



COLOMBIA

NOTAS SECTORIALES DE POLÍTICA

Política fiscal y gestión de las finanzas públicas



GRUPO BANCO MUNDIAL

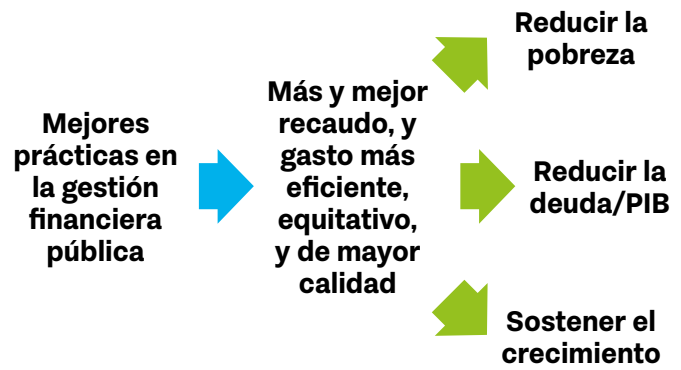
Tres objetivos para la política fiscal de Colombia en un mundo post-Covid-19: reducir la pobreza, apoyar la actividad económica, y bajar la relación deuda/PIB

Si bien la regla fiscal marca de manera bien definida objetivos cuantitativos de reducción del déficit fiscal, la manera en el cual esto se realiza tiene que derivar de otros objetivos. Incluso antes del COVID-19 reducir la pobreza, apoyar la actividad económica, y bajar la relación deuda/PIB eran objetivos sensatos para reducir la alta vulnerabilidad socioeconómica de la población colombiana, avigorar el crecimiento de la economía, y volver a tener “colchones fiscales”.

La crisis del COVID-19 ha convertido estos objetivos en una prioridad de primer orden para el mediano plazo. Esto porque la crisis provocada por el COVID-19 ha borrado los avances en la reducción de la pobreza alcanzados desde el 2012. Además, la pérdida de educación sufrida por los jóvenes colombiano durante la crisis y la contracción de la inversión en capital físico han afectado el potencial productivo de Colombia por algunos años. Por último, la relación deuda/PIB ha llegado a niveles tan altos que posteriores incrementos requerirán esfuerzos fiscales muy grandes para bajarla.

Políticas comprensivas y coordinadas en diferentes frentes son necesarias para atender los desafíos futuros

Figura 1: Articulación de política fiscal y objetivos fiscales



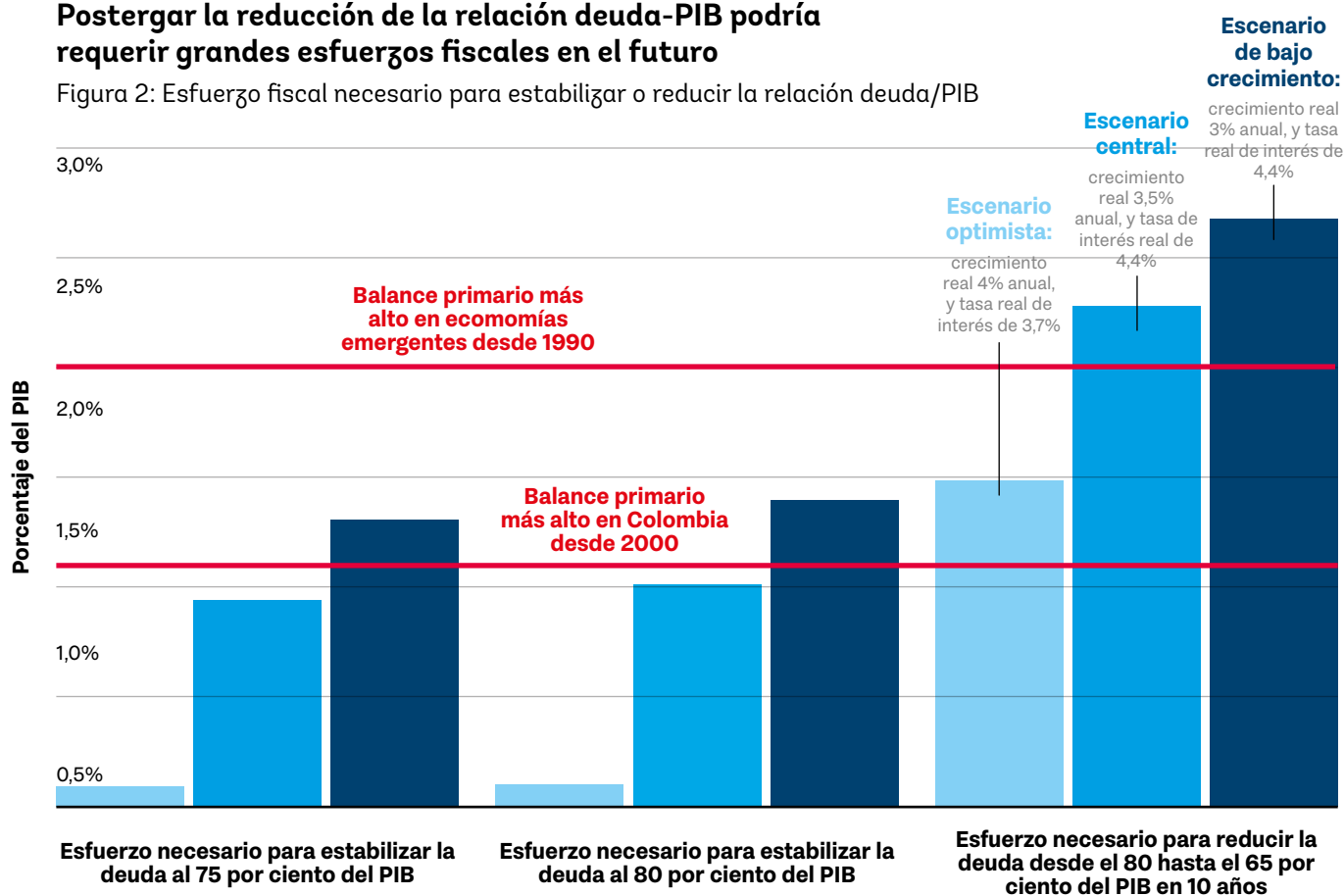
Fuente: Elaboración de los autores

Reducir la pobreza, apoyar la actividad económica, y bajar la relación deuda/PIB son objetivos complementarios entre sí. La reducción de la pobreza eleva el potencial de crecimiento de la economía a través de una mayor demanda y una fuerza laboral más calificada. Un crecimiento robusto ayuda a disminuir el tamaño de la deuda pública como porcentaje del PIB. Una disminución tanto de la deuda como del déficit respalda la confianza en la economía y conduce a menores costos de financiamiento para empresas y familias.

Además, existen sinergias entre instrumentos de política. En Colombia la política fiscal puede ayudar no solamente gravando menos impuestos a la actividad económica, sino también gravando mejores impuestos (o sea, impuestos que no desalientan la actividad económica y la generación de empleo de calidad) y reduciendo la evasión fiscal. De manera similar, proteger a los vulnerables y reducir la pobreza requiere no sólo cerrar las brechas de cobertura actualmente existentes en el sistema de protección social, sino también invertir en el capital humano de todos los ciudadanos. Si bien esto necesita recursos, no es incompatible con la disminución del déficit si se aumenta la eficiencia del gasto, y si el aumento de los ingresos se utiliza para apoyar una economía más inclusiva.

