

## **LAS FINANZAS PÚBLICAS Y AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL: INCIDENCIA EN EL DESEMPEÑO COLOMBIANO**

Freddy Anaya Yances \* Elkin Quiñones Agamez \*\*

Recibido: Junio 2017 Aprobado: Noviembre 2017

### **RESUMEN**

El objetivo general de este artículo es analizar las finanzas públicas y su incidencia en el desempeño y autonomía fiscal municipal en Colombia. Este artículo se basa en un enfoque de corte cualitativo, basado en análisis de documentos. Igualmente se basa en el tipo de investigación analítico descriptivo, cuenta con un diseño no experimenta transeccional, se muestran características específicas de los siguientes documentos para la finanza pública: López, López y Meza (2014), en su investigación titulada Finanzas públicas y desarrollo local. El caso de los Municipios del departamento de Antioquia; Colombia (2001-2011), y Silva, Páez y Rodríguez (2008), en su investigación Finanzas públicas territoriales. Programa de administración pública territorial. Escuela superior de administración pública, ESAP José Silva Ruiz. Entre los resultados se refleja que las categorías en las que se pueden ubicar los municipios van desde la primera hasta la sexta (mas una especial que corresponde a las ciudades capitales), desde el gobierno nacional se ha buscado que los municipios consideren aumentar sus ingresos propios realizando un mayor esfuerzo en la generación de recaudo de los tributos que les corresponden. Asimismo, el situado fiscal se constituía en el instrumento mediante el cual los departamentos y los distritos participaban de los ingresos corrientes de la nación e incrementó notablemente la capacidad tributaria de las entidades territoriales, sin embargo, en materia impositiva mantuvo la subordinación de su poder normativo a la ley.

**Palabras Clave:** finanza publica, autonomía fiscal, gasto público.

\* Administrador de empresas, especialista en finanzas, magister en administración, candidato a doctor en gerencia pública y política social universidad baja california- México. e- mail: [finanzasanaya@gmail.com](mailto:finanzasanaya@gmail.com)

\*\* Ingeniero de sistemas, Doctor en Ciencias Mención: Gerencia; Post-Doctor en Gestión de la Ciencia y la Tecnología Docente e Investigador GrupLAC STI - SCienTI – Colombia; (e-mail: [elkinquiones@gmail.com](mailto:elkinquiones@gmail.com))

## **PUBLIC FINANCES AND MUNICIPAL FISCAL AUTONOMY: INCIDENCE IN COLOMBIAN PERFORMANCE**

### **ABSTRACT**

The general objective of this article is to analyze the public finances and their incidence in the municipal fiscal autonomy and performance in Colombia. This paper is based on a qualitative approach based on document analysis. It is also based on the type of descriptive analytical research, has a non-transectional experience, specific characteristics of the following documents for public finance are shown: López, López and Meza (2014), in his research entitled Public Finances and Local Development. The case of the Municipalities of the department of Antioquia; Colombia (2001-2011), and Silva, Páez and Rodríguez (2008), in their research Public territorial finances. Territorial public administration program. Higher School of Public Administration, ESAP José Silva Ruiz. The results show that the categories in which the municipalities can be located range from the first to the sixth (plus a special one that corresponds to the capital cities), since the national government has sought that the municipalities consider increasing their own income making a greater effort in the generation of collection of the taxes that correspond to them. Likewise, the fiscal position was the instrument through which departments and districts participated in the current income of the nation and increased notably the tax capacity of territorial entities, however, in tax matters maintained the subordination of its regulatory power to the law.

**Keywords:** Public finance, fiscal autonomy, public spending.

## INTRODUCCION

Las Finanzas Públicas, constituye una herramienta de fundamentación en el manejo de los recursos de municipios en general, ya que no solo provee de información, sino que también permite, desarrollar una mejor gestión de ingresos y asignación de gastos, que finalmente coadyuva a un político de estabilización y por consiguiente a una mejor autonomía fiscal. Por lo tanto, las finanzas públicas constituyen una disciplina importante para el ejercicio de la función pública, alto impacto en todas las áreas de trabajo de las entidades públicas, razón por la cual es esencial tener un profundo conocimiento de las mismas para que su aplicación redunde en mejores resultados para cada una de las entidades que componen el sector público.

El enfoque metodológico de las finanzas públicas no presenta mayor diferencia con los criterios generalmente considerados para la ciencia económica en general. Así, para Musgrave (1959, p. 3, citado por Silva, Páez y Rodríguez 2008, p. 11), la finanza publica es el conjunto de problemas que giran en torno al proceso de ingreso-gasto del Estado se le denomina tradicionalmente Finanzas Públicas. Siguiendo este convenio, se emplea el mismo término en el título de este volumen,

pero con mucha vacilación. Aun cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios de ingresos y gastos, los problemas básicos no son cuestiones financieras. Por tanto, debemos considerar nuestra tarea como una investigación sobre los principios de la economía pública. o, más exactamente, sobre aquellos aspectos de la política económica que surgen en las operaciones del presupuesto público.

Ahora bien, para Zapata (2008, citado por López, López y Meza 2014, p. 58), el modelo de financiamiento de los gobiernos territoriales en Colombia se acerca más a lo que en la teoría económica se conoce como federalismo fiscal; hay un alto volumen de recursos involucrados, tanto de recursos propios de departamentos y municipios como del sistema de transferencias que asignan gran parte de los recursos nacionales a los territorios, asunto que provoca un escenario de autonomía política fiscal de los dos gobiernos subnacionales, defendiéndola frente al gobierno nacional. Asimismo, los ingresos territoriales han mejorado a través de varias reformas parciales que se han adelantado con la expedición de reformas tributarias nacionales, que han tenido un impacto positivo en la mejora del recaudo.

