

El marco de sostenibilidad fiscal en el Estado colombiano 2000-2021

Fiscal Sustainability Framework for the Colombian State 2000-2021

[Artículos]

Jorge Enrique Martínez Carvajal^{1*}
Alejandro Rivera Camero²

Recibido: 14 de abril de 2022
Revisado: 30 de mayo de 2022
Aprobado: 13 de junio de 2022

Citar como:

Martínez, J. y Rivera, A. (2023). El marco de sostenibilidad fiscal en el Estado colombiano. *Revista CIFE*, 25(42), 113-128.
<https://doi.org/10.15332/22484914.8739>



Resumen

Este artículo analiza la incorporación del concepto de sostenibilidad fiscal en la normatividad colombiana y que ha estado enmarcado en las tendencias globales de reformas de tercera generación, en los que se ha visto relegado el rol que desempeña el Congreso de la República en la definición de las prioridades y metas fiscales, quedando supeditadas a esquemas de evaluación global, generando incentivos para el cumplimiento ante los acreedores, sin involucrar procesos de estabilidad social o concentración de la riqueza. Estas reformas han implicado modificaciones constitucionales y tres fases normativas: la primera, con la incorporación de mecanismos de transparencia y difusión, la segunda, con la implementación de la regla fiscal y, la tercera, con la adaptación pospandémica que flexibiliza la regla pero genera mayor control tecnocrático, lo que implica que las restricciones autoimpuestas han sido dinámicas, pero se han desvinculado a los propósitos del Estado social de derecho y la refrendación del contrato social, por la constante restricción fiscal a las acciones gubernamentales materializadas en las políticas públicas.

^{1*} Economista, magíster en Política Social, magíster en Hacienda Pública y estudiante del Doctorado de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); correo electrónico: jemartinezjemartinezfl@flacso.edu.ec; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7285-6786>

² Abogado, especialista en Gobierno y Gestión para el Desarrollo, magíster en Ciencia Política para la Paz y la Integración y estudiante del Doctorado en Derecho Público de la Universidad Católica de Colombia; correo electrónico: alejandrорiveracamero@gmail.com

Palabras clave: Estado colombiano, regla fiscal, transformación normativa, globalización, transparencia, sostenibilidad fiscal.

Clasificación JEL: H10, H61, H68, H71, H83.

Abstract

This article analyses the incorporation of the concept of fiscal sustainability in Colombian legislation. This has been framed within the global trends of third generation reforms, in which the role of the Congress of the Republic in defining fiscal priorities and goals has been relegated. These have been subordinated to global evaluation schemes, generating incentives for compliance with creditors, without involving processes of social stability or concentration of wealth. Reforms have involved constitutional amendments and three regulatory phases: The first, with the incorporation of transparency and dissemination mechanisms; the second, with the implementation of the fiscal rule; and the third, with the post-pandemic adaptation that makes the rule more flexible but generates greater technocratic control, which implies that the self-imposed restrictions have been dynamic. However, they have become disconnected from the purposes of the social rule of law and the endorsement of the social contract, due to the constant fiscal restriction on governmental actions materialized in public policies.

Keywords: Colombian state; fiscal rule; regulatory transformation; globalization; transparency; fiscal sustainability

JEL classification: H10, H61, H68, H71, H83.

Introducción

En los últimos treinta años, las funciones económicas de los Estados se han transformado para dar paso a mayor integración económica y movilidad de capital financiero, las nuevas nociones de sostenibilidad fiscal se han introducido como un mecanismo de convergencia especializada en el sentido que promueven la transparencia y los compromisos con los acreedores, bajo parámetros que desdibujan la capacidad del poder legislativo o político en aspectos fiscales y presupuestales, quedando supeditados o condicionados por esquemas tecnocráticos.

La importancia del poder legislativo sobre el control económico del Estado es señalado como crítico, siendo uno de los mecanismos en el que los políticos y la ciudadanía pueden presentar sus inconformidades frente a la administración, mediante denegación de dinero o rehusándose a aprobar proyectos de ley (Weber 2002). Sin embargo, la convergencia en procedimientos, conceptos e instrumentos, limita seriamente la posibilidad de asignación de recursos por parte de mecanismos democráticos.