Postergar la reducción de la relación deuda-PIB podría requerir grandes esfuerzos fiscales en el futuro

Figura 2: Esfuerzo fiscal necesario para estabilizar o reducir la relación deuda/PIB



Fuente: Monitor Fiscal del FMI y MHCP

Las instituciones para la gestión financiera pública en Colombia funcionan de manera muy fragmentada, lo cual genera ineficiencia y menos transparencia de la deseada en el uso de los recursos. Esto termina afectando, a su vez, la cantidad y calidad de los bienes y servicios que reciben los ciudadanos. La gestión financiera pública en las gobernaciones y alcaldías enfrenta problemas muy similares a los que padece el gobierno nacional, además de desafíos específicos del nivel subnacional; todo esto dificulta el uso eficiente, efectivo y transparente de los recursos que manejan los gobiernos subnacionales.

¿Qué se puede hacer? Como argumenta el informe sobre las finanzas públicas de Colombia recién publicado por el Banco mundial (Banco Mundial, 2022), atender los desafíos futuros, y aprovechar las sinergias entre políticas y las complementariedades entre objetivos requiere de un conjunto

de políticas comprehensivas y coordinadas en diferentes frentes:

- Es importante reducir el déficit al ritmo y de la manera correcta, asegurando que la relación deuda/PIB baje para evitar que el esfuerzo fiscal futuro sea muy fuerte y dañino para la economía.
- Si bien reducir el déficit requiere aumentar el recaudo tributario, mejorar la calidad de los impuestos y reducir las distorsiones que estos generan sobre la formación de capital y de trabajo ayudaría a sostener la actividad económica.
- Incrementar la eficiencia del gasto crearía espacio para reducir el déficit y aumentar la efectividad del gasto en protección social.
- Disponer de instrumentos adecuados y procesos específicos de gestión de la finanza pública a nivel nacional y subnacional ayudaría a informar mejor la toma de decisiones y aumentaría la eficiencia y la efectividad de gasto.

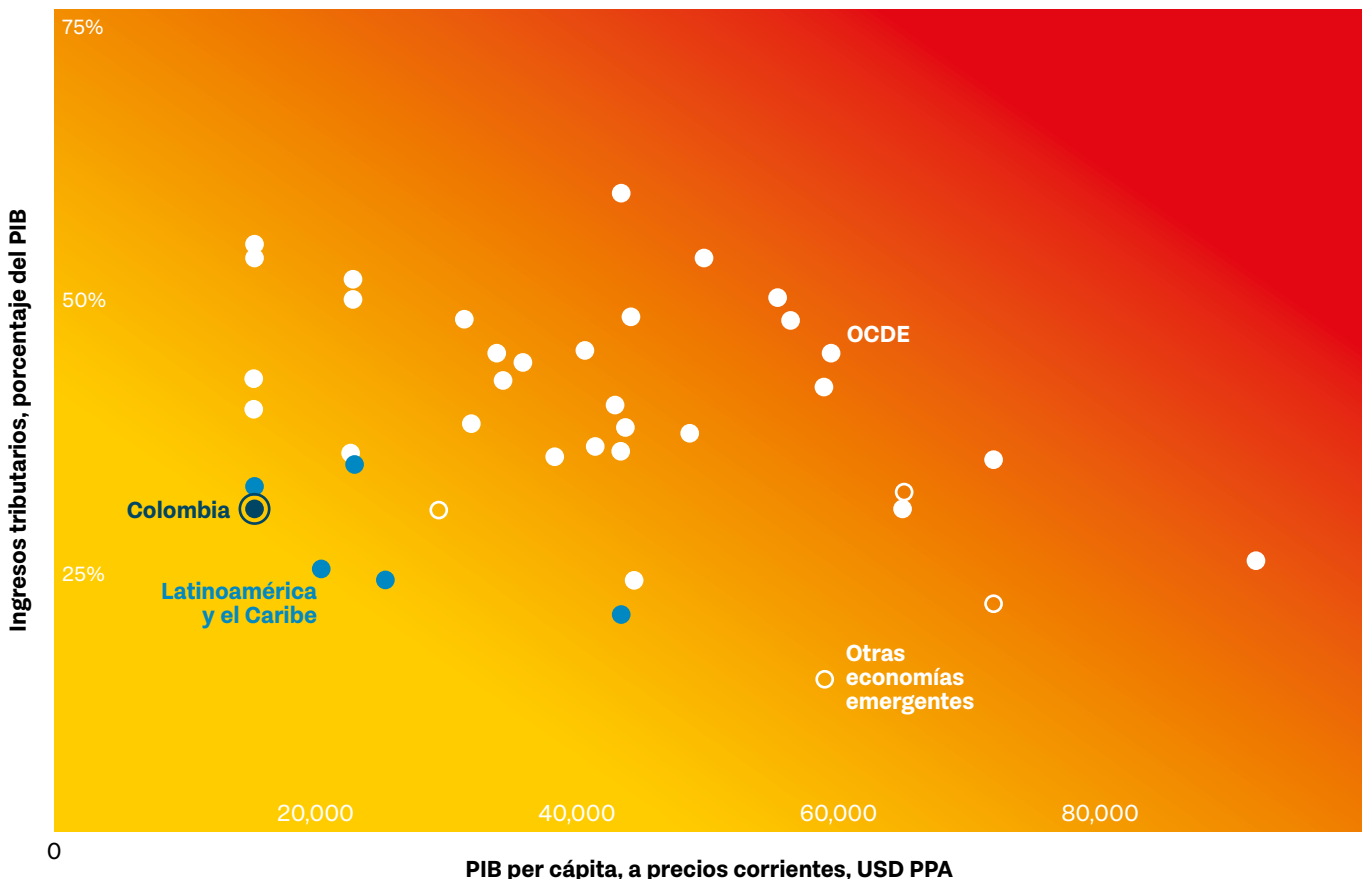
Aumentar impuestos y mejorar la eficiencia del gasto para reducir el déficit y crear espacio para más gasto social

La crisis del COVID-19 ha llevado el déficit a niveles sin precedentes y sólo una parte puede recuperarse mediante mayor crecimiento y con el fin de la emergencia sanitaria. Una alta relación deuda/PIB impone

un lastre a la economía, porque eleva el costo de endeudamiento no solo para el estado sino también para las empresas y las familias. En esta óptica, reducir el déficit es importante para no desalentar el crecimiento. Dadas la rigidez del gasto y la necesidad de mejorar el nivel y la calidad del gasto en servicio público, la reducción del déficit del gobierno central tiene que darse principalmente mediante el aumento de impuestos y una mayor eficiencia del gasto.

Hay espacio para que los ingresos tributarios crezcan como porcentaje del PIB

Figura 3: Razones de ingresos fiscales/PIB y PIB per cápita, Colombia y comparadores



Fuente: MHCP, y FMI.

Llevar el déficit del gobierno nacional central hasta menos del 3 por ciento en 2025 es compatible con los límites impuestos por la regla fiscal y permitiría lograr un balance equilibrado entre aminorar la relación deuda/PIB y sostener el crecimiento.

¿COMO SE PUEDE LOGRAR ESTE OBJETIVO?