Por su parte, Zapata (2010, p. 6), señala que los ingresos territoriales han mejorado a través de varias reformas parciales que se han adelantado con la expedición de reformas tributarias nacionales. Las mismas además han tenido impactos positivos en la mejora del recaudo. Los municipios tienen, en ocasiones un mejor desempeño en materia tributaria, en especial sus ingresos tributarios crecieron a lo largo de todo el periodo, mientras que los ingresos no tributarios por el contrario crecen, en su mayoría, en baja proporción. Muchas veces el aumento no sólo se da los departamentos, el principal beneficiario de las regalías de hidrocarburos, sino también en los municipios, lo cual refleja el aumento de las regalías mineras, carbón y níquel, que favorecen en su distribución a los municipios.

En otro sentido, las finanzas públicas no se consideran solo para fijar recursos necesarios para el financiamiento de los servicios públicos, sino se le ven como el motor económico para lograr crecimiento del bienestar social, el equilibrio financiero y cumplimiento de programas de Gobierno. Para Ramírez (2003, p. 6, citado por Navarrete 2010, p. 14), las finanzas públicas o Hacienda Pública, como también se les conoce, estudian la forma en que se toman las decisiones en el sector público con

base en la concepción del papel que debe cumplir el Estado en la economía, ya sea como regulador o como interventor, y el proceso en que son realizadas y controladas las decisiones a través del estudio de los ingresos y los gastos públicos. Sin embargo, las finanzas públicas incluyen también, el ingreso y el gasto que el Estado realiza. Además, dependiendo del uso de las finanzas públicas tanto la economía, como la sociedad pueden verse afectados.

Ahora bien, este artículo tiene como finalidad analizar las finanzas públicas y su incidencia en el desempeño y autonomía fiscal municipal en Colombia, debido a que permite definir los criterios comunes para analizar las cifras fiscales provenientes de distintas fuentes de un país, así como para cotejarlas entre diferentes países, ha hecho que se desarrollen técnicas generales de clasificación, cuyo objetivo básico es reconvertir la información numérico – legal de base, de un sencillo listado de cuentas, en un programa armónico, homogéneo y comparable. El panorama resultante de la composición de los gastos correspondientes a las diferentes funciones puede servir de base para comparar la forma en que determinadas funciones -como la educación o la sanidad, se realizan en el mismo nivel de gobierno, para examinar cómo varía en el tiempo la

estructura característica del gasto en cada función, y el modo en que los distintos gobiernos cumplen funciones determinadas.

Por su parte, para poder establecer la importancia que tiene las finanzas públicas en la autonomía fiscal en los municipios es, necesario dejar algunos conceptos claros, así como también el pensamiento teórico de algunos autores que han tratado el tema, al igual que las normas jurídicas que las rigen; esto nos permitirá entender la problemática que afectan a los entes territoriales y desde luego hará posible formular una propuesta más acorde a las reales necesidades de los municipios colombiano. Por lo tanto, este acápite se desarrollará en primer lugar definiendo conceptualmente el concepto de Finanzas Públicas, seguido de un marco teórico y jurídico, y posteriormente por ser uno de los componentes vitales de las finanzas públicas, se definirá el concepto de gasto y presupuesto público con los mismos lineamientos del primer concepto.

## **FINANZAS PÚBLICAS**

Las finanzas públicas juegan un papel muy importante en el manejo de los recursos municipales, su adecuada aplicación les permite a los responsables obtener mejores resultados. Y es que precisamente las finanzas públicas involucra una

series de componentes claves en la administración municipal, tales como: la planeación financiera, sistema presupuestal, ingresos, gastos, gestión de recaudos, entre otros, que sin lugar a dudas le permite al ejecutivo contar con información veraz y oportuna para la toma de decisiones.

Ahora bien, para Smit (1776, citado por Silva, Páez y Rodríguez 2008, p. 15), señala que Las finanzas públicas se encargan de estudiar todo lo referente a la Hacienda Pública; es decir, es el conjunto de actividades gubernamentales encaminadas a la captación, administración y aplicación de los recursos financieros del Estado. Asimismo, es increíble, pero dos siglos y medio después, de la economías siguen cayendo en este error, donde países enteros se endeudan exageradamente para obtener un poderío armamentista, mientras su país se sume en un profunda pobreza , que irónicamente genera más muerte que la misma guerra a causa del hambre; cuando realmente, si estos recursos se destinaran a apoyar a los municipios en programas de bienestar social como, salud, educación, innovación y desarrollo lo más seguros es que esto redundarían en crecimiento y desarrollo económico sostenible del país por supuestos de sus regiones.

En el mismo sentido, Ortíz (2005, p. 35), señala que las finanzas públicas se estructuran por las políticas organizan a los impuestos además del gasto público de un estado. Ahora esta relación permite mantener la estabilidad social y económica de un país. Es decir, la finanza pública es una herramienta utilizada por los estados para recaudar dinero, y buscar la manera en que se gasta que cubra las necesidades de la sociedad cumpliendo con las políticas públicas. Asimismo, permite que los estados puedan corregir los efectos secundarios producidos por las alzas económicas de un país, esto se realiza a través de programas de contingencias donde los encargados financieros, así como el presidente puedan restringir algunas actividades que afectan directamente a la economía del país permitiendo corregir y generar nuevos planes si fuese necesario. Ahora bien, es necesario señalar algunos elementos que forman parte de la finanza pública y que se toma en cuenta para entender las finanzas públicas y autonomía fiscal municipal:

**a) Gasto Público:** Para Silva, Páez y Rodríguez (2008, p. 23), el gasto público es “la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos del sector público, empleado para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los

servicios públicos de la sociedad”. En otras palabras, se refiere al gasto que se tiene del sector público además que forma parte de las compras y ventas de los servicios de la comunidad y que son adquiridos por el estado. Para el caso de los municipios colombianos, si estos no saben estructurar sus gastos para identificarlos y controlarlos, lo más seguros es que no van a poder categorizarlo así como poder asignarles un nivel de importancia, lo que podría generar incurrir en gastos innecesarios o que no tienen gran impacto en el desarrollo económico y social del ente territorial.

