

Planteamientos sobre el cumplimiento del marco fiscal de mediano plazo: una aproximación conceptual en Boyacá

Approaches to compliance with the medium-term fiscal framework: a conceptual approach in Boyacá

Approaches to compliance with the medium-term fiscal framework: a conceptual approach in Boyacá

Fecha de recepción: 17 de mayo de 2017

Fecha de aprobación: 4 de noviembre de 2017

Hilda Victoria Monroy-Olmos¹ - Diana Marcela Bernal-Monroy²

Resumen

En este artículo se presenta el resultado de un análisis sobre la medición del cumplimiento del marco fiscal de mediano plazo (MFMP) en el departamento de Boyacá, y tiene como punto de partida, una revisión de la literatura sobre la historia y evolución del concepto descentralización preceptuada por algunos autores desde el siglo XVII hasta la época del neo- institucionalismo y la aproximación política, económica y político-administrativa.

Seguidamente, se hará una breve revisión del proceso de descentralización fiscal en Colombia teniendo como referencia el federalismo fiscal, entendido como grado en el cual las decisiones fiscales locales están descentralizadas; y, por último, los efectos de la reforma estructural concerniente a la descentralización fiscal e implicaciones a la responsabilidad y transparencia fiscal en las entidades territoriales. Finalmente se presenta la metodología a aplicar, por medio de la cual se hace un estudio de tipo

analítico descriptivo para llegar a un estudio explicativo, con el fin de conocer cómo ha evolucionado esta forma de organización y su incidencia en el departamento de Boyacá, focalizando el estudio en el cumplimiento del MFMP como herramienta principal de la planeación de las finanzas públicas.

Palabras clave:

Descentralización, administración pública, sostenibilidad fiscal y marco fiscal de mediano plazo.

Abstract

This article presents the result of an analysis on the measurement of compliance with the medium-term fiscal framework (MFMP) in the department of Boyacá, and has as its starting point, a review of the literature on the history and evolution of the concept of decentralization established by some authors from the seventeenth century until the epoch of neo - institutionalism and the approach both political, economic and

1 Magister en Economía - UPTC. Administradora Pública. Especialista en Derecho Público y Administrativo - Universidad Nacional. Especialista en Finanzas -UPTC. Correo electrónico: monroy_tunja@yahoo.com. Tunja. Boyacá. Colombia.

2 Magister en Patrimonio Cultural - UPTC. Abogada - Universidad Santo Tomás. Correo electrónico: diana.bernal@hotmail.com tunja. Boyacá. Colombia.

political - administrative approach. Next, a brief review of the fiscal decentralization process in Colombia will be made, with reference to fiscal federalism - understood as the degree to which local tax decisions are decentralized; and finally, the effects of the structural reforms implemented in Colombia concerning fiscal decentralization and implications for fiscal responsibility and transparency in territorial entities; Finally, the methodology to be applied is presented, by means of which a descriptive analytical study is made to arrive at an explanatory study, in order to know how this form of organization has evolved in Colombia and its incidence in the department of Boyacá, focusing the study on compliance with the MFMP as the main tool of public finance planning.

Keywords:

Decentralization, public administration, fiscal sustainability and medium-term fiscal framework.

Resumé

Dans cet article se présente le résultat d'une analyse sur la mesure du respect du cadre budgétaires à moyen terme (CBMT) dans le département de Boyacá, ayant comme point de départ une révision de la littérature sur l'histoire et évolution du concept décentralisation établi par certains auteurs du XVII siècle jusqu'au néo-institutionnalisme et l'approche tantôt politique, économique et politique-administrative. Ensuite, se présente une courte révision du processus de décentralisation fiscale en Colombie, en référence au fédéralisme fiscal, entendu comme le degré de décentralisation des décisions fiscales locales. Finalement, les effets des reformes structurelles implantées en

Colombie concernant la décentralisation fiscale et les implications pour la responsabilité fiscale et la transparence dans les entités territoriales.

Enfin, la méthodologie à suivre est présentée au travers laquelle une étude analytique descriptive est faite pour arriver à une étude explicative visant à connaître comment ce modèle d'organisation a évolué en Colombie et son incidence dans le département de Boyacá; centrant l'étude sur la conformité avec le CBMT en tant qu'outil principal de la planification des finances publiques.

Mots-clés:

décentralisation, administration publique, viabilité budgétaire, cadre budgétaire à moyen terme.

Introducción

El presente artículo permite justificar el estudio realizado en el trabajo de grado titulado "EL CUMPLIMIENTO LA LEY 819 DEL 2003 EN ALGUNOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, 2005 - 2012"; con el cual, se analizó el cumplimiento del marco fiscal de mediano plazo en el departamento de Boyacá, como principal mecanismo de planeación financiera de las finanzas públicas, tomando como variable lo planeado en el marco fiscal de mediano plazo con las ejecuciones presupuestales en periodo comprendido entre el 2005-2012.

Para la determinación de la eficacia del MFMP, como herramienta esencial para guiar la política fiscal y encaminar las finanzas públicas locales dentro de los límites de las Leyes de disciplina fiscal, se hizo un análisis de la información presentada

en los Marcos Fiscales de Mediano Plazo reportados a la Contraloría General de la Nación con las ejecuciones presupuestales disponibles en la página del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el periodo comprendido entre el 2005 al 2012, para lo cual, se realizó un análisis descriptivo tendencial de lo que fue la dinámica de cada cuenta del ingreso y gasto, tanto ejecutado como proyectado; luego, entra el análisis de correlación, donde se elaboró un modelo simple de relación ejecución/MFMP, en esto se manejó en porcentaje de los montos ejecutados con los proyectados, para poder definir cuantitativamente dicha relación.