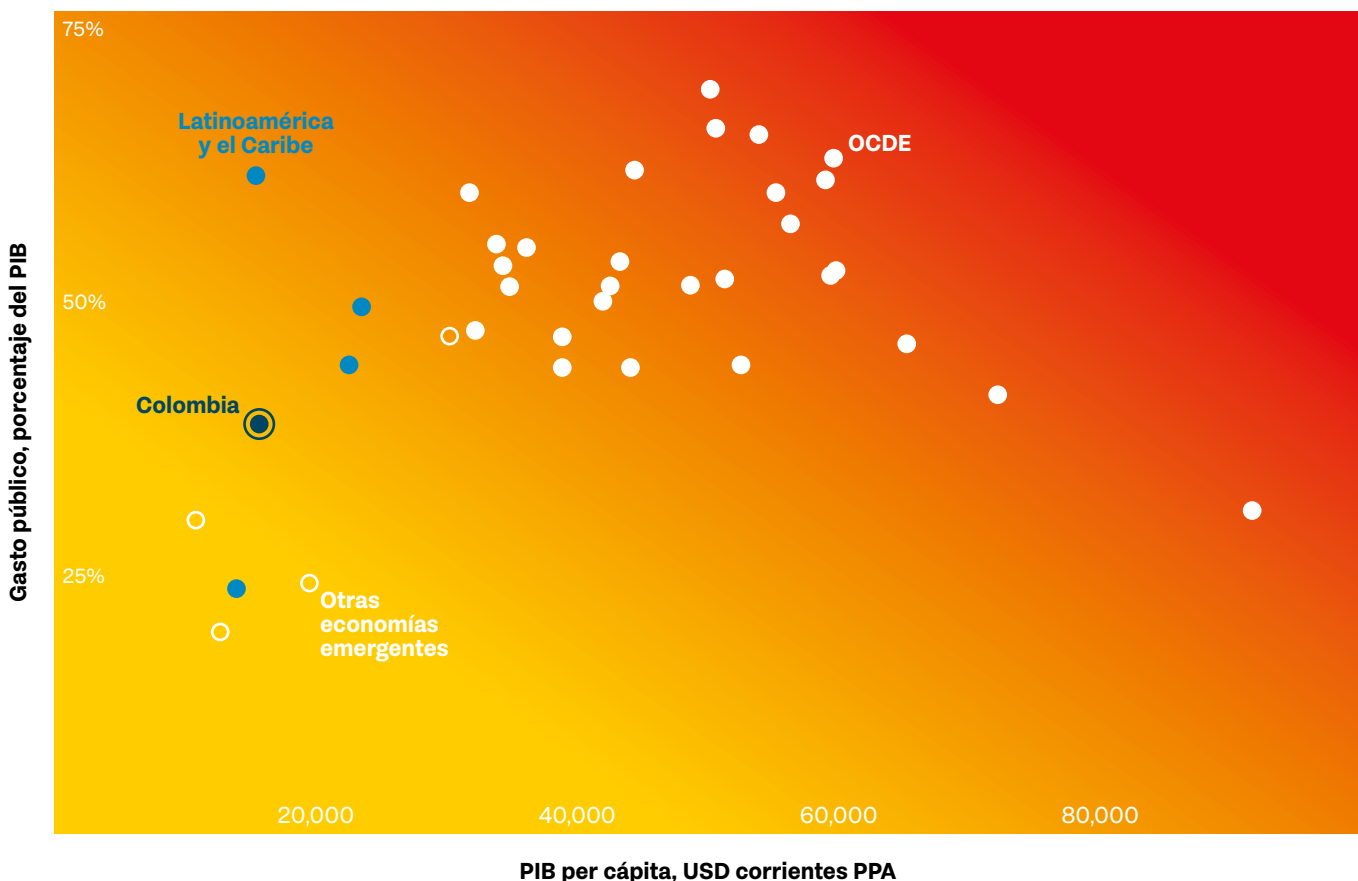
Desde 2015, la reducción del déficit se ha logrado en mayor medida a través de la contención del gasto en inversión, dado que el margen para nuevos recortes del gasto es muy limitado. Aun si los ingresos fiscales han aumentado entre 2017 y 2019. La comparación internacional muestra que los ingresos fiscales no son altos según los estándares regionales de la OCDE. En cambio, el gasto primario (es decir, el gasto total con exclusión de

los pagos de intereses sobre la deuda) descendió continuamente como porcentaje del PIB después de 2014 y el gasto en inversión fue el que más se contrajo, lo cual es perjudicial para la economía.

En todo caso, el gasto es destinado a aumentar como porcentaje del PIB, hacia futuro. La comparación internacional muestra que el gasto probablemente aumentará como porcentaje del PIB, a medida que se incremente el PIB per cápita y que se intensifique la demanda por más y mejores servicios. Además, Colombia necesita fortalecer el sistema de protección social, la oferta educativa y de salud, y la infraestructura. Cerrar las brechas entre la demanda social y los actuales volúmenes (y calidad) de los servicios públicos y de la infraestructura requiere recursos.

El gasto público es destinado a crecer, como porcentaje del PIB, a medida que el PIB per cápita crezca

Figura 4: Razones de gasto público/PIB y PIB per cápita, Colombia y comparadores



Fuente: MHCP, y FMI.

Un mejor sistema de impuestos es necesario para sostener el crecimiento y la equidad

Colombia no sólo necesita ingresos tributarios más altos para reducir el déficit y la deuda; lo que es más importante, Colombia se beneficiaría de mejores impuestos, es decir, impuestos que sean más equitativos y que distorsionen menos la actividad económica.

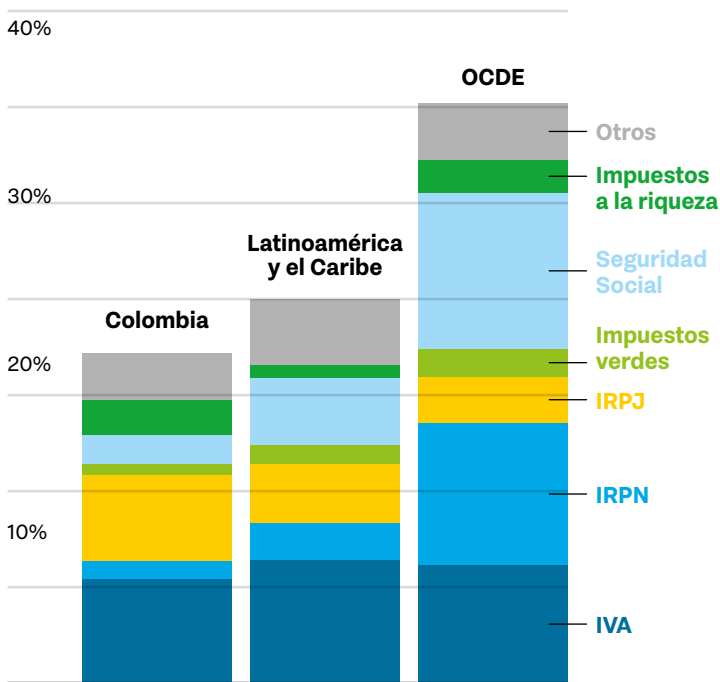
Colombia grava más las ganancias corporativas y menos los ingresos personales que la mayoría de otros países pares. Si bien se han realizado esfuerzos considerables para aumentar el Impuesto a la Renta de las Personas Jurídicas (IRPJ) durante los últimos veinte años, los ingresos del Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN) apenas se han movido. Además, el sistema tributario colombiano es complejo, recauda impuestos de una manera que desalienta la actividad económica y la forma de gravar no apoya la equidad.

En el IRPJ, una combinación de tasas elevadas y generosas exenciones crean disparidades en el tratamiento fiscal entre los sectores económicos, el tipo de activos, o las cadenas de producción. Impuestos distorsionante, como el Impuesto de Industria y Comercio y el Gravamen a los Movimientos Financieros, producen ineficiencias económicas dentro de las cadenas de valor. Por último, los impuestos verdes, que ayudan a reducir los daños a toda la sociedad por decisiones individuales, representan sólo el 3% de los ingresos fiscales totales, muy por debajo de los niveles de muchos países comparables.