**b) Presupuesto Público:** Para Zambrano (2001, citado por Silva, Páez y Rodríguez 2008, p. 25) es “necesario la armonía que debe haber entre el presupuesto financiero del estado y la economía en general” y complementa su apreciación convocando los preceptos constitucionales del artículo 346 de la carta, de acuerdo con el cual el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. Lo que tiene que ver con sus alcances, el presupuesto constituye un acto de autorización para la legalización del gasto público y la estimación de los ingresos que habrá que recaudarse durante su vigencia, pero como una verdadera ley de organización de la actividad financiera estatal.

**c) Recursos públicos:** Para Silva, Páez y Rodríguez (2008, p. 24), son aquellas riquezas que se devengan a favor del Estado para cumplir sus fines, y que en tal carácter ingresan en su tesorería. Son los ingresos en la tesorería del Estado cualquiera sea su naturaleza económica-jurídica. Es decir, es la riqueza devengada y acreditada en la Tesorería de la Nación.

Por su parte, las finanzas públicas permiten que se busque o se planifique sobre el gasto público basando su presupuesto a las necesidades reales así como llevándolos a buscar las herramientas que se utilizan para obtener los objetivos. Las finanzas buscan mejorar las fuentes de las que se obtiene dinero y busca optimizar su utilización, de tal manera que se pueda derivar el gasto o inversión. Si son Finanzas públicas el deber ser es beneficiar la comunidad y si son privadas, buscan respaldar al inversionista. Entre las características fundamentales de las Finanzas tanto públicas como privadas tenemos que:

a) Su objetivo fundamental es satisfacer necesidades.

b) Ambas incurren en costos; medidos en términos reales y monetarios.

c) Es un instrumento económico para la planificación, ejecución y control del ingreso y gasto de los municipios.

d) Concurren en un medio de recursos escasos de múltiples fines que compiten entre sí y al final se establece una jerarquización de estos fines.

e) Las Finanzas Públicas persiguen el Bienestar Social o Colectivo

f) Las Finanzas Privadas buscan el lucro o enriquecimiento del inversionista.

g) Las Finanzas Públicas logran su ingreso mediante el decreto y aplicación de leyes públicas de impuesto y rentas sobre el sector privado y empresas del estado (coerción).

h) Las Finanzas Privadas perciben su ingreso a través del fomento al consumo de bienes y servicios por la colectividad, entrando en juego la oferta y la demanda.

i) Los Gastos en las Finanzas Privadas se planifican mediante el flujo esperado de Ingresos.

j) En las Finanzas Públicas, se planifica el Presupuesto de Gasto anualmente según las prioridades de la nación.

Asimismo, Amaro (2010, p. 45), señala que el Estado debe cumplir funciones complejas para la realización de sus fines, tanto en lo referente a la selección de los objetivos, a las erogaciones, a la obtención de medios para atenderlas y a la gestión y manejo de ellos, cuyo conjunto constituye la actividad financiera. Tomando en cuenta lo anterior, se puede decir que es la actividad de obtención de recursos y aplicación de los mismos por parte del Estado para cumplir con sus fines. Esta dada por las entradas y salidas de la caja del Estado. La actividad financiera que debe llevar el Estado es una herramienta de que se vale el mismo para cumplir con sus fines. Es una actividad indelegable e irrenunciable, sólo la puede llevar el Estado. Las principales actividades financieras del Estado son:

**a) Previsión:** se estima cuáles van a ser las entradas (recursos públicos) y cuales las salidas (gasto público) mediante el presupuesto.

**b) Obtención:** que es la realización de los ingresos o recursos públicos, que no todos son recursos tributarios o recaudación, hay otras formas de obtención de los recursos como el endeudamiento, ya sea mediante el crédito de Organismos Internacionales o Bancos, o mediante la emisión de letras de tesorería y bonos.

**c) Aplicación:** efectivización de gasto público, que se hace con un destino prefijado.

## **AUTONOMIA FISCAL**

La eficiencia en el recaudo tiene una conexión directa con la autonomía financiera de un municipio, argumentando que, si un municipio aumenta la capacidad de generar ingresos, acompañado de su capacidad de recaudo, estará en mejores condiciones de solventar los gastos. Por su parte, para Sánchez (2003, p. 12), señala que la autonomía fiscal en cabeza de los concejos distritales y municipales, y que viene acompañada del sistema de participaciones como respuesta a la composición económico-distrital-municipal de la sociedad colombiana, en la cual los municipios tienen una escasa capacidad fiscal efectiva, lo que se traduce en su imposibilidad para generar los recursos necesarios, a fin de atender las responsabilidades que constitucional y legalmente se les asignen, con lo cual se frustra, sin ese soporte de las transferencias, cualquier propósito descentralista.

