202. Investigación aplicada a la defensa

1. De acuerdo con Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Dirección General de Presupuesto Público Nacional (2008a).

03. Actividades de orden público y seguridad ciudadana
0301. Policía y protección ciudadana
0302. Administración de justicia
0303. Administración penitenciaria
0304. Investigación aplicada a orden público y seguridad ciudadana

04. Fomento y regulación del desarrollo económico
0401. Fomento y regulación del desarrollo económico general
040101. Agricultura, ganadería, caza y pesca
040102. Bosques
040103. Energía y combustibles
040104. Minería no energética
040105. Industria y construcción
040106. Transporte
040107. Comunicaciones
040108. Sector financiero
040109. Comercio
0401010. Turismo, hotelería y restaurantes
0402. Investigación aplicada a...

05. Infraestructura básica, producción y prestación de servicios
0501. Infraestructura y producción agropecuaria, bosques, caza y pesca
0502. Infraestructura, producción y distribución de combustibles
0503. Infraestructura, generación, transmisión y distribución de energía
0504. Infraestructura y producción en minería no energética, industria y construcción
0505. Infraestructura y servicios de transporte
0506. Infraestructura y servicios de comunicación
0507. Infraestructura y servicios del sector financiero
0508. Infraestructura y servicios en otras actividades económicas:
050801. Comercio y bodegaje
050802. Hotelería, turismo y restaurantes.
0509. Investigación aplicada a...

06. Agua potable y saneamiento ambiental

Acciones inherentes para controlar y explotar los recursos naturales (bosques naturales, parques nacionales, entre otros), el medio físico, biológico y social del hombre y el equilibrio ecológico.

0601. Control de la contaminación

060101. Control de la contaminación del aire

Se incluye todo gasto del gobierno dirigido hacia la creación de mecanismos que permitan ejercer un control sobre los factores de contaminación del aire en ciudades y campos. Oficinas y entidades públicas dedicadas a este fin. Apoyo a instituciones privadas u Organizaciones no Gubernamentales que complementan esta actividad.

060102**.** Control de la contaminación del agua

Administración, supervisión, inspección, operación y soporte del manejo de contaminación de fuentes fluviales y marítimas, así como la construcción y manejo de sistemas de tratamiento mecánicos, biológicos y procesos avanzados. Oficinas y entidades públicas dedicadas a este fin.

060103. Control de la contaminación del suelo

Se incluye todo gasto del gobierno dirigido hacia la creación de mecanismos que permitan ejercer un control sobre los factores de contaminación del suelo. Oficinas y entidades públicas dedicadas a este fin. Apoyo a instituciones privadas u Organizaciones no Gubernamentales que complementan esta actividad.

060104. Disposición de desechos sólidos

Administración, supervisión, inspección, operación y soporte de mecanismos y técnicas de manejo de desechos sólidos, así como la construcción de infraestructura dirigida al desarrollo de este objetivo. Oficinas y entidades públicas dedicadas a este fin.

0602. Manejo de aguas

060201. Manejo de aguas

Administración, supervisión, inspección, operación y soporte de sistemas de manejo de aguas. Construcción y diseño de sistemas y procesos técnicos y biológicos que conduzcan hacia un óptimo apro-

vechamiento del agua, así como el mantenimiento de los mismos. Oficinas y entidades públicas dedicadas a este fin. Oficinas y entidades públicas dedicadas a este fin.

0603. Protección de la biodiversidad

060301. Protección a la biodiversidad

Contempla todas aquellas actividades relacionadas con la protección de la flora y la fauna, la protección de los hábitats naturales y la protección de las zonas de forestales y ecológicas. Oficinas y entidades publicadas dedicadas a este fin.

0604. Fomento y regulación del medio ambiente

060401. Fomento y regulación del medio ambiente

Administración y gestión del medio ambiente a través de la formulación y promoción de políticas públicas dirigidas hacia el tema. Operación y soporte administrativo y financiero de las entidades dedicadas a esta labor. Incluye corporaciones autónomas regionales, Ministerio de Medio Ambiente

0605. Investigación en medio ambiente

060501. Investigación en medio ambiente

Desarrollo de actividades dirigidas hacia la investigación de procesos de conservación y mejoramiento ambiental, la conservación de fuentes fluviales y marítimas, la mitigación del impacto ambiental de las actividades productivas, conservación de la biodiversidad, optimización de mecanismos de disposición de desechos sólidos, entre otras.

0606. Medio ambiente n. c. a.

060601. Medio ambiente n. c.a.

Actividades de medio ambiente no consideradas entre los grupos 0601 al 0604 y 0606.

07. Vivienda social

Acciones inherentes a la promoción del desarrollo habitacional que tienen como fin el acceso de la población a unidades de vivienda y procurar una adecuada infraestructura urbanística.

0701. Regulación de vivienda y espacio público

070101. Regulación de usos del suelo y mejoramiento del espacio público

Administración, vigilancia y promoción de actividades relacionadas con la utilización óptima del suelo y el espacio público. Estímulo, monitoreo y evaluación de políticas que desarrollen mecanismos alternativos de uso del espacio público, ordenación del mismo y concientización de la comunidad respecto a formas racionales de utilización y explotación productiva del suelo y el espacio público. Oficinas y entidades públicas dedicadas a este fin. Incluye Superintendencia de Servicios Públicos domiciliaros.

070102. Regulación de asuntos de vivienda, desarrollo urbano y servicios complementarios

Administración de actividades y servicios de vivienda. Ejecución, vigilancia y evaluación de actividades con el o sin el auspicio de las autoridades públicas. Formulación y reglamentación de normas y vivienda, excepto las de construcción. Administración del control de los arrendamientos y normas para determinar quienes tienen derecho a ocupar unidades de vivienda que reciben apoyo con recursos públicos. Oficinas, direcciones o dependencias de programas que producen y difunden información pública sobre vivienda; investigación aplicada y desarrollo experimental sobre normas y diseño de viviendas, pero no métodos ni materiales de construcción.

070103. Regulación de acueductos y alcantarillados

Administración, vigilancia y promoción de actividades relacionadas con el servicio público de acueducto y alcantarillado. Subsidios dirigidos hacia los sectores sociales vulnerables en términos de este servicio. Oficinas y entidades públicas dedicadas a este fin. Incluye Unidad Administrativa Especial de Regulación de agua potable y Saneamiento Básico.

0702. Construcción y provisión de vivienda y servicios complementarios

070201. Construcción de viviendas

Suministro de vivienda para el público en general o para personas con necesidades especiales, es decir, construcción, compra, remodelación y reparación de unidades de vivienda. Adquisición de tierras en necesarias

para la construcción de viviendas. Eliminación de barrios, de tugurios, en relación con el suministro de viviendas. Subvenciones, donaciones o préstamos para aumentar, mejorar o conservar la existencia de viviendas, excepto las subvenciones de arrendamiento pagadas a las familias, que se consideran una forma de ayuda pecuniaria.

070202. Construcción de proyectos de desarrollo urbano

Desarrollo de actividades de construcción de proyectos de desarrollo urbano para la renovación de los diferentes espacios circunscritos a las ciudades. Oficinas y entidades públicas encargadas de estas actividades.

070203. Construcción de acueductos y alcantarillados

Administración, vigilancia y promoción de actividades relacionadas con la construcción y mantenimiento de sistemas de acueducto y alcantarillado. Oficinas y entidades públicas dedicadas a este fin.

0703. Investigación en vivienda, usos del suelo, espacio público, acueductos y alcantarillados y desarrollo urbano

070301. Investigación en vivienda, usos del suelo, espacio público, acueductos y alcantarillados y desarrollo urbano

Actividades conducentes hacia la investigación en vivienda y espacio público, en aspectos específicos como, usos del suelo y espacio público, alumbrado público, asuntos de vivienda y servicios, acueducto y alcantarillado, entre otros.

0704. Vivienda y espacio público n.c.a.

070401. Vivienda y espacio público n.c.a.

Asuntos de vivienda y espacio público no contemplados entre los grupos 0701 al 0705.

08. Salud

Acciones inherentes a la prestación de servicios de salud en todos los niveles

0801. Producción o adquisición de productos y equipos médicos

080101. Producción o adquisición de productos y equipos médicos

Administración de actividades de salud que entrañan el suministro de medicamentos, prótesis, equipo médico y aparatos ortopédicos, productos farmacéuticos, equipos terapéuticos u otros productos de

prescripción relacionados con la salud para el consumo o uso de una sola persona o familia fuera de un servicio o institución sanitaria o los gastos respectivos. Esos artículos se pueden obtener habitualmente en boticas, farmacias o proveedores de equipo médicos.

0802. Contratación o prestación de servicios de salud

080201. Contratación o prestación de servicios ambulatorios

Actividades dirigidas hacia los servicios médicos y ambulatorios, e instituciones que prestan dicho servicio. Incluye, servicios médicos generales, especializados, odontológicos y paramédicos. Los hogares para ancianos y convalecientes, prestan servicios para pacientes internos a personas que se recuperan de intervenciones quirúrgicas o de una enfermedad o afección debilitante y que requieren sobre todo la vigilancia y la administración de medicamentos, ejercicios sencillos para compensar la pérdida de una función o reposo.

080202. Contratación o prestación de servicios hospitalarios

Administración de actividades y servicios de hospitales generales. Incluye, servicios hospitalarios generales, especializados, de maternidad y de convalecencia en el hogar. Gestión, funcionamiento, inspección o apoyo de hospitales que no limitan sus servicios a una especialidad médica determinada. Se definen los hospitales como instituciones que atienden a pacientes internos bajo la supervisión directa de médicos calificados. Gastos del gobierno por servicios prestados a los pacientes y pagados directamente a la institución o indirectamente por intermedio del paciente. Se incluyen los gastos en construcción de hospitales, equipo y suministros generales y alojamiento y servicios para el personal. Incluye Hospital Militar.

080203. Promoción, prevención y cuidado de la salud pública

Administración, gestión, funcionamiento, apoyo a programas de desarrollo de la salud, servicios de salud pública tales como el funcionamiento de bancos de sangre (extracción, elaboración, almacenamiento, despacho), servicios de diagnóstico de enfermedades (cáncer, tuberculosis, lepra, SIDA, enfermedades venéreas) servicios de prevención (inmunización, inoculación), servicios de control de población (colo-

cación de dispositivos para el control de la natalidad), atención de emergencias sanitarias, entre otros. Con frecuencia estos servicios son prestados por grupos especiales no vinculados a un hospital, clínica o profesional. No es infrecuente que los servicios sean prestados a grupos de personas, la mayoría de las cuales gozan de buena salud, en los lugares de trabajo, escuelas u otros ambientes no médicos. Se clasifican en este grupo los gastos por concepto de estos servicios, sean prestados por médicos o no. Los gastos por concepto de apoyo de laboratorios estrechamente vinculados a servicios de esta clase también se clasifican en este grupo, pero los gastos correspondientes a laboratorios dedicados a determinar las causas de la enfermedad se clasifican por separado con las investigaciones relativas a la medicina y la salud. Los gastos de la preparación y divulgación de información sobre asuntos de salud pública de clasifican en este grupo. Incluye Centro Dermatológico Federico Lleras, Instituto Nacional de Cancerología.

080204. Contratación o prestación de servicios de salud no discriminados por tipo de servicio.

Comprende la administración, gestión, inspección, funcionamiento o apoyo de la salud que no están definidas en los grupos 0801 al 0804. Incluye los aportes al sistema de salud (Empresas Prestadoras de Salud y otros). También incluye pago de servicios médicos convencionales o servicios médicos prestados directamente en entidades diferentes al sector de la salud.

0803. Fomento, coordinación y regulación de los servicios de salud

080301. Fomento, coordinación y regulación de los servicios de salud

Fomento y regulación de los servicios de salud. Administración general de la salud, diferente a la especificada en los grupos 0801 al 0805. Oficinas y entidades públicas encargadas de dicha labor. Incluye Invima, Superintendencia Nacional de Salud, Instituto Nacional de Salud.