Es así que la actividad del Gobierno se convierte en un mero estabilizador del ciclo económico, supeditando la política fiscal a esquemas de valoración frente a la rentabilidad del capital y no a partir del valor social, esperando mantener una senda

de crecimiento y expansión del producto sin que esto implique corregir, modificar o cambiar aspectos relacionados con la desigualdad, pobreza o exclusión, dado que los impuestos y la deuda responden a las lógicas de acumulación, la movilidad de capitales y a los intereses de la élite.

En consideración, la desvinculación de las metas fiscales, con los propósitos sociales del Estado, es reiterada con la limitación presupuestal, afectando los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En este sentido, el presupuesto asumió una orientación utilitarista que, con la irrupción del SARS-COV-2 (pandemia), mostró las serias limitaciones que se impuso el propio Estado para proveer servicios sociales suficientes a toda la población.

El objetivo de este artículo es realizar una exposición de los incentivos y cambios normativos introducidos en el ordenamiento jurídico de Colombia para promover la sostenibilidad fiscal, impulsado por los procesos de integración económica y evaluación externa del desempeño fiscal desde el 2000. Así como, comprender el desarrollo de las reformas de tercera generación neoliberales en Colombia en los últimos 20 años y los ajustes producto de un nuevo contexto pospandémico.

La metodología desarrollada en el artículo es documental, a partir de la recolección de documentos técnicos de organismos multilaterales, la revisión de referentes académicos que han sustentado la propuesta de transformación y revisión de la evolución normativa, así como los hechos que motivaron los diferentes cambios hasta llegar a las propuestas actuales de ajuste que proponen flexibilizar y dar una comprensión más amplia a la sostenibilidad fiscal y cómo se puede dar un mayor vínculo con las demandas sociales.

El documento se estructura, en primer lugar, en la revisión de conceptos emitidos por organismos internacionales y referentes sobre la conveniencia de la adopción de reformas y cambios normativos para incorporar el concepto de sostenibilidad y transparencia fiscal en la gestión del presupuesto. En segundo lugar, se presentan los cambios normativos y los mecanismos, instancias y reglas para limitar y restringir las decisiones presupuestales, modificando la actuación del Estado colombiano, que si bien son autoimpuestas, estas se vinculan a la coyuntura económica, a pesar de que tiene efectos a largo plazo. Y, finalmente, se presentan las conclusiones de la revisión llevada a cabo.

La sostenibilidad fiscal como mecanismo de ajuste global

El rol que desempeña el Gobierno en la economía fue determinante hasta la década de los setenta, especialmente en la capacidad interventora en la economía y las

responsabilidades sociales (Aceves López, 2006). Es así como se promovió una fuerte desnacionalización de las funciones del Estado bajo una lógica de integración internacional, en la que las reformas neoliberales de tercera generación pretendieron hacer sostenibles las reformas de las dos primeras generaciones³, bajo los supuestos de que es necesario reforzar los procesos democráticos y de fortalecer la función del Estado como institución. Esto, para promover la transparencia en la asignación de recursos (Cuervo Restrepo, 2003), permitiendo que los arreglos institucionales privilegien los procesos de circulación y acumulación de capital especialmente en los aspectos económicos del Estado (Sassen, 2010, p. 115).

Es así que, a finales de la década del noventa del siglo pasado, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional promovieron la elaboración de proyecciones fiscales, y dada la complejidad para establecer un marco generalizado internacional, cada país, bajo unos criterios de transparencia en la información y compromisos sobre la previsibilidad de las decisiones fiscales, pudiera evaluar la sostenibilidad fiscal sobre la base de supuestos de las políticas actuales, impuestos estables, factores demográficos y parámetros macroeconómicos (Anderson y Sheppard, 2009). El seguimiento y formulación de las proyecciones fiscales se acompañaron de instancias independientes como comités o consejos de técnicos al interior del poder ejecutivo, con el objetivo de dar conceptos, orientaciones y definir metodologías para la efectiva convergencia a las proyecciones fiscales.

Anderson y Sheppard (2009) resaltan que, por una parte, contar instrumentos de sostenibilidad fiscal permite responder de mejor manera a presiones y riesgos fiscales, y, por otra, disponer de declaraciones explícitas de intenciones a los mercados por parte de la ciudadanía y actores económicos nacionales y extranjeros, y así formar expectativas sobre el desempeño económico gubernamental. Ahora bien, el efecto de este instrumento depende de la capacidad de orientar o comprometer el proceso de asignación presupuestal por el Congreso o Parlamento y la capacidad de cumplir con los compromisos consignados por el Ejecutivo y la calidad de la información consignada en este.

