

**ANALISIS DEL DEFICIT FISCAL EN LA GOBERNACION DE
SANTANDER DURANTE EL PERIODO 1990-2003**

**JOSE DANNY ACACIO NAVARRO
PAOLA ANDREA MARTINEZ BALLESTEROS**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA, AGOSTO DE 2005**

**ANALISIS DEL DEFICIT FISCAL EN LA GOBERNACION DE SANTANDER
DURANTE EL PERIODO 1990-2003**

**JOSE DANNY ACACIO NAVARRO
PAOLA ANDREA MARTINEZ BALLESTEROS**

Trabajo de grado para optar al Título de Economista

**Director:
ALVARO FUENTES
Economista**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA, AGOSTO DE 2005**

TABLA DE CONTENIDOS

	INTRODUCCIÓN.....	10
1.	MARCO TEORICO: LA NUEVA ECONOMIA INSTITUCIONAL.....	12
1.1	LAS INSTITUCIONES Y EL DEFICIT EN LA GOBERNACION DE SANTANDER.....	14
1.1.1	CONSTITUCION DE 1991.....	15
1.1.2	LEY DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO.....	16
1.1.3	LEY DE RACIONALIZACION DEL GASTO PÚBLICO.....	17
1.1.4	LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL.....	18
1.2	LAS ORGANIZACIONES EN EL DEFICIT DE LA GOBERNACION DE SANTANDER.....	20
1.3	LA INFORMACIÓN Y EL DEFICIT EN LA GOBERNACION DE SANTANDER.....	21
1.4	EL PAPEL DEL ESTADO EN STIGLITZ.....	22
1.5	EL MODELO DE PRINCIPAL Y AGENTE PARA EL ANALISIS DEL DEFICIT EN LA GOBERNACION DE SANTANDER.....	25
2	EL DEFICIT Y LA DEUDA EN LA GOBERNACION DE SANTANDER.....	28
2.1	ORIGEN DEL PROBLEMA.....	28
2.2	APLICACION DE LA LEY DE ENDEUDAMIENTO.....	32
2.3	APLICACION DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO.....	35
2.4	EL DEFICIT Y LA DEUDA PÚBLICA EN EL MEDIANO PLAZO.....	40
3	LAS EJECUCIONES PRESUPUESTARIAS EN LA GOBERNACION DE SANTANDER 1990-2003.....	44
3.1	INGRESOS DEPARTAMENTALES.....	44
3.1.1	COMPORTAMIENTO.....	45
3.1.2	COMPARACION DE LOS INGRESOS ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003.....	47
3.1.3	INGRESOS CORRIENTES.....	49
3.1.3.1	COMPORTAMIENTO.....	49
3.1.3.2	COMPARACION DE LOS INGRESOS CORRIENTES ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003.....	51
3.1.3.3	INGRESOS TRIBUTARIOS.....	52
3.1.3.3.1	COMPORTAMIENTO.....	53
3.1.3.3.2	COMPARACION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003.....	56
3.1.3.4	INGRESOS NO TRIBUTARIOS.....	57
3.1.3.4.1	COMPORTAMIENTO.....	59
3.1.3.4.2	COMPARACION DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003.....	61
3.1.4	RECURSOS DE CAPITAL.....	63
3.1.4.1	COMPORTAMIENTO.....	64
3.1.4.2	COMPARACION DE LOS RECURSOS DE CAPITAL ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003.....	65

3.2	ANALISIS DE LOS EGRESOS.....	66
3.2.1	COMPORTAMIENTO.....	67
3.2.2	COMPARACION DE LOS EGRESOS ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003.....	69
3.2.3	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO.....	70
3.2.3.1	COMPORTAMIENTO.....	71
3.2.3.2	COMPARACION DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003.....	73
3.3	LA DEUDA PÚBLICA.....	74
3.3.1	COMPORTAMIENTO DEL SALDO.....	76
3.3.2	COMPARACION DEL SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003.....	77
3.3.3	COMPORTAMIENTO DE LA AMORTIZACION.....	78
3.3.4	COMPARACION DE LA AMORTIZACION DE LA DEUDA PÚBLICA ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003.....	80
4.	REFELEXIONES FINALES.....	82
4.1	FINANZAS PUBLICAS Y CRECIMIENTO ECONOMICO (EJERCICIO TEORICO).....	82
4.2	CONCLUSIONES.....	90
	BIBLIOGRAFIA.....	94
	ANEXOS.....	100

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Déficit y saldo de la deuda pública cierta hasta 1997	29
Figura 2. Participación en los egresos totales	30
Figura 3. Participación de los Ingresos Corrientes y de Capital	31
Figura 4. Indicador deudal hasta el año 2000	32
Figura 5. Déficit y saldo de la deuda hasta el año 2000	34
Figura 6. Gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes	36
Figura 7. Déficit y saldo de la deuda hasta el año 2003	39
Figura 8. Indicador deudal hasta el año 2003	39
Figura 9. Superávit en el mediano plazo 2004-2014	40
Figura 10. Participación de los ingresos en el mediano plazo 2004-2014	41
Figura 11. Participación de los egresos en el mediano plazo 2004-2014	42
Figura 12. Tendencia de los Ingresos Totales	45
Figura 13. Participación de los Ingresos Corrientes y de Capital	46
Figura 14. Ingresos Reales por Periodo de Gobierno	48
Figura 15. Tendencia de los Ingresos Corrientes	50
Figura 16. Participación en los ingresos corrientes	50
Figura 17. Ingresos Corrientes Reales por Periodo de Gobierno	52
Figura 18. Tendencia de los ingresos tributarios	54
Figura 19. Participación en los ingresos tributarios	55
Figura 20. Ingresos Tributarios Reales por Periodo de Gobierno	57
Figura 21. Tendencia de los ingresos no tributarios	59
Figura 22. Participación en los ingresos no tributarios	61
Figura 23. Ingresos No Tributarios Reales por Periodo de Gobierno	62
Figura 24. Tendencia de los recursos de capital	64
Figura 25. Participación en los recursos de capital	65
Figura 26. Recursos de Capital Reales por Periodo de Gobierno	66
Figura 27. Tendencia de los egresos	67
Figura 28. Participación en los egresos totales	68
Figura 29. Egresos Reales por Periodo de Gobierno	69
Figura 30. Tendencia de los gastos de funcionamiento	71
Figura 31. Participación en los gastos de funcionamiento	72
Figura 32. Gastos de Funcionamiento Reales por Periodo de Gobierno	73
Figura 33. Saldo de la deuda	76
Figura 34. Saldo de la Deuda Real por Periodo de Gobierno	77
Figura 35. Tendencia de la amortización de la deuda	78
Figura 36. Participación en el pago de la deuda	79
Figura 37. Amortización de la Deuda Real por Periodo de Gobierno	80

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Indicador de la Inversión.....	70
Tabla 2 Indicador de Funcionamiento.....	74

LISTA DE ANEXOS

Anexo A. Déficit o Superávit Real	101
Anexo B. Ingresos Totales Reales	102
Anexo C. Ingresos Corrientes Reales.	103
Anexo D. Ingresos Tributarios Reales	104
Anexo E. Ingresos no Tributarios Reales.....	105
Anexo F. Recursos de Capital Reales	106
Anexo G. Gastos Totales Reales.	107
Anexo H. Gastos De Funcionamientos Reales.....	108
Anexo I. Saldo de la Deuda Real.	109
Anexo J. Amortización de la Deuda Real.....	110
Anexo K. Ingresos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo	111
Anexo L. Egresos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo	112
Anexo M. Ingresos Tributarios en Valores Nominales	113
Anexo N. Ingresos No Tributarios en Valores Nominales	116
Anexo O. Egresos en Valores Nominales	117
Anexo P. Deuda Pública Cierta Nominal.....	118
Anexo Q. Ingresos Reales por Periodos de Gobierno	119
Anexo R. Egresos Reales por Periodos de Gobierno	121
Anexo S. Déficit y Saldo de la Deuda Reales por Periodos de Gobierno....	122
Anexo T. Indicadores de Gestión por Periodos de Gobierno	123
Anexo U. Índice Deflactor	124

**TÍTULO: ANALISIS DEL DEFICIT FISCAL EN LA GOBERNACION DE SANTANDER
DURANTE EL PERIODO 1990-2003***

**AUTORES: JOSE DANNY ACACIO NAVARRO
PAOLA ANDREA MARTINEZ BALLESTEROS****

PALABRAS CLAVES: DEFICIT FISCAL, DEUDA PUBLICA, SANTANDER, ECONOMIA INSTITUCIONAL.

DESCRIPCIÓN:

El objetivo principal de este trabajo es analizar de modo general la problemática del déficit fiscal y la deuda pública cierta en la Gobernación de Santander para el periodo de 1990 a 2003. El trabajo consta de cuatro capítulos. En el primer capítulo se desarrolla el marco conceptual y las generalidades de la Nueva Economía Institucional, como soporte para la interpretación de del problema estudiado. El segundo capítulo es una construcción lógica, desde el marco neoinstitucional, sobre los principales acuerdos institucionales con la hacienda publica departamental y sus consecuencias fiscales. Una descripción de las ejecuciones presupuétales para el periodo 1990-2003 se realiza en el tercer capítulo, bajo tres ejes: Definición en el estatuto orgánico de presupuesto, descripción del comportamiento para el periodo estudiado y comparación de los resultados de las ejecuciones presupuestarias por periodos de gobierno. Finalmente, en el cuarto y último capítulo se deja abierto el análisis a nuevas interpretaciones del déficit fiscal en la Gobernación de Santander y se plasman las conclusiones del trabajo.

* Trabajo de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Economía. Director Álvaro Fuentes, Economista.

TITLE: ANALYZES OF THE FISCAL DEFICIT IN THE SANTANDER GOVERNMENT FOR THE PERIOD FROM 1990 TO 2003.*

**AUTHORS: JOSE DANNY ACACIO NAVARRO
PAOLA ANDREA MARTINEZ BALLESTEROS****

KEY WORDS: FISCAL DEFICIT, DEBT PUBLISHES, SANTANDER, INSTITUCIONAL ECONOMY.

DESCRIPTION:

The main objective of this work is to analyze in a general way the problem of the fiscal deficit and the debt publishes certain in the Santander government for the period from 1990 to 2003. The work consists of four chapters. In the first chapter developed the conceptual mark and the generalities of the new institutional economy, like support for the interpretation of the studied problem. The second chapter, it is a logical construction from the mark Neoinstitucional, and on the main institutional agreements with the country property publishes departmental and their fiscal consequences. In the third chapter, is carried out a description of the executions you budget them for the period 1990-2003, I lower three ejes: definition in the organic statute of budget, description of the behavior for the studied period and comparison of the results of the budgetary executions for government's periods. Finally, in the fourth chapter it is left open the analysis to new interpretations of fiscal deficit in the government and the conclusions of the work are captured.

* Work of grade

** Human Sciences faculty. Economy School. Director Alvaro Fuentes, Economist.

INTRODUCCIÓN

“Los países desarrollados han elaborado marcos institucionales maduros,
Que permiten una regulación más efectiva de las finanzas públicas”
Cesar Giraldo¹.

Una de las críticas fundamentales de la administración del estado en los países de América Latina, esta dirigida a su funcionamiento en permanente estado deficitario debido a factores como: ineficiencia administrativa, clientelismo burocrático, corrupción, etc. Por esta razón, la principal aspiración de los programas de ajuste estructural, es lograr estados que funcionen en base al equilibrio presupuestario en forma constante y sostenida.

Colombia no ha escapado a estas críticas, puesto que las sucesivas reformas tributarias desde mediados de los noventas no han logrado, del todo, corregir los déficits estructurales del país. Si bien es mucho lo que se ha escrito sobre los equilibrios presupuestales, este ha sido un tema de continuo debate en el transcurso del pensamiento económico.

Aunque este tema a sido muy controvertido, en las ultimas décadas se han logrado acuerdos de política fiscal con el propósito de dar viabilidad financiera en el largo plazo a las finanzas publicas, estos acuerdos consisten en alejar los desequilibrios presupuestales de la hacienda publica.

En estas circunstancias surge la investigación sobre el comportamiento del déficit fiscal en la gobernación de Santander, siendo esta labor un desafío académico en la interpretación de decisiones sobre política fiscal adoptadas en la administración del departamento durante el periodo 1990-2003. Así, el

¹Giraldo Cesar. Finanzas Públicas en América Latina. Ediciones Desde Abajo, segunda edición, 1992. Pág. 8. Giraldo es economista dedicado a los temas de finanzas públicas, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, investigador de la Escuela Superior de Administración Publica (ESAP), Universidad Pontificia Javeriana, ente otros.

reto consiste en realizar un análisis del problema que aporte al debate regional sobre el departamento que los santandereanos construyen.

Con este trabajo, se busca verificar que los continuos déficits generan un saldo de la deuda pública cierta cada vez mayor e inviable financieramente en el mediano plazo, si hubiera continuado el marco institucional de inicio de los noventa. Así, los interrogantes particulares que dirigen esta investigación hacen necesario el abordaje del mismo desde un marco de referencia histórico, conceptual, institucional y financiero.

Metodológicamente, la investigación parte de un marco teórico donde se reseñan los principales conceptos de la Nueva Economía Institucional (NEI), relacionándolos con el problema del déficit y la deuda pública en la Gobernación de Santander. Siguiendo el análisis con un capítulo que muestran el comportamiento del déficit y la deuda pública cierta por medio de indicadores, además se muestran las estrategias institucionales utilizadas para su solución. En el tercer capítulo se realiza la descripción del comportamiento de las ejecuciones presupuestarias para el periodo estudiado, finalizando el documento están las reflexiones finales y conclusiones.

En el primer capítulo se desarrolla el marco conceptual y las generalidades de la Nueva Economía Institucional, como soporte para la interpretación del problema estudiado. En este capítulo se desarrollan temas como instituciones, organizaciones, información y su relación con el déficit y la deuda en la Gobernación de Santander, luego se presenta la visión del Estado desde la NEI y finalmente se describe el modelo de principal-agente y su uso en el análisis del problema.

El segundo capítulo es una construcción lógica, desde el marco neoinstitucional, sobre los principales acuerdos institucionales con la hacienda pública departamental y sus consecuencias fiscales. Para esto se tiene en cuenta la constitución de 1991, la ley 358 de 1997 (endeudamiento público), la ley 617 de 2000 (racionalización del gasto público) y la ley 819 de 2003 (marco fiscal de mediano plazo)

Una descripción de las ejecuciones presupuestales para el periodo 1990-2003 se realiza en el tercer capítulo, con el objetivo de adicionar elementos de juicio al tema del déficit fiscal y la deuda pública. Para tal fin se estudian los ingresos, egresos y la deuda pública bajo tres ejes: Definición en el estatuto orgánico de presupuesto, descripción del comportamiento para el periodo estudiado y comparación de los resultados de las ejecuciones presupuestarias por periodos de gobierno, definiendo una inclinación hacia los efectos de evaluación interna de la estructura del presupuesto.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo se deja abierto el análisis a nuevas interpretaciones del déficit fiscal en la Gobernación de Santander y se plasman las conclusiones del trabajo, fundamentadas en los resultados que arroja la investigación.

Este trabajo rescata la responsabilidad social de la universidad y más aún de sus futuros egresados porque al usar los saberes en ella adquiridos, se posibilita pensar y transformar el país y la región con sentido ético y responsabilidad política.

1. MARCO TEORICO: LA NUEVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Para iniciar es importante preguntarse ¿Por qué se selecciona a la nueva economía institucional, y no otra corriente del pensamiento económico, para abordar el análisis del déficit en la Gobernación de Santander? La primera razón es el estudio, en la actualidad, de varios autores que tratan el tema del déficit fiscal desde la visión neoinstitucional.

Uno de ellos es Eduardo Wiesner en su ensayo “El origen político del déficit fiscal en Colombia: El contexto institucional 20 años después”. Este autor sostiene que detrás de un déficit fiscal continuado, desde la NEI hay problemas de incentivos dentro de las instituciones, de información asimétrica, de captura de rentas públicas y privadas, de disipación de commons o del patrimonio colectivo y de riesgo moral.

Otro analista del tema fiscal desde la NEI es el profesor Cesar Giraldo quien en su libro “Las finanzas publicas en América Latina: la economía política”² también explica el déficit a partir de comportamientos institucionales. El describe como el proceso de aprobaciones presupuestales esta enmarcado dentro de unas instituciones presupuestarias formales (leyes) e informales (prácticas adoptadas en los procesos de negociación en la mayoría de los casos secretos).

La segunda razón esta dirigida a la subordinación de las entidades territoriales, en las medidas presupuestales, a la legislación que regula este tipo de decisiones.

Así, en el análisis de los orígenes, comportamiento y herramientas utilizadas para la disminución del déficit y el saldo de la deuda, para el periodo en

² Ibid. Pág. 104.

estudio es necesario un marco teórico que incluya el impacto de las instituciones en el comportamiento fiscal de la Gobernación de Santander.

Continuando con el desarrollo del tema: ¿Qué es la corriente de la Nueva Economía Institucional? Eduardo Wisner última el modelo neoinstitucional como la síntesis del conjunto de consideraciones y restricciones que se deben agregar al modelo neoclásico³, de manera que se introduzcan las instituciones en el análisis económico, para aproximarse a los problemas reales de una economía no convencional.

Así, la corriente del pensamiento económico NEI, es un cuerpo teórico en construcción que ha venido elaborándose ha medida que sus principales representantes y seguidores han desarrollado trabajos investigativos en diferentes áreas.

No obstante, la NEI es mas un conjunto de advertencias rigurosamente planteadas, que procura se tengan en cuenta para reformular y complementar el modelo neoclásico tradicional o sustituirlo.