La falta de estudios e información, relacionada con el cumplimiento del marco fiscal de mediano plazo (MFMP) con respecto a su eficacia, es lo que motiva la realización de éste trabajo que permita comprender la importancia del marco fiscal de mediano plazo (MFMP) (Ley 819 de 2003) como mecanismo esencial para guiar la política fiscal y encaminar las finanzas públicas locales dentro de los límites de las leyes de disciplina fiscal. Por otro lado, garantiza la transparencia en el manejo de los recursos del municipio, la sostenibilidad de la deuda pública, el crecimiento económico y mantiene la coherencia macroeconómica por parte de las herramientas de planeación y brinda al equipo de gobierno de la entidad territorial, un programa general detallado acerca de la situación de las finanzas, mediante un análisis detallado de la estructura de gasto e ingresos para atender los pasivos y las contingencias que enfrenta el municipio en el mediano plazo y la sostenibilidad de la deuda pública. (Cardenas Salinas & Monroy Olmos, 2016)

Metodología

Se utilizó un estudio de tipo descriptivo para llegar a un resultado explicativo, con el fin de conocer la evolución de la descentralización en Colombia y su incidencia en el departamento de Boyacá, encausando el estudio en el cumplimiento del marco fiscal de mediano plazo (MFMP), después de la creación e implantación en las entidades territoriales. Para la determinación de la eficacia del MFMP, se hizo un análisis de la información presentada en los Marcos Fiscales de Mediano Plazo reportados a la Contraloría General de la Nación con las ejecuciones presupuestales disponibles en la página del DNP en el periodo 2005 al 2012, se realizó un análisis descriptivo tendencial de lo que fue la dinámica de cada cuenta del ingreso y gasto, tanto ejecutado como proyectado, luego entra el análisis de correlación, donde se elaboró un modelo simple de relación ejecución/MFMP, en esto se manejó en porcentaje de los montos ejecutados con los proyectados, para poder definir cuantitativamente dicha relación.

Revisión de la literatura sobre descentralización pública en el marco de las reformas

La descentralización pública, constituye una forma de organización del Estado, en la cual, se pasa de un sistema en el que prevalece la toma de decisiones a nivel central, a uno en el que se otorga mayor autonomía a las regiones y localidades. De acuerdo con las entidades multilaterales y los miembros del gobierno nacional, surge como estrategia clave para el desarrollo regional, pues se supone que la devolución de competencias y la entrega de recursos a los departamentos y municipios, permite atender de forma eficaz

las necesidades de la población. Para que este proceso sea aplicado, los países organizados en forma de estado federal o constitucionalmente unitarios, se requiere que el país sea dividido territorialmente en entidades inferiores o menores y cada una de ellas este conformado por gobiernos regionales o locales y directamente relacionados con el nivel central. Por tanto, se entenderá que un país está descentralizando cuando sus administraciones locales o territoriales gozan de competencias significativas y que además necesitan de disponibilidad fiscal oportuna ya que es un aspecto fundamental para que la unidad territorial sea eficiente, como ente gestor del sector público en la asignación y distribución de competencias y recursos del Estado. La descentralización pública se da cuando existe por los menos dos niveles distintos de competencia política de modo que esta competencia se traslade del nivel superior a uno inferior o subnacional. (Tocqueville, 1960)

El aporte sobre el tema de descentralización, desde el punto vista del enfoque de la aproximación ortodoxa del federalismo fiscal ya que son de suma importancia para entender la procedencia de la descentralización como modelo de organización de los Estados.

Aproximación ortodoxa del federalismo fiscal:

Antes de entrar a estudiar las teorías ortodoxas del federalismo fiscal, hay que entender el estudio de las finanzas públicas desde la concepción clásica de Adam Smith y David Ricardo quienes sientan las bases teóricas del liberalismo, basados en la oferta y la demanda y la autorregulación por medio de la mano invisible del mercado. Jaime Ramírez afirma “Estado para

llevar a cabo la regulación, debe dedicarse al suministro de bienes colectivos que son aquellos que le pertenecen a la comunidad” (Ramírez Plazas, 2003). Igualmente en la visión de la economía clásica no se debe requerir del endeudamiento público ya que se concibe que el Estado siempre va a estar en superávit, y que por otra parte, debe propender siempre por la libertad del comercio exterior, la propiedad como provecho individual, según concepto de Octaviano Herrera, la economía siempre se mueve bajo el principio de la hacienda pública neutral (Herrera Mesa, 2006)

El pensamiento económico ortodoxo parte del supuesto de que el mercado conduce a un funcionamiento óptimo del sistema económico. En ese sentido, el Estado se le asigna un papel complementario y subsidiario, en que solo podrá intervenir en la economía cuando el mercado no funcione de manera eficiente y cuando le corresponda actuar lo deberá hacer de forma como lo habría hecho de manera eficiente el mercado (Herrera Mesa, 2006).

El concepto de Estado de bienestar donde su mayor exponente John Maynard Keynes (1946), con su obra: Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, publicada en 1936, sostiene que el Estado, como representante de la sociedad, debe buscar el bienestar, garantizando su normal funcionamiento. Para Octaviano Herrera, el Estado de Bienestar basa sus postulados en la propiedad. De esta manera, se convierte en un Estado promotor que debe garantizar el pleno empleo que sólo se logra mediante el aumento del gasto público. Otros aportes de esta concepción: se debe garantizar el bienestar colectivo, un mercado controlado, un comercio exterior con barreras arancelarias, un predominio



de los impuestos directos y que los bienes se suministren vía presupuesto.