Diferentes organizaciones de cooperación internacional y gobiernos de países desarrollados, entre las que se destacan la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial, el Fondo Monetario

³ Las reformas de primera generación organizan las finanzas públicas y recortan programas sociales, sin contar con un consenso político. Las de segunda generación se orientaron a dar mayor relevancia al sector privado en la provisión de servicios públicos, y a la reducción de la función del Estado en la asignación de los recursos, en la determinación de los precios relativos y en los incentivos a los agentes económicos (Cuervo Restrepo, 2003).

Internacional (IMF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros, tienen un impacto en la orientación de la normatividad de los países. Esto implica un ajuste de las instituciones presupuestarias, prácticas y procedimientos de contabilidad y de registro de la información, que son el fundamento para la aprobación y discusión del presupuesto por parte del poder legislativo, que se espera esté informado al detalle de los compromisos fiscales.

Es así que la OCDE (2002) fomenta la transparencia presupuestaria, en la que algunos de sus socios realizan proyecciones fiscales en periodos de 10 a 50 años, aunque ya hay gobiernos con proyecciones incorporadas a 100 años, y en estos aspectos las transiciones demográficas están en el centro del análisis, aun así, estos documentos se actualizan al menos cada cinco años, o cuando se perciben cambios que modifiquen de forma significativa las proyecciones, que se constituyen en expectativas gubernamentales para el desarrollo de la sociedad y el mercado. Esto implica un proceso de reorganización de la legislación para establecer límites en la asignación de recursos públicos, especialmente, en relación con el déficit presupuestal, restringiendo las condiciones de aprobación del presupuesto.

Este proceso supera los periodos de gobierno, vincula metas y estrategias a mediano y largo plazo, lo que conlleva un compromiso no solo del poder ejecutivo, sino que condiciona al poder legislativo con las iniciativas de gasto y modificación de la tributación. Esto limita la actuación de este último al carácter de revisión, dado que los elementos constitutivos son definidos por instancias tecnocráticas, cumpliendo propósitos de articulación al capital.

Por lo tanto, el desempeño económico tiene un efecto decisivo en el comportamiento de la política presupuestal y el cumplimiento de los objetivos económicos del Estado, reconocido en la función de estabilización económica que se espera cumpla el Gobierno desde la tributación y el gasto, fundamentalmente. Esto consolida en la hacienda pública la necesidad de cumplir con una función contracíclica, es decir, que en periodos de recesión económica se dé una política presupuestal expansiva del gasto para mantener los niveles de demanda agregada, pero que tiene como consecuencia el aumento de la deuda. Ahora bien, en periodos de expansión económica se espera una política presupuestal contractiva, expansiva en ingresos y reducción de gastos para generar excedentes y generar ahorro, y fondos para periodos de recesión. Con esto se espera el mantenimiento del bienestar general, pero en Colombia, un país donde el índice Gini reporta un 0.54 (Banco Mundial 2020), lo que hace es mantener de forma permanente el *statu quo* del capital que, finalmente, se convierte en el polo hegemónico, controlando diversos

mecanismos para validar y sostener estos aspectos en la política económica del Estado.

Bajo este marco, la responsabilidad de los gobiernos en la racionalidad de la política presupuestal es fundamental, tanto así que, a partir de la década del noventa del siglo pasado, se implementó la necesidad de contar con instrumentos normativos y analíticos para explicitar las estrategias de sostenibilidad de las finanzas públicas, señaladas en el presupuesto público, que permitiera establecer metas de déficit y deuda, no solo para una vigencia anual, sino para periodos de 10 a 50 años (Anderson y Sheppard 2009), así como comprender e incorporar medidas en el reconocimiento de los ciclos económicos, transiciones demográficas y estrategias de desarrollo económico.