1.1 LAS INSTITUCIONES Y EL DEFICIT EN LA GOBERNACION DE SANTANDER

Las instituciones fueron definidas por North como el conjunto de reglas y conductas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales⁴. Para el caso de las

³ Wisner, Duran Eduardo: La efectividad de las políticas publicas en Colombia, un análisis neoinstitucional. Bogota: TM editores. DNP. 1997. Pág. 115.

⁴ North Douglass C. Instituciones, Cambio institucional y desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión 1995. Pág. 13.

finanzas públicas, las instituciones limitan las decisiones de tipo presupuestal que se puedan tomar en la Gobernación de Santander.

Estas instituciones son construcciones históricas, que a lo largo de su evolución erigen expresamente los individuos, siendo el reflejo de los rasgos estructurales dominantes de una determinada economía y sociedad.

Por tanto, son el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado en las leyes como la constitución de 1991, la ley de endeudamiento público, la ley de racionalización del gasto público y la ley de responsabilidad fiscal o marco fiscal de mediano plazo.

1.1.1 CONSTITUCION DE 1991

La constitución de 1991 les otorgo a los gobernadores autonomía para emitir bonos y contratar créditos, con previa autorización de las asambleas. Al ampliar las posibilidades de apalancamiento financiero permitió, del lado de la demanda, que los departamentos encontraran en el crédito un instrumento importante para hacer frente a sus nuevas responsabilidades de gasto.

Del lado de la oferta, los bancos encontraron en los departamentos atractivos clientes, gracias a las posibilidades de apalancamiento ofrecidas por las transferencias y las regalías, así en los periodos de déficit los entes territoriales acudieron al sistema financiero (como se explicara en el siguiente capítulo).

Adicionalmente el único artículo que hablaba sobre endeudamiento público (el 364) no fijaba topes al nivel de endeudamiento, dejando una gran ambigüedad respecto a este tema. Por tanto desde la constitución de 1991,

como institución fundamental del Estado, el panorama fiscal de las entidades territoriales era muy flexible porque facilitaba el proceso de aceleración de la deuda pública cierta⁵ debido a los continuos déficits.

1.1.2 LEY DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

En 1997 el panorama de las finanzas territoriales a nivel nacional era muy parecido a las características que presentaba el departamento de Santander (alto endeudamiento y baja capacidad de pago). Por esta razón el Estado decide adoptar la segunda institución del capítulo, la Ley 358 de 1997, para regular el tema de endeudamiento territorial.

Esta ley siguió los lineamientos del artículo 364 de la constitución de 1991, el cual dice: “el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago”, reglamentando, esta ley, el endeudamiento de los entes territoriales con parámetros bien definidos.

Dos de estos parámetros se encuentran en el artículo 6 de la ley 358 de 1997, el cual dispone: “ninguna entidad territorial podrá sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar nuevas operaciones de Crédito cuando su relación Intereses/Ahorro Operacional supere el 60% o su relación Saldo de la Deuda/Ingresos Corrientes supere el 80%”. Este último indicador es llamado deudal.

Con esta ley se eliminó la ambigüedad en la interpretación del artículo 364 de la constitución de 1991 porque los entes territoriales debían cumplir parámetros bien definidos, además se le asignó la responsabilidad del tema

⁵En este ejercicio es importante distinguir la deuda pública cierta y la deuda contingente. La primera está representada por la deuda interna o externa desembolsada al sector público, mientras la deuda contingente está comprendida por los pasivos pensionales, los bonos de apoyo al sistema financiero o las garantías públicas extendidas a los proyectos de riesgos compartidos con el sector privado.

del endeudamiento público, de estas organizaciones, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el año 2000, al no ser suficientes las instituciones anteriores, el Estado establece una tercera ley la 617 sobre racionalización del gasto público, suponiendo haber creado un ambiente mas favorable para las finanzas publicas territoriales.

1.1.3 LEY DE RACIONALIZACION DEL GASTO PÚBLICO

Se sanciono en el año 2000 la ley 617 sobre racionalización del gasto público en las entidades territoriales como marco regulatorio de la política fiscal de gasto. Esta ley limitó los gastos de funcionamiento a un porcentaje de los ingresos corrientes (entre 50% y 80%), al igual que los gastos de las asambleas, concejos, personerías y contralorías, además prohibió las transferencias a las empresas ineficientes.

Para North las instituciones proveen la estructura de incentivos de una economía y es una estructura que evoluciona determinando la dirección del crecimiento económico hacia el desarrollo, el estancamiento, o la declinación.

Con esta afirmación la racionalización del gasto público en las entidades territoriales era una urgencia porque la estructura del gasto no permitía aumentar la inversión pública⁶.

Para las finanzas públicas la estructura legislativa puede contener los aspectos más relevantes para mantener los déficits alejados pero la calidad

⁶ Este tema se abordara con mayor profundidad en el tercer capitulo.

de la inversión dependerá en gran medida de los acuerdos preelectorales y la cultura de veedurías ciudadanas.

Debido a las incertidumbres del futuro el Estado propone el cuarto acuerdo institucional, la ley 819 de 2003 de responsabilidad fiscal, con el fin de llevar un mejor control sobre las finanzas de los entes territoriales.

1.1.4 LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

La ley 819 de 2003 llamada de responsabilidad fiscal “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”. En su artículo quinto, la ley establece la obligatoriedad de presentar a título informativo “El marco fiscal de mediano plazo para entidades territoriales”⁷.

El marco fiscal de mediano plazo tiene por objetivo diseñar un modelo financiero factible a diez años, en el cual, el comportamiento de ingresos y gastos del ente territorial garantice el cumplimiento de normas vigentes como la ley de endeudamiento (358 de 1997), racionalización del gasto (617 de 2000) y de responsabilidad fiscal (819 de 2003).

No solo en la legislación formal ni en las declaraciones de las autoridades podemos basarnos para analizar una institución, porque existen, también, reglas informales.

⁷ Marco Fiscal de Mediano Plazo. Secretaria de Hacienda Departamental, Gobernación de Santander. 2004

Por tanto, es indispensable hacer la distinción entre instituciones formales e informales⁸; las primeras se refieren a las leyes (como las anteriores), reglamentos, ordenanzas legalmente estipuladas, mientras que las informales se asocian a las costumbres, valores, códigos de conducta, acuerdos políticos y convenios preelectorales que afectan los presupuestos públicos.

Ambos tipos de instituciones hacen parte de un proceso y son determinantes con igual importancia de su desarrollo, pues las limitaciones informales subyacen y complementan a las reglas formales.

Además, las instituciones informales son importantes en si mismas (y no simplemente apéndices de reglas formales) partiendo de la evidencia de que las mismas reglas formales impuestas a diferentes sociedades producen resultados diferentes⁹.

En comparación con el viejo institucionalismo, cuyo concepto de institución está íntimamente relacionado con el de hábito, en el Neoinstitucionalismo las instituciones están más relacionadas con el comportamiento social del individuo.

Siguiendo esta corriente se ha realizado la tarea de analizar las instituciones y de incorporarlas al análisis del déficit fiscal en la Gobernación de Santander.

⁸ *Ibíd.* Pág. 14.

⁹ *Ibíd.* Pág. 54.

1.2 LAS ORGANIZACIONES EN EL DEFICIT DE LA GOBERNACION DE SANTANDER

En el desarrollo de su teoría, North señala otro elemento esencial para entender como se da el intercambio, las "Organizaciones". Estas junto a las instituciones estructuran el sistema de incentivos que motiva el intercambio económico y político general de la sociedad.

North señala "conceptualmente, lo que debemos diferenciar con claridad, las reglas y los jugadores. Así mientras las reglas de juego (instituciones) definen como jugar, quienes pueden jugar, la equidad y los costos del juego; las organizaciones (los jugadores o equipos en el juego) pueden permanecer o desaparecer del juego, si aprenden a ganarlo".

Las organizaciones son por lo general individuos unidos tras un mismo objetivo, como el Estado, la Gobernación de Santander o el Gobierno Nacional que construyen estrategias para alcanzar dicho objetivo y son primordialmente agentes del cambio institucional porque deciden si las reglas del juego siguen suministrando o no, la oportunidad de su existencia y evolución.

Por esta razón el Estado desarrollo en la segunda mitad de la década de los noventa y primera del nuevo milenio una serie de instituciones que permitieron la reorientación de las finanzas públicas territoriales.

Así, las organizaciones son ordenaciones de recursos concretos y discretos (humanos, financieros, técnicos) para la consecución de objetivos. Estas no son reglas del juego, sino equipos participantes en el, son los jugadores.

En este sentido son los agentes del cambio en el mundo, pues como actores compiten o cooperan constantemente entre si intentando cambiar o resistiéndose al cambio de las instituciones.

Cambiar el orden interno de una organización para hacerla, por ejemplo, más eficiente, siempre ha sido un problema difícil; tal como sucedió con los programas de ajuste fiscal en la Gobernación de Santander, como consecuencia de un cambio institucional.

Así las instituciones (como la constitución de 1991, ley 358 de 1997, ley 617 de 2000, ley 819 de 2003) y las organizaciones (como el Estado, Gobierno Nacional, Gobernación de Santander, partidos políticos y grupos de presión) conforman parte del sistema de restricciones y de incentivos en el manejo de las finanzas publicas en la Gobernación de Santander.

Entonces, la combinación de reglas formales e informales y de las organizaciones que garanticen el cumplimiento de ambas, enmarcan el desempeño económico y social, señalándose que mientras las reglas formales y las organizaciones pueden cambiar rápidamente, las normas informales, por lo general solo cambian en forma gradual e incremental.

1.3 LA INFORMACIÓN Y EL DEFICIT EN LA GOBERNACION DE SANTANDER

La teoría económica considera que esta variable desempeña un papel crucial en el intercambio. Así lo menciona J. Stiglitz (1991) quien advierte:

“cuando los mercados son incompletos, cuando la información es incompleta.... la mano invisible no funciona”¹⁰.

Cuando la información es incompleta no existe competencia perfecta porque el mercado tiene fallas (monopolios, externalidades, y bienes públicos), estas fallas del mercado son claras debido a los problemas de información: incompleta, asimétrica, problemas de retroalimentación, modelos mentales erróneos y conducta oportunista.

Por tanto se presentarán problemas de intercambio y coordinación económica, por ende problemas en la asignación eficiente de los recursos, en los que un conjunto de instituciones son claves para comprender y posiblemente solucionar los problemas.

En síntesis, la existencia de instituciones que proporcionen la información económica a costos reducidos favorecerá el intercambio, generara más confianza y bajara los costos de transacción.

Este es el caso de los monitoreos que desarrollo el Gobierno Nacional a los entes territoriales luego de sus altos niveles de endeudamiento y mínima o nula capacidad de pago de sus empréstitos con el sistema financiero.

1.4 EL PAPEL DEL ESTADO EN STIGLITZ

La observación del estado y su intervención en la economía y la sociedad en general, permite a Stiglitz algo más que describir desde la teoría económica los acontecimientos económicos que dan espacio a la intervención del estado en la economía y las fallas que este comete en su acción Interventora.

¹⁰ Ibid. Pág. 5

Para Stiglitz, un investigador neoinstitucionalista que conoce el trabajo gubernamental y la compleja trama de intereses económicos y políticos en los que se definen las políticas estatales pero que, de igual forma, maneja la teoría económica, el estado, pese a toda crítica y según la evidencia histórica, ha ejercido una labor significativa y positiva en el intercambio económico.

Stiglitz parte de un marco pragmático para definir lo que considera la labor primordial del estado, aunque no deja de lado la teoría económica en su defensa de los mercados. En su visión los mercados están en el centro de la economía¹¹. Su más elaborado aporte apunta a un estado que complementa, fortalece y estimula los mercados en lugar de reemplazarlos.

Stiglitz afirma que el trabajo del estado debe ser producto de una evaluación de "las fortalezas y las limitaciones de los mercados y del gobierno"¹², pues se podrá definir en qué forma mercado y gobierno se pueden complementar, antes que intentar la sustitución del uno por el otro, como teóricamente se ha propuesto.

Este tipo de evaluación de fortalezas y limitaciones de los mercados y del gobierno se plasma en la ley 819 de 2003 porque el marco fiscal de mediano plazo debe contener un modelo financiero a diez años, el cual depende en gran medida del comportamiento de la economía, es decir, en una economía capitalista de los mercados.

¹¹ Stiglitz, Joseph E. El papel del gobierno en el desarrollo económico. En: Cuadernos de economía. Vol. 18, N° 30 (ene. - jun. 1999), Pág. 350.

¹² *Ibid.*, Pág. 357.

Si bien es cierto que el gobierno, como una gran organización, se encuentra lejos de los principios competitivos que se dan en el mercado, también lo es que, en los mercados la competencia perfecta es una situación extraordinaria.

De esta misma creencia surge una diferenciación entre sector público y sector privado que niega la posibilidad de que puedan existir incentivos al buen desempeño del burócrata y que los empresarios pueden tener incentivos oportunistas que derivan en competencia desleal.

La propuesta de Stiglitz apunta a que, sin desconocer que la competencia es un mecanismo que funciona de mejor forma en los mercados que en el sector público, conviene analizar la forma en que desde el sector público pueda ponerse en práctica un sistema de incentivos efectivos que conduzcan a un mejor manejo de los recursos públicos y a un mejor desempeño de las políticas gubernamentales en el desempeño económico.

Estas proposiciones están plasmadas en la ley 617 de 2000, en la cual la categorización de los entes territoriales depende en gran medida de la cantidad de recursos propios que este disponga, lo cual genera un esfuerzo para aumentar la cantidad de recursos recaudados, haciendo necesario un trabajo más eficiente de la administración.

El otro elemento es el reconocimiento de que el papel del gobierno es cambiante, "los cambios en el ambiente económico alteran fundamentalmente lo que el gobierno puede y debe hacer"¹³; la globalización por ejemplo es una relativa nueva situación que ha reclamado cambios en las

¹³ *Ibíd.*, Pág. 358.

funciones del estado ante un fuerte cuestionamiento de lo que venía haciendo.

Una propuesta que resulta de esta idea, es un conjunto de políticas públicas flexibles¹⁴. A medida que las economías se tornan más complejas o toman rumbos sin antecedentes, es pertinente la adaptación de las políticas públicas a estas circunstancias cambiantes, en vez de permanecer inmutables. Si lo que se quiere es un conjunto de políticas gubernamentales efectivas en los objetivos que persigue, corresponde entonces que estas sean flexibles ante un cambio en las condiciones.

1.5 EL MODELO DE PRINCIPAL Y AGENTE PARA EL ANALISIS DEL DEFICIT EN LA GOBERNACION DE SANTANDER

En el intercambio se entablan relaciones entre una parte que posee los derechos de propiedad de un activo o la función administrativa más importante, la que se denomina el principal; mientras que la otra parte, que administra la propiedad de los activos o ejerce una función administrativa delegada, es denominada agencia o agente.

Así, el principal y el agente son las personas u organizaciones que interactúan en un juego para alcanzar unos objetivos. En el análisis del déficit fiscal en la Gobernación de Santander el principal es el Gobierno Nacional quien cumple la función administrativa más importante en el territorio nacional, mientras la Gobernación de Santander ejerce la función administrativa delegada y será llamado agente.

¹⁴ Stiglitz, Joseph E. algunas enseñanzas del milagro del este asiático. En: Desarrollo económico. Vol. 37, W 147 (oct. - dic. 1997). Pág. 345.

En muchos de los acuerdos entre un principal y un agente hay un problema de derechos de propiedad. El principal necesita establecer una relación con el agente que, en primer lugar le permita fiscalizar los términos del acuerdo o contrato que hubiesen marcado; y en segundo lugar, para que el agente ejecute eficientemente los acuerdos del contrato, deben haber incentivos adecuados que premien su esfuerzo.

Para el caso de la Gobernación de Santander y el Gobierno Nacional, este ultimo desarrollo instrumentos de seguimiento y evaluación de las finanzas territoriales a partir de 1997. Desde 1991 hasta 1996 los entes territoriales no fueron fiscalizados y la ambigüedad de las normas fue aprovechada desbordándose el endeudamiento público.

En esa situación el principal no pudo vigilar al agente pues no contaba con información suficiente sobre lo que estaba ocurriendo porque estaba alejado de la operación concreta. En cambio, el agente contaba con más información porque operaba directamente y le costaba relativamente menos adquirir la información. Por tanto, el agente conocía los detalles de las tareas que le habían sido asignadas, y conocía sus propias acciones, habilidades y preferencias.

Por esta razón, el agente pudo tener un comportamiento oportunista, porque podía sacar ventajas de los altos costos imputables a la vigilancia del contrato y de la evaluación del desempeño económico de los activos.

Entonces el principal confió la administración de sus activos al agente, pero al mismo tiempo debió preocuparse por diseñar mecanismos de supervisión

e incentivos para que aquello fuese eficiente y a la vez permitiese que el principal maximizara sus beneficios¹⁵.

En el caso del déficit en la Gobernación de Santander estos mecanismos fueron desarrollados por medio de la ley de endeudamiento público, racionalización del gasto público y de responsabilidad fiscal, desde la segunda mitad de la década de los noventa.

En otras palabras la información asimétrica condujo al problema de riesgo moral, porque el agente pudo aprovechar la ignorancia del principal como una excusa para abastecer niveles subóptimos de esfuerzo. Situación que sucedió en las finanzas públicas territoriales de la Gobernación de Santander hasta 1997.

Entonces una mala relación entre el principal y el agente provocó los siguientes comportamientos negativos¹⁶: mala asignación de recursos, pérdida de eficiencia y elevados costos de transacción asociados al monitoreo de los contratos, entre otras.