Por su parte, la concepción neoliberal y la teoría neoclásica con sus exponentes principales: Milton Friedman, quien pertenece a la escuela de Chicago (Ramirez, 2003), Friedrich Augusto Von Hayek perteneciente a la escuela austriaca, afirma que el Estado solo interviene en la economía en el caso de que el mercado presente una falla. El neoliberalismo sugiere disminución de impuestos directos y generación de más indirectos, así como la reducción del Estado en tamaño y presupuesto; también, unas finanzas públicas con carácter dinámico, permitiendo al Estado apertura y empresas basadas en la eficiencia. Cuando el Estado acepta el mercado como instrumento para asignar los bienes y servicios de la economía, él debe dejar de intervenir en la economía (Ramirez Plazas, 2003). Lo anterior significa, que el Estado deja de ser un empresario por lo cual debe retirarse de algunas áreas económicas para entregárselas al sector privado.

La concepción marxista, enfoca a la sociedad en dos fases de desarrollo histórico: el socialismo y el comunismo. En la fase socialista el Estado debe ser apropiado por los trabajadores, ellos representan la vanguardia debido a que adquieren una conciencia de clase y son los únicos que tienen una capacidad de organizarse para tal fin. Por otra parte, en el marxismo, el Estado socialista debe ser el supremo director de la economía, se debe eliminar la propiedad territorial y de la renta sobre la tierra. Espacio para la propiedad privada sobre los medios de producción, ni modelo burocrático como los que se conocen en la actualidad, aunque no significa que no

exista una administración. (Marx & Engels, 2003)

Y, por último, el neo estructuralismo afirma, que subdesarrollo y problemas económicos se deben a falencias marcadas a lo largo de la historia, como la cultura y estructura del país. El mercado se debería complementar en medida significativa con una acción estatal activa y dinámica, de manera que el Estado, aparte de sus funciones clásicas incluyera dentro de los límites de la capacidad administrativa: promocionar mercados de capital de largo plazo y el mercado de divisas a futuro, fortalecer el mercado tecnológico, superar la concentración de la propiedad, como la segmentación del mercado de capital y del trabajo, eliminar las fallas del mercado (Ramirez Plazas, 2003)

Desde la aproximación política hasta las aproximaciones ortodoxas del federalismo fiscal, permite entender el origen del tema de la descentralización como modelo de organización del Estado, partiendo del concepto de Tocqueville donde manifiesta que la descentralización es la mejor forma de organización del Estado para que ejercicio de la democracia, y entender de donde se origina la idea que para acoger este modelo de organización. Se debe tener en cuenta la existencia de dos niveles de gobierno, de tal forma, que una se encargue de ejecutar las decisiones (comuna) y el otro de la labor legislativa; así mismo, la importancia de este modelo en el desarrollo económico y como llega a América latina y por consiguiente a Colombia (Tocqueville, 1960) Con lo anterior, se logra entender el modelo descentralización implantada en Colombia y la forma cómo se ha adoptado, desarrollado y evolucionado. Según el concepto de Cesar Giraldo en su



libro “Finanzas en América Latina: la economía política” en las tres últimas décadas al hacer alusión de descentralización se habla de política y fiscal, lo que se considera de un tipo específico de descentralización (Giraldo, 2009)

Aspectos teóricos sobre el federalismo y descentralización fiscal en Colombia

Con relación al federalismo fiscal, existen grandes aportes asumidos por la academia de los Estados Unidos según las contribuciones de Charles Tiebout, James Buchanan, Richard Musgrave, Wallace Oates y Joseph Stiglitz.

En términos económico, el federalismo fiscal se refiere al grado en el cual las decisiones fiscales locales están descentralizadas. En la literatura académica, en relación con el tema de asignación de impuestos y gastos del sector público en los diferentes niveles del gobierno se conoce como federalismo fiscal, la cual tiene por objeto el estudio de las funciones económicas que deben desarrollar los distintos niveles de gobierno y los instrumentos fiscales apropiados para desarrollar dichas tareas, con el objetivo de lograr una provisión y financiación eficiente de bienes públicos (Tiebout, 1956). El Federalismo Fiscal no está necesariamente vinculado a una determinada forma de Estado y supone diferentes niveles de gobierno, donde lo local no alude sólo al municipio, sino a cualquier división territorial diferente al centro. Entre esos distintos niveles de gobierno se distribuyen las competencias fiscales. Según Oates (1972,1999), se debe tener en cuenta dos factores importantes, el tipo de impuesto y el bien y servicio público que se provee, involucrando la teoría y el punto de vista de la eficiencia y economía, sin dejar de considerar las externalidades

inter gubernamentales fiscales que estos generan (Oates, 1972)

En cuanto a la definición de las funciones fiscales de los diferentes niveles del gobierno

Según Musgrave (1989), el papel desempeñado por los niveles de decisión, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, el estado decide las funciones que cumplirá cada nivel del gobierno, por lo tanto, el nivel central cumplirá unas funciones y el nivel local otras (Musgrave, 1989). Así, el gobierno central debe encargarse de las funciones de redistribución de la renta, estabilización de la economía y de la asignación de aquellos bienes públicos que benefician a toda la nación y los gobiernos del nivel local deben realizar la asignación de los bienes públicos que benefician a sus pobladores, según el concepto de Stiglitz (1997), la razón fundamental por la cual se asigna esta función a nivel local, es porque se supone que estos gobiernos, al estar más cerca con los ciudadanos, pueden conocer mejor sus preferencias, por tanto, tomarán decisiones más eficientes que las que podría adoptar el gobierno a nivel central, puesto que éste tendría la tendencia a uniformar los servicios públicos prestados en todas las jurisdicciones, ocasionando una pérdida del bienestar social (Stiglitz, 1997).