Ahora bien, un actor privado global que permite la rápida adopción de estas medidas son las agencias calificadoras de riesgo (ACR) que, bajo una naturaleza de organizaciones sin ánimo de lucro internacional, incorporan mecanismos de evaluación del riesgo crediticio soberano⁴ y mecanismos de evaluación cuantitativos y cualitativos (Banco de la República, 2018). Por consiguiente, a partir de principios de la década de 1990 inician los procesos de evaluación en Colombia, posicionándose en el país las tres grandes calificadoras: Fitch Ratings, Standard & Poor's y Moody's, todas con origen en Estados Unidos, donde la calificación general se refiere a la deuda soberana, que corresponde a resultados de grado de inversión o grado de especulación, lo que tiene un efecto considerable sobre las tasas de interés y acceso al financiamiento. Al implementarse este esquema, se generó incentivos de convergencia, tanto económicos como políticos, para una evaluación favorable, lo que conducía a la implementación de las reformas de manera acelerada y desde una orientación tecnocrática.

Dado que la política fiscal es un sector de gran interés financiero, por los efectos en la acumulación de capital que involucran fundamentalmente tributos, capacidad de pago de la deuda y escenarios de especulación que, según Sassen (2010, p. 116), los ajustes institucionales responden a relaciones complejas que modifican la normatividad en aspectos especializados, manteniendo la estructura institucional del Estado intacto, pero modificando sectores que condicionan aspectos sociales y políticos.

⁴ El riesgo país mide la posibilidad de un incumplimiento de las obligaciones financieras de una nación, debido a factores que van más allá de los riesgos inherentes a un préstamo, entre las temáticas evaluadas, se encuentran el entorno macroeconómico, la estabilidad política y el marco jurídico e institucional (Asobancaria 2020).

De esta manera, se han incorporado ajustes constitucionales asociados a la sostenibilidad fiscal, en los que el instrumento que ha recogido esto es la regla fiscal que se sustenta en tres mecanismos: proyecciones a mediano y largo plazo, comités autónomos de revisión fiscal y restricciones legales. La implementación de estos conceptos, derivados del consenso internacional, de contar con declaraciones explícitas de propósitos y metas fiscales por parte de los gobiernos, definiendo y actualizando así el panorama fiscal con las perspectivas macroeconómicas, como referente para calificadoras de riesgo en el país, inversionistas, empresarios y ciudadanos, es una experiencia relevante en países con sistemas sociales consolidados, pero en entornos de alta precariedad y con una presencia gubernamental débil se debilita aún más el Estado social de derecho.

Marco normativo de la sostenibilidad fiscal

La definición de la política presupuestal en Colombia tiene una larga tradición. De forma temprana, en el siglo XIX, se adoptaron mecanismos de control presupuestario y fiscal por parte del poder legislativo y gestión del poder ejecutivo, y este orden institucional se consolidó en el siglo XX. Esta institucionalidad se renueva con la promulgación de la Constitución Política de 1991, y se alinea con las tendencias globales la prerrogativa de independencia del Banco de la República (banco central), que debe guardar coherencia con la política fiscal, orientada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el que la legislación incorporó de forma implícita los propósitos de sostenibilidad y transparencia fiscal, tanto a nivel nacional como de administraciones subnacionales. Esto ha sido una prioridad para el Estado colombiano, con una constante actualización e incorporación de nuevos enfoques teóricos y recomendaciones de organismos de cooperación. En este apartado se realiza la presentación del referente constitucional para dar paso a las normas que definen procesos, instancias y restricciones presupuestales, en este aspecto se pueden señalar tres momentos, que son: ajuste inicial, regla fiscal y las adaptaciones pos pandémicas.

Referente constitucional

A partir de 1991, con la promulgación de una nueva Constitución Política de Colombia, la cual establece en el capítulo III todas las orientaciones en relación con tributos, gastos y procedimientos que se requieren para la armonización del proceso de planeación con la programación presupuestaria (*Constitución Política de Colombia de 1991*), se promulga lo siguiente:

Artículo 342, referido a la reglamentación de una ley orgánica que defina los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales...

Artículo 352, referido a la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo...

Artículo 346 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.

A partir de esto, se realizan una serie de ajustes constitucionales, tales como: la necesidad de brindar un marco de sostenibilidad fiscal, el cual se incorpora en la Constitución Política a partir de una modificación en el artículo 346 por medio del Acto Legislativo N.º 3 de 2011, así:

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. En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.

Finalmente, la norma constitucional define en el artículo 349 que el Ejecutivo debe presentar durante los tres primeros meses de cada legislatura (julio), y estrictamente de acuerdo con las reglas definidas por el Congreso de la República, el proyecto de Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones para su revisión, discusión y aprobación.