En conclusión, un buen diseño de contratos y un marco que garantice los derechos de propiedad contribuyen a la disminución de la incertidumbre y la desconfianza en las relaciones de intercambio, haciendo más propicio el ambiente económico para que los agentes intervengan en transacciones de más largo plazo.

¹⁵ Lorenzelli Marcos. “Economía y Políticas Sociales”. Centro Internacional de Investigación, CIID, Montevideo, 1997.

¹⁶ Estos aspectos se analizarán con mayor detalle en los siguientes capítulos.

2. EL DEFICIT Y LA DEUDA EN LA GOBERNACION DE SANTANDER

Al correlacionarse el marco teórico neoinstitucionalista y el comportamiento de las finanzas departamentales (porque estas dependen de las instituciones formales e informales que las regulan) el análisis de la deuda pública cierta y el déficit en la Gobernación de Santander se guiara por la NEI.

Así, este capítulo pretende presentar el comportamiento y la solución institucional del déficit y la deuda pública cierta en la Gobernación de Santander durante el periodo 1990-2003.

2.1 ORIGEN DEL PROBLEMA

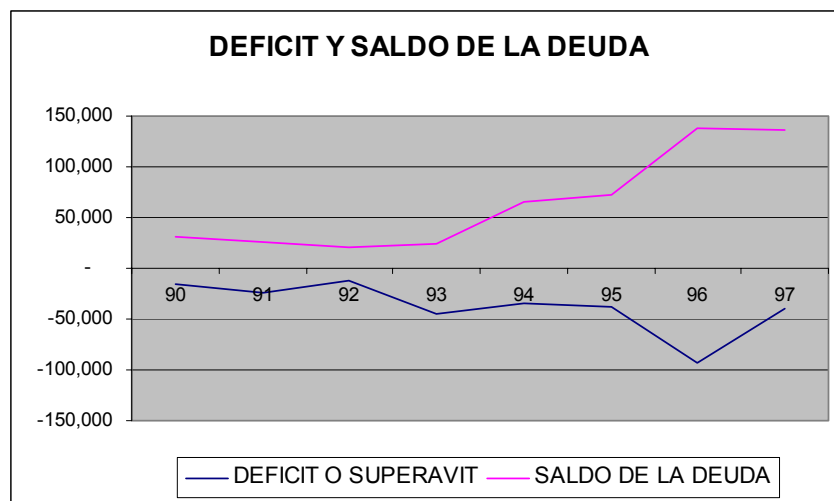
El problema del déficit y la deuda pública se derivaron de la falta de fiscalización de las finanzas públicas, porque el principal (Gobierno Nacional) no contaba con la información suficiente sobre lo que estaba ocurriendo al estar alejado de la operación concreta, es decir, de las decisiones.

Como se explico en el capítulo anterior desde 1991 el marco institucional fiscal de las entidades territoriales era muy flexible, lo cual facilito el proceso de aceleración de la deuda pública cierta¹⁷ debido a los continuos déficits.

¹⁷En este ejercicio es importante distinguir la deuda pública cierta y la deuda contingente. La primera esta representada por la deuda interna o externa desembolsada al sector público, mientras la deuda contingente esta comprendida por los pasivos pensionales, los bonos de apoyo al sistema financiero o las garantías públicas extendidas a los proyectos de riesgos compartidos con el sector privado.

Así, el saldo de la deuda pública cierta paso de \$30.403 millones de pesos en 1990 a \$136.463 millones de pesos en 1997¹⁸, es decir, a precios constantes se cuadruplico su valor como efecto de los continuos déficits, durante este periodo.

Figura 1. Déficit y saldo de la deuda pública cierta hasta 1997



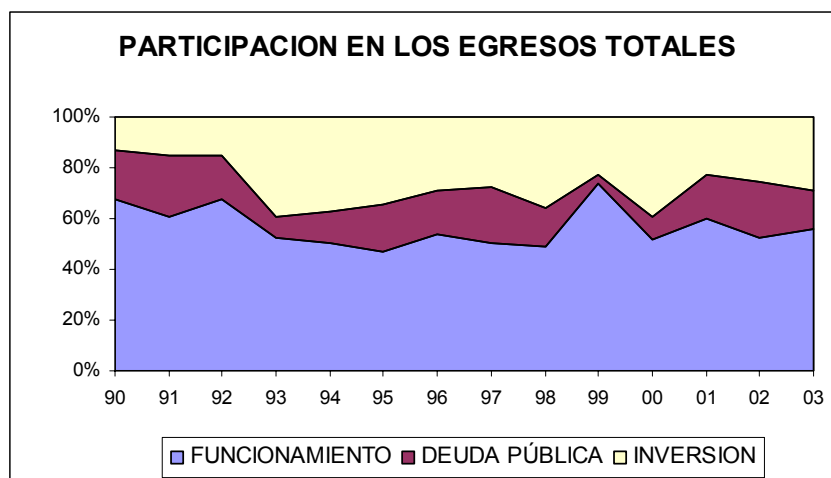
FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

En otras palabras la información asimétrica condujo al problema de riesgo moral¹⁹, porque el agente (Gobierno Departamental) aprovecho la ignorancia del principal como una excusa para abastecer niveles subóptimos de esfuerzo. Como se observa a continuación.

¹⁸ Ver anexo I.

¹⁹ En el documento de Eduardo Wisner “El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después” encontramos el significado mas próximo al riesgo moral que sucedió con el ente territorial. Este lo define como el problema generado cuando los individuos encuentran incentivos que les premian conductas en las que ellos logran trasladar a otros sus costos.

Figura 2. Participación en los egresos totales



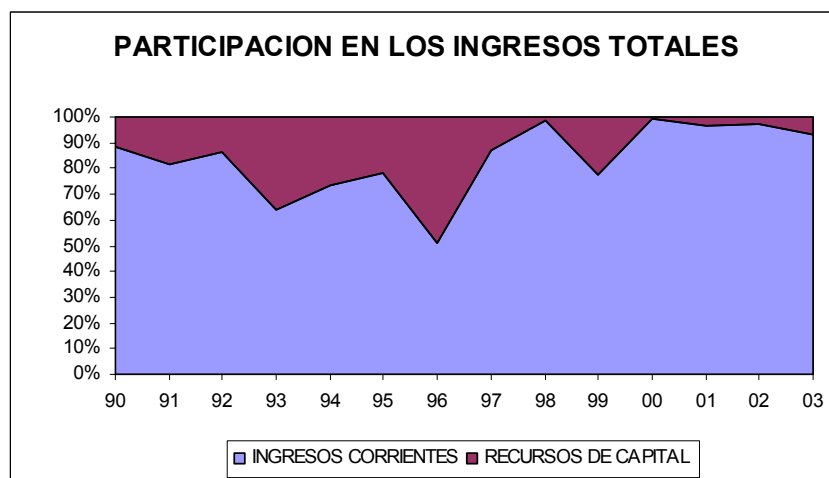
FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

En la figura anterior se muestra como la Gobernación de Santander destinaba menos del 20% de sus gastos a inversión a inicios de los noventa, mientras a finales de la década y principios del nuevo milenio sobrepaso esa cifra.

No solo la inversión muestra los niveles subóptimos de esfuerzo también los ingresos. En la figura 3 se muestra la participación de de los ingresos corrientes y de capital en el total de los ingresos, así desde 1990 hasta 1996 los ingresos de capital ganan terreno alcanzando en 1996 casi el 50%, del total de los ingresos.

Si observamos con detenimiento las cifras mientras los recursos de capital llegaron a casi el 50% del total de ingresos, la inversión para ese mismo año solo fue del 25% del total de los gastos. Lo cual demuestra una disparidad entre tipo de ingresos y calidad del gasto.

Figura 3. Participación de los Ingresos Corrientes y de Capital



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

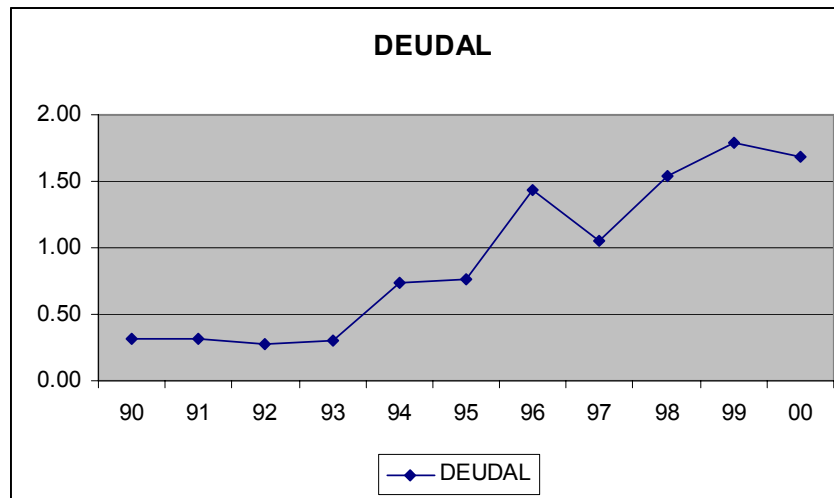
En la figura 4 se observa el comportamiento del indicador deudal para el departamento desde 1990 hasta el año 2003. En el año de 1992 con el 31% de los ingresos corrientes del departamento saldaría la deuda pública cierta.

En 1996 el indicador deudal consigue un valor de 1.43²⁰, lo cual significa que no alcanzan los ingresos corrientes de este periodo fiscal para cubrir el saldo de la deuda.

En 1998 el valor de este indicador es de 1.55 con lo cual el departamento queda imposibilitado para adquirir nuevos créditos, según el artículo 6 de la ley 358 de 1997. Además, la tendencia de este indicador es creciente y en 1999 casi son necesarios dos años continuos de ingresos corrientes para saldar la deuda pública cierta.

²⁰ Ver anexo I.

Figura 4. Indicador deudal hasta el año 2000



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Debido a la divergencia en el comportamiento de las finanzas públicas del departamento, en donde por un lado el déficit se agudizaba año tras año y el saldo de la deuda aumentaba se tomo la decisión de realizar un proceso de mejoramiento de las finanzas departamentales. Este se llamó “**Plan de Desempeño**” como estrategia en el marco de la Ley 358 de 1997.

2.2 APLICACION DE LA LEY DE ENDEUDAMIENTO

En respuesta a esta situación alarmante, desde el punto de vista del endeudamiento público y con base en la ley 358 de 1997 el departamento de Santander propone un plan de desempeño.

Estos planes de desempeño son programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad.

Además deberán garantizar el mantenimiento de la capacidad de pago y el mejoramiento de los indicadores de endeudamiento de las respectivas entidades territoriales, contemplando medidas de racionalización del gasto y el fortalecimiento de los ingresos propios²¹.

El Departamento de Santander acuerda presentar el Plan de Desempeño el 30 de Marzo de 1999, para la recuperación de la capacidad de pago de la Entidad Territorial. Cabe anotar que el 30 de Junio de 1999 la Directora de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió concepto favorable al Plan de Desempeño presentado en Marzo.

Así, por medio de la resolución N° 1443 del 30 de Junio de 1999 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorizo al Departamento de Santander para celebrar operaciones de crédito público.

La propuesta de ajuste financiero incluía el aumento en el recaudo de los ingresos propios del Departamento, reducción del 40% de los gastos generales con una planta de personal equilibrada, modificar las condiciones financieras del crédito de saneamiento fiscal, liquidación de algunas entidades descentralizadas, revisión de las indemnizaciones y pasivos laborales y la reducción de las transferencias a la Asamblea²².

El Plan de Desempeño permitió la reestructuración de las condiciones financieras de la deuda pública cierta, en un trabajo conjunto entre la Entidad Territorial, el Ministerio de Hacienda y Entidades Financieras.

Para la época era una oportunidad de dar inicio a un panorama favorable a las finanzas departamentales, teniendo en cuenta que se mantenían créditos

²¹ Artículo 9° de la Ley 358 de 1997.

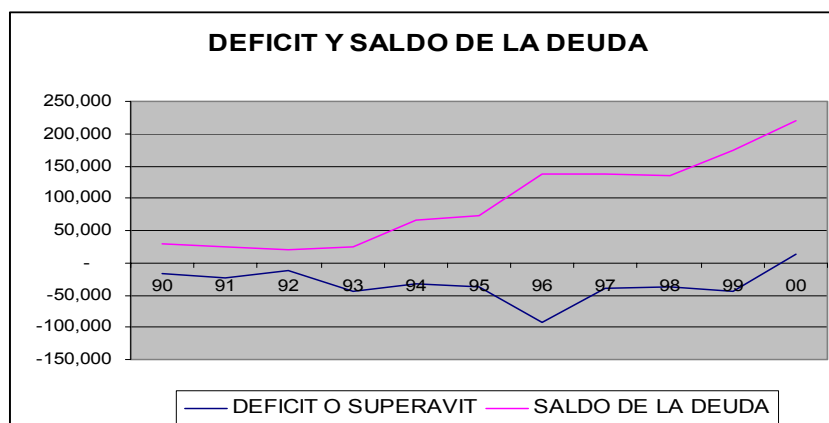
²² Plan de Desempeño de 1999. Secretaria de Hacienda. Gobernación de Santander.

de tesorería y amortización de deuda pendiente de cancelar por falta de liquidez.

Las nuevas condiciones fueron: Tasa de interés DTF+3.394, en un plazo de doce años, con periodo de amortización semestral y un periodo de gracia de abono a capital de cuatro años.

Como se observa en la siguiente gráfica el esfuerzo fiscal logro disminuir el déficit, pero el saldo de la deuda pública cierta aumento como consecuencia de los créditos solicitados para llevar a cabo el Plan de Desempeño, en la fase de liquidación de la planta de personal, y el periodo de gracia de cuatro años para abonos a capital.

Figura 5. Déficit y saldo de la deuda hasta el año 2000



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Así, de un déficit para el año de 1999 de 43.865 millones de pesos se paso a un superávit en el año 2000 de 12.136 millones de pesos²³. Aunque el saldo de la deuda aumento a 220.048 millones de pesos para el año 2000²⁴.

²³ Ver Anexo A.

²⁴ Ver Anexo I.

2.3 APLICACION DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO

Al no ser suficientes los acuerdos anteriores el principal (Gobierno Nacional) establece un tercer acuerdo (La ley 617, sobre racionalización del gasto público) y supone haber creado un ambiente mas favorable para el monitoreo del contrato.

El objetivo principal de la ley era corregir de manera estructural los excesos en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, generados por la falta de control por parte del principal (Gobierno Nacional).

Con esta ley se esperaba que los gastos territoriales fueran utilizados de manera eficiente de tal forma que se generaran mayores recursos para cumplir adecuadamente las responsabilidades financieras, laborales y de inversión. Buscando adecuar los niveles de gasto a las posibilidades de pago de las entidades territoriales, teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal.

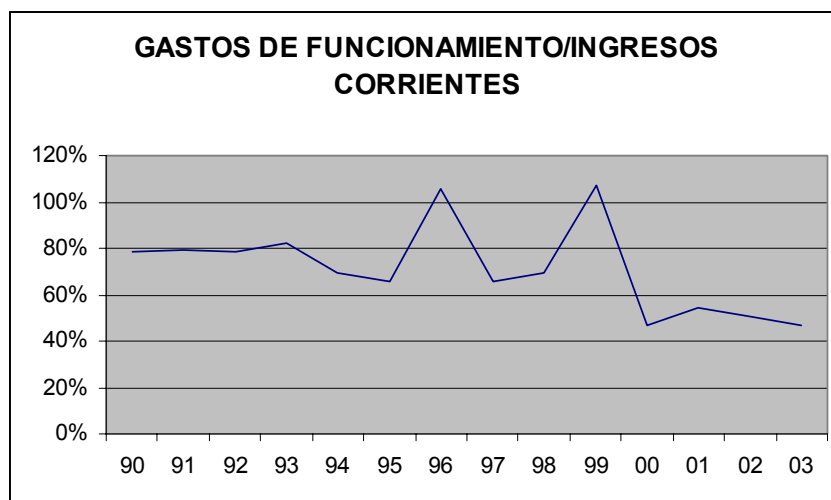
En la siguiente figura se observa que la relación gastos de funcionamiento/ ingresos corrientes disminuyo de 80% en 1990 a 47%²⁵ en el año 2003, aunque en el transcurso de la década estudiada existieron picos en los años 1996 y 1999 con valores de 106% y 107%, respectivamente.

Así, los gastos de funcionamiento estuvieron en el máximo de los valores permitidos, pero con picos fuera de la norma en los años mencionados²⁶.

²⁵ Ver anexo G.

²⁶ Aunque la ley se aplica a partir del año el parámetro es un punto de referencia para los años anteriores.

Figura 6. Gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Además, la ley clasifico los departamentos y municipios de acuerdo a criterios de población e ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente. Con esta clasificación, la ley establece topes a los gastos de funcionamiento de cada categoría departamental, municipal o distrital.

Con esta clasificación los gastos de funcionamiento se deben ajustar a los límites establecidos, durante un periodo de transición, de tal forma que a partir de año 2004 estos gastos se acomodaran a los límites impuestos por la ley.

Dadas las restricciones de recursos que afrontó el gobierno nacional y las entidades territoriales para financiar el ajuste fiscal se creó un mecanismo que garantizó la financiación de este ajuste y a su vez permitió aliviar el peso que la carga de la deuda representa para las entidades territoriales.

Este mecanismo consistió en que el gobierno nacional avalaría hasta el 40% de los créditos para financiar los programas de saneamiento o ajuste fiscal.

Los créditos para ajuste fiscal fueron destinados a pagar las indemnizaciones, obligaciones y liquidaciones de contratos de prestación de servicios personales y pasivos de personal que fueron necesarios desvincular en el proceso de reestructuración de la entidad territorial.