0804. Investigación en salud

080401. Investigación en salud

Administración, gestión, funcionamiento, apoyo de la investigación aplicada y el desarrollo experimental relacionados con la naturaleza,

la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y la incidencia de enfermedades y otros problemas de salud, incluidas las perturbaciones mentales, y de servicios públicos y preventivos de sanidad, problemas de nutrición, farmacología, toxicomanía, y rehabilitación. Se incluye la administración, la gestión, la promoción y el apoyo al desarrollo de la salud, entre otras.

0805. Salud n.c.a.

080501. Salud n.c.a.

Actividades de salud no clasificadas entre los grupos 0801 al 0806.

09. Recreación, deporte, cultura y comunicación

Políticas del Estado que buscan fomentar manifestaciones intelectuales, deportivas y religiosas; espectáculos públicos culturales, museos, bibliotecas, monumentos y lugares históricos, así como acciones destinadas a brindar recreación y esparcimiento a la población. Se incluyen aquí las actividades de fomento de la comunicación por medios masivos, la regulación de contenidos, producción y emisión y las actividades de investigación relacionadas.

0901. Recreación y deporte

090101. Fomento y regulación de la recreación y el deporte

Administración de actividades deportivas y recreativas. También incluyen las subvenciones a equipos profesionales o a competidores individuales, los jardines botánicos o parques zoológicos, los acuarios, los parques forestales e instituciones similares. Incluye Club Militar de Oficiales.

090102. Servicios de recreación y el deporte

Gestión, funcionamiento, apoyo, suministros, de instalaciones para la práctica de deportes activos o pasivos y para actividades recreativas. Se incluyen las instalaciones para espectadores. Las instalaciones para deportes activos incluyen campos de juego, canchas para juegos de pelota, pistas de atletismo, campos de golf y otros deportes, cuadriláteros de boxeo, pista de patinaje, gimnasios, entre otros. Las instalaciones de deportes pasivos incluyen principalmente las salas equipadas especialmente para juegos de cartas y en tableros y otros juegos simples. Incluye Coldeportes.

0902. Cultura

090201. Fomento y regulación de actividades culturales

Administración de actividades culturales. Organización, funcionamiento, apoyo de los actos culturales, incluso conciertos, producciones teatrales y cinematográficas, exposiciones de arte. Donaciones y otros tipos de ayuda prestada a artistas, escritores, diseñadores, compositores y a otras personas dedicadas a las artes y a las organizaciones que promueven las actividades culturales. También se incluyen los actos de ayuda a celebraciones nacionales, regionales o locales siempre que su finalidad no sea la atracción de turistas.

090202. Servicios culturales.

Gestión, funcionamiento, apoyo, suministro, de las instalaciones para actividades culturales, como bibliotecas, museos, galerías de arte, teatros, salones de exposición, monumentos, casas y lugares históricos, jardines zoológicos y parques botánicos, acuarios y parques forestales, entre otros. Incluye Archivo General, Instituto Caro y Cuervo.

0904. Investigación en recreación, deportes, cultura y comunicación

090401. Investigación en recreación, deportes, cultura y comunicación

Actividades de investigación en aspectos como, recreación y deporte, servicios culturales, radio y televisión, prensa escrita, otros servicios comunitarios. Oficinas y entidades públicas dedicadas a este fin.

0905. Actividades de recreación, deporte, cultura y comunicación n.c.a.

090501. Actividades de recreación, deporte, cultura y comunicación n.c.a.

Actividades de recreación, deporte, cultura y comunicación no clasificadas entre los grupos 0901 al 0905. Incluye el desarrollo de actividades de apoyo a la comunidad relacionadas principalmente en su organización comunal para el desarrollo de mecanismos de autogestión comunitaria y provisión de servicios sociales diferentes a los servicios públicos tradicionales. Oficinas y entidades públicas dedicadas a este fin.

10. Educación

Acciones que realiza el Estado para la prestación y el fomento de servicios de educación a todos los niveles.

1001. Contratación y prestación de servicios de Educación preescolar, básica y media.

100101. Educación preescolar

Administración de las actividades de la enseñanza previa a la primaria (Nivel 0 de la CIUE), ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas. Gestión, inspección, funcionamiento y apoyo de las escuelas e instituciones que imparte enseñanza a este nivel de la CIUE. Comprende la institución organizada en un medio de tipo escolar destinado a constituir una etapa intermedia entre el hogar y la atmósfera escolar. La edad de egreso varía según la edad habitual de ingreso en la escuela primaria. Está compuesto de programas que se denominan con diversos nombres, a saber, para la primera infancia, educación infantil o educación preescolar, y se vincula fundamentalmente al desarrollo social, mental o físico del niño.

100102. Educación básica

Administración de las actividades de la educación primaria (nivel 1 de la CIUE) y secundaria (niveles 2 de la CIUE). Gestión, inspección, funcionamiento y apoyo de las escuelas e instituciones que imparte enseñanza a estos niveles de la CIUE. El nivel 1 de la CIUE, corresponde a los niños de cinco a siete años hasta los diez a doce años de edad. Corresponde a programas destinados a impartir un conocimiento elemental de otros temas. A veces se incluye la instrucción vocacional. También se incluyen los programas de alfabetización para estudiantes de edad muy superior a la escuela primaria. El nivel 2 corresponde al primer ciclo de la educación secundaria. La edad al tiempo de ingreso es alrededor de 11 ó 12 años de edad y la edad de egreso alrededor de los 14 ó 15 años. Este nivel amplía los programas de enseñanza de conformidad con una pauta de orientación más temática. Puede haber alguna especialización vocacional, pero en la mayor parte de los países son más comunes los programas generales sin orientación vocacional.

100103. Educación media

Administración, gestión, inspección funcionamiento o apoyo de los programas de educación en el nivel 3 de la CIUE. Esta educación

constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados, el décimo (10°) y el undécimo (11°). Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo. Se incluye la enseñanza secundaria de extramuros para adultos y jóvenes.

100104. Educación media técnica y vocacional

Administración, gestión, inspección funcionamiento o apoyo de los programas de educación media técnica y vocacional. La educación media técnica prepara a los estudiantes para el desempeño laboral en uno de los sectores de la producción y de los servicios, y para la continuación en la educación superior, en el mismo sentido estará dirigida a la formación calificada en especialidades tales como: agropecuaria, comercio, finanzas, administración, ecología, medio ambiente, industria, informática, minería, salud, recreación, turismo, deporte y las demás que requiera el sector productivo y de servicios. Debe incorporar, en su formación teórica y práctica, lo más avanzado de la ciencia y de la técnica, para que el estudiante esté en capacidad de adaptarse a las nuevas tecnologías y al avance de la ciencia. La educación vocacional comprende programas con mayor contenido vocacional incluidos en el nivel 2 de la CIUE. El cual enseña a los estudiantes las pericias necesarias para desempeñar trabajos relativamente no calificados. Los programas de aprendizaje pueden tener una duración de tres a cinco años. También incluyen los programas que combinan la educación general con la formación vocacional contenidos en el nivel 3, los cuales tienen mayor orientación vocacional que los del nivel 2 y están suficientemente avanzados como para capacitar a los estudiantes para emplearse en esferas específicas. El ingreso en los programas de aprendizaje del nivel 3 requiere, por lo común, ocho años de escolaridad anterior, debido a la necesidad de saber matemáticas básicas, interpretar planos y comprender el funcionamiento de maquinaria y equipo. Ambos niveles comprenden programas formulados para adultos y estudiantes de jornada parcial estos programas tienen requisitos de ingreso más flexibles.

1002. Contratación y prestación de servicios de educación superior

100201. Formación de Pregrado y posgrado

Administración de las actividades y servicios de la enseñanza terciaria (niveles 5, 6, y 7 de la CIUE), incluyendo la enseñanza que lleva a un título universitario de postgrado, esto es, enseñanza que lleva a una preparación superior, como la preparación de un especialista en medicina. Los programas de asignaturas en estos niveles difieren tanto en contenido como en el alcance de los de la enseñanza secundaria. Los estudiantes deben haber cursado el equivalente de alrededor de 11 años completos de enseñanza organizada para proseguir los estudios en los niveles 5 ó 6 y deben haber completados los programas requeridos en el nivel 6 para ingresar en el nivel 7. La enseñanza en los niveles 5 ó 6 por lo común prepara al estudiante para empleos altamente calificados o para el ingreso en profesiones que ofrecen buenas perspectivas de carrera. La enseñanza en el nivel 7 es más especializada que la enseñanza en el nivel 6 y lleva una preparación profesional más elevada o a la publicación de los resultados de investigaciones originales.

100202. Formación postsecundaria técnica y tecnológica

Administración, gestión, inspección, funcionamiento o apoyo de la enseñanza en el nivel 5 de la CIUE, esto es, educación superior que no permite obtener un primer título universitario. Los programas en el nivel 5 de la CIUE tienden a ser paralelos a los del nivel 6, pero comúnmente son más breves y de orientación más práctica. Por lo común, los programas son de carácter especializado en cuanto a las asignaturas de estudio; muchos de ellos son de jornada parcial; es común la asistencia vespertina a clase.

1003. Contratación y prestación de servicios de capacitación para el trabajo

100301. Contratación y prestación de servicios de capacitación para el trabajo

Administración, gestión e inspección, funcionamiento o apoyo de enseñanza dirigida a la capacitación de la fuerza de trabajo. Entre las organizaciones patrocinadoras, además de las instituciones de enseñanza se encuentran las empresas comerciales, las asociaciones industriales, las organizaciones sindicales, las asociaciones profesionales y otras enti-

dades. La gama de asignaturas es muy amplia, tiene por objeto preparar técnicos sumamente especializados como artes gráficas, metal mecánica, contabilistas supervisores de producción, etc. Se incluyen becas, donaciones, préstamos y subvenciones de estudio a los estudiantes que siguen los programas antes descritos, entre ellos los del SENA.

1004. Contratación y prestación de servicios educativos no definidos por nivel

100401. Servicios educativos no definidos por nivel

Administración, gestión, inspección, funcionamiento o apoyo de la enseñanza no definida por nivel. Se incluye los programas de educación especial tales como los realizados por Instituto Nacional de Ciegos (INCI) y el Instituto Nacional de Sordos (Insor). La enseñanza del nivel 9 corresponde a programas de los que no es posible decir que exigen una educación previa específica para el ingreso. Sin embargo, esos programas se diferencian de las actividades recreativas por ser organizados y sostenidos. Por organizados se entienden los programas compuestos de cursos con objetivos o planes de estudio establecidos y por sostenidos se indica que la experiencia de aprendizaje posee los elementos de duración y continuidad.

1005. Contratación y prestación de servicios complementarios de la educación

100501. Contratación y prestación de servicios complementarios de la educación

Administración, gestión, funcionamiento, inspección o apoyo en materia de transporte, alimentos, alojamiento, atención médica y odontológica y otros servicios conexos principalmente para estudiantes, sea cual fuere su nivel.

1006. Fomento, coordinación y regulación de la educación

100601. Fomento, coordinación y regulación de la educación

Administración general de la educación diferente a la especificada en los grupos 1001 al 1007. Oficinas y entidades públicas encargadas de dicha labor. Las donaciones, préstamos, subvenciones en efectivo, con que se sufragan los gastos de los servicios auxiliares, continúan clasificados por nivel.

1007. Investigación sobre la educación

100701. Investigación sobre la educación

Investigación en aspectos de educación como, educación primaria, secundaria, universitaria, técnica, vocacional, métodos de educación, pedagogías, administración de la educación, entre otros aspectos.

1008. Actividades y servicios de educación n.c.a.

100801. Actividades y servicios de educación n.c.a.

Actividades y servicios de educación no clasificados entre los grupos 1001 al 1009.