De la misma manera, Silva, Páez y Rodríguez (2008, p. 34), la autonomía fiscal es la posibilidad de generar sus ingresos mediante impuestos, tasas y contribuciones, se ha entendido que existe un poder



tributario originario en cabeza del Congreso de la República; otro originario con limitaciones, en cabeza de las asambleas y concejos, y uno derivado como excepción a la cláusula general de competencias, en los estados de excepción para el ejecutivo. Asimismo, para Holguín, Montoya y Páez (2014), afirman que para realizar el principio de autonomía de las entidades territoriales y con el objeto de asegurar que el patrimonio de éstas no resulte afectado por decisiones adoptadas a nivel nacional, el Constituyente ha prohibido de manera terminante que por ley se concedan exenciones o preferencias en relación con tributos que les pertenecen. Es necesario señalar que en la autonomía es necesario según Silva, Páez y Rodríguez (2008):

**a) Índice de autonomía para financiar gasto operativo:** Este indicador compara los ingresos propios con el gasto total, aunque este indicador es insuficiente para explicar la autonomía puesto que debido al arreglo institucional que sustenta el federalismo fiscal, los ingresos propios solos no pueden constituir el total de los ingresos públicos de un municipio y, por lo mismo, nunca podrán representar el cien por ciento del gasto total. Además, en esos términos, un incremento de la

autonomía financiera no significaría necesariamente una mejora en el municipio, toda vez que el indicador puede modificarse si el gasto total baja como resultado de una disminución en las participaciones o aportaciones federales

**b) Índice de eficiencia recaudatoria local:** La magnitud de los ingresos propios está relacionada positivamente con la mayor capacidad financiera de los municipios para solventar su gasto, por lo que puede esperarse que aquellos con una mayor recaudación se encuentren en mejor posición para promover el desarrollo municipal. Un indicador complementario para corroborar esta afirmación es el índice de eficiencia recaudatoria local, que expresa el valor de los ingresos propios totales como proporción del PIB municipal y tiene como propósito medir de manera relativa la magnitud de la recaudación total (tributaria y no tributaria) de cada municipio en relación con la riqueza generada en su interior, para validar el análisis comparado

**c) Índice de eficiencia tributaria:** El modo específico de los municipios, en mejor situación cobran mejor sus impuestos, lo

cual es posible medir con el *índice de eficiencia tributaria*, que expresa el valor de los impuestos propios recaudados como proporción del PIB municipal, sin dejar de lado la consideración de que éste no representa la recaudación potencial de los impuestos locales y, por lo tanto, es más bien un indicador para establecer magnitudes que permitan la comparación entre municipios, porque obviamente no expresa qué proporción de cada base gravable se recauda.

**d) Índice de gasto público municipal:** Este índice es muy importante porque trata de establecer la relación gasto público versus en el nivel de desarrollo de los municipios, lo cual se le puede dar el calificativo de gastos improductivo si este no tiene ninguna incidencia en el crecimiento y desarrollo territorial.

En un proceso de descentralización, las finanzas juegan un papel importante ya que, a partir de su manejo autónomo por las Entidades Territoriales, posibilita realizar las obras necesarias para contribuir a mejorar el nivel de vida de sus habitantes. Para Silva, Páez y Rodríguez (2008, 45), en las finanzas territoriales se

destaca el hecho de que la mayoría de las entidades tienen limitaciones para ponerse a tono con los cambios institucionales, dada la dependencia financiera de los recursos transferidos por la Nación y su débil capacidad administrativa y de gestión financiera que se refleja en la asignación ineficiente del gasto.

No cabe la menor duda que los alcaldes municipales disponen de diferentes fuentes para financiar sus programas y proyectos, por lo que, es muy importante conocer y describir cada una de las fuentes que inciden en la obtención de los ingresos. A continuación, se exponen brevemente los componentes más relevantes de las finanzas públicas y que por sus características, se relacionan con la autonomía fiscal:

**a) La Transferencia:** De acuerdo García (2009, citado por Silva, Páez y Rodríguez 2008), las transferencias son recursos que se trasladan a las entidades territoriales sin contraprestación en función de competencias y responsabilidades. El gobierno nacional fija los planes y políticas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan de Inversiones y deben ser incorporadas en virtud del principio de autonomía de las Entidades Territoriales estipulado en el Artículo 287 de la Carta, en armonía con las disposiciones

relacionadas con las funciones de las Asambleas Departamentales y Consejos Municipales, en materia de creación de tributos.

**b) Sistema General De**

**Participaciones:** El sistema general de participaciones SGP, son recursos de destinación específica para los entes territoriales, son utilizados para la financiación de los servicios públicos. Para García (2009, citado por Silva, Páez y Rodríguez 2008), explica que estos recursos son considerados como ingresos corrientes de la Nación, para ser distribuidos entre los sectores: educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico, subsidios para la población pobre, servicios públicos domiciliarios, sector agrario, grupos de población vulnerable, justicia, protección al ciudadano, educación física, recreación y deporte, cultura, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional, pago del servicio de la deuda adquirida para financiar inversiones físicas en las actividades anteriores, construcción y mantenimiento de redes viales municipales e intermunicipales y otros sectores que el CONPES estime convenientes.

**c) Regalías:** Para García (2009, citado por Silva, Páez y Rodríguez 2008), las regalías son una contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue por el transcurso del tiempo. Las regalías son un beneficio económico importante para el Estado y sus entidades territoriales. Esto implica que las regalías deben ser consideradas como un recurso fundamental para el desarrollo territorial, lo cual exige que tienen que ser administradas, basado en los principios de transparencia, eficiencia, impacto, equidad y sostenibilidad, debido que deben cubrir necesidades básicas, que redunden en bienestar en la comunidad, a través de servicios oportunos y de excelente calidad en el campo de la salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

**d) Sistema Nacional de**

**Cofinanciación:** Para García (2009, citado por Silva, Páez y Rodríguez 2008), define a la Cofinanciación como un instrumento financiero complementario para apoyar con recursos no reembolsables del Presupuesto General de la

Nacional, la ejecución de proyectos de competencia territorial, en el marco de las políticas de interés nacional. El Sistema Nacional de Cofinanciación está basado en los principios de descentralización y autonomía territorial; articulación con las políticas nacionales; promoción y consolidación de la cultura de proyectos; equidad regional en la asignación de recursos; y participación comunitaria.