La aplicación de los lineamientos regulados en la ley 617 del 2000 y la acción de gestión del gobierno departamental ante el gobierno nacional, permitió abrir espacios a la negociación entre el Sector Financiero, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Entidad Territorial, para llevar a cabo la suscripción del Programa de Saneamiento Fiscal firmado el 29 de junio del 2001.

El Programa de Saneamiento Fiscal del 2001 se presentó con el ánimo de acordar un proceso de negociación de la deuda pública departamental, a través de instrumentos normativos regulados en la hacienda pública buscando obtener planeación financiera en el gasto de funcionamiento e incremento en el ingreso corriente²⁷, así mismo la depuración de pasivos que permitieran que Santander fuera viable financieramente hacia los próximos años.

A pesar que el monto de la deuda se había reestructurado en la vigencia de 1999, era necesario nuevamente liderar un proceso de reestructuración. Las condiciones financieras producto de la negociación, se perfeccionaron en un plazo de 11 años y en condiciones de tasas de interés, acorde a los lineamientos de la Ley 617 de 2000 y su decreto reglamentario 192 de 2001.

²⁷ En el anterior capítulo se realiza un análisis detallado de los ingresos y los gastos del departamento para el periodo de estudio.

La reestructuración de la deuda pública de este periodo dio origen a separar en tramos los empréstitos y garantizar con la Nación el 40% del tramo I. Las condiciones fueron las siguientes:

El tramo I²⁸ incluía el 87% del total del saldo de deuda para ese año y se negoció a una tasa de interés de DTF+0.532, forma de pago semestral a un plazo de 11 años.

El tramo II²⁹ estaba conformado por el 4% del saldo de la deuda para ese año, definiendo una tasa de interés igual a la DTF, forma de pago semestral a un plazo de 11 años. El tramo III³⁰ estaba compuesto por el 9% del saldo de la deuda para ese año y su tasa de interés fue de 0%, la forma de pago semestral y un plazo de 2 años.

Como se observa en la figura 7 a partir del año 2000 el superávit fue sostenido y el saldo de la deuda comenzó a disminuir, como efecto de las medidas descritas anteriormente.

Así para el año 2003, las finanzas departamentales presentaron un superávit de 22.337 millones de pesos y el saldo de la deuda que en el 2000 fue de 220.048 millones pesos disminuyó a 159.254 millones en el año 2003, como efecto del Programa de Ajuste Fiscal iniciado en el 2001 y el Plan de Desempeño del 1999³¹.

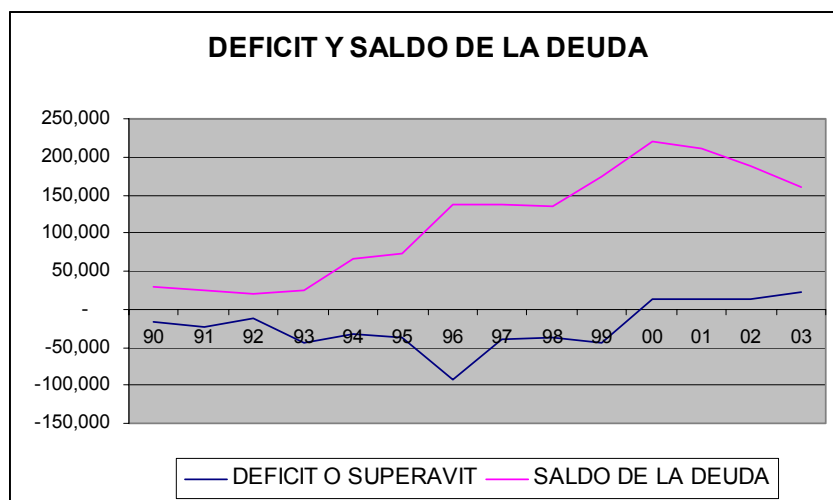
²⁸ Este tramo contiene la deuda pública cierta con la cual contaba el departamento de Santander hasta 1999.

²⁹ Este incluye el crédito de saneamiento adquirido en el año de 1999 para llevar a cabo el Plan de Desempeño.

³⁰ Este tramo está compuesto por el crédito otorgado por la nación para realizar el Plan de Ajuste del año 2001.

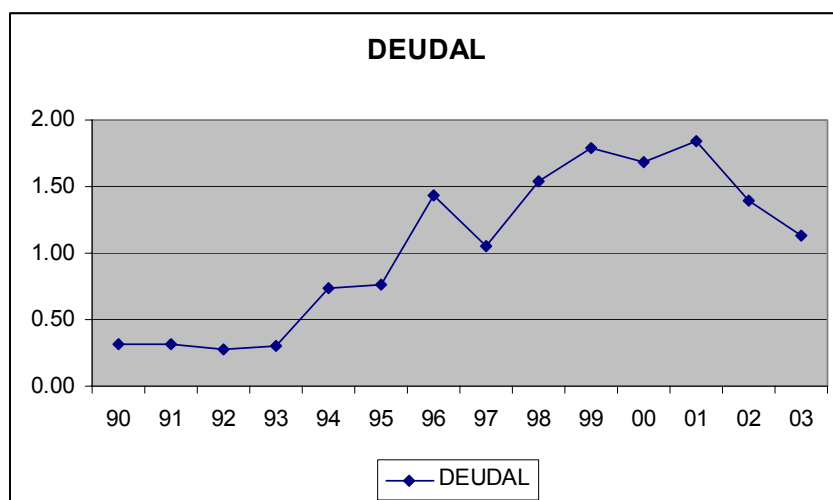
³¹ Ver Anexo I.

Figura 7. Déficit y saldo de la deuda hasta el año 2003



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Figura 8. Indicador deudal hasta el año 2003



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

El indicador deudal que para el año 2001 alcanzó su valor máximo, durante el periodo estudiado, con un monto de 1,84 disminuyó a 1,13 en el año 2003. Aunque el valor de este indicador se encuentra por encima del máximo

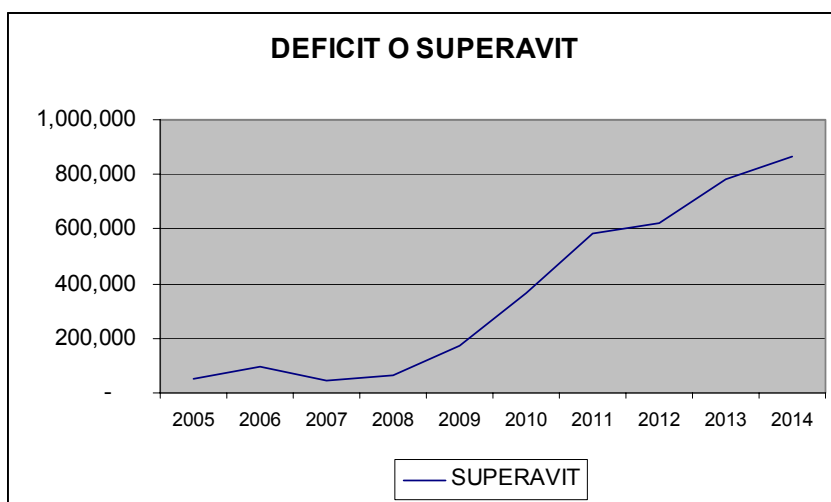
permitido en el artículo 6 de la ley 358 de 1997, su tendencia es a la baja como efecto del plan de desempeño de 1999 y de ajuste fiscal de 2001.

Debido a las incertidumbres del futuro, el principal propone el último y cuarto acuerdo que guía este trabajo: La ley 819 de 2003 de responsabilidad fiscal, cuyo objetivo es llevar un mejor control sobre las finanzas de los entes territoriales.

2.4 EL DEFICIT Y LA DEUDA PÚBLICA EN EL MEDIANO PLAZO

En el propósito que atañe a este trabajo, como lo muestra la siguiente figura, se observa que el déficit en el mediano plazo seguirá la misma tendencia de los primeros años del siglo XXI, donde la administración territorial obtuvo como resultado fiscal superávit en sus finanzas, y con esto, alejar el temido problema del aumento en el saldo de la deuda pública cierta.

Figura 9. Superávit en el mediano plazo 2004-2014



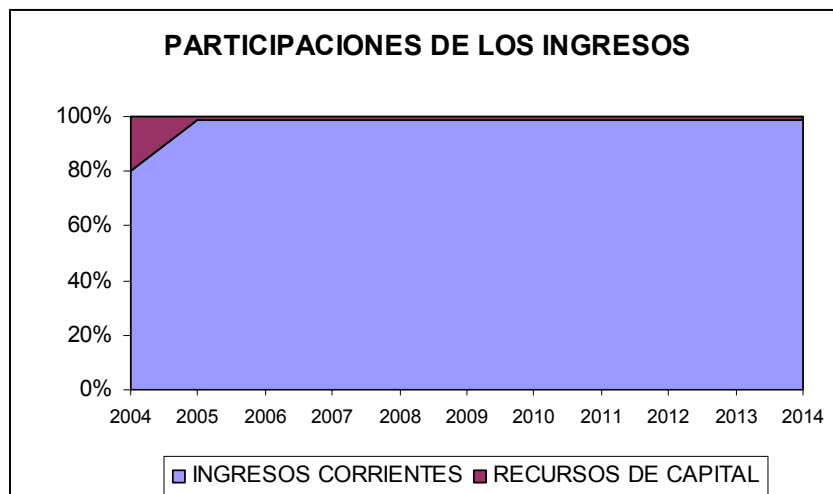
FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Un primer acercamiento a los ingresos futuros del departamento evidencia la importancia de los ingresos corrientes respecto al total de ingresos. En la relación Ingresos Corrientes/Ingresos Totales, que se muestra en la figura 10, se observa como estos tienen el 99% de participación.

Solo en el año 2004 estuvieron por debajo de este valor con 80%; esto se debió a la presencia de dineros de balance del 2003 en los recursos de capital, permitiendo el aumento de esta cuenta en el total de ingresos.

Los ingresos corrientes tienen la mayor proporción porque el departamento no puede adquirir nuevas deudas crediticias debido al estado de sus indicadores financieros, tal como se demostró anteriormente, así los recursos de capital quedan limitados a recursos de balance y rendimientos financieros.

Figura 10. Participación de los ingresos en el mediano plazo 2004-2014



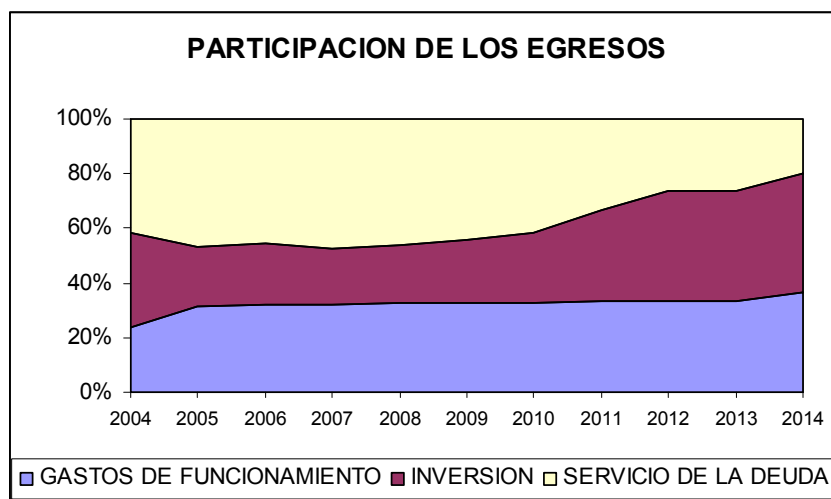
FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaría de Hacienda

Por otra parte, el comportamiento de los egresos se muestra en la figura 11, señala el interés en la política del pago de la deuda pública cierta.

Así, a partir del año 2004 el servicio de la deuda se llevara el 40% del total del presupuesto de gastos, y esta situación seguirá hasta que se cumplan los compromisos. Luego, desde el año 2011 se liberaran recursos, antes utilizados para el pago del servicio de la deuda, para ser canalizados hacia la inversión.

Este interés, en el pago de la deuda, se debe al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el ente territorial en los planes de desempeño firmados en 1999 y 2001 respecto a la deuda y que definitivamente mejora las condiciones financieras del departamento.

Figura 11. Participación de los egresos en el mediano plazo 2004-2014



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Dadas las actuales condiciones financieras de la Gobernación de Santander en el mediano plazo se puede ver un departamento en vía del saneamiento fiscal, para darle sostenibilidad a su deuda pública aunque sin autonomía

para adquirir nuevos créditos debido al sometimiento del Plan de Ajuste Fiscal con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En conclusión, un buen diseño de contratos y un marco que garantice la eficiencia en el uso de los recursos contribuyen a la disminución de la incertidumbre y la desconfianza en las relaciones de intercambio, haciendo más propicio el ambiente entre el principal y el agente.

3. COMPORTAMIENTO DE LAS EJECUCIONES PRESUPUESTARIAS EN LA GOBERNACION DE SANTANDER 1990-2003.

Dando continuidad a los elementos necesarios para el análisis del déficit fiscal es importante revisar la estructura financiera de la Gobernación de Santander. Por esta razón, el objetivo del presente capítulo es describir el comportamiento de las ejecuciones presupuestales a partir de variables como: ingresos, egresos y pago de la deuda pública cierta; desde una mirada de tendencia y comparación entre los periodos de gobierno.

Tres preguntas guiarán el análisis de los ingresos, egresos y pago de la deuda. La primera, ¿Cómo están definidas cada una de las cuentas que componen la estructura del presupuesto de rentas y gastos del departamento?, dirigida a conceptualizar cada rubro del presupuesto; la segunda, ¿Cuál fue el comportamiento de cada una de las cuentas en el periodo 1990-2003?; y la tercera ¿Cómo se ejecutaron los diferentes rubros presupuestarios por periodo de gobierno, a nivel comparativo?.

3.1 INGRESOS DEPARTAMENTALES.

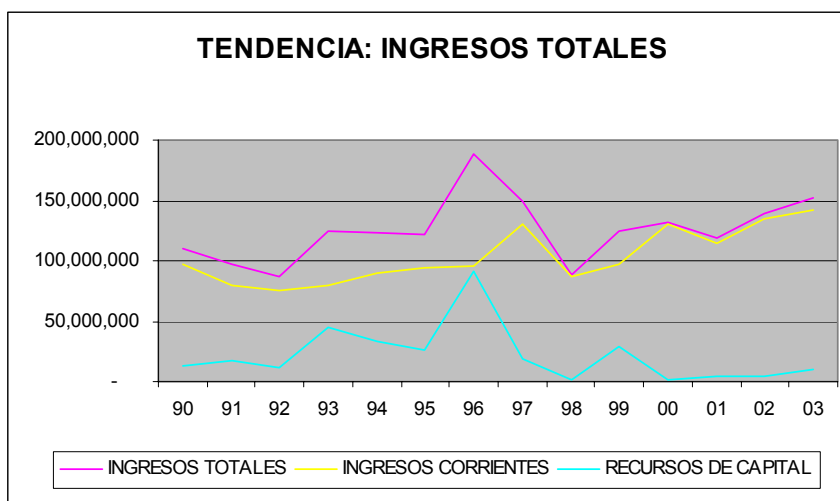
Los ingresos del departamento están compuestos por los recursos de capital e ingresos corrientes. Los ingresos corrientes del departamento son los recursos que dispone o puede disponer de acuerdo con las instrucciones legales, por concepto de la aplicación de impuestos, tasas, multas y contribuciones, siempre que no sean ocasionales.

Los recursos de capital son los ingresos extraordinarios que percibe el departamento, dentro de estos se encuentran los créditos internos y externos con vencimiento a un año autorizados por la ley o las ordenanzas.

3.1.1 COMPORTAMIENTO

En la siguiente figura se observa que para los años 1990 y 1991 se presentó una disminución de los ingresos totales en un 12%. Esto se debió a una baja en los ingresos corrientes del 18% para el mismo año, aunque los recursos de capital aumentaron en 38% no generaron ningún cambio significativo en los ingresos totales debido a que su participación en el total de los ingresos fue solo de 18%³².

Figura 12. Tendencia de los Ingresos Totales



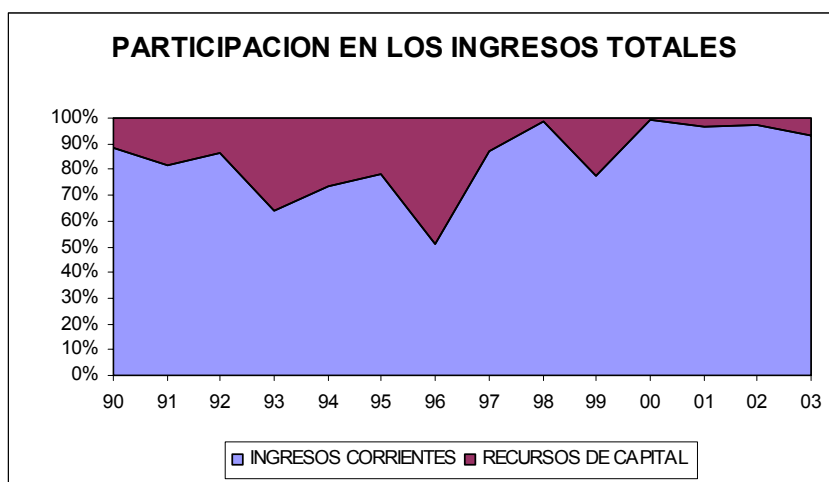
FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

En el año 1993 los ingresos totales aumentaron en 42%, debido al aumento de los recursos de capital en 287%, y los ingresos corrientes en 5% para el mismo año. Con estas variaciones se muestra la importancia que comienzan a tener los recursos de crédito en el total de los ingresos.

³² ver anexo B.