11. Protección social

Acciones inherentes a la protección y ayuda directa a personas necesitadas, brindándoles aportes tanto financieros como materiales, así como la cobertura financiera de las necesidades originadas en la población que ha dejado de contribuir al proceso productivo, por medios tales como pensiones y jubilaciones

1101. Atención de invalidez y limitaciones físicas y mentales

110101. Atención de la invalidez

Actividades que proveen protección social en términos de dinero o algún otro beneficio que reemplaza el período de incapacidad por enfermedad natural o accidental. Administración, operación y soporte de estas actividades. Oficinas o entidades públicas encargadas de esta labor.

110102. Atención de limitados físicos y mentales

Actividades de protección social en forma de dinero o especie a personas que se hallan total o parcialmente incapacitadas para desarrollar una actividad económica o llevar una vida física o mental sin ningún tipo de impedimento. Esta incapacidad sólo es válida más allá de un período mínimo determinado. Administración, operación y soporte de estas actividades. Oficinas o entidades públicas encargadas de esta labor.

1102. Atención de ancianos

110201. Atención de ancianos

Consiste en los desembolsos dirigidos hacia la protección social de la tercera edad en forma de dinero o de alguna otra clase de beneficios

que cubran los riesgos de aquellas personas que por su vejez pierdan su capacidad de generación de ingreso o éste sea económicamente insuficiente. Administración, operación y soporte de estas actividades. Oficinas o entidades públicas encargadas de esta labor.

1103. Atención de la familia, la niñez, adolescencia y la juventud

110301. Atención a la familia

Recursos dirigidos para la atención integral de las familias. Esta provisión social puede ser en efectivo o en especie. Administración, operación y soporte de estas actividades. Oficinas o entidades públicas encargadas de esta labor. Incluye I.C.B.F, Acción Social.

110302. Atención a la niñez y adolescencia

Recursos dirigidos hacia la protección social de aquellas personas e instituciones quienes tienen a su cargo el mantenimiento de niños y adolescentes. Esta provisión social puede ser en efectivo o en especie. Administración, operación y soporte de estas actividades. Oficinas o entidades públicas encargadas de esta labor.

110303. Atención de la juventud

Recursos dirigidos hacia la juventud, bien sea directamente o a través de instituciones que atienden este grupo poblacional. Administración, operación y soporte de estas actividades. Oficinas o entidades públicas encargadas de esta labor.

1104. Protección y atención de desempleados

110401. Protección y atención de desempleados

Desembolsos destinados hacia la protección de personas que aun teniendo capacidad de trabajar no encuentran un empleo remunerado. Administración, operación y soporte de estas actividades. Oficinas o entidades públicas encargadas de esta labor.

1105. Protección y atención de grupos étnicos

110501. Protección y atención de grupos étnicos

Recursos y programas dirigidos hacia grupos poblacionales minoritarios, tales como comunidades indígenas y negritudes. Administración, operación y soporte de estas actividades. Oficinas o entidades públicas encargadas de esta labor.

1106. Atención a población socialmente vulnerable o excluida n.c.a.

110601. Atención a población socialmente vulnerable o excluida n.c.a.

Recursos destinados hacia aquel sector de la población vulnerable y socialmente excluido, no incluidos entre las categorías 1101 a la 1105. Por ejemplo, inmigrantes, indigentes, refugiados, alcohólicos, drogadictos y víctimas del crimen y la violencia, entre otros. Administración, operación y soporte de estas actividades. Oficinas o entidades públicas encargadas de esta labor.

1107. Prevención y atención de desastres

110701. Prevención de desastres

Incluye solamente actividades de prevención de desastres no clasificables sectorialmente. Actividades de administración y gestión relacionadas con el tema.

110702. Atención de desastres

Incluye solamente reacción y atención inmediata de desastres. Las actividades de rehabilitación y reconstrucción se clasifican sectorialmente. Gestión y administración de programas relacionados con el tema, como el caso del FOREC.

1110. Pensiones

111001. Pensiones

Las contribuciones patronales por concepto de pensiones. Transferencias de recursos por cualquier concepto destinadas a financiar el sistema general de pensiones. El pago directo a las personas por concepto de pensiones y mesadas pensionales. Administración, operación y soporte de estas actividades. Oficinas o entidades públicas encargadas de esta labor. Incluye Caja del Retiro de las Fuerzas Militares, Caja de Sueldos de la Policía Nacional

1111. Cesantías

111101. Cesantías

Recursos públicos destinados a cubrir el pago de cesantías de los empleados al servicio del Estado. Administración, operación y soporte de estas actividades. Oficinas o entidades públicas encargadas de esta labor.

1112. Investigación en protección social
111201. Investigación en protección social

Define los recursos aplicados al desarrollo investigativo y experimental en el campo de la protección social como, enfermedad e invalidez, atención a la tercera edad, subsidios, desempleados, entre otros. Ampliación tecnológica y de servicios de protección social. Administración, operación y soporte de estas actividades. Oficinas o entidades públicas encargadas de esta labor.

1113. Actividades de protección social n.c.a
111301. Actividades de protección social n.c.a.

Recursos dirigidos hacia la administración, operativización y soporte de actividades tales como la formulación, la coordinación y el monitoreo de todas las políticas de protección social, los programas y sus restricciones. También son utilizados en el refuerzo y la modernización de la legislación, su clasificación y la provisión de documentos para la protección social. En general, corresponde a actividades de protección y cubrimiento social no clasificadas entre los grupos 1101 al 1112.

12. Actividades públicas que no corresponden a funciones (pero son propias del manejo económico)
12.01. Transferencias al nivel nacional.
12.02. Transacciones de la deuda pública.
12.03. Impuestos y multas.

Anexo 2. Cobertura del Estatuto

Consta de dos (2) niveles: un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional, y el presupuesto nacional.

El presupuesto nacional comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los esta-

blecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, de las sociedades de economía mixta con régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

A las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con régimen de aquéllas se les aplicarán las normas que expresamente las mencione (Ley 38, 1989, art. 2; Ley 179, 1994, art. 1). (Decreto 111, 1996, art. 3)[2]

Anexo 3. Aspectos legales de la programación del proyecto de presupuesto

El artículo 38 del Estatuto Orgánico de Presupuesto estipula el tipo de gasto que puede incluirse en la ley de apropiaciones. En el presupuesto de gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan:

a. A créditos judicialmente reconocidos;
b. A gastos decretados conforme a la ley;
c. Las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional.
d. A las leyes que organizan la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública (Ley 38, 1989, art. 24; Ley 179, 1994, arts. 16, art. 55, inc. 1, inc. 4, art. 71).

2. La Sentencia C-023 de 1996 declaró exequible este artículo.

Asimismo, el Decreto 568 de 1996, reglamentario de las normas orgánicas de presupuesto, estipula:

> Artículo 9. Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación en la preparación y formulación del anteproyecto de presupuesto, deberán observar los parámetros establecidos en los manuales de programación presupuestal elaborados por la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por el Departamento Nacional de Planeación de acuerdo con sus competencias.

La programación se encuentra reglamentada en el Decreto 4730 de 2005, que en los artículos 9, 10,11 y 12 se refiere a los pasos que se deben seguir:

> Artículo 9. *Comités Sectoriales de Presupuesto.* De conformidad con la Ley 489 de 1998, para la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación se crearán Comités Sectoriales de Presupuesto, con presencia indelegable del Director General del Presupuesto Público Nacional, del Director de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación y los jefes de los órganos de las secciones presupuestales que conforman el respectivo sector, quienes excepcionalmente podrán delegar su asistencia en un funcionario del nivel directivo o asesor. El Ministro de Hacienda y Crédito Público establecerá el manual de funcionamiento de estos comités, para lo cual tendrá en cuenta las recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación y de las secciones presupuestales.
>
> En las discusiones de los Comités Sectoriales, se consultará las evaluaciones de impacto y resultados realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.
>
> Artículo 10. Modificado por el art. 4, Decreto Nacional 1957 de 2007. *Elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo.* Antes del 15 de julio de cada vigencia fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, elaborará y someterá el Marco de Gasto de Mediano Plazo para aprobación por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, sesión a la cual deberán asistir todos los Ministros del Despacho.
>
> El proyecto de Presupuesto General de la Nación coincidirá con las metas del primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Las estimaciones definidas para los años siguientes del Marco de Gasto de Mediano Plazo son de carácter indicativo, y serán consistentes con el presupuesto de la vigencia correspondiente en la medida en que no se den cambios de política fiscal o sectorial, ni se generen cambios en la coyuntura económica o ajustes de tipo técnico que alteren los parámetros de cálculo relevantes.

> Artículo 11. *Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones.* Antes del 15 de julio, el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las secciones presupuestales, presentarán el Plan Operativo Anual de Inversiones para su aprobación por el CONPES. El Plan será elaborado con base en los resultados de los Comités Sectoriales de que trata el artículo 9, incluyendo los proyectos debidamente inscritos y evaluados en el Banco de Proyectos de Inversión y guardará consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.
>
> Artículo 12. Antes de la primera semana del mes de abril, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación remitirán el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con las metas, políticas y criterios de programación establecidos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Asimismo, el artículo 8 de la Ley 1473 de 2011 define el Marco de Gasto de Mediano Plazo de la siguiente manera:

> El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un período de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.
>
> El Gobierno Nacional reglamentará el Marco de Gasto de Mediano Plazo y definirá los parámetros y procedimientos para la cuantificación del gasto y la forma como concurrirán los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Cada propuesta de presupuesto de gastos deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación de los programas allí incluidos.

Por su parte, el Marco Fiscal de Mediano Plazo se encuentra reglamentado en el artículo 1 de la Ley 819 de 2003, que estipula:

> [...]. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.
>
> Este Marco contendrá, como mínimo:

a. El Plan Financiero contenido en el artículo 4 de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;
b. Un programa macroeconómico plurianual;
c. Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2 de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;
d. Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;
e. Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público;
f. Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;
g. El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior;
h. Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación;
i. En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.

Anexo 4. Presentación del proyecto de presupuesto al Congreso

Artículo 52. El Gobierno Nacional someterá el Proyecto de Presupuesto General de la Nación a consideración del Congreso por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez días de cada legislatura, el cual contendrá el Proyecto de Rentas, gastos y el resultado fiscal (Ley 38, 1989, art. 36; Ley 179, 1994, art. 25).

Artículo 53. El presupuesto de rentas se presentará al Congreso para su aprobación en los términos del artículo 3º de esta ley (corresponde al art. 11 del presente estatuto). El gobierno presentará un anexo, junto con el mensaje presidencial, el detalle de su composición (exequible, Sentencia

C-023 de 1996). Estos ingresos se podrán sustituir de acuerdo con el respectivo reglamento.

Los recursos del crédito se utilizarán tomando en cuenta la situación de liquidez de la tesorería, las condiciones de los créditos y la situación macroeconómica (Ley 179, 1994, art. 58; Ley 225, 1995, art. 1º).

El anexo contendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo y el mensaje presidencial deberá incluir:

- Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado al Congreso de la República. Si en la programación del presupuesto dicho marco fue actualizado, se debe hacer explícita la respectiva modificación.
- Informe de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal anterior.
- Informe de ejecución presupuestal de la vigencia en curso, hasta el mes de junio.
- Informe donde se evalúe el cumplimiento de los objetivos establecidos en leyes que han autorizado la creación de rentas de destinación específica, de conformidad con lo señalado en el artículo 13 del presente decreto.
- Anexo de la clasificación económica del presupuesto, de conformidad con el artículo 8 del presente decreto.
- Resumen homologado de las cifras del Presupuesto y Plan Financiero.
- Adicionalmente, se podrá presentar anexos con otras clasificaciones, siguiendo estándares internacionales. (Decreto 4730, 2005, art. 14)

La clasificación económica a la que se refiere el punto cinco del artículo anterior se encuentra definida en el Decreto 4730 de 2005 de la siguiente manera:

Artículo 8°. Clasificación económica. La clasificación económica incluirá los siguientes componentes:

1. Rentas y Recursos de Capital.
2. Gastos e Inversiones de Capital.
3. Fuentes y Aplicaciones del Financiamiento, y
4. Resultados Presupuestales.