En cuanto a la revelación de preferencias por parte de los residentes de los distintos niveles del gobierno.

Tiebout (1956) planteó que este problema se reduce teniendo en cuenta que algunos servicios públicos son provistos de manera descentralizada: en este caso los consumidores de éstos pueden optar por “votar con los pies”, es decir, trasladarse

a la comunidad que mejor responda a sus preferencias, claro está, que la decisión de cambiar de residencia, el común de la gente depende no solamente de sus preferencias sino tener la posibilidad de conseguir un mejor empleo (Tiebout, 1956).

En cuanto al tamaño óptimo de cada nivel del gobierno

Para Buchanan (1965), el tamaño óptimo de cada nivel de gobierno se obtiene cuando el costo marginal de congestión es igual a la utilidad marginal por asociarse para compartir el costo de bien público, toda vez que la división política de las entidades territoriales será la más eficiente en la provisión de bienes públicos (Buchanan, 1965)

En cuanto a los instrumentos fiscales de los gobiernos locales.

Con el fin de cumplir con las funciones asignadas a los entes territoriales cuentan con tres herramientas fiscales a saber: los recursos propios, las transferencias otorgadas por el gobierno central y el endeudamiento público.

Según Oates (1999), la competencia tributaria entre gobiernos locales no sólo tiene efectos negativos, sino también positivos; tal vez, el más importante es que permite que los tributos subnacionales sean óptimos en razón a que se eliminan los incentivos de expansión tributaria de los gobiernos locales (Oates, 1972)

En cuanto a las transferencias por parte del gobierno nacional a los entes locales, Oates (1999) manifiesta que, la manera más apropiada para manejar una externalidad positiva es a través de una transferencia condicionada del nivel central hacia el local, puesto que permite que el último

internalice en sus decisiones sobre gasto público los beneficios que se esparcen a otras jurisdicciones con la prestación de servicios públicos a los residentes de su propia localidad (Oates, 1972). Por su parte, Buchanan (1965) opina que las transferencias desde el nivel central hacia el local permiten que no se generen presiones tributarias provenientes de los gobiernos locales hacia las personas con mayores ingresos, lo cual permite que quien tenga igual ingreso reciba un trato igual a lo largo de toda la Nación (Buchanan, 1965).

Proceso de descentralización fiscal en Colombia y su evolución.

En Colombia, el proceso de descentralización se inicia a principio de los años 1980, con el propósito general de aumentar la legitimidad del Estado mediante la modernización de las estructuras políticas, administrativas y fiscales; la descentralización fiscal es entendida como la composición del financiamiento de las competencias transferidas a las Entidades Territoriales, especialmente en lo que tiene que ver con el manejo del sistema de transferencias intergubernamentales (Gaitan Pavia & Moreno Ospina, 1992)

Descentralización fiscal en Colombia

Los procesos de descentralización fiscal en Latinoamérica, comparten características similares; sin embargo, cada país de la región tiene sus propias particularidades. En el caso colombiano, en la década de los años ochenta se pueden identificar, por lo menos, tres causas que dieron lugar a una serie de reformas estructurales del aparato estatal: primera, la crisis institucional del Estado originada en un déficit de legitimidad Velásquez (2004), segunda, la crisis económica de principios de la década



del ochenta, Junguito y Rincón (2007); tercera, las ineficiencias del sistema fiscal colombiano de Musgraver (1992) (Junquito & Rincon, 1981).

Al analizar el sistema fiscal en Colombia, se observa que se acerca al modelo centralizado, ya que los gobiernos subnacionales no cuentan con autonomía para establecer impuesto, además, la cesión de impuestos a estado sujeta a que los recursos deben destinarse a rubros de gastos determinados por la Ley y tienen destinación específica por el nivel central. Si bien, este proceso se inició con la consolidación del estado-nación, consagrado en la Constitución de 1886, su fortalecimiento ocurrió sólo hasta después de la segunda guerra mundial (Ocampo, 1984) Durante este período el gobierno central canalizó a su favor los ingresos fiscales más importantes y asumió la mayoría de los gastos.

Antes de la Constitución de 1991

En Colombia, el proceso de descentralización inicia su tránsito con el Acto Legislativo 01 de 1968, y puesto en marcha mediante la Ley 46 de 1971, la cual consistía en una transferencia en función de los ingresos ordinarios del Estado a las entidades territoriales departamentales para financiar gastos de funcionamiento de educación primaria y salud (situado fiscal), donde el porcentaje asignado fue del 13% y llegó a alcanzar el 25% de los ingresos ordinarios y para la ejecución se distribuyó así: educación 74% y salud 26%. Con la Ley 33 de 1968 se realiza la cesión de la participación del nuevo impuesto IVA a las entidades subnacionales. Con las reformas constitucionales de 1968, quedan sentadas las bases de la descentralización fiscal en Colombia. Posteriormente, en la

década de los 80 se sigue avanzando en las reformas fiscales conducentes a la especialización de la descentralización fiscal y se expide la ley 14 de 1983, que otorga a las entidades territoriales departamentales y municipales mayor potestad legal para gravar la propiedad de bienes e inmuebles, la explotación industrial y comercial, el uso de vehículos automotores, de igual forma el consumo de gasolina, licor y cigarrillos, con el objeto de que las entidades subnacionales generaran recursos propios (Gaviria, 2003)

A mediados de los 80, con la expedición de la Ley 12 de 1986, se reglamenta y se incrementa la participación del impuesto agregado IVA a las entidades territoriales conservando su destinación específica y ahí mismo se da paso a la elección popular de alcaldes; para dicha asignación los criterios que se tenían en cuenta para esta distribución, por una parte, está la población y por la otra el esfuerzo fiscal que cada entidad territorial para generar ingresos de recaudos propios.