La participación del año 1993 varió con respecto al periodo anterior y los recursos de capital fueron el 33% del total de los ingresos, consolidando su importancia frente a los ingresos corrientes que participaron en 64%. Como se observa en la siguiente figura.

Figura 13. Participación de los Ingresos Corrientes y de Capital



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Luego de disminuir levemente los ingresos totales, estos aumentaron en un 55% para el año de 1996 como consecuencia del aumento en 244% de los recursos de capital y del 2% de los ingresos corrientes. Esta situación evidencia el aumento gradual del endeudamiento de la Gobernación de Santander.

Para el año 1996 la participación de los recursos de capital alcanza su nivel más alto con un 49% en el total de los ingresos, dejando a un lado la importancia del apalancamiento de la inversión por medio de recursos propios.

Para el año 1998, el de mayor déficit en el periodo estudiado, los ingresos totales disminuyeron en un 41% debido a una disminución de los recursos de capital del 93% como consecuencia de la imposibilidad de endeudamiento del departamento. Con un comportamiento similar los ingresos corrientes caen en 33%³³.

Para el año 1999, época en la cual se firma el plan de desempeño, los ingresos aumentaron en un 42% como consecuencia del aumento de los ingresos corrientes en un 11% y los recursos de capital en 2021%, como efecto del desembolso de dinero para financiar el plan de desempeño del departamento. Las participaciones en el total de los ingresos fueron del 77% y 23% respectivamente.

Durante los siguientes años la tendencia de los ingresos totales fue en aumento y solo en el 2001 decrecieron en un 10% respecto al año 2000, esto debido a la disminución en un 12% de los ingresos corrientes. También es importante destacar que a partir del año 2000 los recursos de capital no superaron el 7% de los ingresos totales como consecuencia de las medidas de ajuste tomada a partir del plan de desempeño, que incluían entre otros aspectos el fortalecimiento de los ingresos corrientes.

3.1.2 COMPARACION DE LOS INGRESOS ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003

El periodo de gobierno en el cual hubo una mayor ejecución de ingresos fue el de 1995-1997 por valor de \$458.053³⁴ millones de pesos, seguido por el periodo 2001-2003 por valor de \$409.890 millones de pesos y en tercer y

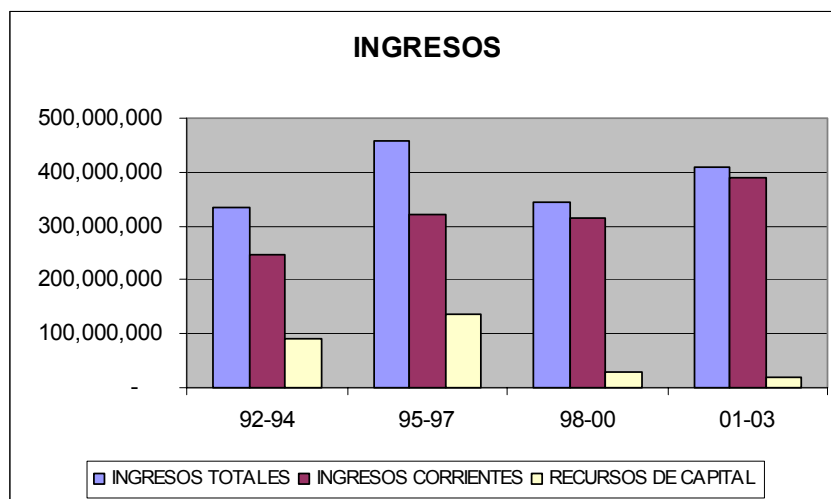
³³ Ver anexo B.

³⁴ Ver anexo Q.

cuarto lugar se encuentran los periodos 1998-2000, 1992-1994 respectivamente.

Como se observa en la siguiente figura aunque en el periodo 1995-1997 se dio el mayor numero de ingresos ejecutados, esto sucedió como efecto de los recursos de capital por valor de \$137.629 millones de pesos, cuya participación fue del 30% del total de los ingresos para el periodo. En tanto, el periodo 2001-2003 ejecuto en ingresos corrientes \$391.222 millones de pesos, mucho mayor a los \$320.423 millones de pesos de ingresos corrientes para el periodo 1995-1997.

Figura 14. Ingresos Reales por Periodo de Gobierno



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

En conclusión encontramos que el periodo con una mejor gestión de ejecución de ingresos fue 1995-1997, pero depurando la información y tomando solo los ingresos corrientes lo supera el periodo 2001-2003.

3.1.3 INGRESOS CORRIENTES.

De acuerdo con el origen de los ingresos, estos se clasifican en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios son los valores que el contribuyente (sujeto pasivo), debe pagar en forma obligatoria al departamento (sujeto activo), sin que por ello exista ningún derecho a percibir servicio o beneficio alguno de tipo individualizado.

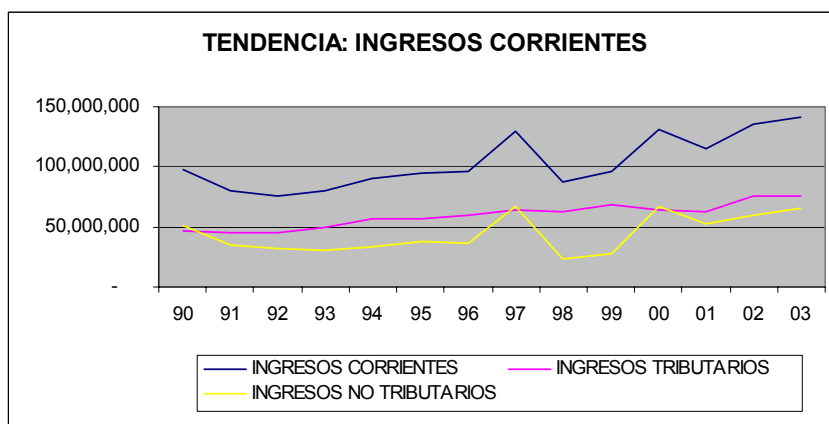
Los ingresos no tributarios los recibe el departamento, aunque son obligatorios depende de las decisiones o actuaciones de los contribuyentes o provienen de la prestación de servicios del estado. Este rubro incluye tasas, sanciones pecuniarias impuestas por el estado a personas naturales o jurídicas que incumplen algún mandato legal y aquellos otros que constituyendo un ingreso corriente, no pueden clasificarse en las cuentas anteriores.

3.1.3.1 COMPORTAMIENTO

Durante los años 1991 y 1992 los ingresos corrientes mostraron una tendencia decreciente en un 18% y 5% respectivamente, como efecto de la disminución en los ingresos tributarios del 4% y 0,5% para estos años. De igual forma los ingresos no tributarios disminuyeron en un 32% y 10% para cada año, como se observa en la siguiente figura. La participación de los ingresos tributarios y no tributarios en el total de los ingresos corrientes fue del 48% - 56% y 52%-44% respectivamente para cada año³⁵.

³⁵ Ver anexo C

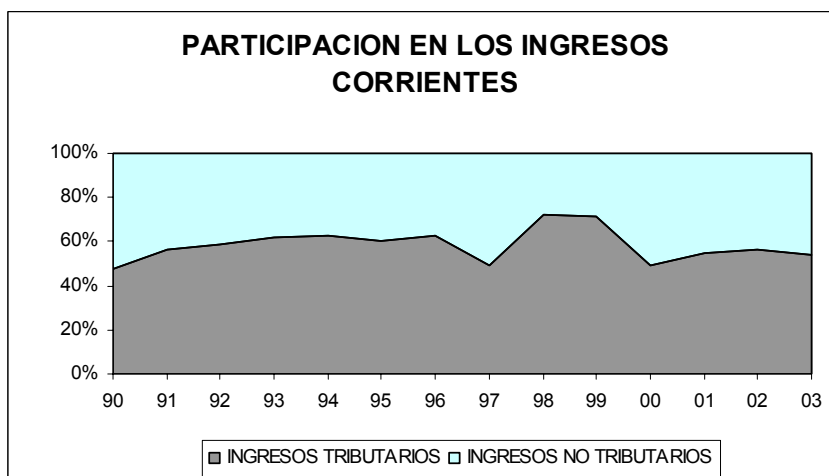
Figura 15. Tendencia de los Ingresos Corrientes



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Desde 1993 hasta 1997 los ingresos corrientes aumentaron y su mayor crecimiento fue en 1997 con un 35% como consecuencia del aumento de los ingresos no tributarios del 85% y los tributarios del 5,2%. En tanto, las participaciones, como se observa en la siguiente gráfica, permanecieron en 60% para los ingresos tributarios y en 40% para los no tributarios durante estos años.

Figura 16. Participación en los ingresos corrientes



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

En 1998 los ingresos corrientes tuvieron la mayor disminución del periodo estudiado con un 33%, esto a causa de la disminución del 64% de los ingresos no tributarios y del 0,9% de los tributarios. Debe destacarse que el mayor crecimiento de los ingresos corrientes se dio en el año 2000 con un 36%, como resultado del aumento en 108% de los ingresos no tributarios³⁶.

A partir del año 2000 los ingresos tributarios tienden a aumentar su participación en el total de los ingresos corrientes, como se observa en la figura anterior, en tanto los ingresos no tributarios cada vez participan en una proporción menor.

3.1.3.2 COMPARACION DE LOS INGRESOS CORRIENTES ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003

Como se concluyó en la anteriormente el periodo con mejor ejecución de ingresos corrientes fue 2001-2003, seguido por los demás periodos en el siguiente orden; segundo 1995-1997, tercero 1998-2000 y cuarto 1992-1995.

La mejor ejecución de ingresos corrientes frente a los demás periodos se presenta por el esfuerzo de su administración en aumentar los ingresos tributarios en 53%³⁷, con respecto al periodo anterior, y de los ingresos no tributarios en 50%, con respecto al periodo anterior.

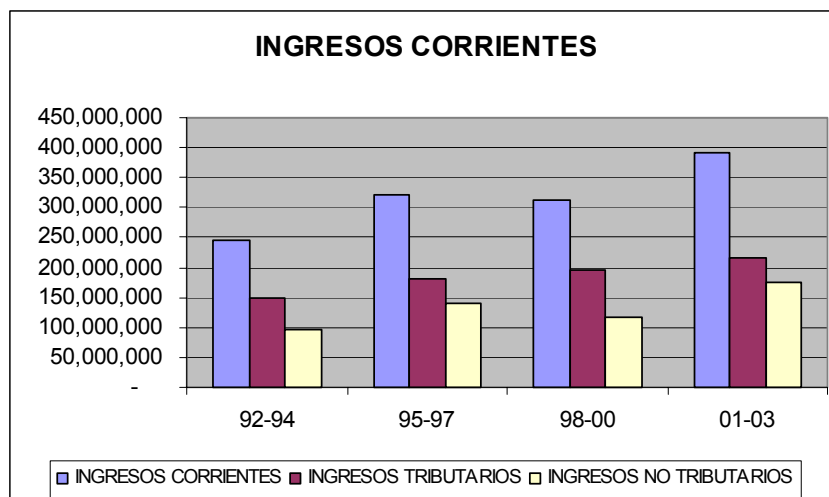
Al observar las ejecuciones reales de los ingresos tributarios, en la siguiente figura, en el período 1998-2000 estos aumentan en 63%, respecto al periodo anterior, pero los ingresos no tributarios decrecen en 16%, respecto al periodo anterior. Esta situación posibilita un decrecimiento en conjunto de la ejecución de los ingresos corrientes del periodo 1998-2000 de 2%, respecto

³⁶ Ver anexo C.

³⁷ Ver anexo Q.

al periodo anterior, perdiendo por esta razón el lugar con el periodo 1995-1997.

Figura 17. Ingresos Corrientes Reales por Periodo de Gobierno



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

En conclusión una buena gestión del periodo 2001-2003, frente a los demás periodos lo mantiene en el primer lugar de ejecución de ingresos corrientes, en tanto, una débil gestión en el periodo 1998-2000 de los ingresos no tributarios disminuye su posición, frente a los demás periodos, en el total de los ingresos corrientes.

3.1.3.3 INGRESOS TRIBUTARIOS

Este tipo de ingreso se divide en impuestos directos e indirectos. Los impuestos directos son gravámenes establecidos por ley que recaen sobre la renta o la riqueza de las personas naturales o jurídicas, consultando la capacidad de pago de estas. Estos incluyen el timbre nacional (hasta 1994) y el impuesto de vehículos automotores (a partir de 1995). La distribución de este recaudo se realiza de la siguiente manera: el 80% para el departamento y el otro 20% para el respectivo municipio o distrito.

Los impuestos indirectos recaen sobre las personas naturales o jurídicas que demandan bienes y servicios con base en las leyes, ordenanzas, y no consultan la capacidad de pago del contribuyente.

En el análisis se tiene en cuenta el impuesto de registro de anotación, cuyo hecho generador esta constituido por la inscripción de actos, providencias, contratos o negocios jurídicos documentales en los cuales sean parte o beneficiarios los particulares y que de conformidad con las disposiciones legales deben registrarse en la oficina de instrumentos públicos o en las cámaras de comercio. Además todo aumento de capital suscrito por las sociedades de acciones, inscritas en el registro mercantil, esta sometido al pago del impuesto de registro.

El impuesto al tabaco y cigarrillos, esta regulado por la ley 14 de 1986, la 223 de 1995 y la ordenanza 045 del 2000, es generado por el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, en la jurisdicción del ente territorial (departamento).

El tributo al consumo de cervezas nacionales es el ingresos que representa mayor incidencia en la estructura tributaria departamental, esta regulado por la ley 223 de 1995, la 788 del 2002 y la ordenanza 045 del 2000.

3.1.3.3.1 COMPORTAMIENTO

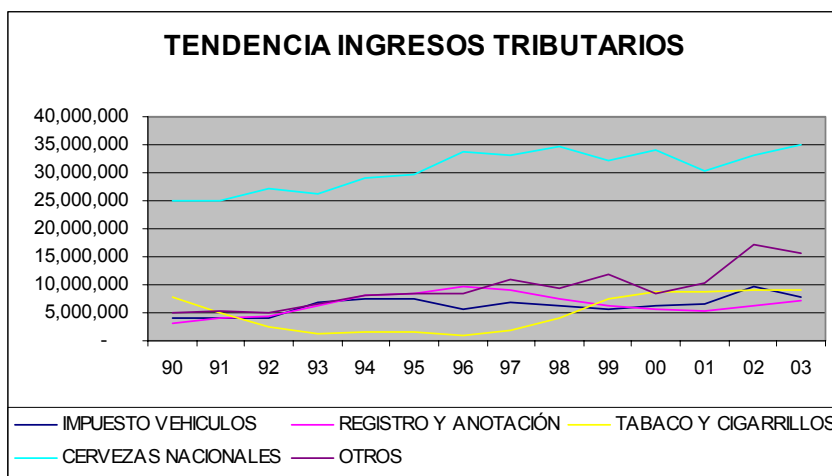
Los impuestos de licores extranjeros, vinos nacionales, consumo de gasolina, degüelle de ganado y las estampillas pro-anciano, pro-electricificación, pro-desarrollo, pro-cultura y reforestación son incluidos en otros, debido a su baja participación en el total de los ingresos tributarios.

En 1991 los ingresos tributarios disminuyen en 4% debido a la disminución del impuesto de vehículos, cervezas nacionales, y tabaco y cigarrillos en 5%,

1% y 34% respectivamente. Para este año el impuesto de vehículos participa en un 9% de los ingresos tributarios, las cervezas nacionales en 56% y tabaco y cigarrillos en 11%³⁸.

El mayor crecimiento de los ingresos tributarios se da en 1994, a partir del aumento de todos los rubros que componen esta cuenta. Esta tendencia, como se observa en la siguiente figura, permaneció hasta 1998 cuando los ingresos tributarios disminuyeron en 1% como efecto de la baja en el impuesto a vehículos en 9,4%, registro y anotación en 18% y otros ingresos tributarios en 15%, y además sus participaciones en el total de los ingresos tributarios fueron de 10%, 12% y 15% respectivamente para 1998.

Figura 18. Tendencia de los ingresos tributarios



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

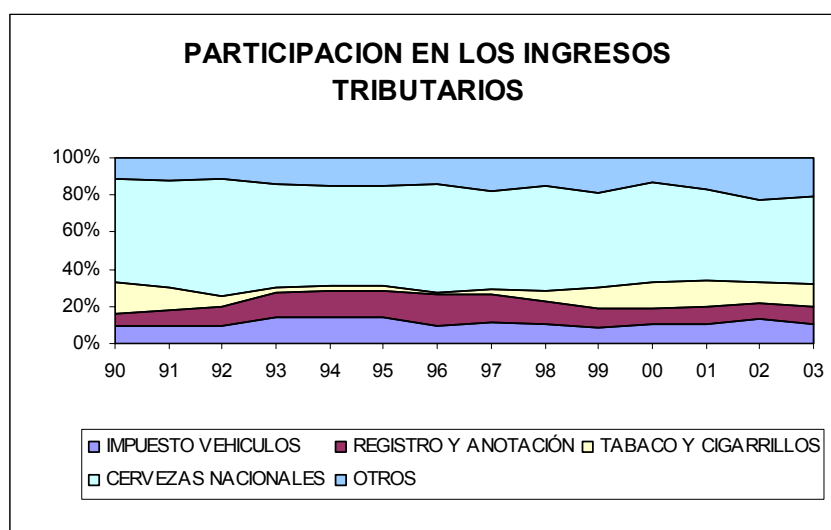
Desde 1999 hasta el año 2003 los ingresos tributarios continuaron con su tendencia al alza. El hecho más destacable se da en el año 2002 con un crecimiento del 21%, fruto del crecimiento del impuesto de cervezas nacionales, como resultado de una estrategia del gobierno nacional para el

³⁸ Ver anexo D.

mejoramiento de las finanzas territoriales, que había decrecido en 11% en el año 2001.