> La Dirección General del Presupuesto Público Nacional, en desarrollo del artículo 41 de la Ley 179 de 1994, adelantará las gestiones necesarias para adoptar la clasificación económica.

Por su parte, el contenido del proyecto del presupuesto de gastos se estipula en el Decreto reglamentario 568 de 1996 así:

> Art. 14. 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.

Anexo 5. Marco normativo del estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso de la República

El estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso de la República se encuentra reglamentado en Decreto 111 - Estatuto Presupuestal, bajo los siguientes artículos:

> Artículo 56. Una vez presentado el proyecto de presupuesto por el Gobierno Nacional, las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes, durante su discusión, oirán al Banco de la República para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto.
>
> Antes del 15 de agosto las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta Ley Orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30

de agosto con las enmiendas correspondientes. Antes del 15 de septiembre las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las Comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las Plenarias iniciarán su discusión el 1 de octubre de cada año (Ley 38, 1989, art. 39; Ley 179, 1994, arts. 26 y 55, inciso 20).

Artículo 57. Toda deliberación en primer debate se hará en sesión conjunta de las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes. Las decisiones se tomarán en votación de cada Cámara por separado. (Ley 38, 1989, art. 40; Ley 179, 1994, arts. 27 y 55, inciso 20).

Artículo 58. Una vez cerrado el primer debate, se designarán los ponentes para su revisión e informe en segundo debate, tanto en la Cámara como en el Senado. El segundo debate podrá hacerse en sesiones plenarias simultáneas. (Ley 38, 1989, art. 42; Ley 179, 1994, art. 28).

Artículo 59. Si el Congreso no expidiere el Presupuesto General de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate (Ley 38, 1989, art. 43; Ley 179, 1994, art. 29).

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.

Artículo 64. Si el Proyecto de Presupuesto General de la Nación no hubiere sido presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias o no hubiere sido aprobado por el Congreso, el Gobierno Nacional expedirá el decreto de repetición antes del 10 de diciembre de conformidad con lo dispuesto en el artículo 348 de la Constitución Política. Para su expedición el Gobierno podrá reducir gastos y en consecuencia suprimir o refundir empleos cuando así lo considere necesario teniendo en cuenta los cálculos de rentas e ingresos del año fiscal. En la preparación del decreto de repetición el Gobierno tomará en cuenta:

1. Por presupuesto del año anterior se entiende, el sancionado o adoptado por el Gobierno y liquidado para el año fiscal en curso.
2. Los créditos adicionales debidamente aprobados para el año fiscal en curso.
3. Los traslados de apropiaciones efectuadas al presupuesto para el año fiscal en curso (Ley 38, 1989, art. 51; Ley 179, 1994, art. 55, inciso 1). (Decreto 111, 1996, arts. 56-64).

Anexo 6. Reglamentación de la ejecución presupuestal de gastos a través del programa anual mensualizado de caja (PAC)

En el Decreto 111 - Estatuto Presupuestal, se estipula del programa anual mensualizado de caja, PAC:

> Artículo 73. La ejecución de los gastos del presupuesto general de la Nación se hará a través del programa anual mensualizado de caja, PAC. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la cuenta única nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él.
>
> El programa anual de caja estará clasificado en la forma que establezca el gobierno y será elaborado por los diferentes órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, con la asesoría de la dirección general del tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo en cuenta las metas financieras establecidas por el CONFIS. Para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la dirección del tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
>
> El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese período.
>
> Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la dirección general de tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en las metas financieras establecidas por el CONFIS. Ésta podrá reducir el PAC en caso de detectarse una deficiencia en su ejecución.
>
> Igualmente, se podrán reducir las apropiaciones cuando se compruebe una inadecuada ejecución del PAC o cuando el comportamiento de ingresos o las condiciones macroeconómicas así lo exijan.
>
> Las apropiaciones suspendidas, incluidas las que se financien con los recursos adicionales a que hace referencia el artículo 347 de la Constitución Política, lo mismo que aquellas financiadas con recursos del crédito no perfeccionados, sólo se incluirán en el programa anual de caja, PAC, cuando cese en sus efectos la suspensión o cuando lo autorice el Confis mientras se perfeccionan los contratos de empréstito.

El gobierno reglamentará la materia (Ley 38, 1989, art. 55; Ley 179, 1994, art. 32; Ley 225, 1995, arts. 14 y 33).

Respecto a los establecimientos públicos, su manejo se reglamenta en el artículo 74 del mismo estatuto presupuestal.

Artículo 74. El programa anual mensualizado de caja, PAC, financiado con recursos de la Nación correspondiente a la vigencia, a las reservas presupuestales y a las cuentas por pagar deberá ser aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS.

Las modificaciones al PAC que no varíen los montos globales aprobados por el CONFIS serán aprobadas por la dirección general del tesoro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El PAC y sus modificaciones financiadas con ingresos propios de los establecimientos públicos serán aprobados por las juntas o consejos directivos con fundamento en las metas globales de pagos fijadas por el CONFIS.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos, procedimientos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (Ley 225, 1995, art. 10).

Siguiendo con los establecimientos públicos, el artículo 26 del Decreto 4730 de 2005 adiciona lo siguiente:

[…] En caso de los Establecimientos Públicos con ingresos propios, corresponderá a las Juntas o Consejos Directivos aprobar el PAC y sus modificaciones, con base en las metas globales de pago aprobadas por el Confis, o por el representante legal en caso de no existir aquellas. Esta facultad se podrá delegar en el representante legal de cada entidad.

Los Establecimientos Públicos podrán pagar con sus ingresos propios obligaciones financiadas con recursos de la Nación, mientras la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público transfiere los dineros respectivos. Igual procedimiento será aplicable a los órganos del Presupuesto General de la Nación cuando administren fondos especiales y a las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas sobre los recursos de la Nación. Estas operaciones deben contar con la autorización previa de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional.

Anexo 7. Reglamentación de las apropiaciones

En relación con el tema, en el Decreto 111 se estipula:

> Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.
>
> Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.
>
> Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.
>
> El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (Ley 38, 1989, art. 72; Ley 179, 1994, art. 38; Ley 225, 1995, art. 8). (Decreto 111, 1996, art. 89)

Anexo 8. Reglamentación de las reservas presupuestales

El artículo 8 de la Ley 819 de 2003 determina:

> Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.
>
> En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con

el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.

Al respecto, el Decreto Nacional 4836 de 2011 estipula:

Artículo 6. Reservas presupuestales y cuentas por pagar. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación se definirán, cada vigencia y con corte a 31 de diciembre de la vigencia fiscal anterior, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación.

Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

Artículo 7. Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar. A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos.

Cumplido el plazo para adelantar los ajustes a que hace mención el inciso primero del presente artículo y constituidas en forma definitiva las reservas presupuestales y cuentas por pagar a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, los dineros sobrantes de la Nación serán reintegrados por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros quince (15) días del mes de febrero del respectivo año.

Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción. En consecuencia, los respectivos recursos de la Nación deben reintegrarse por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a la expiración de estas.

Anexo 9. Reglamentación de las cuentas por pagar

El Decreto 1957 de 2007, modificatorio del Decreto 4730 de 2005 señala:

> Artículo 6. El artículo 31 del Decreto 4730 de 2005 quedará así:
>
> Artículo 31. Cuentas por Pagar. Cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con los recursos correspondientes a los anticipos pactados en los contratos, a los bienes y servicios recibidos, y con los recursos respecto de los cuales se hayan cumplido los requisitos que hagan exigible su pago.
>
> Las cuentas por pagar serán constituidas a más tardar el 20 de enero de cada año y deben remitirse a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional al día siguiente de la constitución. Estas serán constituidas por los empleados de manejo de las pagadurías o tesorerías con la aprobación del ordenador del gasto.
>
> Cuando se trate de aportes de la Nación a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado o a las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, las cuentas por pagar deben constituirse en el mismo plazo, por el ordenador del gasto y el tesorero de cada empresa o sociedad.
>
> Igual procedimiento será aplicable a las Superintendencias y a las Unidades Administrativas Especiales cuando no figuren como secciones presupuestales.
>
> Constituidas las cuentas por pagar de la vigencia fiscal, los dineros sobrantes serán reintegrados a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional.
>
> Las cuentas por pagar de la vigencia anterior que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre, expirarán sin excepción. En consecuencia, los dineros sobrantes deben reintegrarse a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional.

Anexo 10. Reglamentación frente a las adiciones y traslados presupuestales que modifican los montos aprobados por el Congreso

El Decreto 111 de 1996, en el artículo 80 estipula:

> El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indis-

pensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de Gastos de Funcionamiento, Servicio de la Deuda Pública e Inversión (Ley 38, 1989, art. 66; Ley 179, 1994, art.55, incs. 13 y 17).

Decreto 4730 de 2005 en el artículo 28 señala:

Modificaciones Presupuestales. Si durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación fuese necesario modificar el monto del presupuesto para complementar los recursos insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, el Gobierno presentará al Congreso de la República un proyecto de ley para tales efectos.

La modificación se realizará preferiblemente mediante un contracrédito en la vigencia en curso. Cuando no sea posible, las adiciones presupuestales podrán efectuarse cuando se cumpla con alguno de los siguientes requisitos:

a. Tener el carácter de extraordinarios e imprevisibles, frente a la estimación inicial de gastos;
b. Contar con mayores ingresos.

En caso de que ninguno de los requisitos antes previstos se cumpla, y se requiera la respectiva adición, el Ministro de Hacienda y Crédito Público preparará una actualización del Marco Fiscal de Mediano Plazo, un análisis de las implicaciones de dicha adición y un conjunto de recomendaciones.

Anexo 11. Atribuciones para modificar el presupuesto

Estatuto Presupuestal - Decreto 111, 1996:

Artículo 76. En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes, para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En

tales casos el Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones (Ley 38, 1989, art. 63; Ley 179, 1994, art. 34).

Artículo 77. Cuando el Gobierno se viere precisado a reducir las apropiaciones presupuestales o aplazar su cumplimiento, señalará, por medio de decreto, las apropiaciones a las que se aplica unas u otras medidas. Expedido el decreto se procederá a reformar, si fuere el caso, el Programa Anual de Caja para eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas y las autorizaciones que se expidan con cargo a apropiaciones aplazadas no tendrán valor alguno. Salvo que el Gobierno lo autorice, no se podrán abrir créditos adicionales con base en el monto de las apropiaciones que se reduzcan o aplacen en este caso (Ley 38, 1989, art. 64; Ley 179, 1994, art. 55, inc. 6).

Anexo 12. Reglamentación vigencias futuras

Decreto 111 - Estatuto Presupuestal:

Artículo 23. La dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dirección general del presupuesto nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del concejo municipal, asamblea departamental y los consejos territoriales indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el plan de desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.

Esta disposición se aplicará a las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas. El gobierno reglamentará la materia.

> El gobierno presentará en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras (Ley 179, 1994, art. 9).

El artículo 24 del Estatuto se refiere a las autorizaciones requeridas para su aprobación:

> El Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. La secretaría ejecutiva enviará a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el consejo, para estos casos.
>
> Los contratos de empréstito y las contrapartidas que en éstos se estipulen no requerirán de la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público (Ley 225, 1995, art. 3).

Anexo 13. Vigencias futuras ordinarias y excepcionales

Ley 819 de 2003, sobre normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.

> Artículo 10. Vigencias futuras ordinarias. El artículo 9º de la Ley 179 de 1994 quedará así:
>
> El CONFIS podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:
>
> a. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley;
> b. Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15 %) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;

c. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.

La autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el CONPES previamente los declare de importancia estratégica.

Esta disposición también se aplicará a las entidades de que trata el artículo 9º de la presente ley. El Gobierno reglamentará la materia.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo. Estas funciones podrán ser delegadas por el CONFIS en la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el caso de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación y en las juntas o Consejos Directivos en el caso de las entidades de las que trata el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 179 de 1994. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

En caso de existir tal delegación, quien sea delegado por el CONFIS presentará un informe trimestral a dicho Consejo sobre las vigencias futuras autorizadas en el trimestre inmediatamente anterior.