Altas exenciones al IRPN disminuyen la base de contribuyentes a solamente el 7% más rico de los individuos y reducen la tasa impositiva efectiva a menos del 10% para la mayoría de las personas

Colombia grava más las ganancias corporativas y menos los ingresos personales que la mayoría de otros países

Figura 5: Ingresos fiscales del gobierno general (porcentaje del PIB)



Fuente: Base de datos de ingresos globales de la OCDE.

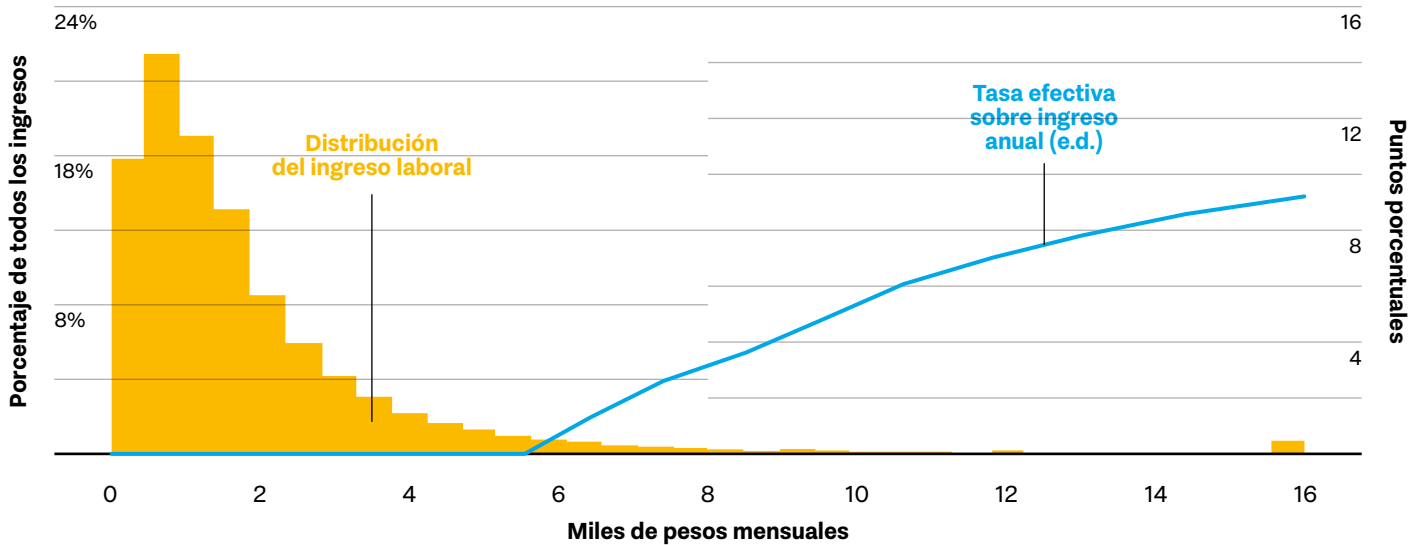
que pagan este impuesto. Con estas características, el IRPN difícilmente puede considerarse un impuesto progresivo. Al mismo tiempo, no existe un impuesto explícito y autónomo a la herencia y el impuesto al patrimonio tiene problemas de diseño, que incentivan la elusión y la evasión, y alteran decisiones sobre acumulación de activos y pasivos. La tasa del IVA es alta, pero exenciones y exclusiones reducen significativamente el recaudo, sobre todo para los más ricos, que gastan más, lo que genera inequidades.

De cara al futuro, el objetivo de reformas tributarias estructurales debería ser aumentar la eficiencia económica y el potencial redistributivo del sistema tributario, reduciendo la carga sobre el sector productivo e incrementando la progresividad y equidad del sistema tributario. Específicamente, se podría:

- Disminuir las deducciones y las exclusiones al IRPN, de manera que más personas de altos

Una fracción pequeña de individuos esta sujeto al impuesto a la renta

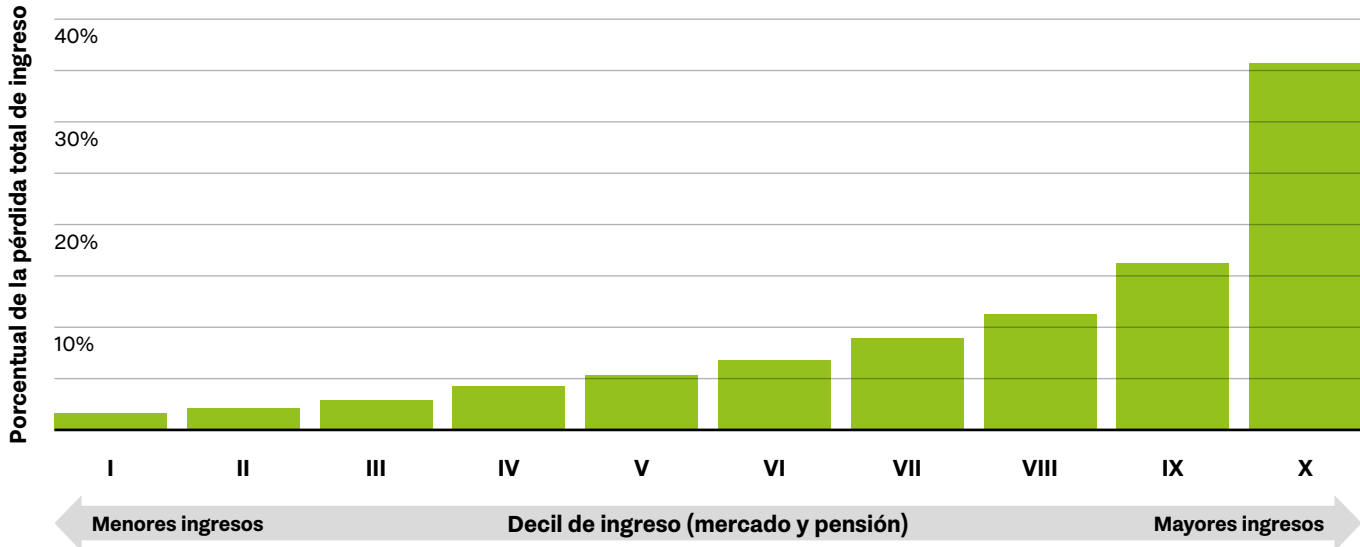
Figura 6: Distribución de ingresos y tasas efectivas del IRPN sobre los ingresos anuales y de por vida (porcentaje)



Fuente: Estimaciones de los autores basadas en la Encuesta de Hogares y el Código Tributario.

Los beneficios tributarios en IVA brindan alivio fiscal de manera regresiva

Figura 7: Distribución de los beneficios de las exenciones, exclusiones e IVA cero por decil de ingresos (porcentaje)



Fuente: Estimaciones de los autores basados en datos del DANE (Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares, 2017, y Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2019).

- ingresos paguen el IRPN y que la tasa efectiva de tributación aumente para las personas que ya pagan el IRPN.
- Introducir una tasa marginal en el impuesto sobre el patrimonio y limitar la medida en que la base incluye los activos corporativos.
- Reducir las exenciones del IVA y utilizar parte del recaudo adicional para fortalecer el programa de devolución del IVA.
- Eliminar los beneficios del IRPJ y utilizar algunos de los ahorros para reducir la tasa de este impuesto.
- Aumentar los impuestos verdes.