**e) Política Económica:** Para García (2009, citado por Silva, Páez y Rodríguez 2008), la política económica es una de las variables que todo gobernante de conocer y seguir puesto que ésta, en primera instancia enmarca la política fiscal, monetaria, de comercio exterior, entre otros. Por lo tanto, conocer la política económica, ayuda mucho a la administración en cuanto a emprender planes y proyectos acordes a los planes y programas de la nación de manera oportuna y financiables en otras palabras le permite alinear el plan de desarrollo municipal con los nacionales.

**f) Sistema Presupuestal:** Para García (2009, citado por Silva, Páez y Rodríguez 2008), el Sistema Presupuestal es otro

elemento importante dentro de las finanzas públicas, porque este articula elementos como el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones POAI y el presupuesto, cuya ejecución se sustenta en el plan anual de caja, PAC y el marco fiscal de mediano plazo. Tal y como se explicó anteriormente un buen sistema presupuestal, permite a los municipios obtener sostenibilidad financiera y fiscal, ya que los alcaldes de manera anticipada a través de herramientas, como el presupuesto, el POAI y el PAC, podrá conocer si van a tener déficit o superávit de efectivo, lo que facilita el proceso de toma decisiones.

**g) Deudas:** Para García (2009, citado por Silva, Páez y Rodríguez 2008), en cuanto al endeudamiento, es pertinente comentar que el aumento de las deudas es bueno, si el municipio, primero tiene capacidad de pago, segundo si pactó una buena tasa de interés y tercero si los recursos fueron invertidos productivamente en proyectos sociales; grave sería que estos aumentos en las deudas hayan sido aplicados en gastos. Para determinar el buen uso de las deudas por parte de los municipios es necesario mirar otros indicadores como

capacidad de ahorro y financiamiento del gasto principalmente.

mejor desempeño y autonomía fiscal de los entes territoriales.

**h) Ingresos:** Para García (2009, citado por Silva, Páez y Rodríguez 2008), cuando se produce un déficit, no necesariamente el problema obedece a excesivos gastos, pueden ocurrir también, que el municipio no generó los suficientes ingresos para cubrir sus gastos, por lo tanto, para comprobar si el problema es de ingresos o gastos, es necesario conocer el presupuesto municipal, e igualmente compararlos con los ingresos de otros años. Aunque, al decir que los ingresos disminuyeron en 0,5% del PIB, frente al año anterior, es un claro indicador que hay problemas con los ingresos.

**i) Gastos municipales:** Este tipo de resultado se puede considerar muy importante porque se convierte en un camino, para que estos municipios mejoren sus ingresos en el largo plazo, lo que conllevaría a desprenderse más de las transferencias y por supuesto a tener más autonomía fiscal. A través de las finanzas públicas se desprende unas series de planes y programas de corto y largo plazo como un instrumento eficaz para lograr un

## MATERIALES Y MÉTODOS

Este artículo se basa en un enfoque de corte cualitativo, basado en análisis de documentos. Igualmente se basa en el tipo de investigación analítico descriptivo, ya que el propósito es describir situaciones y hechos, tal como se presentan en la realidad prevaleciente en el momento de realizarse la indagación. Asimismo, cuenta con un diseño no experimenta transeccional, ya que no se manipulan las variables además que se realiza en un único momento. Basado en lo anterior, se realizará en un cuadro sencillo donde se muestran características específicas de los siguientes documentos para la finanza pública: López, López y Meza (2014), en su investigación titulada Finanzas públicas y desarrollo local. El caso de los Municipios del departamento de Antioquia; Colombia (2001-2011), y Silva, Páez y Rodríguez (2008), en su investigación Finanzas públicas territoriales. Programa de administración pública territorial. Escuela superior de administración pública, ESAP José Silva Ruiz.

Por su parte, para la Autonomía fiscal se utilizará las características de Sánchez (2003), en su investigación titulada El concepto constitucional de autonomía fiscal y

sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991, y Holguín, Montoya y Páez (2014), en su investigación titulada Autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia. De allí se realizará un análisis de esas características con la finalidad de que el autor pueda dar sus propias apreciaciones que conlleven a ideas propias.

## **RESULTADOS**

Los resultados muestran la importancia que tiene la recolección de información de diferentes artículos con una misma finalidad, conllevando al entendimiento de los elementos fundamentales como el tema a estudiar en el contexto colombiano. De la misma manera, es un artículo donde lo documental y cualidades se analizan para poder dar conclusiones concretas sobre el mismo. Basado en el estudio cualitativo de cuatro (4), artículos los cuales se presentarán en un cuadro de interpretación donde se muestra las características principales y permite al investigador poder analizar los diferentes puntos de vista dándole respuesta al objetivo general analizar las finanzas públicas y su incidencia en el desempeño y autonomía fiscal municipal en Colombia. A continuación, se muestra la tabla de características:

Basado en las características mostradas en la tabla1, se distingue que para López, López y Meza (2014), que en Colombia los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal; han derivado en nuevos modelos de gestión pública local, enfocados a mejorar la forma a través de la cual la administración municipal enfrenta los problemas del desarrollo y la calidad de vida de los ciudadanos. Han sido muchos los aprendizajes, y en general, se puede afirmar que los municipios han resultado fortalecidos en todo el proceso, al tiempo que los ciudadanos también se sienten más participes y comprometidos. En efecto, la descentralización fiscal, en sintonía con la normatividad, el acompañamiento de diferentes agencias nacionales y las veedurías ciudadanas; ha permitido una mayor generación de ingresos propios, una reducción de los niveles de endeudamiento y el fortalecimiento de la administración pública local.