Después de la Constitución de 1991

Con la constitución de 1991, se constitucionaliza el proceso de descentralización y otorga la elección popular de gobernadores de departamentos y se convierte las Intendencias y Comisarias en nuevos departamentos. En cuanto a la descentralización fiscal, los artículos 356 y 357 de la Constitución Política le dio un mesurado impulso relacionado con el tema de las transferencias de recursos nacionales hacia las entidades descentralizadas territorialmente y toma la característica de política estatal, lo que significó un acelerado proceso de descentralización fiscal, así mismo, crea para los municipios

la participación de los ingresos corrientes de la nación, que estarían sujetos al comportamiento de los ingresos corrientes de la nación y que el porcentaje de participación de acuerdo a la proyección de estos ingresos crecieran 32% en 1992 al 46.5% en 2001, de otra parte, las entidades territoriales quedaron facultadas para recaudar impuestos, que previamente fueran determinados tanto en la base gravable como en las tarifas, por leyes nacionales, así mismo, queda limitada la competencia tributaria entre jurisdicciones con relación a la fijación de tarifas con el objeto de evitar que la ausencia de criterios de armonización de políticas claras entre gobiernos regionales y locales, y entre éstos y la Nación, que puedan conducir a sesgos contra la competitividad exterior del país. En los departamentos se ajusta el situado fiscal, la carta política determina que de los recursos se debe destinar a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media y para la salud en los niveles que establece la ley, de igual forma situado fiscal aumentara anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permite atender suficientemente los servicios para los cuales está destinado (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009).

La descentralización fiscal como forma de organización del país acoge un modelo híbrido, donde se combina el federalismo fiscal con y de agente principal, donde el federalismo fiscal es entendido como el darle a las entidades amplias facultades en materia tributarias como orientación del gasto, mientras que el modelo agente principal, la autonomía de las regiones en asuntos tributarios es mínimo y la principal fuente de financiación en materia de gastos son las transferencias que realiza el

gobierno central de sus ingresos corrientes, las cuales tienen gran parte de ellos la connotación de destinación específica.

A finales de la década de los 90, el proceso de descentralización tiende al déficit fiscal territorial, toda vez, que el modelo adoptado propició un crecimiento insostenible del gasto territorial, amenazando la estabilidad macroeconómica del país, unido a ello, los gobiernos subnacionales no emplearon su autonomía política y administrativa para diseñar y ejecutar planes de desarrollo ajustados a su realidad fiscal. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009)

La descentralización fiscal sigue evolucionando y adoptando normas que coadyuvan al mejoramiento y estabilidad de las finanzas intergubernamentales y, para ello, expide la ley 60 de 1993, mediante la cual se concreta el mandato constitucional de aumentar las transferencias de ingresos corrientes nacionales a las entidades territoriales (departamentos y Municipios) y estimula el endeudamiento de ellas y se dictan criterios para la distribución de los recursos entre los Municipios como: población, pobreza y la eficiencia administrativa. Posteriormente, con el fin de fortalecer el recaudo de los ingresos propios de las entidades subnacionales, se expide la ley 488 de 1998, y se regula, la estructura del impuesto al consumo del cigarrillo con ley 1111 del 2006, las normas relacionadas con la restructuración de pasivos corrientes y la provisión e identificación del pasivo pensional entre otras (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009)

En desarrollo del artículo 364 C.P., donde ordena, que la deuda pública se regirá por la capacidad de pago del Estado en



sus tres niveles de gobierno. Sólo a finales de 1997 se expide la ley 358 y se pone en funcionamiento en 1999, la cual enfatizaba en el control del endeudamiento y las condiciones para acceder a créditos internos como externos y estableció los límites de las entidades territoriales (Congreso de la República de Colombia, 1992)

A su turno, el acto legislativo 01 del 2001 y 04 del 2007, como resultado de la reforma constitucional, los artículos 356 y 357 C.P., la cual se materializa con la ley 715 del 2001 y posteriormente la ley 1176 de 2007, donde se asegura un crecimiento real de las transferencias intergubernamentales y se precisaron competencias entre niveles del gobierno y crea el Sistema General de Participación para los departamentos, Municipios y distritos, que agrupo el situado fiscal y la participación municipal de los ingresos corrientes de la Nación (ICN). (Cardenas Salinas & Monroy Olmos, 2016).

Leyes de responsabilidad fiscal o reglas macroeconómicas.

En la primera década del siglo XXI, se identifica una serie de reformas estructurales orientadas a disciplinar el gasto, evitar su desbordamiento y prevenir el excesivo déficit y deuda en los distintos niveles del gobierno, se limita el gasto público territorial y fortalecimiento de los ingresos nacionales y locales como estrategia fiscal para lograr la estabilidad y la disciplina de las finanzas públicas y la deuda en el mediano plazo buscando eficiencia y efectividad de las mismas, constituyéndose como elementos claves para promover el desarrollo y proporcionar el diseño y aplicación de herramientas de planeación y ejecución, apropiados para cada nivel de

la administración del estado (Congreso de la República de Colombia, 2003).

Principios de la nueva institucionalidad fiscal

En principio, se expidieron las Leyes 358 de 1997, que establece límites al endeudamiento territorial, la Ley 617 de 2000 que determina un límite máximo al gasto de funcionamiento, como proporción de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, que varía según, la categoría de la entidad territorial, definida esta última en función del volumen total de tales ingresos y de la población (Congreso de la República de Colombia, 2000); la Ley 550 de 1999, que facilitó el saneamiento y la reestructuración de deudas y la Ley 549 que permitió hacer sostenible la deuda pensional en los departamentos y municipios.