Un gasto más eficiente y subsidios mejor focalizados a los que más los necesitan generaría espacio para más gasto social

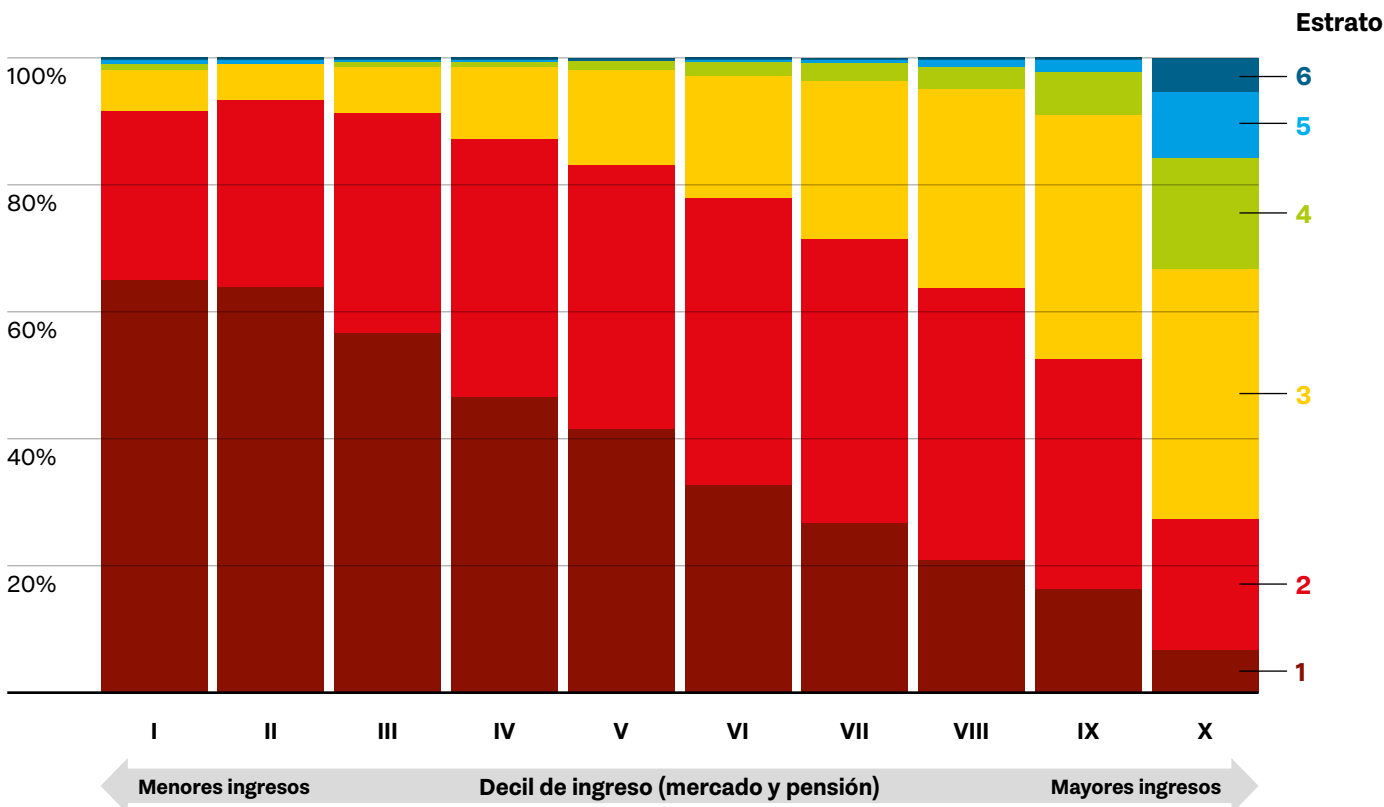
El gasto adolece de ineficiencia. Los subsidios a los servicios públicos domiciliarios son el ejemplo más claro de gasto ineficiente que llega hacia los hogares ricos, cuyo bienestar se ve poco afectado por los subsidios que reciben.

Los subsidios a los servicios públicos domiciliarios se asignan en función de los estratos en los que se clasifica la vivienda. Debido a que el sistema de estratos está desactualizado y no refleja los ingresos del hogar que reside en la vivienda, el 90 por ciento de los hogares en Colombia se clasifican en los tres estratos elegibles para recibir subsidios. Como resultado, no sólo hay hogares ricos que reciben subsidios, sino que para la mayoría de los hogares el valor del subsidio corresponde a menos del 3 por ciento de sus ingresos.

Las ineficiencias en el gasto también se presentan en educación, donde el gasto por alumno es mayor que en otros países de la región, pero los resultados en términos de aprendizaje son los mismos. Y en salud, donde, a pesar del fuerte aumento del gasto público a lo largo de los años, la baja calidad del servicio sigue siendo un impedimento para utilizar los servicios de salud pública.

La gran mayoría de los hogares de alto ingreso están clasificados en los estratos mas bajos

Figura 8: Distribución de los estratos de vivienda por decil de ingresos (porcentaje)