Referente normativo: leyes

Con la promulgación de la Constitución de 1991, se reorganizaron las funciones del Estado, derivando en la creación de nuevas entidades, se requirió de una nueva normatividad y se fortaleció el marco de derechos para los ciudadanos, lo que implicó un incremento del gasto en la siguiente década. De esta manera, el Gobierno colombiano introdujo cambios en tributación, gasto y deuda, que, acompañados de la profundización de la descentralización, condujeron a un incremento del gasto público sin precedentes, pasando del 8.0 % del PIB en 1990 al 17.2 % del PIB en 1999 (Melo y Ramos, 2017). Este cambio acelerado condujo a un desajuste de la finanzas públicas que, acompañado del choque externo producto de la crisis de los países asiáticos a finales de la década de 1990, requirió de un plan de ajuste asistido por el IMF para dar paso, desde 2002, a un proceso de restricción y ajuste.

A partir del 1999, se inicia un ajuste presupuestal y económico, que requirió de una intervención del Gobierno nacional a instituciones como la banca pública y privada, a entidades subnacionales, departamentos, distritos y municipios que se encontraban en insolvencia o precaria situación fiscal, es así que se promulgó la Ley 617 de 2000, que se denomina “ley de racionalización del gasto público nacional”, que define categorías y componentes de transparencia fiscal a nivel subnacional y brinda un marco para estabilizar las finanzas territoriales, y desde el Gobierno nacional ejercer un mayor control en el endeudamiento.

A causa de esta coyuntura y los efectos permanentes producto de los constantes cambios presupuestales, se requiere de la adopción de una reglamentación que brindara un marco de certidumbre y generara incentivos en disciplina fiscal al Gobierno nacional. Por recomendación de la misión de ajuste fiscal del IMF, se promulgó la Ley 819 de 2003, que fija las normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para el Estado colombiano. A partir del 2003, se inició la consolidación de las finanzas públicas y un proceso de desarrollos normativos que orientan la gestión presupuestal a estándares internacionales. Esto vincula al Estado a las recomendaciones por las agencias calificadoras y acreedores internacionales que, de acuerdo con Narváz (2017), esto obedece a una condición económico-política de cada Estado, dependiendo de las condiciones impuestas y por el orden económico internacional sujeto a la racionalidad económico-política hegemónica.

Este contexto normativo presenta tres momentos relevantes, una primera modificación especializada de entrega de informes que denominan “Marco Fiscal de Mediano Plazo” (MFMP), un segundo con la adopción de la denominada Regla

Fiscal que incorpora límites y metas fijas a la gestión presupuestal, y un tercer apartado referido al ajuste pospandémico que modifica las metas con el concepto de ancla fiscal a la deuda pública y brinda mayor capacidad técnica e independencia al Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

Ajuste inicial

La promulgación de la Ley 819 de 2003 estipula, en el artículo primero, que, antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno nacional deberá presentar a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el cual será estudiado y servirá de fundamento en los debates de la Ley Anual de Presupuesto (Ley 819 de 2003).

Las estimaciones y metas deben surgir del trabajo articulado del MHCP con el Banco de la República y con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el que las metas serán aprobadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), concepto previo del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), este último integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y que lo presiden el director del DNP, el consejero económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los viceministros de Hacienda, los directores de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público y Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, todos estos representantes del poder Ejecutivo, siendo este documento el que registra los compromisos y expectativas del Gobierno en relación con la política fiscal.

En consecuencia, se definen una serie de procesos en la Ley 819/03, en la que:

cada año el Gobierno Nacional determinará para la vigencia fiscal siguiente una meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, y metas indicativas para los superávits primarios de las diez (10) vigencias fiscales siguientes. Todo ello con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. (C. d. Colombia 2003)

Esto implica la definición de indicaciones y compromisos que se impone el propio ejecutivo y que tenían los gobiernos subnacionales con la Ley 617 de 2000 y la Ley 358 de 1997, esta última denominada “ley de semáforos”. Para el Gobierno nacional, el superávit primario debe excluir los desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (Ley 819 de 2003).