De acuerdo a los estudios adelantados por exponentes de la economía, la acusación relacionada en el sentido que es el manejo presupuestal es el que induce a la indisciplina fiscal y con ello el desorden macroeconómico, habría que decir que no del todo es cierto, ya que, la lógica del capital financiero especulativo es la que produce la crisis por las burbujas especulativas que genera, de donde tiene el origen las leyes de disciplina a partir de la crisis en el manejo financiero y presupuestal de los recursos públicos tanto en a nivel central como en las entidades subnacionales.

Como complemento al grupo de medidas tomadas por el gobierno en búsqueda de preservar la sostenibilidad fiscal, se adoptan normas de responsabilidad y transparencia fiscal, tendientes a vincular la expansión de los gastos de funcionamiento a la generación de ingresos de recaudo propio y se dictaron lineamientos en los



procesos presupuestales para fijar metas de balance primario que conduzca a una expansión sostenible de la inversión pública, mediante las leyes 617 del 2000 y 819 del 2003. A continuación, se describen los principales contenidos de las normas mencionadas.

Se estableció una clasificación presupuestal de departamentos y municipios, tomando como criterio fundamental la generación de ingresos propios no afectados a gastos específicos (ingresos corrientes de libre destinación), impuso límites máximos a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, de acuerdo con las categorías presupuestales, con el propósito de asegurar que los ingresos corrientes de libre destinación sean suficientes para financiar el gasto de funcionamiento y para generar excedentes que se puedan orientar en una primera etapa hacia el saneamiento de obligaciones vencidas y, posteriormente, hacia un mayor apalancamiento de inversiones.

La Ley 819 de 2003, conocida como “Ley de responsabilidad fiscal”, contiene un conjunto de reglas, procesos y procedimientos que someten la administración de las Finanzas Públicas nacionales como territoriales, a una permanente rendición de cuentas sobre el monto y la utilización de los recursos públicos a través del tiempo, con el propósito de asegurar la sostenibilidad fiscal.

La Corte Constitucional consideró los fundamentos de las leyes de responsabilidad fiscal ajustados a la C. P. y a través de varias sentencias, entre las cuales se destacan, la C-540 y C-579 de 2001, reconoció los límites de la autonomía fiscal territorial frente a las obligaciones del Estado en materia

de estabilidad macroeconómica. Por otra parte, la ley de responsabilidad fiscal (ley 819 del 2003), estableció unos objetivos específicos para la entidades territoriales: i) garantizar la transparencia en el manejo de los recursos públicos y la sostenibilidad de la deuda, haciéndolos evidentes a través de la elaboración y presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo; ii) hacer que las entidades territoriales reflejen en la elaboración del presupuesto de cada vigencia fiscal metas de balance primario que les permita asegurar la sostenibilidad de su deuda pública; iii) hacer más eficiente la programación y ejecución presupuestal, al avanzar a presupuestos de caja y limitar la autorización de vigencias futuras; iv) reforzar los controles a nivel de endeudamiento fijados en la ley 358 de 1997 y 617 del 2000; v) reglamentar la colocación de excedentes de liquidez; vi) cerrar espacios a los rescates financieros de la Nación.

La Ley 819 de 2003 consta de cuatro capítulos: el capítulo I “Normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica” (Arts. 1 al 7) en él se sugiere la implementación de un marco fiscal de mediano plazo que señale metas de superávit y programas para mayor control de presupuesto; el capítulo II sobre “normas orgánicas presupuestales de disciplina fiscal” (Arts. 8 al 13), determina la forma en que las entidades deben reportar su información financiera, las pautas para la autorización de presupuestos en el desarrollo de proyectos (vigencias futuras); el capítulo III de “normas sobre endeudamiento territorial”, explica las reglas con que los municipios deben manejar su capacidad de pago, sus créditos de tesorería, sus límites de endeudamiento y condiciones de crédito; y el último, que determina otras disposiciones (Arts. 22 al



28) habla sobre la capacitación y asistencia técnica de los entes territoriales para aplicar la ley, y sobre responsabilidades e incumplimientos. De esta forma, la ley 819 establece una serie de patrones fiscales con los cuales se propone darle un mejor manejo a las ejecuciones presupuestales de los municipios (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009)

Mediante la Ley 819 de 2003, de responsabilidad y transparencia fiscal crea el Marco Fiscal de Mediano Plazo, convirtiéndolo en una importante herramienta para la planeación y la sostenibilidad fiscal de corto y mediano plazo. En este documento, el Gobierno Nacional presenta el plan financiero, las metas de superávit primario, el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad, un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior. Así mismo, en caso de cumplir las metas, el marco fiscal de mediano plazo (MFMP), debe incluir una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas, así como los ajustes que garanticen la sostenibilidad de la deuda pública (Ley 819 de 2003).

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), es entendido como una herramienta de planificación financiera por medio de la cual se hará públicas las metas de balance primario requeridas para garantizar la sostenibilidad fiscal, deberá ser presentado al mismo tiempo que se haga con el proyecto de presupuesto para discusión y aprobación del Concejo o Asamblea a título informativo, para el caso de análisis. La norma establece que para los municipios de categorías, de tercera a sexta, están obligados a presentar el MFMP a partir del año 2005, ya que es requisito indispensable

para presentar el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal del año 2006, éste instrumento, se elabora con perspectiva de diez años para la toma de decisiones fiscales y es la base para orientar la elaboración de los presupuestos anuales (Ley 819 de 2003).