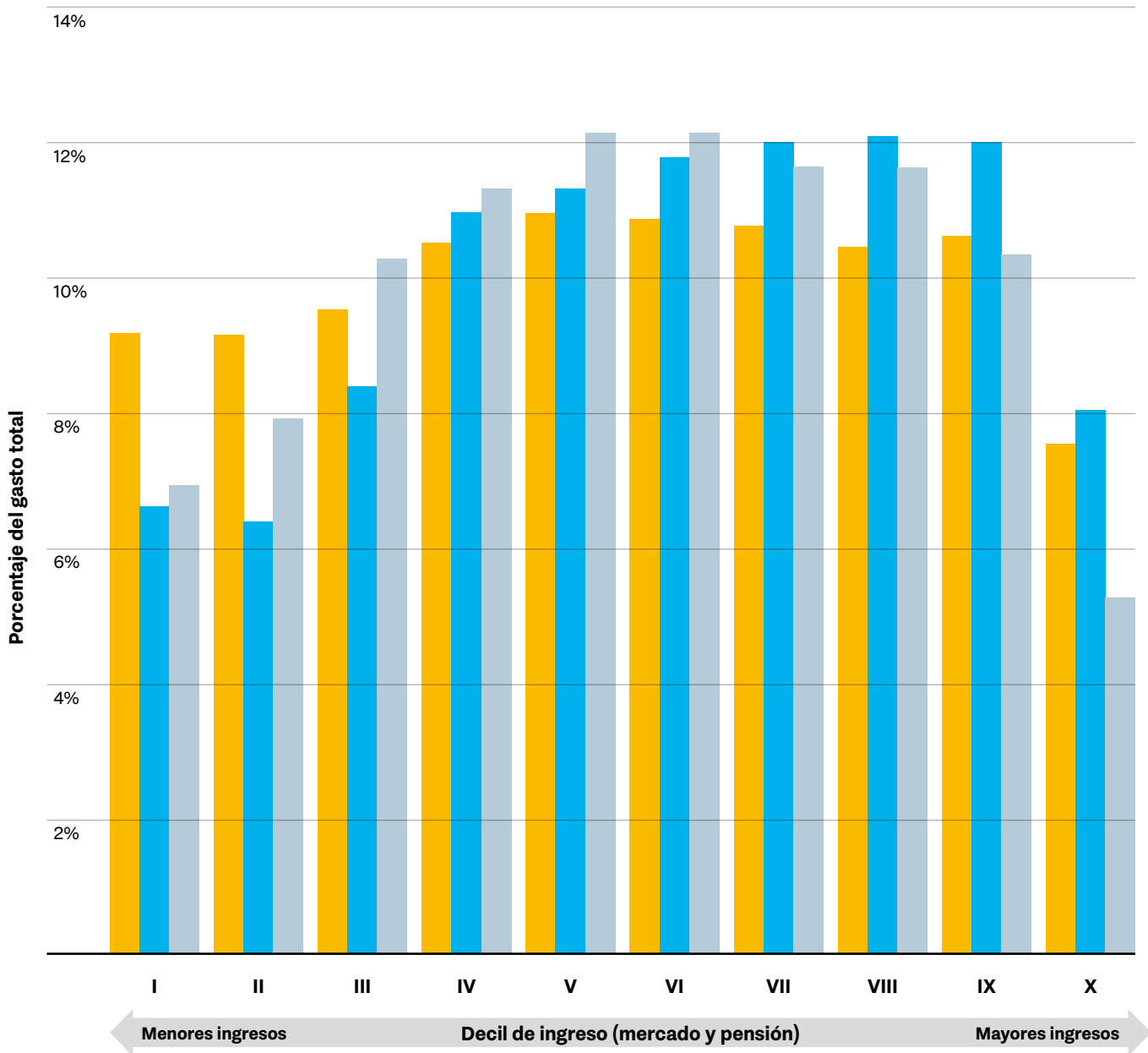


Fuente: Cálculos de los autores basados en datos del DANE (Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares, 2017, y Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2019).

El 30% del gasto en subsidios a los servicios públicos domiciliarios beneficia a el 30% más rico de los hogares

Electricidad
Agua
Gas

Figura 9: Distribución del gasto en subsidios de servicios públicos por decil de ingresos (porcentaje)



Fuente: Núñez, et ál. (2020).

Para mejorar la eficiencia del gasto y focalizar los subsidios solamente en aquellas familias que realmente los necesitan se podría:

- Instituir un marco de análisis profundo de los programas, los objetivos de las políticas

y los resultados e instituir mecanismos para informar al gobierno sobre los resultados del gasto existente.

- Cambiar de la focalización basada en estratos a registros adaptables y flexibles; por ejemplo, el registro social.

La gestión de las finanzas públicas es clave para mejorar la eficiencia y efectividad del gasto público e indispensable para implementar la política fiscal que la recuperación económica requiere

Durante los últimos dos años, el gobierno colombiano ha hecho avances significativos en materia de gestión financiera pública: la adopción de la Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública, la creación de la Comisión Intersectorial y la definición del Plan Integral de Acción para dicha Comisión establecen la hoja de ruta de la reforma. El apoyo de alto nivel a estas iniciativas es crucial para garantizar su continuidad. Experiencias internacionales han demostrado que la aplicación de mejores prácticas en la gestión financiera pública resulta efectiva para enfrentar los retos fiscales que experimenta el país.

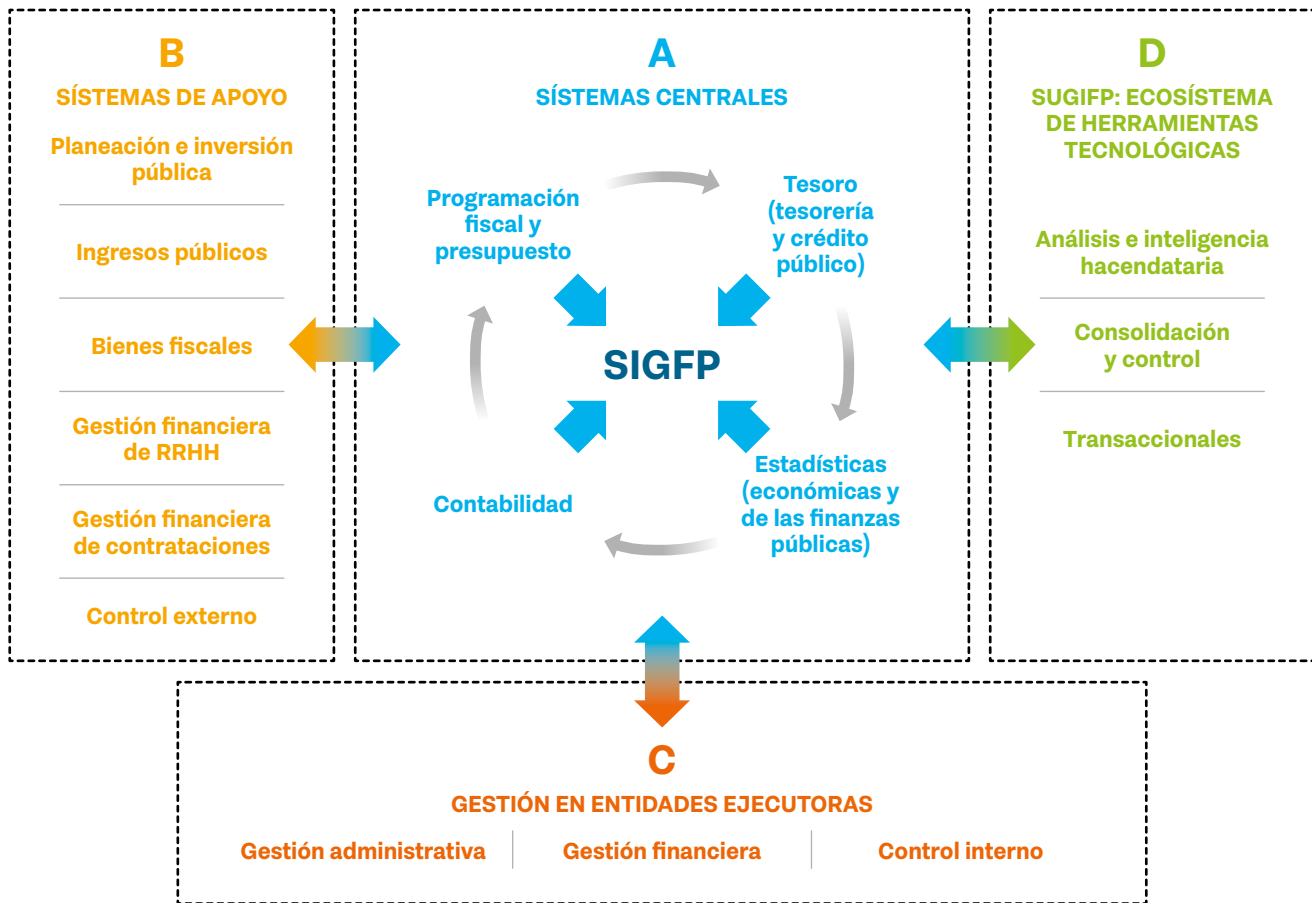
La fragmentación institucional de la gestión financiera pública (GFP) en Colombia ha generado

un sistema que dificulta la toma de decisiones coordinada entre las entidades rectoras; que no cuenta con un marco conceptual unificado; y que opera con procesos de gestión desarticulados. En materia de control de las finanzas, la función de auditoría externa requiere mejoras para estar a la par de la de países comparables (ver el recuadro 1, más abajo) y el sistema de control interno funciona por debajo de las expectativas (con respecto a este último punto, de acuerdo con un reporte de la Contraloría General de la República (CGR) elaborado en 2021 sobre la calidad y la eficiencia del sistema de control interno en el sector público colombiano, de 174 entidades públicas evaluadas, tan solo el 14% contaban con sistemas de control interno eficientes). Lo anterior genera ineficiencia y menos transparencia de la deseada en el uso de recursos, lo cual a su vez termina afectando la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos. Esto también impacta considerablemente la sostenibilidad fiscal, pues se desaprovechan oportunidades de ajustes fiscales por el lado del gasto.