Al inicio de la década de los noventa el principal ingreso tributario era el de cervezas nacionales con una participación del 54% del total de los ingresos tributarios, como se observa en la siguiente figura, lo seguía el impuesto de tabaco y cigarrillo con una participación del 17%, e impuesto a los vehículos con el 9%. Así la suma de estos tres impuestos, al inicio de la década de los noventa era el 80% del total de los ingresos tributarios³⁹.

Figura 19. Participación en los ingresos tributarios



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Las participaciones de los ingresos tributarios permanecieron a lo largo del periodo estudiado de manera similar al inicio de la década de los noventa, solo con una leve variación en la participación del impuesto de tabaco y cigarrillos desde el año 1992 hasta 1998, situación que fue cambiada desde

³⁹ Ver anexo D.

1999 con un fortalecimiento en el recaudo de este impuesto, resultado de la lucha en contra de la evasión y el contrabando.

3.1.3.3.2 COMPARACION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003

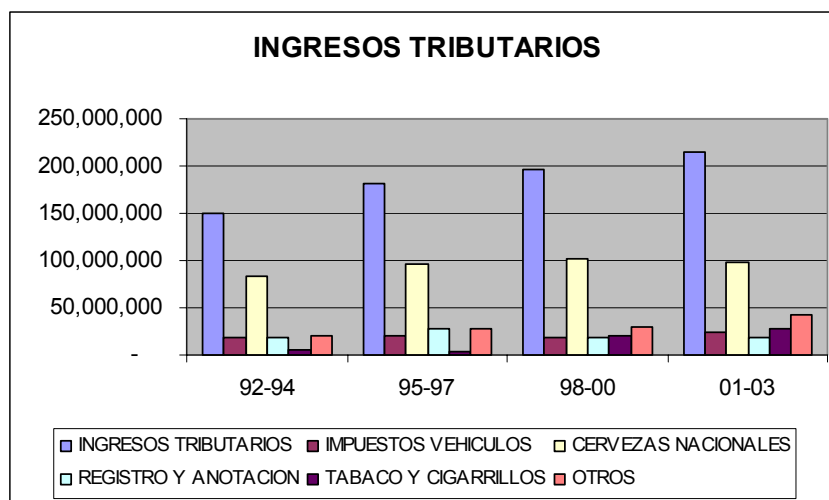
El periodo con mayor ejecución de ingresos tributarios es 2001-2003 por valor de \$215.037⁴⁰ millones de pesos, seguido por el periodo 1998-2000 por valor de \$196.377 millones de pesos, en tercer lugar se encuentra el periodo 1995-1997 por valor de \$180.942 millones de pesos.

En la siguiente figura se observa que el principal ingreso tributario es el recaudo por cervezas nacionales y su ejecución creció de forma sostenida desde el periodo 1992-1994 hasta el periodo 1998-2000, decreciendo en 2% para el periodo 2001-2003. Esta situación sitúa al periodo 1998-2000 en el primer lugar de ejecución de este impuesto con un valor de \$100.949 millones de pesos, seguido por el periodo 2001-2003 con un valor de \$98.459 millones de pesos.

En tanto, el impuesto a tabaco y cigarrillos creció de forma sostenida en los periodos 1998-2000 y 2001-2003, con ejecuciones de \$20.116 millones de pesos y \$26.885 millones de pesos respectivamente. Situando el periodo 2001-2003 en el primer lugar de recaudo de este impuesto seguido por el periodo 1998-2000.

⁴⁰ Ver anexo Q.

Figura 20. Ingresos Tributarios Reales por Periodo de Gobierno



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

El impuesto a vehículos es otro ingreso tributario para el departamento y su recaudo lo lidera el periodo 2001-2003 con un valor de \$24.181 millones de pesos, seguido por el periodo 1995-1997 con un valor de \$20.162 millones de pesos. El recaudo de registro y anotación lo lidera el periodo 1995-1997 con un valor de \$27.103 millones de pesos, seguido por el periodo 1998-2000 con un valor de \$19.360 millones de pesos.

En conjunto la mejor gestión de recaudo de los ingresos se da en el periodo 2001-2003, en segundo lugar el periodo 1998-2000, seguida por el periodo 1995-1997 y en cuarto lugar el periodo 1992-1994.

3.1.3.4 INGRESOS NO TRIBUTARIOS.

Este rubro incluye la participación en la empresa licorera de Santander (hasta 1999), la sobretasa a la gasolina, las regalías petrolíferas y otras transferencias de la nación. La sobretasa a la gasolina es un tributo relativamente nuevo en la estructura de los ingresos departamentales, estrategia del gobierno nacional para el mejoramiento de las finanzas

territoriales. Este se genera con la aplicación de la ley 488 de 1998 y se regula por la ley 788 del 2002 y la ordenanza 045 del 2000.

Las regalías petrolíferas son la contraprestación económica por la explotación de un recurso natural no renovable y es la compensación que la nación hace a la región por el deterioro material y social que sufre. Estos ingresos se han constituido en una fuente importante de recursos para los departamentos y municipios en los que existe algún tipo de explotación de productos minerales.

Es importante aclarar que el régimen actual de liquidación de regalías está basado en la ley 141 del 21 de junio de 1994 (Por la cual se crea el fondo nacional de regalías, se regula el desarrollo del estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las regalías para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones), igualmente la ley 756 del 2002 regula este importante ingreso.

Las transferencias nacionales son ingresos que provienen de la gestión que realiza el gobierno en cada vigencia y se obtiene especialmente del presupuesto de la nación. En el análisis se tiene en cuenta los ingresos provenientes de la participación de la empresa licorera de Santander, la sobretasa a la gasolina, regalías petrolíferas y otras transferencias de forma individual porque son los ingresos que mayor participación tienen en los ingresos no tributarios.

En tanto, los ingresos de la beneficencia, la participación de la venta de alcohol, vigilancia forestal, sobretasa al ACPM, fondo agropecuario, fondo de educación continuada y el fondo de seguridad ciudadana son incluidos en otros, debido a su baja participación en el total de los ingresos no tributarios.

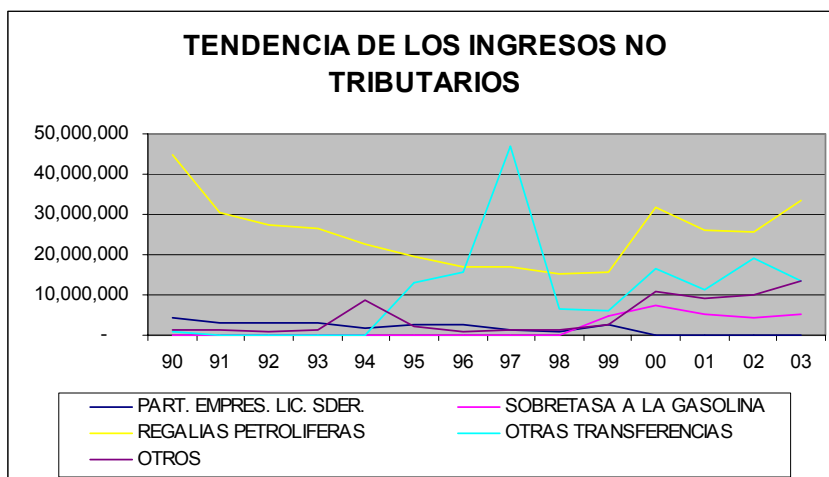
3.1.3.4.1 COMPORTAMIENTO

Los ingresos no tributarios muestran una conducta irregular, en el periodo estudiado, situación que afecta el comportamiento de los ingresos corrientes, a diferencia de los ingresos tributarios que no presentan estas irregularidades.

Desde 1990 hasta 1993 los ingresos no tributarios decrecieron como consecuencia de la disminución de todos los rubros que componen esta cuenta, como se observa en la siguiente figura.

Para 1994 y 1995 estos ingresos no tributarios crecieron alrededor del 10% como efecto del crecimiento de la participación en la licorera y otros ingresos no tributarios. Es importante anotar que las regalías petrolíferas disminuyeron desde 1991 hasta 1996 de forma sostenida con un leve crecimiento del 0,4% en 1997⁴¹.

Figura 21. Tendencia de los ingresos no tributarios



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaría de Hacienda.

⁴¹ Ver anexo E.

En 1998 los ingresos no tributarios disminuyeron en un 64%, cayendo también su participación en el total de los ingresos corrientes, esto se dio como resultado de la disminución de las transferencias nacionales, regalías petrolíferas y la participación de la licorera de Santander.

Un hecho importante se destaca en las finanzas del departamento para el año de 1999, se presenta un crecimiento del 34% de los ingresos no tributarios como consecuencia del cobro de la sobretasa a la gasolina, cuya participación alcanzo el 15% del total de los ingresos no tributarios.

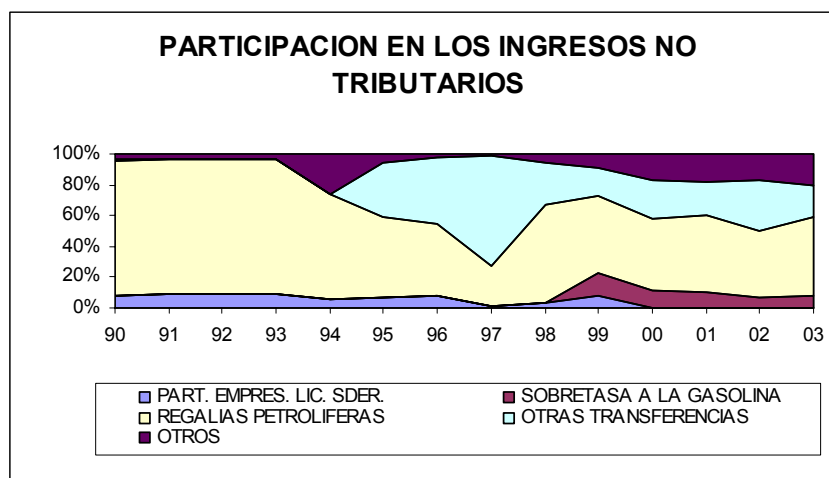
Para el año 2001 estos ingresos disminuyeron en un 22%, como efecto de una baja en todas sus cuentas. Adicionalmente, debido a la liquidación de la licorera los ingresos percibidos por participación en esta empresa dejaron de ser contabilizados.

Como se observa en la siguiente figura desde 1990 a 1993 las regalías petrolíferas alcanzaban una participación del 87% en el total de los ingresos no tributarios. La segunda cuenta en importancia era la participación en la licorera de Santander que alcanzaba un 9%, es decir, estas dos cuentas representaban el 96% de los ingresos no tributarios.

En los años siguientes, estas dos cuentas disminuyeron su nivel de importancia debido al aumento en otras transferencias y otros ingresos no tributarios⁴² como vigilancia forestal, venta de alcohol.

⁴² Ver anexo E

Figura 22. Participación en los ingresos no tributarios



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

A partir del año 2000 la sobretasa a la gasolina reemplaza la participación que tenía en los ingresos no tributarios los excedentes de la licorera de Santander⁴³.

Finalmente, para el año 2003 encontramos que la sobretasa a la gasolina tiene una participación del 8% del total de los ingresos no tributarios, las regalías petrolíferas bajaron a un 51%, las transferencias el 20% y otros ingresos no tributarios (ingresos de la beneficencia, participación de la venta de alcohol, vigilancia forestal, sobretasa al ACPM, fondo agropecuario, fondo de educación continuada y el fondo de seguridad ciudadana) aumentaron su participación en un 21%.

3.1.3.4.2 COMPARACION DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003

La mayor ejecución de ingresos no tributarios se presentó en el periodo 2001-2003 con un valor de \$176.185⁴⁴ millones de pesos, seguido por el

⁴³ Ver anexo E.

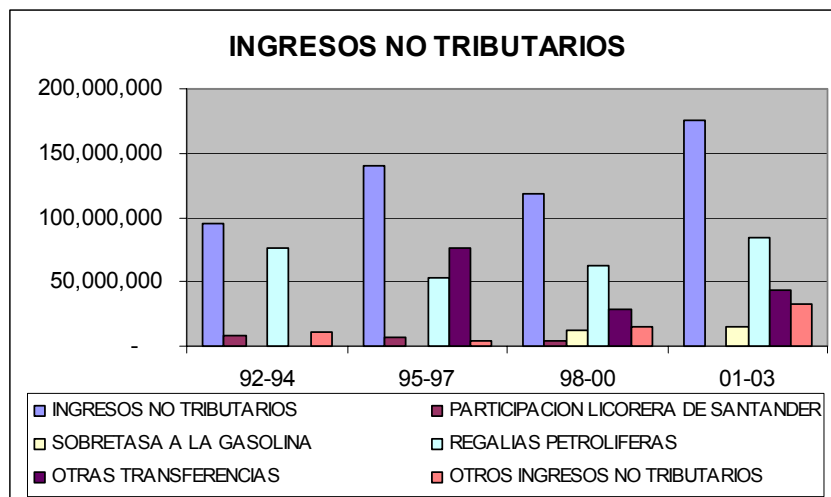
⁴⁴ Ver anexo Q.

periodo 1995-1997 con \$139.481 millones de pesos, en tercer lugar el periodo 1998-2000 con \$117.714 millones de pesos y en cuarto lugar el periodo 1992-1994 por valor de \$95.364 millones de pesos.

En la siguiente figura se observa que en el periodo 1992-1994 el principal ingreso no tributario son las regalías petrolíferas con una participación del 81% de los ingresos no tributarios, además la participación en la licorera tiene una participación del 8%, se decir, 90% de los ingresos no tributarios en solo dos cuentas. También debe aclararse que para este periodo los departamentos no contaban con la sobretasa a la gasolina.

En tanto, el periodo 2001-2003 al no contar con la participación en la licorera de Santander, fortaleció sus ingresos no tributarios con la sobretasa a la gasolina y a través de gestión por medio de otras transferencias de la nación, fuera de los recursos de Ley 715 de 2001.

Figura 23. Ingresos No Tributarios Reales por Periodo de Gobierno



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

En conclusión el periodo 2001-2003 se encuentra en el primer lugar de ejecución de ingresos no tributarios fortalecido por la gestión ante la nación,

en tanto en el segundo lugar permanece el periodo 1995-1997, seguido por el periodo 1998-2000.

3.1.4 RECURSOS DE CAPITAL.

Estos incluyen los recursos de balance, de crédito, rendimientos financieros, cancelación de reservas, recuperación de cartera y venta de activos. Los recursos de balance son el producto del superávit fiscal de la vigencia anterior, la cancelación de las reservas que se han constituido y otros pasivos que no se consideran como no exigibles.

Los recursos de crédito pueden ser internos o externos. Los créditos internos son los ingresos provenientes de empréstitos contratados, entidades descentralizadas del nivel nacional, departamental o municipal, empresas públicas o demás entidades de carácter financiero privado.

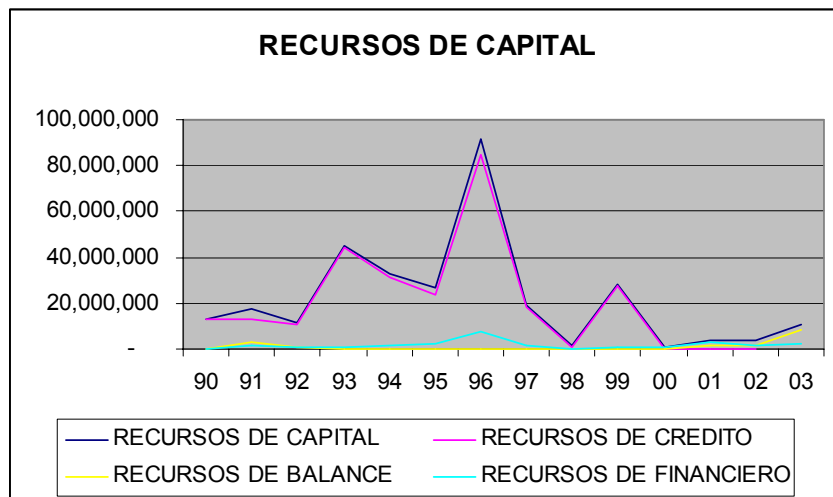
Los rendimientos financieros los constituyen los ingresos obtenidos por la colocación de recursos en el mercado de capitales o en títulos valores, y se clasifican en intereses, derivados y corrección monetaria. En tanto, la cancelación de reservas son recursos liberados para cancelar compromisos de la vigencia anterior que se encuentran en el balance del tesoro.

La recuperación de cartera son los ingresos provenientes de la cancelación de obligaciones correspondientes a vigencias anteriores y que no están amparando ningún compromiso. Mientras la venta de activos son los ingresos producto de la venta de los bienes muebles, inmuebles y valores que llevan a cabo las entidades de forma ocasional.

3.1.4.1 COMPORTAMIENTO

Los recursos de capital presentan dos comportamientos hasta el año 2000, el primero que va desde 1990 hasta 1997 donde la tendencia es creciente. El segundo hecho se da entre 1997 y 2000 con la caída progresiva del uso de los recursos de capital en las finanzas del Departamento de Santander.