Respecto a las autorizaciones de vigencias futuras ordinarias en ejecución de contratos, el Decreto 4836 de 2011 estipula:

Artículo 8. Autorizaciones de Vigencias futuras ordinarias en ejecución de contratos. De conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, el CONFIS o su delegado podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras con el fin de adicionar los contratos que se encuentren en ejecución, sin que se requiera expedir un nuevo certificado de disponibilidad presupuestal.

Cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación requieran ampliar el plazo de los contratos en ejecución, sin aumentar el monto del mismo y ello implique afectación de presupuestos de posteriores vigencias fiscales, podrán solicitar la sustitución de la apropiación presupuestal que respalda el compromiso, por la autorización de vigencias futuras, en este caso las apropiaciones sustituidas quedarán libres y disponibles.

La autorización para comprometer vigencias futuras procederá siempre y cuando se reúnan las condiciones para su otorgamiento.

Asimismo, el artículo 11 de la Ley 819 de 2003 reglamenta el tema de las vigencias futuras excepcionales:

> Artículo 11. Vigencias futuras excepcionales. El artículo 3 de la Ley 225 de 1995 quedará así:
>
> El Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del que trata el artículo 1º de esta ley.
>
> La secretaría ejecutiva del CONFIS enviará trimestralmente a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.
>
> Para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requieren la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.
>
> Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces.
>
> Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:
>
> a. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1 de esta ley;
> b. Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15 %) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;
> c. Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.
>
> La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en

el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público.

Las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales quedaron reglamentadas por el artículo primero de la Ley 1483 de 2011:

Artículo 1. Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a. Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.
b. El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5to de la Ley 819 de 2003.
c. Se cuente con aprobación previa del CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces.
d. Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus

costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada.

La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplen la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente los declare de importancia estratégica.

Parágrafo 1. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones.

Parágrafo 2. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.

Anexo 14. Del Confis

En el Decreto 111 de 1996 se encuentra la naturaleza, composición y funciones.

Artículo 25. Naturaleza y composición del Consejo Superior de Política Fiscal. El CONFIS estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, será el rector de la política fiscal y coordinará el sistema presupuestal.

El CONFIS estará integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo presidirá, el director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el consejero económico de la Presidencia de

la República o quien haga sus veces, los viceministros de Hacienda, los directores generales de presupuesto nacional, crédito público, impuestos y aduanas, y del tesoro (Ley 38, 1989, art. 18; Ley 179, 1994, art. 11).

Artículo 26. Son funciones del CONFIS.

1. Aprobar, modificar y evaluar el plan financiero del sector público, previa su presentación al CONPES y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento.
2. Analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del Plan Operativo Anual de Inversiones previa presentación al CONPES.
3. Determinar las metas financieras para la elaboración del programa anual mensualizado de caja del sector público.
4. Aprobar y modificar, mediante resolución, los presupuestos de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas dedicadas a actividades no financieras, previa consulta con el ministerio respectivo.
5. Las demás que establezca la ley orgánica de presupuesto, sus reglamentos o las leyes anuales de presupuesto.

El Gobierno Nacional reglamentará los aspectos necesarios para desarrollar estas funciones y lo relacionado con su funcionamiento. En todo caso, estas funciones podrán ser delegadas. La dirección general del presupuesto nacional ejercerá las funciones de secretaría ejecutiva de este consejo (Ley 38, 1989, art. 17; Ley 179, 1994, art. 10).

Anexo 15. Los contratos interadministrativos

Tienen su sustento normativo en la Ley 1365 de 2009:

Artículo 26. Cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación celebren contratos entre sí, que afecten sus presupuestos, con excepción de los de crédito, harán los ajustes mediante resoluciones del jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, las superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica, así como las señaladas en el artículo 5 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dichos ajustes deben realizarse por acuerdo o resolución de las juntas o consejos directivos o el representante legal del órgano, si no existen juntas o consejos directivos.

Los actos administrativos a que se refiere el inciso anterior deberán ser remitidos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección

General del Presupuesto Público Nacional, acompañados del respectivo certificado de disponibilidad presupuestal expedido por el órgano contratante y su justificación económica, para la aprobación de las operaciones presupuestales en ellos contenidas, requisito sin el cual no podrán ser ejecutados. De conformidad con el artículo 8 de la Ley 819 de 2003, los recursos deberán ser ejecutados en la misma vigencia fiscal en que se lleve a cabo la aprobación.

Tratándose de gastos de inversión, requerirán el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación- Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Los jefes de los órganos responderán por la legalidad de los actos en mención.

Referencias

Publicaciones consultadas

ANDI. (2009). *Informe balance 2009 y perspectivas 2010*. Comunicación económica. http://comunicacionyeconomia.blogspot.com.co/2010/05/andi-asociacion-nacional-de-empresarios.html

Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional (2010). *Informe del avance y estado actual de las familias beneficiarias de la red de protección social para la superación de la pobreza extrema –Juntos.* http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%202019/DTMC/Evaluaciones/2010/2010-RED-JUNTOS-AVANCE%20Y%20ESTADO%20FAMILIAS%20DE%20LA%20RED%20DE%20PROTECCION%20SOCIAL%20PARA%20LA%20SUPERACION%20DE%20LA%20POBREZA%20EXTREMA.pdf

Banco de la República. (2010). *Informe de la junta directiva del Banco de la República al Congreso de la República.* Banco de la República. https://www.banrep.gov.co/es/informe-junta-directiva-congreso-republica-julio-2010

Banco de la República. (2011a). *Tasas de cambio representativa del mercado (TRM).* http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_ts_trm.htm#tasa

Banco de la República. (2011b). *Tasa de intervención de política monetaria del Banco de la República*. https://www.banrep.gov.co/es/glosario/tasa-intervencion-politica-monetaria

Banco de la República. (2012). Índice de precios al consumidor (IPC). http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_precios_ipc.htm

Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial*. Oxford University Press.

Blanco, J., y Aznar, J. (2001). *Introducción a la Economía. Teoría y práctica* (3ª ed.). McGraw-Hill.

Bello, R. y Espitia, J. (2011). Distribución regional de las transferencias intergubernamentales en Colombia 1994-2009. *DAAPGE, 11*(16), 7-50.

Beltrán, L., y Torres, G. (2004). *Finanzas públicas*. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Buchanan, J., y Flowers, M. (1982). *Introducción a la ciencia de la Hacienda Pública* (Fernando Castro Polinio, trad.). Editoriales de Derecho Reunidas.

Buchanan, J. (2009). *Los límites de la libertad entre la anarquía y el leviatán* (Verónica Sardón, trad.). Liberty Fund, Inc. y Katz Editores.

Camelo, M. (2010). *La teoría de los bienes públicos locales. Estado actual y reconsideraciones.* Universidad Nacional de Colombia.

Cardona, L. (2011). *Gasto público social. Colombia 2000-2010* (Informe final). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Econmicos/Gasto%20P%C3%BAblico%20Social%20Colombia%202000-2010.pdf

Comité Consultivo para la Regla Fiscal. *Acta 11, 27 de marzo de 2019*. http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/reglafiscal/reglafiscal2019

Comité Consultivo para la Regla Fiscal. *Acta 12 del 16 de abril y 4 de mayo de 2020*. http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/reglafiscal/reglafiscal2020

Colm, G. (1995). *Ensayos sobre Hacienda Pública y política fiscal* (José Damián Santiago Martín, trad.). Instituto de Estudios Fiscales.

Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS (2009). *Cierre Fiscal. CONFIS*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS (2019). *Entidades Financieras. CONFIS*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/confis

Cuadrado, J., Mancha, T., Villena, J., Casares, J., González, M., Marín, J., y Peinado, M. (2010). *Política económica. Elaboración, objetivos e instrumentos* (4ª ed.). McGraw-Hill Interamericana de España.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2012). *Cuentas nacionales trimestrales*. Gobierno de Colombia. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales

Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (2007). *Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial.* Propuesta para discusión. http://corpflorentino.org/wp-content/uploads/2016/11/Concepto_Descentralizacion_2019_Cartilla.pdf

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2008). *Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales*. Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/104696-Tecnicas-an%C3%A1lisis-Modificado.pdf

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2012). *Sistema General de Regalías Presentación General*. https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=aXz4Oq2F0G8%3D&tabid=181

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2020). *Sobre el sistema general de regalías*. https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/SobreelSGR.aspx

Echeverry, J., Suescun, R., y Alonso, G. (2011). *Estrategia económica y fiscal 2010-2014* (notas fiscales Nº 1). Ministerio de Hacienda.

Escobar, A., y Olivera, M. (2013) *Gasto público y movilidad y equidad social* (Documentos Cede Nº 9). Universidad de los Andes / Cede.

Friedman, M., y Friedman R. (1979). *Libre para elegir.* Editorial Harcourt.

Fondo de Inversión para la Paz – FIP. (s. f.). *La entidad.* https://prosperidadsocial.gov.co/la-entidad/fip/

Fondo de Solidaridad Pensional (2020). *Programa Colombia Mayor*. https://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/fondo-de-solidaridad/que-es-el-fondo-de-solidaridad-pensional/programas/programa-colombia-mayor.html

Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES / Cepal. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/1/S01030319_es.pdf

García, M. (2010a). *Análisis y evaluación de la inversión de los recursos de las regalías dentro del proceso de descentralización fiscal del país* [Manuscrito no publicado]. Semana económica. Universidad Central.

García, M. (2010b). *Impacto de la reforma al sistema de transferencias en el proceso de descentralización fiscal del país* [Manuscrito no publicado]. Congreso de economía colombiana. Universidad de los Andes.

García, M. (2012). Crisis financiera internacional y la política fiscal anti-cíclica en Colombia. *Revista de Investigación Universidad de América*, *5*(1), 79-89.

García, M. (2013). El proceso de descentralización fiscal en Colombia. *Revista de Investigación Universidad de América*, *6*(1), 107-117.

Gallego, A. (2009). Inversiones anticíclicas en el sector transporte. *Economía colombiana*, *327*, 37-44.

Guerreo, O. (1985). *Las ciencias camerales*. *Ensayos: Economía Política e Historia*, *2*(6), 16-20.

Giraldo, C. (2009). *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*. Ediciones desde Abajo.

Giraldo, C. (2010, octubre). *La sustitución de importaciones y el Consenso de Washington* [sesión del curso]. *Economía de lo público*. Maestría en Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

González, F., y Calderón, V. (2002) *Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (II)*. Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación.

International Monetary Fund (1999). Staff Report for the 1999 IV consultation - *IMF Staff Country Report* Nº 99/149.

International Monetary Fund (2000). Staff Report for the First Review under the Extended Arrangement. *IMF Staff Country Report* Nº 01/12.

Jolly, J-F (2009). La puesta en marcha de la descentralización y los retos de la territorialización de la acción pública en Colombia. Un análisis de la actividad normativa y de las sentencias de la Corte Constitucional entre 1991 y 2002. *Revista Opera*, 9, 99-120.

Junguito, R., y Rincón, H. (2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. *Borradores de Economía,* 318. http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra318.pdf

Keynes, J. M. (1936/1976). *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (Eduardo Hornero, trad.). Fondo de Cultura Económica.

KPMG (2011). *Reforma Tributaria 2010 Ley 1430, diciembre 29 de 2010*. KPMG International. https://www.kpmg.com/CO/es/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Boletin%20Reforma%20Tributaria%202010.pdf

KPMG (2013). *Reforma Tributaria. Resumen Ejecutivo Ley 1607, diciembre 26 de 2012*. KPMG International. https://www.kpmg.com/CO/es/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Reforma%20Tributaria%20-20Resumen%20ejecutivo.%20Ley%201607%20de%202012.pdf

KPMG (2015). *Reforma Tributaria Resumen Ejecutivo Ley 1739. Diciembre 23 de 2014*. KPMG International. http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0FBD4A72BAA5EDC805257FD3005A480B/$FILE/ResumenEjecutivo_ReformaTributaria.pdf

Landreth, H. y Colander, D. (2006). *Historia del pensamiento económico* (Luisa Elena Ruíz Pulido, trad.; Agustín Cué Mancera, rev. técnica). [Versión esp. de la 3ª ed. en ingl.]. Compañía Editorial Continental.