El foco de los esfuerzos del gobierno en materia de GFP en los últimos años ha sido sobre la adopción de estándares internacionales y la producción de información presupuestal, contable, fiscal, y de estadísticas de finanzas públicas, por ejemplo, las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) y el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (MEFP). La continuidad de esta agenda es crucial para contar con información de calidad que permita al gobierno tomar decisiones informadas alrededor del gasto público. Con el apoyo del Banco Mundial, también se han dado pasos importantes para disminuir la fragmentación institucional y conceptual. Como resultado de este trabajo, el gobierno ha definido los diferentes subsistemas y componentes del sistema de gestión financiera pública (ver ilustración de propuesta de sistema de GFP).

La propuesta de sistema de gestión financiera pública aspira a integrar todos los sistemas y actores involucrados y permitir el flujo eficiente de información

Figura 10: El sistema de gestión financiera pública en Colombia



Fuente: Banco Mundial con base en el Documento CONPES 4008 de 2020 (Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública)

Algunas de las reformas planteadas por el gobierno y sugeridas por el Banco Mundial para el corto y mediano plazo son:

- Clasificadores presupuestales únicos y de aplicación universal. En la actualidad, existen varios catálogos de clasificadores presupuestales que no son del todo congruentes y no permiten producir información requerida para la gestión presupuestal y las estadísticas de finanzas públicas.
- Catálogos presupuestales, contables y de estadísticas fiscales armonizados. El catálogo de cuentas contable y los clasificadores presupuestales son la base para la producción de la información que requieren las diferentes entidades y sistemas de la GFP. La adopción del catálogo de cuentas revisado debe hacerse de manera articulada con la definición de los clasificadores presupuestales para garantizar la consistencia y armonización entre los dos instrumentos.
- Programas presupuestales para todo el presupuesto. Los programas presupuestales permiten vincular información financiera con las prioridades de política y desempeño. Colombia cuenta con programas presupuestales para el presupuesto de inversión, pero no para el presupuesto de funcionamiento. La ampliación de la cobertura de los programas a todo el presupuesto hará posible definir metas de desempeño para el gasto de funcionamiento.

De otro lado, la producción de información oportuna y de buena calidad es una condición necesaria, pero no suficiente, para aumentar la efectividad, eficiencia y transparencia del gasto público. Se recomienda que el gobierno diseñe y adopte herramientas y procedimientos institucionales y recurrentes para:

- Mejorar la alineación del gasto con las prioridades de política (eficiencia en la asignación). El Plan Nacional de Desarrollo proporciona el marco de prioridades de política para la asignación del presupuesto. Sin embargo, la alineación entre las prioridades del Plan y el gasto público solo se puede definir para el presupuesto de inversión. Más aun, no existe un procedimiento institucionalizado para que la asignación de presupuesto esté informada por las prioridades de política y el desempeño de las acciones e intervenciones existentes.
- Producir más y mejores bienes y servicios a menor costo (eficiencia operativa o técnica). En la actualidad, los análisis para mejorar la eficiencia operativa están limitados por la falta de información necesaria para realizarlos (entre otras, información sobre costos). Pero, adicionalmente, no existe una responsabilidad clara ni procesos ni metodologías establecidos para hacer esos análisis y, con base en sus resultados, tomar decisiones para mejorar la eficiencia operativa.
- Permitir ajustes en el gasto público que puedan contribuir de manera más sustancial a enfrentar retos fiscales. A diferencia de muchos países, Colombia suele enfrentar sus retos fiscales con un marcado énfasis en los ingresos del gobierno y la política tributaria, desatendiendo herramientas para mejorar la eficiencia y el control del gasto público. En efecto, los ajustes en el gasto suelen ser marginales y se hacen de manera transversal con poca consideración sobre su efecto en prioridades de política. Se deben diseñar e implementar metodologías y procedimientos institucionalizados para ajustar el gasto a las condiciones fiscales del gobierno.

Las bases para poner en práctica algunas de estas recomendaciones ya se están construyendo: por

ejemplo, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación están trabajando, con el apoyo del Banco Mundial, en la adopción de programas presupuestales para todo el presupuesto del gobierno nacional. Estos programas son la base para que las decisiones sobre asignación estén informadas por consideraciones de prioridad de las políticas y el buen o mal desempeño de programas existentes.

RECUADRO 1. RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON LA FUNCIÓN DE AUDITORÍA EXTERNA

Existe espacio para que Colombia acelere la reforma de la Contraloría General de la República, que es su institución suprema de auditoría. Más allá del fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas, esta reforma contribuirá a recuperar la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales. Las principales recomendaciones en esta materia son:

- Medir el valor de las intervenciones de auditoría de la CGR en comparación con indicadores de impacto clave utilizados por instituciones de auditoría similares.
- Aumentar la implementación por parte de la CGR de programas de fortalecimiento de controles internos y externos, a través del apoyo a la adopción de principios de auditorías del desempeño.
- Incrementar la incorporación y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los procesos de auditoría de la CGR y entrenar a los auditores en el uso de dichas tecnologías.
- Mejorar la capacidad de los auditores para aplicar técnicas de prevención de fraudes y de anticorrupción que estén alineadas con buenas prácticas reconocidas.



Mejorar la coordinación institucional y fortalecer capacidades para una mejor gestión de las finanzas públicas en gobernaciones y alcaldías

En 2020, los gobiernos subnacionales en Colombia fueron responsables por alrededor del 69% de los recursos de inversión y, en 2018, por alrededor del 63% del total de los recursos públicos. Aunque la autonomía fiscal en la gran mayoría de dichos gobiernos es limitada en la práctica, existen muchas oportunidades para hacer un uso más eficiente, efectivo y transparente de los recursos que manejan. Si en los próximos años su autonomía fiscal aumenta como parte de la reforma que está elaborando la Misión de Descentralización creada por el gobierno colombiano, el fortalecimiento de su capacidad para hacer una buena gestión de las finanzas públicas será todavía más prioritario y urgente.

La gestión financiera pública (GFP) en las gobernaciones y alcaldías adolece de problemas muy similares a los que enfrenta el gobierno nacional: fragmentación institucional y operativa, información incompleta y de calidad deficiente en algunos casos, y baja adopción de herramientas y procedimientos para aumentar la eficiencia y transparencia del gasto. Adicionalmente, exis-

ten dos desafíos específicamente vinculados con los gobiernos subnacionales que requieren de soluciones especiales: (i) la gobernanza y la coordinación entre el gobierno nacional y las gobernaciones y alcaldías es desordenada e insuficiente; y (ii) existe una enorme heterogeneidad de capacidades entre diferentes gobiernos subnacionales, con algunas gobernaciones y alcaldías que tienen una gestión de sus finanzas igual o mejor que la del gobierno nacional, y otras gobernaciones y alcaldías con problemas serios en los aspectos más básicos de la GFP.

Con respecto al primer desafío, hay una tensión entre funciones de coordinación, consolidación y control que necesariamente debe ejecutar el gobierno nacional, y las necesidades de gestión de los gobiernos subnacionales (junto con un grado de autonomía administrativa que les permite tener alguna discrecionalidad con respecto a los requerimientos del nivel central de gobierno). Las entidades rectoras de la GFP implementan herramientas para recoger información presupuestal, contable, de tesorería, deuda, contrataciones y compras que son específicamente diseñadas para consolidar datos y ejercer control sobre gobernaciones y alcaldías. Aunque en teoría estas herramientas también deberían ser útiles para la gestión financiera de los gobiernos subnacionales, esto ocurre con muy poca frecuencia. Terminan existiendo en muchos casos dos mundos desarticulados: el de las herramientas y procedimientos construidos por el gobierno nacional que representan poco más que requisitos formales para los gobiernos subnacionales; y el de las herramientas que los gobiernos subnacionales utilizan efectivamente para su propia gestión, herramientas de calidad muy desigual y cuya integración y/o interoperabilidad con los sistemas nacionales es muy limitada.