El MFMP es la línea de base del análisis de la estructura financiera de la administración municipal, el cual, conforme a la ley, debe ser revisado anualmente en la ejecución de sus metas, para determinar los ajustes y medidas necesarias para corregir los posibles incumplimientos, y en sus proyecciones futuras, realizando las previsiones de cualquier situación endógena o exógena que pueda afectar directamente a situación y desempeño financiero de la administración municipal (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2008)

Resultados

En relación al análisis descriptivo tendencial, de lo que fue la dinámica de cada cuenta del ingreso y gasto, tanto ejecutado como proyectado, y el análisis de correlación, donde se realizó un modelo simple de relación ejecución/mfmp, radicó en observar la tendencia que tuvo el nivel de ingresos; entendiéndose como el ingreso total, corriente y de capital, y así mismo, los gastos totales, corrientes y de capital y el nivel de financiamiento de los entes territoriales de Tunja, Sogamoso, Duitama, Chiquinquirá, Ramiriquí, Miraflores, Garagoa y Guateque, durante el periodo 2005-2012, se concluye los resultados de lo programado, el MFMP con lo ejecutado. Los resultados son favorables al departamento de Boyacá, siempre que los municipios muestran una tendencia de mejoramiento y mantienen los límites establecidos en



la ley 617 de 2000 para cada una de las cuentas, es así que, las ponderaciones de las ejecuciones superan más del 190% de lo programado en MFMP, constituyéndose en fortaleza para el departamento. A lo largo del estudio se observó el mejoramiento año a año, el esfuerzo de los municipios por mantener la estabilidad macroeconómica ciñéndose a las cifras presupuestales establecidas en la proyección del marco fiscal de mediano plazo. A continuación, se presenta el análisis descriptivo tendencias de la dinámica entre la programación en el MFMP con respecto ejecutado- periodo 2005 -2012.

En la ciudad de Tunja el gasto total programado en el marco fiscal de mediano plazo (MFMP) resultó ser mayor a los niveles presentados de acuerdo a lo ejecutado, mientras que, en los ingresos corrientes se vio que la ejecución fue levemente mayor a las del MFMP; por su parte, el ingreso de capital tanto en las ejecuciones como en

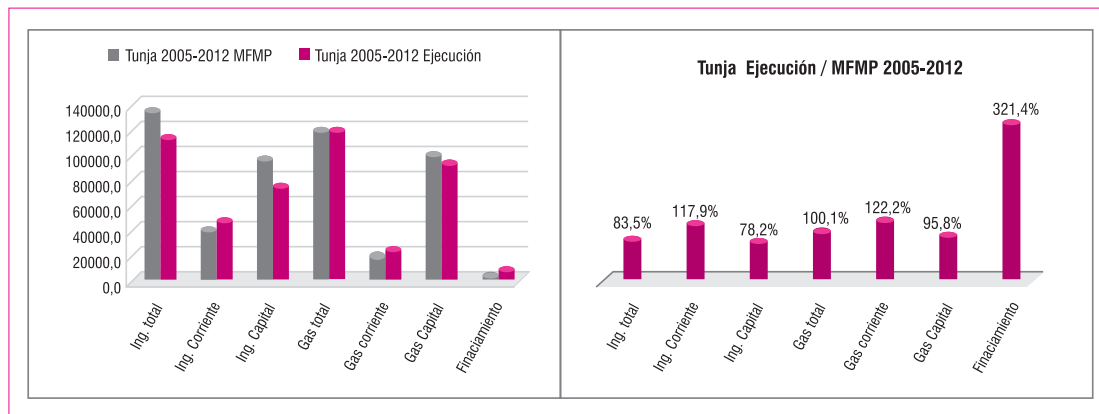
el MFMP mostraron una tendencia positiva, aunque importantemente mayor en el MFMP.

Para la ciudad, la relación de ejecuciones y MFMP mostró que durante el periodo 2005-2012, en la cuenta de ingresos totales las ejecuciones alcanzaron en promedio a ser el 83,5% de lo proyectado en el marco fiscal. Para los ingresos corrientes la situación se tornó favorable, debido a que los presupuestos ejecutados fueron en un 17,9% mayor a lo previsto en el MFMP y para los ingresos de capital alcanzaron a ser el 78,2% de lo proyectado.

Para el rubro de gastos totales en lo ejecutado como en el MFMP la tendencia fue positiva, y en igual magnitud, los gastos corrientes mostraron durante el periodo de estudio un leve movimiento mayor en lo dispuesto por lo ejecutado, y el gasto de capital señaló una disparidad mayor en lo proyectado que en lo ejecutado.



Figura 1. Tunja- dinámica ingreso-gasto MFMP - Ejecuciones y Relación ejecuciones/ MFMP periodo 2005-2012



Fuente: **Autoría**

Así pues, se pudo establecer que, durante el periodo de estudio los gastos totales ejecutados fueron del 0,1% mayores a los previstos en el MFMP; así mismo, el gasto corriente ejecutado fue en promedio mayor que los proyectado, con un flujo del 22,2% por encima de las cifras estimadas en el MFMP, mientras el gasto de capital alcanzo el 95,8% de ejecución.

En relación al financiamiento del ente territorial, la dinámica ejecutada fue mayor que la presentada en el MFMP, el financiamiento de la ciudad mostró que los niveles de presupuesto ejecutados estuvieron muy por encima de lo estipulado por el MFMP, con cifras promedio de 321,4%.