Lozano, I. (2009). Caracterización de la política fiscal en Colombia y análisis de su postura frente a la crisis internacional. *Borradores de Economía,* 566, 1-31.

Mankiw, G. (2002). *Principios de Economía* (Esther Rabasco Espáriz y Luis Toharía Cortéz, trads.) [2ª ed.]. Editorial McGraw-Hill.

Mankiw, G. (2005). *Macroeconomía* (M. Esther Rabasco, trad.). Antoni Bosch Editor.

Maldonado, J. (2000). *Lecciones de descentralización para Colombia*. DNP.

Márquez, Y. (2008). *Economía de Lo Público II*. Escuela Superior de Administración Pública.

Márquez, Y., y Silva J. (2008). *Pensamiento Económico. Con énfasis en Pensamiento Económico Público.* Escuela Superior de Administración Pública.

Mendieta, J. (2007, enero). *Economía del Bienestar Aplicado*. *Notas de Clase*. Universidad de los Andes. Bogotá.

Mendoza, H. (2007). *Gestión financiera Pública*. Externado de Colombia.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1999). *Lineamientos para el análisis de la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales*. Minhacienda. https://docplayer.es/4486857-Lineamientos-para-el-analisis-de-la-capacidad-de-endeudamiento-de-las-entidades-territoriales-contenido.html

Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Dirección General de Presupuesto Público Nacional (2008a). *Clasificación funcional del gasto público*. Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2008b). *Ley 819 de 2003. Cartilla de aplicación para entidades territoriales*. Minhacienda. http://es.slideshare.net/beronicaramirez/cartilla-ley-819-de-2003

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2009). *Marco fiscal de mediano plazo*. Minhacienda. 2009

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2010) *Marco fiscal de mediano plazo 2010*. Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011a). *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano.* Minhacienda - Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011b). *Cierre fiscal 2010.* Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011c). *Marco fiscal de mediano plazo 2011.* Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2012). *Marco fiscal de mediano plazo 2012*. Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013a). *Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2012.* Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013b). *Cierre fiscal 2012*. Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013c). *Marco fiscal de mediano plazo 2013.* Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2014a). *Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2013.* Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2014b). *Marco fiscal de mediano plazo 2014.* Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015a). *Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2014.* Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015b). *Marco fiscal de mediano plazo 2015.* Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2016a). *Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2015.* Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2016b). *Marco fiscal de mediano plazo 2016.* Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2017a). *Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2016.* Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2017b). *Marco fiscal de mediano plazo 2017.* Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018a). *Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2017.* Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018b). *Marco fiscal de mediano plazo 2018.* Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019a). *Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2018.* Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019b). *Marco fiscal de mediano plazo 2019.* Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020a). *Balance Gobierno Nacional Central (1994-2019)* [archivo Excel]. Minhacienda. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020b). *Cierre fiscal 2019.* Minhacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020c). *Deuda Gobierno Nacional Central (2010-2019)*. Minhacienda. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/dgg/deudagobiernonacionalcentral

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020d). *Cifras históricas SPNF (2001-2019)* [archivo Excel]. Minhacienda. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalsectorpbliconofinanciero

Moncayo, E. (2004). *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Universidad Nacional de Colombia.

Muños, L. (s. f.). *Programa de Familias Guardabosques*. Departamento Nacional de Planeación – DNP. https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0050002510000.pdf

Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance. A study in public economy.* McGraw-Hill.

Musgrave, R., y Musgrave, P. (1973). *Finanzas públicas en teoría y práctica* (Mauricio Elsin Barragán trad.). McGraw Hill.

Musgrave, R., y Musgrave, P. (1992). *Hacienda pública teórica y aplicada* (Juan Francisco Corona Ramón, Juan Carlos Costas Terrones, Amelia Díaz Álvarez, trads.; José María Lozano Irueste, rev. *técnica).* McGraw Hill.

North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (Agustín Bárcena, trad.). Fondo de Cultura Económica / Economía Contemporánea.

Oates, W. (1972). *Federalismo fiscal* (Pablo Pérez Jiménez, trad.). Instituto de Estudios de Administración Local.

Piketty, T. (2015a). *El Capital en el siglo XXI* (Eliane Cazenave-Tapie Isoard y Guillermina Cuevas, trads.). Fondo de Cultura Económica

Piketty, T. (2015b). *La crisis del capitalismo en el siglo XXI*. (Hebes Ostroviesky, trad.). Anagrama / Siglo XXI Editores.

Presidencia de la República. (2008). *Palabras del presidente de la República en la instalación del Congreso el 20 de julio de 2008.* Secretaria de Prensa. http://historico.presidencia.gov.co/especial/congreso_2008/index.html

Prosperidad Social. (s. f.). *Jóvenes en Acción*. Subdirección General de Programas y Proyectos / Transferencias Monetarias Condicionadas. https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/transferencias/jovenes-en-accion/

Ramírez, J. (2001). *Las Finanzas Públicas*. Librería Ediciones del Profesional Ltda.

Ramírez, J. (2011). *La hacienda pública en Colombia.* Librería Ediciones del Profesional Ltda.

Ramírez, J. (2013). *Economía colombiana (marco teórico)*. Librería Ediciones del Profesional Ltda.

Rawls, J. (2006). *Teoría de la justicia* (María Dolores Gonzales, trad.). Fondo de Cultura Económica.

Restrepo, D. [Coord.]. (2006). *Historias de la descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA*. Universidad Nacional de Colombia.

Restrepo, J. C. (2008a). *Derecho presupuestal colombiano*. Legis.

Restrepo, J. C. (2008b). *Hacienda pública* (8.ª ed.). Universidad Externado

Restrepo, M. (2010). *Informe de seguimiento a la política anti-cíclica. Resultados a 31 de diciembre 2009*. Presidencia de la República, Alta Consejería para la Política Anticíclica.

Restrepo, Q., y Álvarez, D. (2005). *Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial*. Banco de la República / CREE Medellín.

Ricardo, D. (1871/1959). *Principios de economía política y tributación* (Juan Broc B., Nelly Wolff y Julio Estrada M., trads.; Manuel Sánchez Sarto, rev.). Fondo de Cultura Económica.

Samuelson, P. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, *36*(4), 387-389.

Sánchez C., Naranjo R., Rincón E., y Peña, E. (2003). Consensos, participación ciudadana y ajuste estructural de las finanzas públicas en Colombia 1998-2002. *Estudios Socio-Jurídicos*, *5*(2), 61-119.

Silva, J., Páez, P., y Rodríguez, P. (2008). *Finanzas públicas territoriales.* Escuela Superior de Administración Pública.

Smith, A. (1776/1985). *La riqueza de las naciones* [3 vols.] (José Alonso Ortiz, trad.) Ediciones Orbis, S. A.

Steiner, R. y Soto, C. (1999). *Cinco ensayos sobre tributación en Colombia*. Fedesarrollo - Tercer Mundo Editores.

Steiner, R. (2009). La política económica contra-cíclica: alternativas, resultados y recomendaciones. *Debates de Coyuntura Económica*, 77, 11-16.

Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público* (M. Rabasco y L. Thoria, trad.) [3.ª ed.]. Universidad de Alcalá.

Tanzi, V. (2008). The role of the state and public finance in the next generation. En R. Martner (Ed.). *Las finanzas públicas y el pacto social en América Latina* (pp. 13-36). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES.

Tello, M. (2006, julio). Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo. Documento de trabajo 247. https://files.pucp.education/departamento/economia/DDD247.pdf

Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expediture. *The Journal of Political Economy*, *64*(5), 416-424.

Tocqueville, A. (1935/2003). *Democracy in America. And Two Essays on America*. Penguin.

Vasco, R. (2004). *Reformas tributarias en los últimos 14 años.* Actualícese. https://actualicese.com/04124/

Villa, D. (2005). *Reseña sobre el ajuste fiscal territorial después de la Constitución de 1991*. CREE.

von Justi, J. H. G. (1781). *Elementos generales de la policía* (Antonio Francisco Puig, trad.). Eulalia Piferrer.

Williamson, J. (1990). *What Washington means by policy reform*. PIIE. https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform

Williamson, J. (2003). *No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar.* Finanzas & desarrollo. http://132.248.45.5/profesores/eliezer/johnw2.pdf

Normas consultadas

Constitución Políticas de Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, Colombia, 6 de Julio de 1991 [actualizada con los actos legislativos a 2015].

Acto legislativo 01 de 2001. *Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política*. Diario Oficial 44.506, de 1 de agosto de 2001.

Acto legislativo 04 de 2007. *Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política*. Diario Oficial 46686 de julio 11 de 2007

Acto Legislativo 03 de 2011. *Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal*. Diario Oficial 48117 de julio de 2011.

Acto legislativo 05 de 2011. *Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones*. Diario Oficial 48134 de julio 18 de 2011.

Corte Constitucional. (19 de agosto de 1993). Sentencia C-337 [Magistrado ponente Vladimiro Naranjo].

Corte Constitucional. (21 de noviembre de 1994). Sentencia C-520. [Magistrado ponente Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional. (23 de enero de 1996). Sentencia C-023. [Magistrado ponente Jorge Arango Mejía].

Corte Constitucional. (4 de agosto de 1997). Sentencia C-354 [Magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell].

Corte Constitucional. (20 de agosto de 2008). Sentencia C-800 [Magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte Constitucional (3 de mayo de 2012). Sentencia C-317 [Magistrada ponente María Victoria Calle Correa]

Corte Constitucional. (3 de mayo de 2012). Sentencia C- 317 [Magistrada ponente María Victoria Sáchica].

Ley 14 de 1983. *Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 36.288 de julio 6 de 1983.

Ley 12 de 1986. *Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983*. Diario Oficial 37310 del 17 de enero de 1986 y D.O. 37553 del 18 de julio de 1986.

Ley 38 de 1989. *Ley orgánica que constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación*. Diario Oficial 38789 de abril 21 de 1989.

Ley 86 de 1989. *Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento*. Diario Oficial 39.124 de 29 de diciembre de 1989.

Ley 42 de 1993. *Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.* Diario Oficial 40732 del 27 de enero de 1993.

Ley 87 de 1993. *Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 41120 de noviembre 29 de 1993.

Ley 100 de 1993. *Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 41148 del 23 de diciembre de 1993.

Ley 134 de 1993. *Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. Diario Oficial 41373 del 31 de mayo de 1994.

Ley 141 de 1994. *Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 41414 de julio 30 de 1994

Ley 179 de 1994. *Ley orgánica que constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989.* Diario Oficial 41659 de diciembre 30 de 1994.

Ley 225 de 1995. *Ley orgánica que constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto.* Diario Oficial 42157 de diciembre 20 de 1995.

Ley 310 de 1996. *Por medio de la cual se modifica la Ley 86 de 1989*. Diario Oficial 42.853, de 12 de agosto de 1996.

Ley 358 de 1997. *Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento*. Diario Oficial 42.973 de febrero 4 de 1997.

Ley 510 de 1999. *Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades*. Diario Oficial 43654 de agosto 4 de 1999.

Ley 533 de 1999. *Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 43779 de noviembre 12 de 1999.

Ley 546 de 1999. *Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones.* Diario Oficial 43.827 de 23 de diciembre de 1999.

Ley 549 de 1999. *Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.* Diario oficial 44836 del 30 de diciembre de 1999.

Ley 550 de 1999. *Intervención económica para la reactivación empresarial y acuerdos de reestructuración.* Diario Oficial 43.940 de 19 de marzo de 2000.

Ley 617 de 2000. *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.* Diario Oficial 44.188 de 9 de octubre de 2000.

Ley 715 de 2001. *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*. Diario Oficial 44654 del 21 de diciembre de 2001.

Ley 781 de 2002. *Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 45041 de diciembre 21 de 2002.

Ley 795 de 2003. *Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 45064 de enero 15 de 2003.

Ley 795 de 2003. *Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 45064 de enero 15 de 2003.