Adicionalmente, existen procedimientos y herramientas para la GFP directamente vinculados con los sistemas de transferencias inter-gubernamentales (el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR)). Desde el punto de vista de la descentralización

fiscal, esos dos sistemas enfrentan varios desafíos: poca claridad e incluso pocos datos acerca del impacto del SGP en términos de igualdad fiscal, y problemas de financiación de la operación de infraestructura construida con recursos del SGR, entre otros. Pero más allá de los desafíos relacionados con la descentralización, los procedimientos para hacer gestión de los recursos provenientes de esas transferencias no son consistentes y generan confusión y una carga operativa significativa en los gobiernos subnacionales. Esto es especialmente problemático para la gestión de la inversión pública: la formulación, evaluación ex-ante, selección y monitoreo de proyectos tienen requisitos y herramientas diferentes dependiendo de la fuente de financiación. El SGR, que es la fuente más importante para financiar proyectos de inversión en el nivel subnacional, tiene su propio modelo de gestión de la inversión, el cual es diferente del modelo para proyectos financiados con el SGP y con recursos propios de las gobernaciones y las alcaldías.

Con respecto a las capacidades de los gobiernos subnacionales para hacer una gestión efectiva, eficiente y transparente de sus finanzas, el gobierno nacional tradicionalmente se ha enfocado en actividades y materiales de capacitación (talleres, cursos y guías) dirigidas a mejorar la capacidad de gobernaciones y alcaldías para utilizar las herramientas diseñadas por las entidades rectoras, y a aumentar el cumplimiento de los requerimientos de información.

Para poder enfrentar los retos recién descritos, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Establecer un marco institucional y diseñar un plan concreto para que los gobiernos subnacionales conozcan e implementen los avances en materia de GFP que está obteniendo el gobierno nacional. Avances como la definición de un marco conceptual común, la adopción de clasificadores presupuestales únicos y de programas presupuestales, y todas las demás reformas en las que el gobierno nacional ha venido trabajando deben ser transferidas a los gobiernos subnacionales. Para esto se requiere contar con un arreglo institucional y un plan concreto que en la actualidad no existen.
- Diseñar herramientas para la gestión de las finanzas en las gobernaciones y alcaldías. Esto requerirá al menos: mejorar la coordinación e integración entre las entidades rectoras, para simplificar y reducir de manera considerable los requerimientos de información para gobernaciones y alcaldías (esto es especialmente urgente para la gestión de la inversión pública); y los gobiernos subnacionales, en la que las entidades rectoras del nivel nacional vean a las gobernaciones y alcaldía como sus clientes (y no solo como sujetos de monitoreo y control). En este orden de ideas, las herramientas que el gobierno nacional implemente deben estar explícitamente diseñadas para atender las necesidades de dichos clientes.
- Ampliar y fortalecer las estrategias de fortalecimiento de capacidades. La perspectiva tradicional basada en talleres, cursos y guías debe ser reemplazada en dos sentidos: en primer lugar, el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales deben explorar e implementar estrategias alternativas para el fortalecimiento de capacidades. Entre dichas estrategias se pueden considerar esquemas de cooperación horizontal entre alcaldías o gobernaciones, comunidades de práctica subnacionales, implementación de modelos de servicios compartidos, entre otros. En segundo lugar y relacionado con la recomendación anterior, el fortalecimiento debe ser fortalecimiento para una mejor gestión interna de las finanzas en gobernaciones y alcaldías (y no solamente para un mejor uso de las herramientas del monitoreo y control del gobierno nacional).

Cómo puede ayudar el Banco

Servicios de Asesoría y Análisis

Aumentar la eficiencia económica y redistributive de los impuestos

Un estudio enfocado en el tema de impuestos con simulaciones de efectos de cambios sobre la economía, la pobreza, y la equidad

Aumentar la eficiencia del gasto

Un diagnostico de gasto (“Public Spending Review”, en inglés) enfocado en eficiencia del gasto

Reducir el gasto en subsidio a los hogares más rico

Diagnostico de como cambios en el sistema de estratos afectaría quien recibe (y quien no recibe) subsidios y el consiguiente impacto sobre el gasto de los hogares

Mejorar la gestión de las finanzas públicas (GFP) para contar con gasto más eficiente y contribuir a la recuperación económica

Continuación del Trust Fund con SECO, incluyendo recomendaciones específicas del BM en temas como eficiencia en la asignación del gasto y eficiencia operativa, y cambio climático y PFM.

Mejorar la coordinación institucional y fortalecer capacidades en GFP de gobiernos subnacionales

Continuación del Trust Fund con SECO, incluyendo recomendaciones específicas del BM en el marco institucional para la coordinación multinivel y el fortalecimiento de capacidades en gobiernos subnacionales.

Financiamiento de Políticas de Desarrollo

Financiamiento de Proyectos de Inversión

Un préstamo para apoyo de cambios de políticas podría ser articulado alrededor de todas las acciones aquí propuestas de reformas de área fiscal

A partir del trabajo en el Trust Fund con SECO, se ha identificado la necesidad de un IPF para apoyar la reforma estructural de la GFP en Colombia en áreas como presupuesto tesorería y crédito público, y contabilidad, entre otros.

Actualmente existe un IPF para fortalecer los gobiernos subnacionales en Colombia, el cual termina en septiembre de 2022. Se han identificado necesidades de fortalecimiento que el IPF existente no puede cubrir, así que se podría pensar en un proyecto adicional.

Servicios de Asesoría y

Análisis. El Banco puede brindar asesoría y análisis para diseñar e implementar mejores políticas, fortalecer instituciones, desarrollar capacidades, informar estrategias u operaciones de desarrollo, o contribuir a la agenda global. Hay diferentes fuentes de financiación para ASA. Estos incluyen el propio presupuesto administrativo del Banco, los donantes a través de Fondos Fiduciarios o Resultados Financiados Externamente (EFO) y las autoridades colombianas, a través de Servicios de Asesoría Reembolsable (RAS).

Financiamiento de Políticas de Desarrollo.

El instrumento DPF puede apoyar el programa de políticas y acciones institucionales de Colombia que promueven el crecimiento y la reducción sostenible de la pobreza. El DPF puede ayudar a Colombia a través del financiamiento del presupuesto general que está sujeto a los propios procesos y sistemas de implementación del prestatario.

Financiamiento de Proyectos de Inversión.

El instrumento IPF puede proporcionar un préstamo crédito del BIRF al gobierno colombiano para una amplia gama de actividades que crean la infraestructura física/social necesaria para reducir la pobreza y crear un desarrollo sostenible.

REFERENCIAS

- Banco Mundial, 2022. "Colombia. Revisión de las Finanzas Públicas." Washington, D.C.: World Bank Group. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/099735101312297088/p17533504365370a0096900fc15829c7822>
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). Operaciones Efectivas de Caja. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/FUT/Metodolog%C3%ADa%20C%C3%A1culo%20de%20Operaciones%20Efectivas%20de%20Caja%20%202017.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). Informe de ejecución Presupuesto General de la Nación. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%-2FWCC_CLUSTER-139195%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Núñez, Jairo, Sergio Olivieri, Julieth Parra, and Julieth Pico. 2020. "The Distributive Impact of Taxes and Expenditures in Colombia." Policy Research Working Paper 9171, World Bank, Washington, DC.