**Cuadro 1. Características específicas de Finanzas públicas**

Autor	Titulo	Características
López, López y Meza (2014)	Finanzas públicas y desarrollo local. El caso de los Municipios del departamento de Antioquia; Colombia (2001-2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar el comportamiento de la administración de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) y sus gastos de funcionamiento.</li> <li>• Las categorías en las que se pueden ubicar los municipios van desde la primera hasta la sexta (mas una especial que corresponde a las ciudades capitales)</li> <li>• Más del 91% de los municipios del departamento de Antioquia presentan una alta dependencia de las transferencias de los entes centrales con una baja capacidad de generación de recursos propios.</li> <li>• Aun cuando todas las regiones destinan una mayor proporción al gasto en inversión, son aquellas que generan mayores ingresos propios las que poseen mejores niveles de desarrollo humano, como también son las que menor cuantía de sus ingresos destinan a los gastos de funcionamiento.</li> </ul>
Silva, Páez y Rodríguez (2008)	Finanzas públicas territoriales. Programa de administración pública territorial. Escuela superior de administración pública, ESAP José Silva Ruiz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación de los Ingresos de los municipios del nivel nacional tuvo una variación negativa con respecto al año 2014, ya que reflejan una disminución sobre el PIB del 0,1%.</li> <li>• Desde el gobierno nacional se ha buscado que los municipios consideren aumentar sus ingresos propios realizando un mayor esfuerzo en la generación de recaudo de los tributos que les corresponden.</li> <li>• Siendo los Ingresos de Capital los que mayor participación tienen sobre los ingresos totales de las cuentas de los municipios con un 61,24% y una participación en el PIB nacional de 4,8%.</li> <li>• Mientras el municipio sea de menor categoría (quinta y sexta), la mayor parte de sus ingresos provienen de las transferencias, lo que los convierten en municipios más dependiente del gobierno central, las razones es que estos municipios, es muy poco lo que reciben por concepto de ingresos tributarios, comparado con los gastos.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia (2017)

Asimismo, para Silva, Páez y Rodríguez (2008), la participación de los Ingresos de los municipios del nivel nacional tuvo una variación negativa con respecto al año 2014, ya que reflejan una disminución sobre el PIB del 0,1%. Desde el gobierno nacional se ha buscado que los municipios consideren aumentar sus ingresos propios realizando un mayor esfuerzo en la generación de recaudo de los tributos que les corresponden, además de que la varianza se evidencia también en la cuenta de los recursos provenientes de regalías los cuales en el 2014 correspondían a un 0,6% del PIB nacional y para 2015 disminuyeron a 0,5% del PIB.

En consideración a lo expuesto se puede señalar que existen discrepancias entre los resultados mostrando que para López, López y Meza (2014), evaluar el comportamiento de la administración de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) y sus gastos de funcionamiento, mientras que para Silva, Páez y Rodríguez (2008), la participación de los Ingresos de los municipios del nivel nacional tuvo una variación negativa con respecto al año 2014, ya que reflejan una disminución sobre el PIB del 0,1%. Asimismo, para Las categorías en las que se pueden ubicar los municipios van desde la primera hasta la sexta (mas una especial que corresponde a las ciudades

capitales), mientras que para Silva, Páez y Rodríguez (2008), desde el gobierno nacional se ha buscado que los municipios consideren aumentar sus ingresos propios realizando un mayor esfuerzo en la generación de recaudo de los tributos que les corresponden a cada uno.

Asimismo, se puede señalar que aun cuando todas las regiones destinan una mayor proporción al gasto en inversión, son aquellas que generan mayores ingresos propios las que poseen mejores niveles de desarrollo humano, como también son las que menor cuantía de sus ingresos destinan a los gastos de funcionamiento, mientras el municipio sea de menor categoría (quinta y sexta), la mayor parte de sus ingresos provienen de las transferencias, lo que los convierten en municipios más dependiente del gobierno central, las razones es que estos municipios, es muy poco lo que reciben por concepto de ingresos tributarios, comparado con los gastos.



**Cuadro 2. Características específicas de Autonomía fiscal**

Autor	Titulo	Características
Sánchez (2003)	El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991	<p>El situado fiscal se constituía en el instrumento mediante el cual los departamentos y los distritos participaban de los ingresos corrientes de la nación.</p> <p>La intención de esta política de transferencias fiscales a los entes territoriales o, mejor dicho, la contrapartida de esos recursos transferidos era el deber de los departamentos, intendencias y comisarías</p> <p>Repárese en que si la restricción constitucional impuesta al legislador en los términos que anteceden pudiera ser enervada por el interés nacional se frustraría el principio básico de la descentralización y la autonomía de los departamentos, distritos y municipios en cuanto se haría prevalecer un criterio centralista de conveniencia en perjuicio de las prerrogativas de orden superior que les son reconocidas como verdaderos derechos</p> <p>De manera excepcional, cuando la conveniencia nacional así lo exija, el Congreso Nacional puede establecer directamente y de manera obligatoria los tributos aplicables a una determinada zona del país, sin la intervención de las entidades territoriales</p>
Holguín, Montoya y Páez (2014)	Autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementó notablemente la capacidad tributaria de las entidades territoriales, sin embargo, en materia impositiva mantuvo la subordinación de su poder normativo a la ley</li> <li>• La Corte no puede sino reiterar el criterio según el cual las leyes que autorizan la creación de tributos por entidades territoriales pueden ser generales</li> <li>• La predeterminación de los tributos y el principio de representación popular en esta materia tienen un objetivo democrático esencial.</li> <li>• El principio de legalidad rige en el campo tributario, por lo cual las entidades territoriales, si bien pueden imponer contribuciones, no son soberanas fiscalmente, ya que deben respetar los marcos establecidos por el Legislador</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia (2017)