De esta manera, dicho instrumento permite contar con información relevante para la discusión informada del presupuesto por parte del Congreso de la República, que con tiempo restringido y con una capacidad técnica limitada analiza la posición para

la definición y discusión del presupuesto, las expectativas que se consideran sobre variables externas y el comportamiento de los principales agregados macroeconómicos como el crecimiento, las tasas de interés y otros instrumentos. De modo que la definición de resultados presupuestarios implique la entrega de información y control de los pronósticos presupuestarios, permitiendo definir provisiones para la promulgación que afectan el gasto y los agregados presupuestarios en el mediano plazo.

Regla fiscal

La adopción de la Ley 1473/11, que implementa una regla fiscal y constituye un comité consultivo de regla fiscal, propone que:

con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

De esta manera, la regla fiscal se define como mecanismo de convergencia a las metas de superávit primario, las cuales deben estar en congruencia con el ciclo económico y no podrán ser inferiores al superávit primario estructural que garantiza la sostenibilidad de la deuda (Congreso de la República, 2021). Respondiendo así a la preocupación creciente por las fluctuaciones de los *commodities* por los efectos sobre el incremento no sostenible en el mediano plazo del gasto del Gobierno y por la necesidad de incorporar variables de tipo estructural para controlar mejor los componentes cíclicos y responder de forma consistente a estos.

En efecto, la propuesta de regla fiscal reconocía la necesidad de profundizar en un modelo de responsabilidad fiscal y evitar futuros desequilibrios, lo cual la IMF y la OECD habían recomendado una vez desarrollada una institucionalidad alrededor del MFMP y en complemento con la definición de una regla fiscal y la constitución de un comité de revisión y asesoría fiscal. Es así que estas tres instituciones constituyen una triada que promueve la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal, que en la figura 1 se puede observar su principal función y reafirma la importancia de la información y el desarrollo de pronósticos de los indicadores fiscales con el objetivo de orientar una tendencia en el comportamiento fiscal.

Regla Fiscal

Limites cuantitativos y cualitativos

Consejo Consultivo de Regla Fiscal
Asesoría y revisión

Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)
*Reporte de información, identificación de riesgos,
pronósticos y/o proyecciones.*

Figura 1. Instituciones de control fiscal - Tecnocráticas

Fuente: elaboración propia a partir de Ardanaz et ál. (2019).

En consecuencia, la legislación de la regla fiscal se entiende que es un proceso de positivismo científico que se fundamenta en una racionalidad utilitarista y, como señala Narváez (2017), es un optimismo que surge de la certidumbre en un progreso ascendente, que avanza hacia condiciones de bienestar general. Las metas fiscales propuestas que desconocen la complejidad y coyuntura particular de componentes de largo plazo y sociales son incorporadas en la legislación en el año 2011, estas son:

- -2.3 % del PIB de déficit estructural para el 2014.
- -1.9 % del PIB de déficit estructural para el 2018.
- -1.0 % del PIB de déficit estructural para el 2022.

Ahora bien, complementario a estas metas, se conforma el Comité Consultivo de Regla Fiscal que no cuenta con independencia financiera y administrativa del Gobierno, pero de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 1473/2011 define los temas a los que debe referirse: i) el estudio y cambios de la metodología, ii) definición de parámetros de operación de la regla fiscal y iii) revisión del informe de cumplimiento de la regla fiscal. Todo esto antes de ser divulgada la información y dar concepto sobre la supresión de la regla fiscal, cuando este se proponga, este comité, está conformado por:

1. Tres (3) decanos de las facultades de economía de diferentes universidades del país.
2. Cuatro (4) miembros de centros de investigación, expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad.
3. Los dos (2) presidentes de las comisiones económicas del Congreso de la República.

La designación de los representantes de los dos primeros puntos (siete miembros), los designa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP por un periodo de cuatro años, no prorrogables.

El IMF y la OCDE recomiendan en la regla fiscal tener presente cláusulas de escape a la regla fiscal, que deben ser incorporadas para que se pueda realizar una gestión excepcional a eventos exógenos, tales como desastres naturales, crisis profunda o recesión económica, otras razones fuera del control del Gobierno; rescate bancario, *shocks* migratorios, *shocks* en los precios de los *commodities* y por seguridad nacional (CFA, 2021). En consideración, el artículo 11 de la ley 1473/11 define la cláusula de escape de la regla fiscal como una excepción, definida como eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y concepto previo del CONFIS y pronunciamiento favorable del Comité Consultivo de Regla Fiscal, ante lo cual se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal. Cabe aclarar que este mecanismo se acogió por primera vez en Colombia el 16 de junio de 2020, a causa de los efectos económicos de la pandemia del SARS-COV-2 para 2020 y 2021.