Ley 819 de 2003. *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 45243 de julio 9 de 2003.

Ley 1116 de 2006. Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 46.494 de 27 de diciembre de 2006

Ley 1176 de 2007. *Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 46854 de diciembre 27 de 2007.

Ley 1328 de 2009. *Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones*. Diario Oficial 47.411 de 15 de julio de 2009.

Ley 1365 de 2009. *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 47570 de diciembre 21 de 2009.

Ley 1473 de 2011. *Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 48121 de junio 5 de 2011.

Ley 1483 de 2011. *Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales*. Diario Oficial 48278 de diciembre 9 de 2011.

Ley 1530 de 2012. *Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*. Diario Oficial 48433 del 17 de mayo de 2012.

Ley 1607 de 2012. *Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 48655 de diciembre 26 de 2012.

Ley 1819 de 2016. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 50.101 de 29 de diciembre de 2016

Decreto 111 de 1996. *Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.* Diario Oficial 42692 del 18 de enero de 1996.

Decreto 568 de 1996. *Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.* Diario Oficial 42751, del 22 de marzo de 1996.

Decreto 3245 de 2005. *Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación*. Diario Oficial 46033 de septiembre 16 de 2005.

Decreto 4730 de 2005. *Por el cual se reglamentan las normas orgánicas del presupuesto relacionadas con: el sistema presupuestal, el ciclo presupuestal y el régimen presupuestal de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta sometidas al régimen de aquellas.* Diario Oficial 46135 de diciembre 28 de 2005.

Decreto 1101 de 2007. *Por medio del cual se reglamenta el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, los artículos 1° y 91 de la Ley 715 de 2001, y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 46590 de abril 03 de 2007.

Decreto 1957 de 2007. *Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto, se modifican algunos artículos del Decreto 4730 de 2005 y se dictan otras disposiciones en la materia.* Diario Oficial 46644 de mayo 30 de 2007.

Decreto 1353 de 2009. P*or el cual se crea una Alta Consejería Presidencial en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.* Diario Oficial 47.327 de 21 de abril de 2009.

Decreto 2844 de 2010. *Por el cual se reglamentan normas orgánicas de presupuesto y del plan nacional de desarrollo.* Diario Oficial 47.792 de 5 de agosto de 2010.

Decreto 4836 de 2011. *Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010, y se dictan otras disposiciones en la materia.* Diario Oficial 48291 de diciembre 22 de 2011.

Decreto 2767 de 2012. *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1483 de 2011.* Diario Oficial 48658 de diciembre 29 de 2012.

Decreto 2674 de 2012. *Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF Nación.* Diario Oficial 48651 de diciembre 21 de 2012.

Decreto Ley 1534 de 2017. *Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD PAZ y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo No. 04 del 8 de septiembre de 2017*. Diario Oficial 50357 del 15 de septiembre de 2017.

Índice de conceptos

agregados financieros: 172 *bis*, 174 *passim*, 175, 242.

apertura comercial: 51, 52, 56.

apropiación: 72 *bis*, 86 *passim*, 88, 89, 90, 93 *passim*, 105 *bis*, 107 *passim*, 108, 113 *passim*, 115, 116 *passim*, 117 *passim*, 118, 119 *bis*, 148 *bis*, 162, 168 *bis*, 169, 196, 199 *bis*, 279 *bis*, 284, 285, 286 *passim*, 288 *passim*, 291 *bis*, 292 *passim*, 293 *bis*, 294 *bis*, 295 *bis*, 296, 311.

balance estructural: 201, 212 *bis*, 213, 214 *passim*, 215 *passim*, 216 *passim*, 217 *passim*, 218 *bis*, 219 *passim*, 220 *bis*, 221 *bis*, 223.

balance fiscal: 173, 177, 182, 201 *passim*, 210, 211 *bis*, 220, 221, 222, 224.

balance primario: 225 *passim*, 226.

balance cíclico: 214, 215, 216 *bis*, 217, 218 *bis*, 219 *bis*, 220, 221 *passim*.

bienes colectivos: 34, 42, 43, 60 *passim*, 94.

Cepal: 56, 303.

ciclo económico: 22, 111, 126, 127 *passim*, 128 *passim*, 129, 199, 200, 201 *passim*, 202, 212, 219, 220, 221, 222, 223.

ciclo energético: 213, 214, 223, 224.

ciclo presupuestal: 22, 101, 106, 111 *passim*, 114, 194 n., 312.

clasificación funcional del gasto público: 22, 95 *passim*, 96, 261, 305.

competencia: 23, 27, 35, 39 *bis*, 40, 45, 46, 50, 53, 55, 67, 84, 85 *bis*, 98, 140, 158, 160, 176, 198, 229 *passim*, 230 *passim*, 232, 233, 234 *bis*, 236, 237 *passim*, 238, 239 *passim*, 240 *bis*, 251, 280, 311.

Consenso de Washington: 17, 21, 22 *bis*, 23, 50 *bis*, 52, 54, 55, 56 *passim*, 57 *bis*, 86, 151 *passim* y n., 167, 181, 193 *bis*, 194, 255 *bis*, 303, 308.

contribuciones parafiscales: 70, 79, 105, 108.

descentralización fiscal: 21 *passim*, 23 *bis*, 53, 55, 61, 98, 151, 167 n., 194 *passim*, 209, 229 y n., 230 *bis*, 237 *passim*, 238, 239 *bis*, 240 *passim*, 241 *bis*, 242, 243, 247 *bis*, 251, 252, 253 *bis*, 254 *bis*, 255, 258, 259 *bis*, 303 *passim*.

demanda agregada: 22, 33, 85, 86, 87, 125 *passim*, 126 *passim*, 127 *passim*, 129 *passim*, 130 *bis*, 131 *passim*.

derechos de propiedad: 41, 47, 50, 54.

desarrollo económico: 31, 60, 62 *passim*, 63, 90, 105, 149, 162, 231, 232, 234, 262 *bis*, 279, 308.

desempeño fiscal: 166 *bis*, 175 *passim*, 176 *bis*, 177 *passim*, 178 *passim*, 179 *passim*, 180 *passim*, 181, 182 *bis*, 252, 253, 256.

deuda pública: 39, 72, 92, 106, 114, 119, 146, 168 *bis*, 171, 172, 179 *bis*, 202, 226, 227 *bis*, 256, 257, 278, 279, 282 *bis*, 284, 291.

deuda neta: 215, 225 *passim*, 226 *passim*, 227, 257.

devaluación: 225, 228.

disciplina fiscal: 50, 52 *bis*, 53 *bis*, 151 *passim*, 175, 183, 195 *bis*, 255, 256, 297.

ejecución presupuestal: 112, 115 *bis*, 117, 122 *bis*, 178, 283 *bis*; **e. p. activa** y **e. p. pasiva**: 115.

estabilizadores automáticos: 128, 129 *bis*, 147, 148, 150, 185, 257.

Estado: 22, 23, 25 *passim*, 26 *passim*, 27, 28 *passim*, 29 *bis*, 31, 32 *passim*, 33 *bis*, 36, 37 *bis*, 39 *bis*, 40 *passim*, 41 *passim*, 42 *bis*, 43, 45, 47 *passim*, 48 *passim*, 49 *passim*, 51, 52, 53, 56, 60 *passim*, 63 *passim*, 64, 67, 69 *bis*, 70 *bis*, 71, 72 *bis*, 73, 79, 80 *bis*, 81 *passim*, 83 *passim*, 84 *bis*, 85 *bis*, 87 *passim*, 88, 90, 92, 97, 98, 99, 101, 103 *bis*, 106, 107, 110 *bis*, 121, 122 *bis*, 125, 126, 129 *bis*, 147, 162, 183 *passim*, 184, 198 *passim*, 199, 200 *passim*, 204, 205, 227 *bis*, 232, 235 *bis*, 236, 237, 239, 248 *bis*, 254, 269, 270, 277, 279 *passim*, 287, 290, 292, 298, 310 *bis*, 312.

Estatuto presupuestal: 89, 103 *bis*, 105, 106, 112, 113, 114, 118, 119 *bis*, 284, 286, 287, 291, 292.

estructura tributaria: 56 *bis*, 67, 68 *bis*, 185, 189, 190 *bis*, 191, 194, 241 *bis*, 256.

excedentes financieros: 72 *bis*, 74, 76, 77, 103 *passim*, 108, 173, 279.

flexibilización laboral: 51, 55, 56.

finanzas públicas: 17 *passim*, 18 *bis*, 19 *passim*, 21 *passim*, 22, 25 *bis*, 30 *passim*, 33, 37 *bis*, 38, 40, 42, 49, 59, 68, 86, 88, 102, 104, 152 *passim*, 163, 167 *bis*, 170 *bis*, 172 *passim*, 174, 182 *bis*, 199, 200, 204 *passim*, 205, 209, 225, 228 n., 242, 247, 256 *bis*, 257, 280, 299, 302, 303, 306, 307 *passim*, 308.

focalización del gasto: 52, 151, 183, 255.

Fondo Monetario Internacional (FMI): 22 *bis*, 50, 53, 57, 95, 143, 152, 170 *bis*, 171 *passim*, 172, 181, 194 *bis*, 247, 248, 256 *bis*.

función redistributiva: 38, 60, 61.

función estabilizadora: 60, 62.

gasto público: 22 y n., 30, 33, *passim*, 36 *bis*, 38, 46, 50 *bis*, 52 *bis*, 54 *bis*, 62, 71, 73, 83 *passim*, 85 *passim*, 86 *passim*, 87 *passim*, 88 *bis*, 91, 95, 96, 99, 109, 122, 125 *passim*, 126, 127 *passim*, 128 *bis*, 129 *passim*, 130, 133 *bis*, 138, 146, 151, 152 *bis*, 165, 172, 195, 200, 204, 206, 224, 247, 257, 303, 311; **g. p. social:** 22, 86 *passim*, 92 *bis*, 93 *passim*, 94 *passim*, 95, 96 *passim*, 98, 113, 198, 296, 302; **clasificación funcional del g. p.:** 95, 261, 305; **focalización del g.:** 52, 151, 183, 255.

Hacienda pública: 17 *passim*, 22, 30, 31, 43, 59 *passim*, 61, 62, 97, 98, 302 *bis*, 306, 307 *bis*.

impuestos: 26, 28, 29 *passim*, 30, 31, 34, 36 *passim*, 37 *bis*, 39 *passim*, 40 *bis*, 42, 49, 52 *bis*, 57, 63 *passim*, 65, 67 *passim*, 68 *bis*, 69 *passim*, 70 *bis*, 71 *bis*, 75 *bis*, 76 *passim*, 78 *passim*, 79 *bis*, 80, 81 *bis*, 82, 125 *bis*, 129, 130, 151, 157, 185 *bis*, 188, 189, 190, 193, 194, 195, 227 *passim*, 239, 241 *passim*, 254, 255 *bis*, 259, 278, 298, 310; **i. directos:** 33, 40, 52, 56, 64 *passim*, 68 *bis*, 71 *passim* 126 n., 127 *passim*, 128 *bis*, 129, 130, 189 *bis*, 241; **i. indirectos:** 63, 64 *passim*, 71 *bis*, 190, 241.

inflación: 33, 40, 52, 134, 135 *bis*, 138 *passim*, 139 *bis*, 146, 149, 171 *bis*, 172, 228, 243 *bis*, 245 *passim*; **~ario:** 62, 87, 127 *bis*.

infraestructura: 33, 56, 60, 85, 119, 128, 140 *passim*, 141, 147 *bis*, 149, 169, 208, 211, 231, 235, 236, 257, 262 *passim*, 263, 264, 293, 295, 296.

ingresos fiscales: 22 *bis*, 39, 63 *passim*, 69 *passim*.

instituciones: 35 *passim*, 36 *bis*, 41 *bis*, 51, 52 *bis*, 53, 54 *bis*, 55, 73, 84 *passim*, 85 *bis*, 95, 156, 159, 183 *bis*, 184 *passim*, 187, 194, 228, 229 *bis*, 231, 232 *passim*, 235 *passim*, 236 *passim*, 239, 255, 258, 263 *bis*, 267 *bis*, 269, 271 *bis*, 273, 276 *bis*, 306.

instrumentos de política fiscal: 22, 62, 126 *bis*, 127 *bis*, 128 *bis*.

intervencionismo: 22, 48, 56, 87.

medidas discrecionales: 128 *bis*, 147, 148, 150.