A pesar de que la inversión en Colombia es una de las más importantes y que el país ha mostrado un desempeño económico

que ha posicionado a la economía como una de las más sólidas a nivel mundial y regional, la coyuntura actual del choque petrolero y de tipo

de cambio exige que el país avance hacia una mejor técnica administrativa y financiera de la inversión. Para lograrlo, se deben incentivar innovaciones en materia de generación de recursos propios flexibilizando la autonomía fiscal en los municipios para crear impuestos, potencializando el recaudo del impuesto predial y promoviendo el uso de instrumentos de captura de valor.

Basados en el cuadro anterior, se puede señalar las características desarrollada en la investigación de Sánchez (2003), cuando señala que la autonomía fiscal no puede verse como un fin en sí misma, sino como un medio para el logro de otros fines. Éste es un elemento indispensable de la democracia liberal y un instrumento para lograr una eficiente asignación de recursos públicos. Asimismo, cualquiera que sea el sistema de reparto de las regalías diseñado por el legislador, un porcentaje de los recursos debe destinarse, necesariamente, a las entidades territoriales en las que se desarrollan actividades de explotación o transporte de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado. Se trata, en este caso, de una destinación directa en virtud de un derecho constitucional de configuración legal a participar, directamente, en la distribución de los recursos provenientes de las regalías y las

compensaciones. Sin embargo, como tales entidades territoriales no son las únicas destinatarias de las regalías, el sistema de reparto debe considerar la existencia de un remanente que será distribuido entre los municipios y los departamentos que no son beneficiarios directos en los términos antes descritos. Esta forma de asignación se ha denominado asignación indirecta y se realiza mediante el Fondo Nacional de Regalías.

Por su parte, Holguín, Montoya y Páez (2014), señalan que, si bien es cierto que las entidades territoriales en Colombia gozan de autonomía fiscal en materia tributaria, ésta es derivada y se encuentra subordinada al principio de legalidad, así los tributos que ellas establezcan deben estar creados por la ley o autorizados por el legislador, sin que esto implique que existe un desmedro en su soberanía. Lo anterior significa que se requiere que el Congreso a través de una Ley cree o autorice el gravamen, para que nazca la posibilidad de que los entes territoriales establezcan los elementos de la obligación tributaria.

Ahora bien, para Sánchez (2003), el situado fiscal se constituía en el instrumento mediante el cual los departamentos y los distritos participaban de los ingresos corrientes de la nación, la intención de esta política de transferencias

fiscales a los entes territoriales o, mejor dicho, la contrapartida de esos recursos transferidos era el deber de los departamentos, intendencias y comisarías. impuesta al legislador en los términos que anteceden pudiera ser enervada por el interés nacional se frustraría el principio básico de la descentralización y la autonomía de los departamentos, distritos y municipios en cuanto se haría prevalecer un criterio centralista de conveniencia en perjuicio de las prerrogativas de orden superior que les son reconocidas como verdaderos derechos impuesta al legislador en los términos que anteceden pudiera ser enervada por el interés nacional se frustraría el principio básico de la descentralización y la autonomía de los departamentos, distritos y municipios en cuanto se haría prevalecer un criterio centralista de conveniencia en perjuicio de las prerrogativas de orden superior que les son reconocidas como verdaderos derechos y de manera excepcional, cuando la conveniencia nacional así lo exija, el Congreso Nacional puede establecer directamente y de manera obligatoria los tributos aplicables a una determinada zona del país, sin la intervención de las entidades territoriales.

Mientras que para Holguín, Montoya y Páez (2014), existe un incrementó

notablemente la capacidad tributaria de las entidades territoriales, sin embargo, en materia impositiva mantuvo la subordinación de su poder normativo a la ley, la Corte no puede sino reiterar el criterio según el cual las leyes que autorizan la creación de tributos por entidades territoriales pueden ser generales. La predeterminación de los tributos y el principio de representación popular en esta materia tienen un objetivo democrático esencial y el principio de legalidad rige en el campo tributario, por lo cual las entidades territoriales, si bien pueden imponer contribuciones, no son soberanas fiscalmente, ya que deben respetar los marcos establecidos por el Legislador.

Tomando en consideración los cuadro 1 y 2 se puede señalar que en Colombia los mecanismos de equidad en la distribución de las transferencias y los arreglos institucionales recientes en la relación Nación territorio, han vislumbrado nuevos horizontes de cooperación y desarrollo territorial, a través del Sistema General de Regalías, los contratos plan, las alianzas público-privadas y diversos mecanismos de asociación previstos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En este caso, el Departamento Nacional de Planeación –DNP– debe coordinar la producción de ideas e instrumentos técnicos, que permitan fortalecer las

finanzas de los gobiernos territoriales y potenciar los recursos a favor del desarrollo, de manera que, se dé tránsito a un modelo de descentralización con una visión más de desarrollo local que de administración de rentas, de la calidad y resultados de la inversión, con una descentralización diferenciada que refleja más la realidad del país.