Ajuste pandémico

La suspensión de la regla fiscal se llevó a cabo el 15 de junio de 2020 y fue aprobada por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, producto de los efectos macroeconómicos de las medidas adoptadas para el control del SARS-COV-2 y la flexibilización de criterios de endeudamiento por parte del Gobierno. Bajo esto, el Gobierno, para mitigar la emergencia, generó mecanismos de protección social colectiva y asumió responsabilidades, que se consideraban descartadas, lo que provocó un amplio déficit fiscal con un aumento del endeudamiento del gobierno central del 70 % del PIB. Es así que las reglas, estimaciones y pronósticos no son posibles de cumplir y se hace necesario una reforma a la normatividad, por lo tanto, los instrumentos de aplicabilidad se transforman.

Con la promulgación de la Ley 2155 de 2021, que se denominó “ley de inversión social”, que incorporó modificaciones al sistema tributario y a los límites de gestión presupuestal del Gobierno nacional se deroga la regla fiscal y se imponen límites al endeudamiento, que se fija en el 71 % del PIB y se incorpora un concepto de ancla de deuda, que espera ser el referente óptimo de endeudamiento fijándolo en 55 % del PIB. Es así que la sostenibilidad cambia el enfoque sobre los resultados anuales del presupuesto, por el saldo de deuda, y por lo que brinda una mayor flexibilidad a la gestión presupuestal.

Aun así, se introduce una mayor independencia y capacidad técnica al Comité Autónomo de la Regla Fiscal, en el que el artículo 14 (Congreso de la Republica 2021), lo define como:

organismo de carácter técnico, permanente e independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que tendrá por objeto realizar seguimiento a la regla fiscal y propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la emisión de conceptos no vinculantes

Este comité continúa aumentando su autonomía y definiendo bajo la misma lógica de convergencia global los aspectos fiscales, especialmente por su impacto y relación de los informes con evaluaciones de riesgos, a pesar de que sus conceptos no son vinculantes para el Estado. Como mecanismo de respuesta, el Congreso de la República aprobó la Ley 1982 de 2019, que creó la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), como mecanismo de contrapeso técnico a la capacidad tecnocrática, a pesar de esto, la oficina aún no se encuentra en funcionamiento, siendo un aspecto indispensable de contrapeso para incorporar en la política fiscal, la dimensión política y social de una forma consistente con los propósitos del Estado social de derecho.

Esta evolución normativa refleja cómo el Estado vinculó y limitó su capacidad de decisión a las lógicas globales de financiamiento, fijando metas estáticas y contraproducentes a los procesos políticos y sociales del país. La pandemia impuso retos que desdibujan esta institucionalidad, tanto que acuden a las cláusulas de escape, cambios en la composición del Comité de Regla Fiscal y modificación en los plazos de entrega de información presupuestal.

Finalmente, en las reformas pospandemia, se propone la incorporación de estándares fiscales, como normas que permiten contar con mayor comprensión de los elementos complejos que debe asumir el Estado, superando la homogeneidad y dando vía a una heterogeneidad fiscal, donde se reconocen aspectos particulares, teniendo como principio la sostenibilidad sin que esto implique un detrimento de las decisiones políticas.

Conclusiones

La institucionalidad fiscal en Colombia se articula a las tendencias globales de fiscalidad, en relación con los instrumentos tradicionales de gestión política y fiscal, como son planeación anual del presupuesto y aprobación del poder Legislativo. Estos se articulan a las metas de la regla fiscal que se definen como un instrumento referente de compromisos y garantías a los mercados financieros, apoyado en el

Comité Autónomo de Regla Fiscal que promueve las estimaciones fiscales, como principales instituciones de soporte para su cumplimiento y como resultado para la sostenibilidad fiscal y estabilidad económica.