Marco fiscal de mediano plazo: 100, 102, 104, 112, 167 *bis*, 168 *passim*, 169, 200, 203, 204, 210, 223 *bis*, 226, 257, 281 *passim*, 282 *bis*, 283, 291, 293, 295 *bis*, 296, 305 *passim*, 306 *bis*.

mercado: 27 *bis*, 28 *passim*, 29, 30 *passim*, 31, 32 *bis*, 33, 34 *bis*, 37, 40 *passim*, 41 *bis*, 42, 46 *passim*, 47 *passim*, 48 *passim*, 49 *passim*, 50 *passim*, 51 *passim*, 52 *passim*, 53 *passim*, 54, 55, 56 *passim*, 57, 60 *passim*, 61, 81, 82, 83 *bis*, 84 *passim*, 85 *passim*, 91, 94 *bis*, 129, 131 *passim*, 134, 137, 138 *bis*, 143, 144, 151 *bis*, 155, 156, 159 *passim*, 160 *passim*, 161 *bis*, 183, 185, 193, 238, 241, 256, 301, 310, 311; **m. laboral:** 28, 47, 48 *bis*, 51, 55, 146; **m. de producto:** 47, 48; **m. de dinero:** 47, 48; **m. financiero:** 33, 47, 48, 57, 146, 148, 163; **m. de capitales:** 51, 56; **libre m:** 22, 47 *passim*, 56, 84, 86.

pasivo pensional territorial: 163 *bis*, 250.

plan financiero: 99, 100, 103 *bis*, 104 *passim*, 107, 167, 200, 209, 226, 257, 282, 283, 298.

Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI): 88, 90, 105 *passim*, 107, 200, 281 *bis*, 298.

política fiscal: 19, 21 *bis*, 22 *bis*, 23 *passim*, 48, 53, 56 *bis*, 62 *bis*, 66, 120, 125 *passim*, 126 *passim*, 127 *bis*, 128 *passim*, 129 *passim*, 131, 133 *bis*, 134 *passim*, 141, 144 *bis*, 148, 151 *bis*, 169, 170, 185, 197, 204 *bis*, 213, 224, 228, 255, 257 *bis*, 258, 280, 287, 293 *bis*, 295 *bis*, 297 *bis*, 302 *passim*, 303, 304 *bis*; **p. f. expansiva:** 125, 126, 127, 129, 131, 134; **p. f. contractiva:** 126, 127 *bis*, 132; **p. f. anticíclica:** 127 *bis*, 134 n., 135, 136, 137, 138, 139, 144, 145, 185, 256; **p. f. procíclica:** 127, 128; **p. f. acíclica:** 127, 128.

políticas públicas: 50, 52, 56 *bis*, 62, 95, 151 *bis*, 194, 264.

presupuesto público: 22 n., 36, 53, 61, 95, 96, 97, 112, 194, 261 n., 280, 284, 290, 294 *bis*, 299, 305 *bis*.

principios presupuestales: 106 *passim*.

principios tributarios: 22, 29, 78.

producto interno bruto (PIB): 18, 87, 135 *passim*, 136 *passim*, 137 *passim*, 140, 144, 145 *passim*, 146 *passim*, 148 *passim*, 149, 171 *passim*, 173, 174 *passim*, 175 *passim*, 181 *bis*, 182 *bis*, 191, 201 *passim*, 210 *passim*, 211 *passim*, 213 *passim*, 214 *passim*, 215 *passim*, 216 *passim*, 217 *passim*, 218 *passim*, 219 *passim*, 220 *passim*, 221 *passim*, 222 *passim*, 223 *passim*, 224 *passim*, 225 *passim*, 226 *passim*, 227, 242, 257.

recursos: 26, 28 *bis*, 29, 30 *passim*, 31, 32, 33 *bis*, 36 *bis*, 43 *passim*, 45 *bis*, 49 *passim*, 52 *bis*, 53 *bis*, 54, 59 *passim*, 60, 62, 63, 65, 70, 71, 72, 73 *passim*, 75 *bis*, 78, 84 *passim*, 85 *passim*, 86, 87 *bis*, 88, 90 *bis*, 91 *passim*, 92 *bis*, 98, 100, 104 *bis*, 107, 108 *passim*, 109 *passim*, 110 *bis*, 113, 114 *passim*, 115, 116, 117, 122 *bis*, 123, 127 *bis*, 129, 140, 142 *bis*, 146, 147 *passim*, 148 *bis*, 149 *passim*, 150, 153, 158, 159 *bis*, 160, 161, 163 *passim*, 164, 166 *bis*, 167 *bis*, 173, 176 *passim*, 177 *bis*, 178, 183 *passim*, 184, 185 *passim*, 189, 191 *bis*, 192, 194, 196

bis, 197, 198 *bis*, 199, 202 *bis*, 203, 204, 205 *passim*, 206 *passim*, 207 *passim*, 208, 209 *passim*, 211 *bis*, 228, 229 *bis*, 230, 231 *bis*, 232, 233, 234, 235 *passim*, 236 *passim*, 237, 239, 240, 241 *bis*, 242 *passim*, 243 *passim*, 245 *passim*, 246, 248 *passim*, 249 *passim*, 250 *passim*, 251 *passim*, 252, 253 *bis*, 256, 257, 258 *passim*, 259, 263, 265, 276 *passim*, 277 *passim*, 278 *bis*, 283, 284, 286 *passim*, 287 *passim*, 289, 290 *bis*, 291 *passim*, 299, 303, 309, 310, 311; **r. del balance:** 71, 76, 77, 154; **r. de capital:** 71, 72, 73, 74, 75 *bis*, 76 *bis*, 77, 78, 101, 105, 108 *bis*, 115 *bis*, 173, 196, 210, 211, 283, 285, 311; **r. del crédito:** 72, 76, 77, 117, 196, 283, 286, 291; **r. tributarios:** 21, 69, 185, 189, 191, 194, 213, 241, 252, 256, 259.

regalías: 21, 23, 62, 76, 77, 102, 154, 167 *passim*, 175, 203 *bis*, 204, 205 *passim*, 206, 207 *passim*, 208 *passim*, 209 *passim*, 228, 230, 237 *bis*, 239 *bis*, 241, 248 *passim*, 249 *passim*, 250 *passim*, 251, 252 *bis*, 253 *bis*, 258 *bis*, 302, 303 *bis*, 309 *bis*, 310 *passim*, 311.

regla fiscal: 18 *bis*, 102, 111 *bis*, 112 *bis*, 170, 182, 200 *passim*, 201, 202 *bis*, 203 *passim*, 204 *passim*, 205, 210, 212 *passim*, 213, 215 *bis*, 217, 218 *bis*, 220 *bis*, 221 *bis*, 222 *passim*, 223 *passim*, 224 *passim*, 226 *passim*, 227 *passim*, 228 *passim*, 255, 257 *passim*, 258, 302 *bis*, 305 *passim*, 306 *bis*, 311.

rentas: 26, 28, 36, 37, 61 *passim*, 63 *bis*, 64, 67 *bis*, 68, 69 *passim*, 71, 73 *passim*, 75, 79, 101, 105, 108 *bis*, 109, 111, 113 *bis*, 115 *passim*, 154, 186 *passim*, 196 *passim*, 199 *bis*, 217, 238, 282 *bis*, 283 *bis*, 285 *bis*, 311; **r. estancadas:** 66 *bis*; **r. de dominio público:** 69, 70 *bis*.

resultados fiscales: 23 *bis*, 147, 181, 210, 222.

revaluación: 134, 135, 137 *bis*; **presiones ~istas:** 137, 138.

sistema presupuestal: 22, 98, 101, 103 *passim*, 104 *passim*, 106 *bis*, 120, 297, 312; **s. p. jerarquizado:** 53 *bis*, 151, 194 *bis*, 255.

situación fiscal: 146, 182.

sostenibilidad fiscal: 18, 97, 106, 140, 170, 197 *passim*, 198 *passim*, 199 *passim*, 200 *passim*, 212, 227, 257, 309.

subsidio a la demanda: 52, 84, 151, 183, 184, 255.

tasas: 35 n., 39 *passim*, 40, 46, 54, 62, 63, 69 *passim*, 70 *passim*, 76, 77, 79, 138 *bis*, 144 *bis*, 146, 194 *passim*, 301; **t. de interés:** 47, 48, 50, 126, 130, 131 *passim*, 132 *bis*, 133 *bis*, 134 *bis*, 135, 138 *bis*, 142 *bis*, 143, 144 *passim*, 146, 149, 150; **t. de cambio:** 54, 138, 213, 224, 258, 301; **t. de crecimiento:** 45, 135, 136, 137, 145, 201 y s., 202 *bis*, 213 *passim*, 214 *bis*, 245 *bis*; **sobretasa:** 74 *bis*, 75, 76, 77 *bis*, 78, 173 *bis*, 186, 241 *bis*.

transferencias: 21, 23, 43 *bis*, 56, 61 *bis*, 76, 77, 88, 89 *bis*, 92 *bis*, 100 *passim*, 109, 154 *bis*, 166 *passim*, 173, 174, 175 *bis*, 176 *passim*, 178 *passim*, 181, 183, 194, 229, 230, 237 *bis*, 238, 241, 242 *passim*, 243, 244, 245, 247 *passim*, 252, 258 *bis*.

vigencias futuras: 99, 116 *bis*, 117, 119 *passim*, 120 *bis*, 169 *passim*, 292 *bis*, 293 *passim*, 294 *passim*, 295 *passim*, 296 *passim*, 297 *bis*.

Publicaciones
ua
Universidad
de América

Finanzas Públicas en Colombia

Una visión desde la «política fiscal» y la «descentralización fiscal»

Todas las disciplinas concluyen en el estudio de las finanzas públicas. Y así lo hace el profesor Mauricio García Garzón en este interesante trabajo. Acá encontramos debidamente ordenados el marco general de las finanzas públicas con una explicación precisa de su anclaje histórico. Asimismo, quisiera mencionar la contextualización que él hace del llamado «Consenso de Washington» frente a la ciencia de las finanzas públicas, que es uno de los aportes, a mi modo de ver, más originales e interesantes de su investigación.

Igualmente nos ofrece el autor una mirada de conjunto de lo que denomina las «Reformas de la segunda década», que son todas aquellas normas, constitucionales unas y legales otras, que han consagrado en la normatividad colombiana conceptos como el de la «sostenibilidad fiscal», la «regla fiscal» y los fundamentos de la nueva visión de la descentralización administrativa y fiscal en nuestro país.

Es ocioso subrayar no sólo la importancia interdisciplinaria que nos brinda este libro, sino también su actualidad. La crisis que hoy se está viviendo en Colombia y en todo el mundo, derivada de la pandemia del coronavirus, tiene, ante todo, y tendrá en el futuro, implicaciones muy ricas y fértiles en varios temas relacionados con las finanzas públicas […]. Porque precisamente la pandemia ha puesto de relieve el déficit gigantesco en equidad del que adolece la nación en muchos aspectos. Y entre ellos está el ámbito fiscal.

Para estos análisis que se avecinan en Colombia, en los que habrá que repensar todos los pilares y fundamentos de la política fiscal, el libro del profesor Mauricio García Garzón será de mucha ayuda. Su enfoque multidisciplinario de las finanzas públicas se convertirá, sin duda, en un instrumento de obligada consulta en nuestras universidades y en los centros donde se analizan con seriedad los aspectos de las finanzas públicas del país.

JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR
[Extracto del prólogo]

ISBN: 978-958-53030-0-3

Fundación Universidad de América
Código SNIES 1715

Vigilada MinEducación