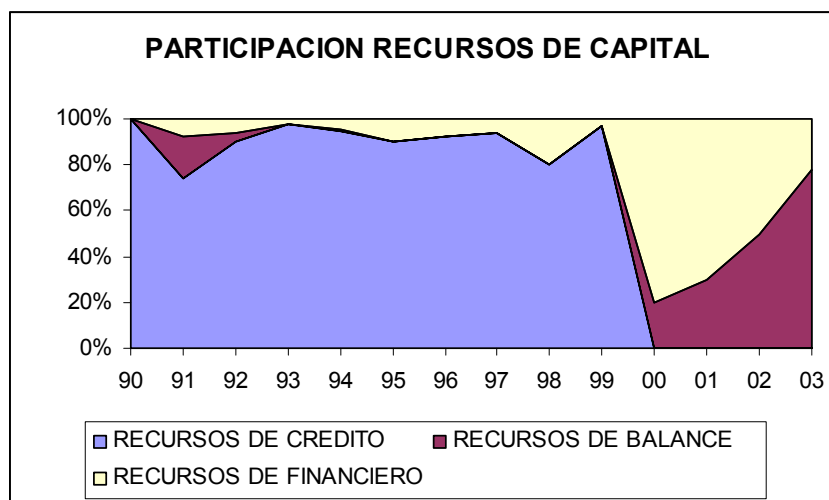
Figura 24. Tendencia de los recursos de capital



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

En tanto, la principal fuente de recursos de capital hasta 1999 son los recursos del crédito con una proporción en promedio durante estos años del 90% del total de los mismos, para los siguientes años y hasta el 2003, debido a la imposibilidad del departamento para adquirir nuevos créditos este rubro pierde toda la importancia que tuvo en la década anterior.

Figura 25. Participación en los recursos de capital



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Así, los recursos de rendimientos financieros toman la importancia en esta sección de ingresos del departamento. También los recursos de balance comienzan a ser importantes debido a los superávits que se presentan del año 2000 en adelante.

3.1.4.2 COMPARACION DE LOS RECURSOS DE CAPITAL ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003

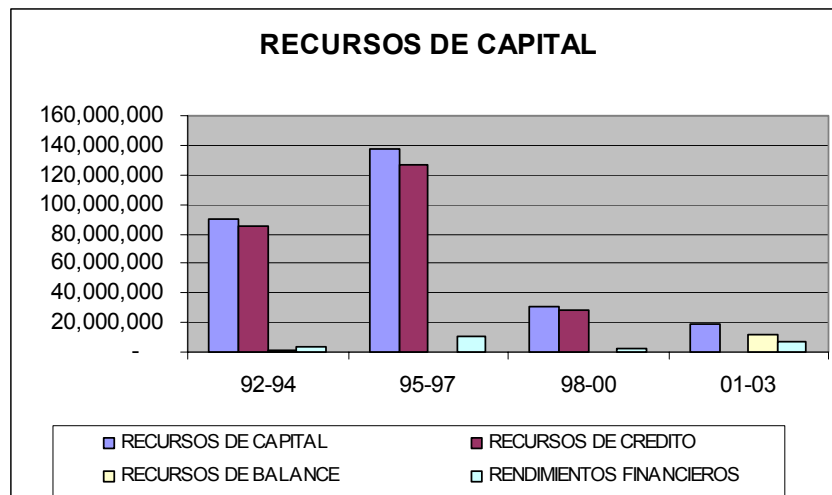
En el periodo 1995-1997 se ejecutan el mayor número de recursos de capital por valor de \$137.629⁴⁵ millones de pesos de los cuales el 92% \$126.471 fueron recursos de crédito. Este periodo es seguido por 1992-1994, con una ejecución de \$89.823 millones de pesos de los cuales el 96% fueron recursos de crédito.

En la siguiente figura se observa la pérdida en la importancia de los recursos de crédito en los periodos de gobierno 1998-2000 y 2001-2003 debido al excesivo uso del crédito y llegada al límite del endeudamiento generado en los periodos anteriores (como se explicará más adelante). Es así como en el

⁴⁵ Ver anexo Q.

periodo 2001-2003 la posibilidad del crédito no fue utilizada y en el periodo 1998.2000 se limito.

Figura 26. Recursos de Capital Reales por Periodo de Gobierno



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

3.2 ANALISIS DE LOS EGRESOS.

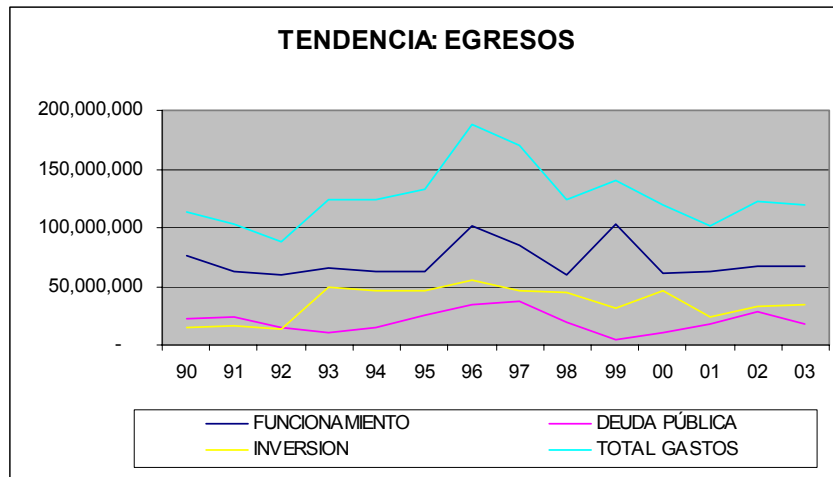
Es importante definir cada componente del gasto antes de iniciar el análisis con el fin de tener una mejor ilustración y así, comprender el análisis financiero a desarrollarse en este componente. La estructura de presupuesto de gasto se divide en: gasto de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión.

Los gastos de funcionamiento son los necesarios para el normal funcionamiento de la entidad territorial; el servicio de la deuda comprende las erogaciones por concepto de amortización, interés, comisiones y gastos para cumplir obligaciones de la deuda; la inversión son aquellas erogaciones económicamente productivas o que tengan cuerpos de bienes de utilización perdurables, además aquellos gastos a crear infraestructura social y los tendientes a solucionar las necesidades básicas insatisfechas.

3.2.1 COMPORTAMIENTO

En el análisis los gastos totales mostraron un comportamiento cíclico durante el periodo estudiado, así durante dos años disminuyen y al tercero aumentan. Para los años 1992-1992 los gastos disminuyen como consecuencia de la disminución de los gastos de funcionamiento en un 6%, inversión en 15%, y gastos en deuda pública en 41%. Como se muestra en la siguiente figura en 1993 los gastos aumentan en un 43%, aunque los gastos en deuda pública disminuyan en 30%; este aumento se debe a que la inversión creció en un 258% para este año⁴⁶.

Figura 27. Tendencia de los egresos



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

En 1994 los gastos totales disminuyen para aumentar en un 43% en 1996, resultado de un aumento del 64% de los gastos de funcionamiento, 19% en la inversión y 37% en los gastos de deuda pública. En el 1997-1998, los gastos totales disminuyen como efecto de la disminución en todas sus cuentas.

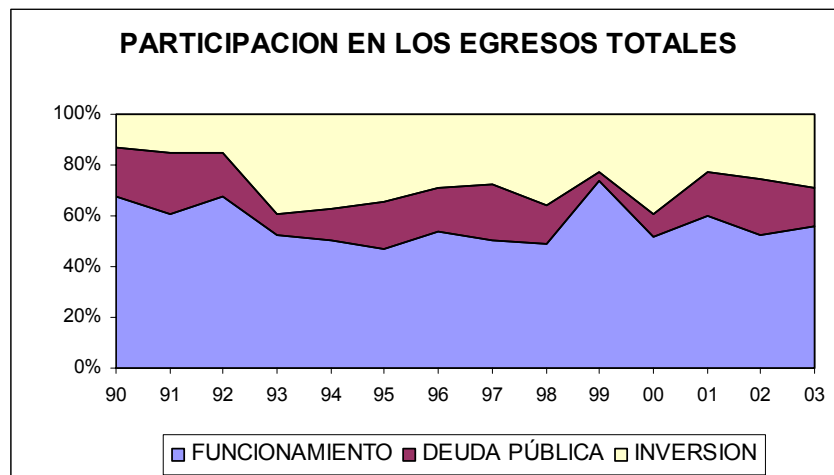
En 1999 los gastos totales aumentan en 14% debido al aumento en un 72% de los gastos de funcionamiento, efecto contrarrestado por la disminución en 28% de la inversión y 74% en el servicio de la deuda pública. En el año

⁴⁶ Ver anexo G.

2000 como resultado del plan de desempeño los gastos disminuyen en 15% debido a la disminución del 41% en los gastos de funcionamiento, solo hasta el año 2002 aumentan los gastos totales en un 21% por el aumento en 54% del servicio de la deuda, 38% en la inversión y 9% los gastos de funcionamiento⁴⁷.

Los gastos de funcionamiento, como se observa en la siguiente figura, participan desde 1990 hasta 1992 en el 68% de los gastos totales, la inversión el 15% y el restante 17% para el servicio de la deuda. Para el año 1994 a 1998 los gastos de funcionamiento alcanzan 50% de los gastos totales, la inversión 30% y el servicio de la deuda el 20%.

Figura 28. Participación en los egresos totales



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

La tendencia de los gastos totales es aumentar levemente como resultado del aumento de cada uno de sus componentes.

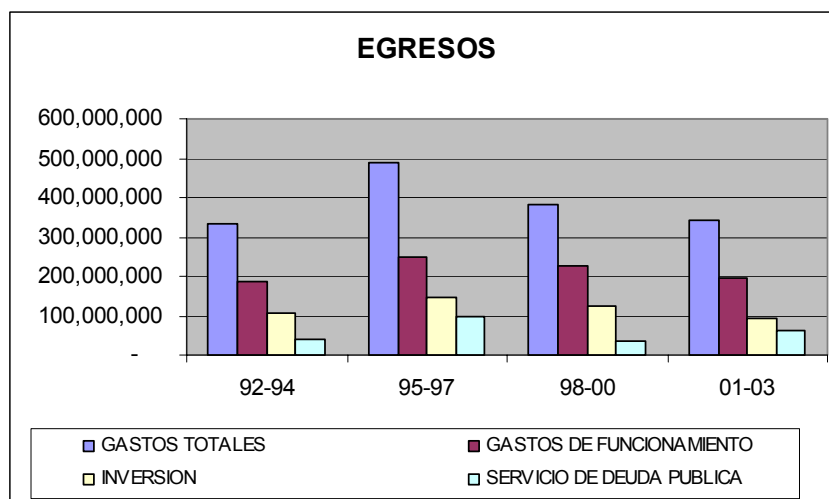
⁴⁷ Ver anexo G.

3.2.2 COMPARACION DE LOS EGRESOS ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003

El periodo en el cual se presento la mayor ejecución de egresos fue el periodo 1995-1997 por valor de \$491.051⁴⁸ millones de pesos de los cuales el 51% fueron destinados a funcionamiento 20% al servicio de la deuda y 30% a la inversión. Este es seguido por el periodo 1998-2000 con una ejecución de \$382.568 millones de pesos de los cuales el 59% fueron para funcionamiento 32% para inversión y 9% para el servicio de la deuda.

En la siguiente figura se observa que: el principal periodo en ejecución de gastos fue 1995-1997, para todas las subcuentas, contando funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, pero debemos recordar que el 30% de los ingresos del periodo fueron de crédito, es decir, la inversión del 30% respecto a los gastos totales se posibilito gracias al crédito.

Figura 29. Egresos Reales por Periodo de Gobierno



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

⁴⁸ Ver anexo R.

Para evitar esta distorsión en la lectura de los resultados, en el Anexo T se presentan los indicadores de gestión por periodos de gobierno, donde uno de ellos es la inversión real sobre los ingresos corrientes, descontando la inversión realizada vía crédito con los siguientes resultados.

Tabla 1 Indicador de la Inversión

PERIODO	INVERSION REAL/ INGRESOS CORRIENTES
1992-1994	0.09
1995-1997	0.06
1998-2000	0.30
2001-2003	0.23

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaría de Hacienda
CALCULO: Por los Autores

En conclusión para el periodo 1998-2000 el indicador presenta el mayor valor, seguido por el periodo 2001-2003, con lo cual se demuestra que aunque en el periodo 1995-1997 se realizó la mayor inversión en cantidades reales gracias al apoyo del crédito, descontando este apoyo el periodo cuenta con la menor inversión en proporción a sus ingresos corrientes.

3.2.3 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

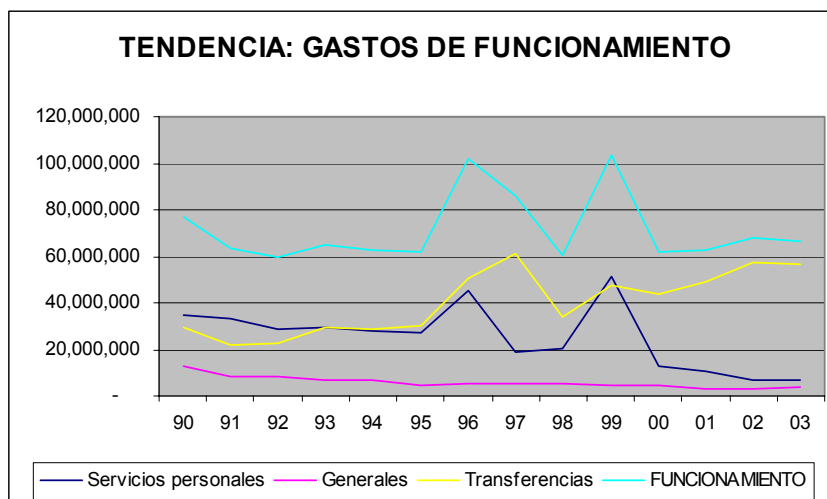
Estos constituyen el gasto de personal, los gastos generales y transferencias. El gasto de personal incluye aquellos trabajos ejecutados por el personal de nomina, contrato, u otro vinculado al ente territorial; los gastos generales están relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que el órgano cumpla con las funciones asignadas por la constitución y la ley; finalmente las transferencias son los recursos destinados a entidades públicas y privadas con fundamento en un mandato legal.

3.2.3.1 COMPORTAMIENTO

Para el estudio los gastos de funcionamiento disminuyeron durante 1991-1992 como efecto de la disminución de los gastos personales, generales y transferencias. Esta situación fue similar para los años 1994 y 1995, pero para 1996 los gastos de funcionamiento aumentaron en un 64%, debido al aumento en un 67% de los gastos personales, 26% de los gastos generales y 66% de las transferencias⁴⁹.

Como se observa en la siguiente figura en 1997 y 1998 los gastos de funcionamiento disminuyen para aumentar en 1999 en un 72%, debido al aumento en 150% de los servicios personales.

Figura 30. Tendencia de los gastos de funcionamiento



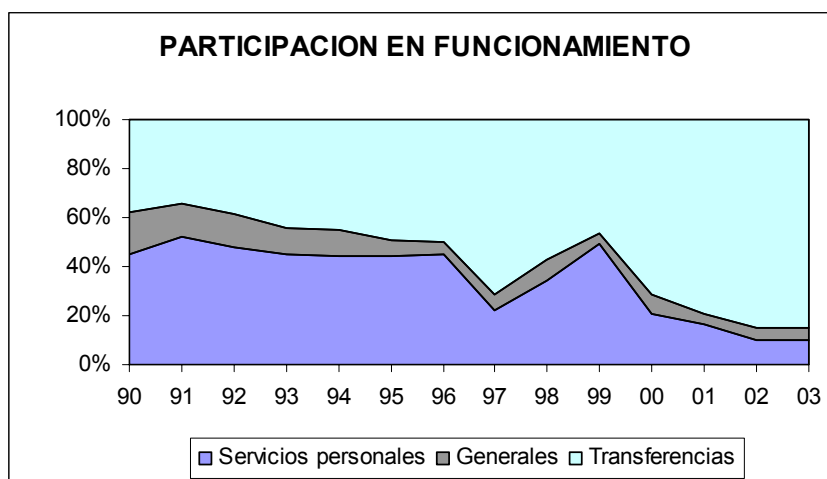
FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

En el año 2000 como consecuencia de la aplicación del plan de desempeño los gastos de funcionamiento disminuyen en un 41%, paralelo a esta disminución los gastos en servicios personales también presentan una tendencia a la baja, mientras que las transferencias aumentan su participación. Así para el año 1990 los gastos personales constituían el 45%

⁴⁹ Ver anexo H.

de los gastos de funcionamiento, los gastos generales el 17% y las transferencias el 38%.

Figura 31. Participación en los gastos de funcionamiento



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaría de Hacienda

En tanto para el año 2003 las transferencias aumentan su participación en un 85% de los gastos de funcionamiento, los servicios personales y los gastos generales disminuyen en un 10% y 5% respectivamente.

En palabras de Eduardo Wiesner “Nuestro problema no es tanto el no tener suficientes recursos para sostener un Estado que sea solidario con las grandes necesidades sociales del país como el tener un Estado que, por no saber gastar con eficiencia en lo social, acaba siendo poco solidario con los grupos más necesitados”⁵⁰.

En este sentido la posición del actual Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla Barrera respecto a la discusión del déficit es: “La discusión fiscal en Colombia se beneficiaría si los analistas miran más el gasto público y menos el tema del déficit fiscal”. Lo que sostiene el Ministro de Hacienda,

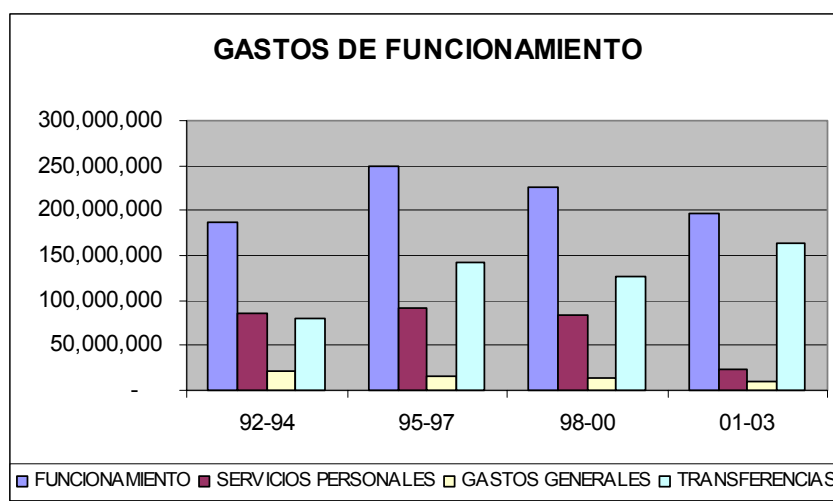
⁵⁰Op. Cit. Wiesner Eduardo. Pág. 31.

con toda razón, es que los déficits fiscales importan menos que la calidad del gasto que se financió con deuda.