Conclusiones

La Ley 819 de 2003, de responsabilidad fiscal, crea el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), como un mecanismo esencial para guiar la política fiscal y encaminar las finanzas locales dentro de los límites de las leyes de disciplina fiscal y construir un sendero factible a diez años que garantice el cumplimiento de las normas vigentes (Ley 357 de 1997 – endeudamiento, 217 del 2000- razonamiento del gasto, 819 del 2003 – responsabilidad fiscal). Con la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo, los municipios garantizan la transparencia en el manejo de los recursos del municipio, la sostenibilidad de la deuda pública, el crecimiento económico y mantiene la coherencia macroeconómica por parte de las otras herramientas de planeación. Por otro lado, le brinda al equipo de gobierno de la entidad territorial, un programa general detallado acerca de la situación de las finanzas, mediante un análisis detallado de la estructura de gasto e ingresos para atender los pasivos

y las contingencias que pueda enfrentar el municipio en el mediano plazo y la sostenibilidad de la deuda pública.

En relación al resultado del análisis de cada cuenta del ingreso y gasto, tanto ejecutado como proyectado, y el análisis de correlación, se realizó un modelo simple de relación ejecución/mfmp. Se estudia la tendencia que tuvo el nivel de ingresos y de financiamiento de los entes territoriales de Tunja, Sogamoso, Duitama, Chiquinquirá, Ramiriquí, Miraflores, Garagoa y Guateque durante el periodo 2005-2012. Se concluye que los resultados son favorables al departamento de Boyacá.

La ley 819 de 2003, garantiza la transparencia en el manejo de los recursos públicos y la sostenibilidad de la deuda, haciéndolos evidentes a través de la elaboración y presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo, mediante el cual se puede visualizar los efectos futuros sobre la gestión de recursos propios, las posibilidades de gasto y el nivel de endeudamiento; logrando con ello, la transparencia del debate de las finanzas públicas departamentales y municipales.

En la generación de los recursos, la principal fuente son las transferencias, seguida por los recursos tributarios. El sistema tributario no es eficiente ya que las localidades no tienen la capacidad de generar recursos propios y el sistema general de participaciones, en cuanto al diseño de las transferencias, presenta inconvenientes que atenta contra la descentralización fiscal. La inversión es liderada por el uso de los recursos, de igual forma, los gastos de funcionamiento, en particular, los servicios personales, convirtiéndose éstos últimos en la ineficiencia de las entidades

territoriales pequeñas. También es predefinida para diferentes sectores sociales al igual que las transferencias, pero sin el previo establecimiento de las necesidades de inversión y de la entidad territorial. Pese a que el gobierno aumentó el monto de las transferencias enriqueciendo más los sectores de salud y educación, las reformas siguen limitando el comportamiento de la ejecución presupuestal de los municipios. Aunque predomina el centralismo fiscal, la MFMP sí cumple con el objetivo como parte de los mecanismos de disciplina fiscal, ya que orienta la política fiscal y encamina la finanza local dentro de los límites de la norma.

Referencias

Buchanan, J. (1965). *An economic theory of clubs*. new: new series.

Cardenas Salinas, J. M., & Monroy Olmos, H. V. (2016). Planteamientos sobre la ley 819 de 2003 - responsabilidad y transparencia fiscal: Una aproximación conceptual en Boyacá.

Congreso de la república de Colombia. (2000). *Ley 617 del 2000 limite del gasto público*. Bogotá: diario oficial.

Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 819, Ley de responsabilidad y transparencia fiscal*. Bogotá: Diario oficial.

Conregos de la república de Colombia . (1992). *Control de endeudamiento*. Bogotá: Ministerio de hacienda y crédito público.

Gaitan Pavia, P., & Moreno Ospina, C. (1992). *Poder local realidad utopia de l descentralización en Colombia*. Bogotá: tercer mundo editores.

Gaviria, J. (2003). *Evaluación del proceso de descentralización en Colombia*. Bogotá: Estudios de economía.

Giraldo , c. (2009). *Finanzas públicas en America Latina*. Bogotá: Desde abajo.

Herrera Mesa, O. (2006). *Finanzas Publicas para el siglor XXI. Libreria juridica Sánchez LTDA*, 35.41.

Junquito, C., & Rincon, J. (1981). *Las ineficiencias del sistema fiscal colombiano*. Bogotá: Bird.

Ley 819 de 2003. (s.f.). *Mecanismos de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Marco fiscal de mediano plazo*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Diario oficial.

Marx, C., & Engels, F. (2003). *Manifiesto del partido comunista. Editorial juridica Sánchez*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2008). *Cartilla para la aplicación general de apoyo fiscal*. Bogotá: Gaceta.

Ministerio de Hacienda y Credito Público. (2009). *10 años de transformación Fiscal Territorial en Colombia*. Bogota: Borradores de economía.

Musgrave, R. M. (1989). *Hacienda Pública*. Mexico: Mcgraw-hill.

Oastes, w. (1972). *Federalismo fiscal*. Madrid: instituto de estudios en administración.

Ocampo, J. (1984). *Centralismo, descentralización y federalismo en la historia en crisis mundial, protección e industrialización*. Bogotá: Esayos de historia .

Ramirez Plazas , J. (2003). *edicciones profesionales*, 8,9.

Ramírez Plazas, J. (2003). Las finanzas Públicas en Colombia . Ed. Librería Ediciones profesionales LTDA, 7.

Stiglitz, J. (1997). *Economía del sector público*. Barcelona: segunda edición .

Tiebout, C. (1956). Madrid: journal of political.

Tiebout, C. (1956). *A pure theory of local expenditures*. E.U: journal of political .

Tocqueville, A. (1960). *De la démocratie en Amérique* . Madrid: Gallimard.