Los cambios producidos por la pandemia han conllevado un cambio de prioridades de gobierno y riesgos definidos por el poder Ejecutivo y que deben ser debatidos de forma más cualificada e incidente por el poder Legislativo y la sociedad. En Colombia es necesario superar la frugalidad del gasto en periodos de bonanza petrolera, reasignación del gasto en periodos de desaceleración económica y promover un esfuerzo tributario desde las élites, que esté orientado a cumplir estándares que promuevan la distribución del ingreso y cumplimiento de los derechos.

El Banco Mundial, dando un giro en su propuesta de comités o instancias autónomas en la gestión económica del Estado, en el 2021 presentó el estudio, “¿Does central bank independence increase inequality?” (Aklim, Kern y Negre 2021), mostrando el vínculo de la independencia de los bancos centrales desde los años de 1980 con la desigualdad, planteando cómo las restricciones en la financiación de políticas públicas han promovido procesos de aguda acumulación y limitado la acción gubernamental. Al tenerse como antecedente este estudio internacional, se deben plantear las serias consecuencias de adoptar esquemas altamente tecnificados en la política fiscal con una desvinculación con las necesidades sociales, lo que desvirtúa el contrato social y promueve la inequidad.

Es necesario restablecer el equilibrio de poder en los aspectos presupuestales, que si bien puede estar fundamentado en información de comités o instancias tecnocráticas, estas no pueden denotarse como independientes o autónomas de la política, cuando son elegidas y definidas por el poder Ejecutivo, dado que reduce la base social y política del Estado.

Finalmente, la búsqueda de articulación con la globalización no ha implicado abrir la economía para diversificar mercados, sino que simplificó a los mercados financieros, lo que implicó que los beneficios se concentraran en los tenedores de capital especulativo y ni siquiera se transformaran en procesos productivos y de diversificación de actividades económicas, dejando al Estado expuesto a frecuentes crisis financieras y desequilibrios globales (Cerón Cruz, 2011), que no solo hacen más vulnerable la economía, sino a la sociedad, que sin esquemas de protección social, profundizan el malestar social y las desigualdades.

Referencias

- Aceves López, L. E. (2006). El desmantelamiento del Estado. En *El Estado y sus otros*. Libros de la Araucaria.
- Aklim, M., Andreas, K. y Negre, M. (2021). Does central bank independence increase inequality? *Policy Research Working Paper* n.º 9522, 51.
- Anderson, B. y Sheppard, J. (2009). Fiscal futures, institutional budget reforms, and their effects: what can be learned? *OECD Journal on Budgeting*.
- Ardanaz, M., Barreix, A., Corrales, L. F. y Díaz, S. (2019). Las reglas fiscales: tipologías, funciones y complementariedad con otras instituciones fiscales. En *Reglas Fiscales Resilientes en América Latina*. IDB.
- Asobancaria. (2020). *¿Qué es el riesgo país y como lo afecta?*
<https://www.sabermassermas.com/que-riesgo-pais-como-afecta/>
- Banco Mundial. (2020). *Datos Banco Mundial-Índice Gini - Colombia*.
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=CO>
- Cerón Cruz, J. A. (2011). Los retos de la globalización para la política fiscal. *XIII Reunión de la Economía Global*.
- CFA. (2021). *Informe del Consejo Fiscal Autónomo para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección*. Consejo Fiscal Autónomo - Chile.
- República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Presidencia de la República.
<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. Ley 819 de 2003. Secretarías del Senado.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 2155 de 2021.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170902>
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1473 del 30 de junio de 2011.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43236>
- Cuervo Restrepo, J. I. (2003). La reforma del Estado y el ajuste estructural en América Latina. *Revista Opera*, 3(3), 67-110.
- Junta Directiva del Banco de la República de Colombia. (2018). *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República - marzo de 2018*. BanRep.
- Melo, L. y Ramos, J. (2017). El gasto público en Colombia: algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura. *Borradores del Banco de la República*, 1-43.
- Narváez, I. (2017). Crisis del Estado de derecho y neoconstitucionalismo. En *Pueblos indígenas: el sentido de la esperanza*. Ediciones Legales EDLE.
- OECD. (2002). OECD Best Practices for Budget Transparency. *OECD Journal on Budgeting*.
- Sassen, S. (2010). Desnacionalización de las políticas estatales y privatización de la producción de las normas. En Saldívia, L. *Estado, soberanía y globalización*. Siglo del Hombre.
- Silva, P. (2006). Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 175-190.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.