Por su parte, La política fiscal es una herramienta fundamental en el marco de la intervención del gobierno colombiano en los asuntos económicos. Sin embargo, es frecuente que su análisis se enfoque en el rol que cumple el Gobierno Nacional Central, dado su tamaño y su impacto efectivo dentro de los denominados fundamentales macroeconómicos. En consecuencia, se deja a un lado el papel determinante que tienen los Gobiernos Subnacionales (GS) tanto en la política pública como en la estructura macroeconómica del país. El impulso al desarrollo y la disminución de las brechas regionales son objetivos cardinales que implican retomar la atención sobre el papel que juegan las gobernaciones y alcaldías del país. A su vez, los proyectos de inversión de desarrollo territorial, que se encuentran en la base de la política pública de cada municipio, son sensibles a las restricciones

presupuestales subnacionales y al marco normativo que las sustenta.

Lo anteriormente permite analizar que las finanzas públicas y autonomía fiscal municipal forma para del comportamiento de los gobiernos, donde se desarrolla actividades económicas en beneficio de las sociedades colombianas. Asimismo, la política económica comprende a su vez las políticas fiscal, cambiaria y monetaria, cuya orientación debe ser consecuente y coordinada, de manera que no se presenten desequilibrios cuando se trata de privilegiar alguna de estas en detrimento de las demás, así entonces, se constituye en una compleja estructura del aparato estatal para el ejercicio del rol en la administración eficiente de los recursos públicos, tanto del sector central como de los que se transfieren, destinados a financiar la prestación de los servicios en las entidades territoriales. Las entidades territoriales se convierten en los principales protagonistas en el manejo de las finanzas públicas a los cuales la Constitución les encomendó la concertación de los planes de Desarrollo regionales con el plan de desarrollo nacional para optimizar uso de los recursos.

En general, entre más alta sea la capacidad fiscal de los territorios para financiar su gasto, más fuerte y autónomos serán estos gobiernos. Así, en muchos casos los recursos

propios son inclusive más importantes que las transferencias intergubernamentales. De otra parte, las transferencias permiten igualar o equiparar el gasto público entre regiones e inclusive entre municipios. Se busca una convergencia en la prestación de los servicios por parte de los territorios. Dado que no todos tienen la misma potencialidad tributaria; por ejemplo, la base económica para cobrar tributos es muy diferente en Colombia por regiones o tamaño poblacional del municipio. Debe mencionarse que en las fórmulas de liquidación de las transferencias se tienen en cuenta igualmente criterios como autonomía regional, niveles de pobreza por regiones o municipios y, el más importante de todos, la población.

## CONCLUSIÓN

En Colombia son muchos los municipios que se encuentran en situación críticas tal y como los que se encuentra en el rango de riesgos y deterioros. Estos municipios además de tener grandes necesidades enfrentan un gran problema como el de tener recursos escasos para atender tantas necesidades; se vive en una economía de escasez y es el ejecutivo quien debe buscar alternativas para suplir las necesidades de su comunidad sin que tenga que limitarse a esperar

que el gobierno le solucione sus problemas. Por otro lado, todo gobernante debe ser capaz de destinar esfuerzos y recursos en aquellos bienes y servicios en el que son más eficientes y competitivos, y por el contrario obtener de otros entes apoyo y financiación donde sus condiciones no son las más favorables. De la misma manera, es indiscutible que dentro las finanzas públicas, los gastos juegan un papel importante dentro de ella y son necesarios para el desarrollo de las operaciones de los entes territoriales, sobre todo los de gastos de inversión.

El desarrollo de la normatividad sobre las finanzas territoriales ha sido muy amplio y que en lo relacionado con definición del monto de los recursos y la distribución de estos entre gobiernos subnacionales se ha dado un gran activismo. Infortunadamente no sucede lo mismo con la ley de ordenamiento territorial y con el estatuto tributario territorial, piezas claves para el definitivo fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales. Las principales fuentes de recursos de los territorios muestran que el sector público colombiano tuvo la capacidad de generar los recursos para financiar el alto nivel de gasto que demandó el proceso de autonomía territorial. La descentralización no generó pereza

fiscal y por el contrario en los últimos cuatro años se encuentra que los ingresos corrientes fueron más dinámicos que las mismas transferencias. Si bien se encuentran importantes diferencias cuando se analiza cada nivel territorial por separado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

Holguín Y., Montoya J., y Páez Y., (2014), Autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia. Monografía para optar al título de especialista en derecho tributario. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas especialización en derecho tributario Bogotá, D.C.

López N., López M., y Meza R., (2014). Finanzas públicas y desarrollo local. El caso de los Municipios del departamento de Antioquia; Colombia (2001-2011). Perfil de Coyuntura Económica No. 23, julio 2014, pp. 57-79 © Universidad de Antioquia. Disponible en <https://goo.gl/hW4frv>

Navarrete G., (2010), Carácter profesional y ético para el manejo de las finanzas públicas. Ensayo Final Seminario de Investigación I. Bogotá. Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Ciencias Económicas. Especialización en Finanzas y Administración. Pública 2010. Disponible en: <https://goo.gl/a1tEQp>

Ortíz A., (2005), Fundamentos de finanzas públicas. Colección estudios de contaduría. Editor U. Jorge Tadeo Lozano.

Richard Leonardo Amaro Gómez. (2010). finanzas públicas. ecolink. Recuperado noviembre 2013 de: <http://www.econlink.com.ar/finanzas-publicas>

Sánchez C (2003), El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991. Estudio Socio-Jurídico vol.5 no.1 Bogotá Jan. /June 2003. Print version ISSN 0124-0579

Silva J., Páez P., y Rodríguez R., (2008), Finanzas públicas territoriales. Programa de administración pública territorial. Escuela superior de administración pública, ESAP José Silva Ruiz. Bogotá D.C., diciembre de 2008. Disponible en: <https://goo.gl/49uKxH>.

Zapata J., (2010), Las finanzas territoriales en Colombia. Debates presidenciales. Editorial CAF y Fedesarrollo. Disponible en: <https://goo.gl/AKBJ9N>