3.2.3.2 COMPARACION DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003

El periodo que mayor cantidad de recursos destino al funcionamiento fue 1995-1997 con un valor de 249.576⁵¹ millones de pesos, seguido por el periodo 1998-2000 con \$225.182 millones de pesos, en tercer lugar el periodo 2001-2003 con \$196.882 millones de pesos y finalizando el periodo 1992-1994 con \$187.257 millones de pesos.

Figura 32. Gastos de Funcionamiento Reales por Periodo de Gobierno



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

En la anterior figura se observa la disminución progresiva del uso de gastos de funcionamiento, principalmente gastos de personal y gastos generales, pero las transferencias (que contienen transferencias a entidades descentralizadas y pasivo pensional) han aumentado con el pasar de los

⁵¹ Ver anexo R.

años. Mientras, en el periodo 1992-1994 se destinaba el 43% de los recursos de funcionamiento para las transferencias, en el periodo 2001-2003 se destino el 83% de los recursos a transferencias, evidenciando un problema potencial en la Gobernación de Santander⁵².

En el Anexo T se presentan los indicadores de gestión por periodos de gobierno, uno de ellos son los gastos de funcionamiento reales sobre los ingresos corrientes, para medir la proporción de los ingresos corrientes generados destinados a l funcionamiento de la entidad. Obteniendo los siguientes resultados.

Tabla 2 Indicador de Funcionamiento

PERIODO	FUNCIONAMIENTO/ INGRESOS CORRIENTES
1992-1994	0.76
1995-1997	0.78
1998-2000	0.72
2001-2003	0.50

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda
CALCULO: Por los Autores

En conclusión el período con menor cantidad de gastos de funcionamiento en proporción a los ingresos corrientes generados fue 2001-2003 (aunque las transferencias se hubieran disparado para este periodo) con un valor de 0.50, seguido por el periodo 1998-2000 con 0.72, en tercer lugar el periodo 1992-1994 con 0.76 y por ultimo 1995-1997 con un valor de 0.78

3.3 LA DEUDA PÚBLICA.

En este ejercicio es importante distinguir la deuda pública cierta y la deuda contingente. La primera esta representada por la deuda interna o externa desembolsada al sector público, mientras la deuda contingente esta

⁵² Este seria un tema interesante para profundizar en otra investigación.

comprendida por los pasivos pensionales, los bonos de apoyo al sistema financiero o las garantías públicas extendidas a los proyectos de riesgos compartidos con el sector privado.

En la deuda pública cierta es posible establecer costo real de servir la deuda a futuro asignándole una tasa de interés real y de suponer otros valores macroeconómicos. En cambio, en el caso de la deuda contingente el costo vendrá determinado por factores específicos en otras áreas, como son los factores demográficos, los del sector financiero entre otros.

Aunque es muy complejo resumir los costos de la deuda contingente en una única variable, como la tasa de interés real, es fundamental tener en cuenta estas obligaciones futuras a la hora de calcular el esfuerzo fiscal requerido para evitar que estas deudas tomen cursos explosivos o insostenibles.

La deuda pública cierta presentó un proceso de aceleración debido a la expedición de la constitución política de 1991⁵³, que amplió las posibilidades de apalancamiento financiero de los departamentos. Del lado de la demanda, los departamentos encontraron en el crédito un instrumento importante para hacer frente a sus nuevas responsabilidades de gasto, la misma constitución les otorgó a los gobernadores autonomía para emitir bonos y contratar créditos, con la previa autorización de las asambleas.

Del lado de la oferta los bancos encontraron en los departamentos atractivos clientes, gracias a las posibilidades de apalancamiento ofrecidas por las transferencias y las regalías. Así en los periodos de déficit los entes territoriales acudieron al sistema financiero.

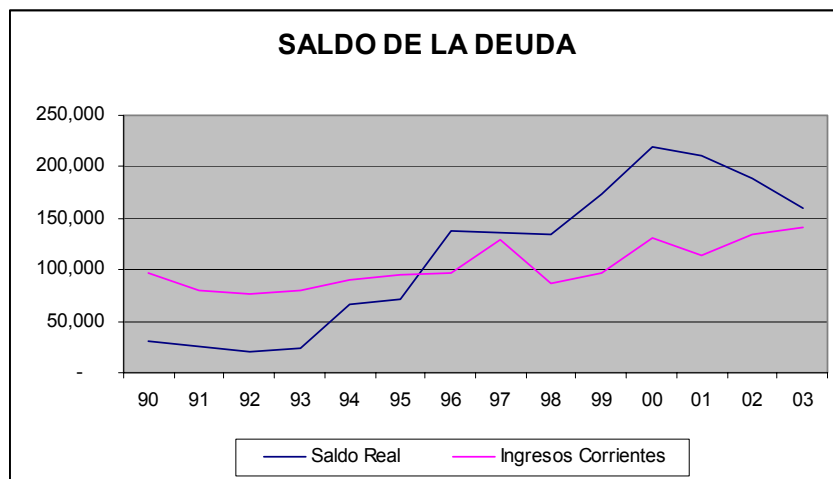
⁵³ Op. Cit. Wiesner Eduardo. Pág. 10.

3.3.1 COMPORTAMIENTO DEL SALDO

En la siguiente figura se observa la disminución del saldo de la deuda durante los años 1991-1992 en un 17%, como consecuencia del superávit fiscal en este último año. En cambio desde 1993 a 1996 el saldo de la deuda creció hasta en un 170% (como sucedió en 1994), periodo en el cual existió un déficit sostenido⁵⁴.

Para los años 1997-1998 el saldo de la deuda decreció en 1%, aunque en estos años existió déficit fiscal. El último periodo en el cual creció el saldo de la deuda fue en 1999-2000 en 29% y 27% respectivamente, a partir de este año el saldo de la deuda comenzó a decrecer en 4%, 10% y 16% en los años 2001, 2002 y 2003 respectivamente.

Figura 33. Saldo de la deuda



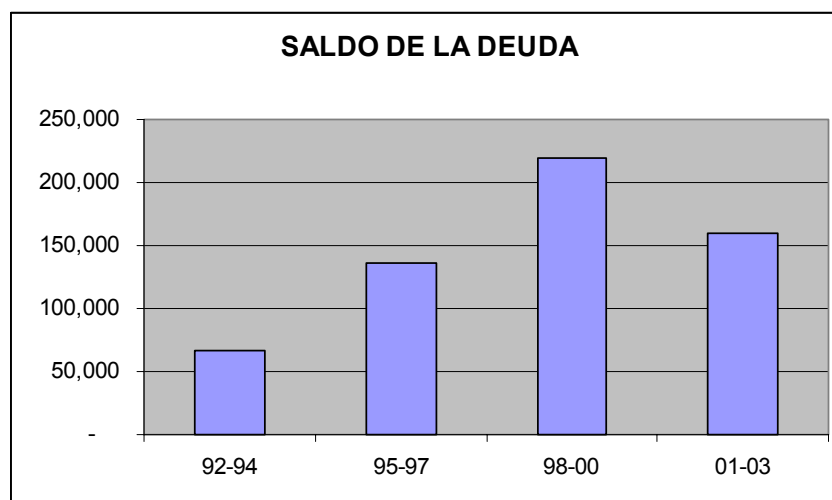
FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaría de Hacienda

⁵⁴ Ver anexo I

3.3.2 COMPARACION DEL SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003

Como se observa en la siguiente figura el mayor saldo de la deuda se presento al finalizar el periodo 1998-2000 con un valor de \$220.048⁵⁵ millones de pesos en valores constantes, seguido por el periodo 2001-2003 con un valor de \$159.254 millones de pesos.

Figura 34. Saldo de la Deuda Real por Periodo de Gobierno



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Debe recordarse que los periodos con principal uso de los recursos de crédito fueron 1992-1994 y 1995-1997 con valores de \$85.903 millones de pesos y \$126.471 millones de pesos, respectivamente. Esto genero un efecto de crecimiento acelerado del saldo de la deuda pública del Departamento de Santander que se observa fácilmente en el periodo 1998-2000.

Como efecto de los procesos de ajuste realizados en el periodo 2001-2003 por mandato de la ley 358 de 1997 (endeudamiento público) y la ley 617 de

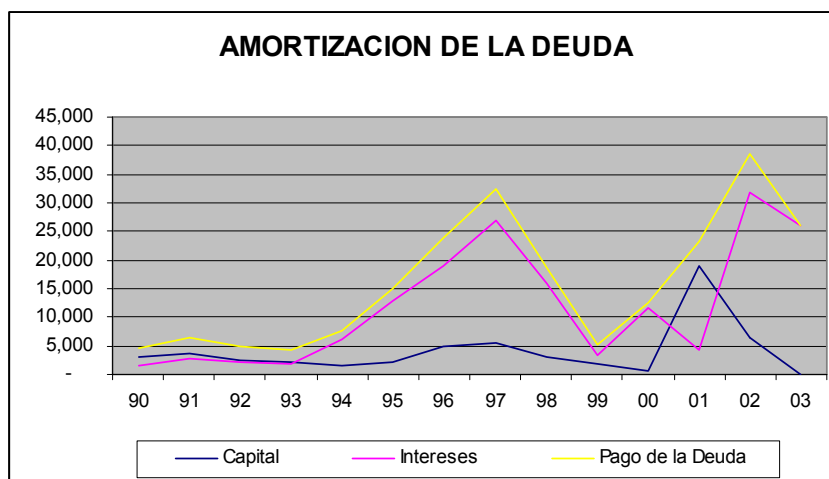
⁵⁵ Ver anexo S.

2000 (racionalización del gasto público) se logra disminuir el saldo de la deuda pública (como se demostrara mas adelante).

3.3.3 COMPORTAMIENTO DE LA AMORTIZACION

La amortización de la deuda pública durante la última década, esta incidida por un acelerado aumento en el pago de intereses, situación que se refleja en el saldo de la deuda, dejando un monto limitado a la amortización de capital. Así, el abono total disminuyo para los años 1992 y 1993 en 41% y 30% respectivamente, al igual que en los años 1998 y 1999 en 50% y 70% respectivamente⁵⁶.

Figura 35. Tendencia de la amortización de la deuda



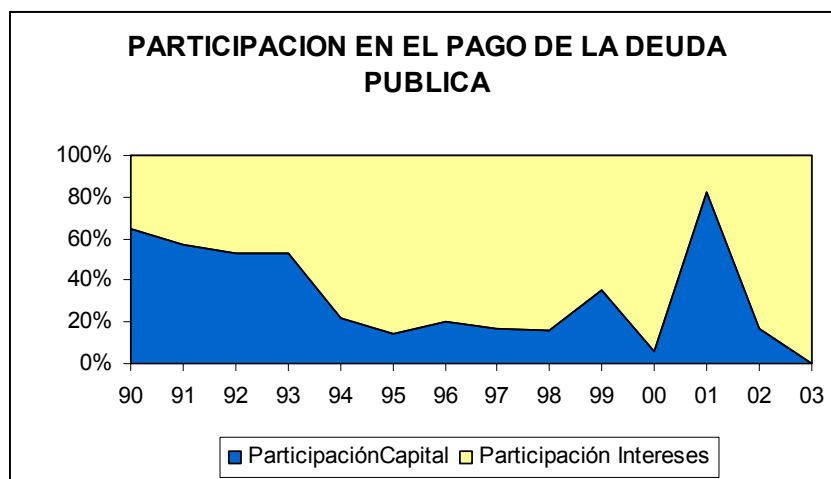
FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

En la siguiente figura se observa el crecimiento acelerado del pago de intereses con respecto al abono a capital, así la participación para 1999 era del 35% y 65% respectivamente. Relación que llega al año 2000 en 94% del abono total para intereses y solo el 6% de abono de capital; para el año 2001 el abono a intereses tuvo una proporción del 18% en tanto que el abono

⁵⁶ Ver anexo J.

a capital fue de 82%, como consecuencia de las medidas para la reestructuración del pago de la deuda⁵⁷.

Figura 36. Participación en el pago de la deuda



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

En la figura anterior puede observarse el efecto en la participación del pago de la deuda por el abono extraordinario a capital en el año 2001 de \$14.956 millones de pesos⁵⁸, cuya participación alcanzó el 82% del total de abono para ese año.

En los años siguientes al 2001, el abono a intereses continúa la tendencia de importancia con respecto a los abonos a capital con valores de \$23.370 millones de pesos y \$17.884⁵⁹ millones de pesos, en 2002 y 2003 respectivamente. En tanto las participaciones de los intereses en el total del abono fueron de 83% y 100% para cada año.

⁵⁷ Ver anexo J.

⁵⁸ Valores reales, año base 1998, Ver anexo J.

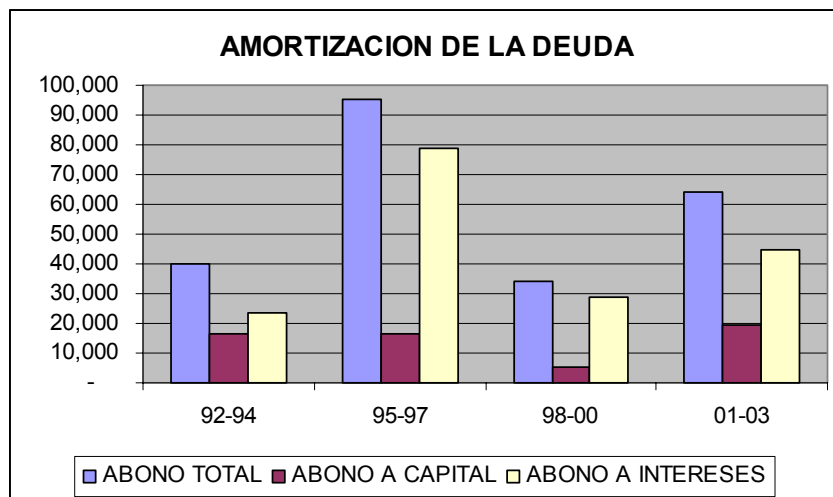
⁵⁹ Ver anexo J.

3.3.4 COMPARACION DE LA AMORTIZACION DE LA DEUDA PÚBLICA ENTRE LOS PERIODOS DE GOBIERNO 1992-2003

El periodo en el cual se realizo el mayor abono total a la deuda fue el periodo 1995-1997 con \$95.137⁶⁰ millones de pesos, de los cuales \$16.425 millones de pesos fueron de aporte a capital, cifra similar al del periodo 1992-1994 de \$16.475. Aunque hubiese sido el periodo de mayor abono total a la deuda, el saldo de la misma no disminuye porque el pago es contrareestado por los nuevos créditos y los aportes a capital no son suficientes para hacer disminuir el saldo.

Como se observa en la figura, el segundo periodo con mayor abono total a la deuda fue 2001-2003 con un valor de \$64.159 millones de pesos, de los cuales \$19.671 millones de pesos fueron a capital y \$44.488 millones de pesos a intereses.

Figura 37. Amortización de la Deuda Real por Periodo de Gobierno



FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

⁶⁰ Ver anexo R.

Debido a que en el periodo 2001-2003 se realiza el mayor aporte a capital y los créditos nuevos están restringidos para la Gobernación de Santander se logra una disminución en el saldo real de la deuda pública, como se mostró en la sección del saldo de la misma.

4. REFLEXIONES FINALES

Aunque esta investigación ha girado en torno a la escuela neoinstitucionalista, el problema del déficit fiscal puede tener variadas interpretaciones dependiendo de las diferentes concepciones sobre Finanzas Públicas, lo cual afecta el diagnóstico de los problemas relevantes.

Así, el objetivo del presente capítulo es dejar abierto el análisis a nuevas interpretaciones del déficit fiscal en la Gobernación de Santander y plasmar las conclusiones del trabajo.

4.1. FINANZAS PÚBLICAS Y CRECIMIENTO ECONOMICO (DEBATE TEORICO)

En relación con la literatura teórica, el énfasis en el estudio de las finanzas públicas se orienta a los efectos que éstas tienen sobre la asignación de los recursos económicos, sobre el bienestar y el crecimiento. Por esta razón, a continuación se reseñan los postulados neoclásicos y keynesianos sobre las finanzas públicas y el crecimiento económico.

En la actualidad, la construcción del edificio conceptual de las finanzas públicas está basada en las categorías neoclásicas,⁶¹ que parten del principio de que el mercado es un orden natural de la sociedad, donde los agentes son seres racionales que actúan de manera egoísta e individual, buscando maximizar su ganancia y utilidad⁶².

Desde esta escuela del pensamiento económico, las finanzas públicas constituyen una redistribución de la asignación que el mercado hace de los

⁶¹ Giraldo Cesar. Finanzas públicas en América latina: La Economía Política. Ediciones desde abajo. Escuela Superior de Administración Pública. Segunda edición 2002. Pág. 16.

⁶² *Ibíd.* Pág. 17.

recursos de una sociedad. En ese sentido las finanzas públicas constituyen una distorsión del mercado, en la medida que les extraen recursos a los agentes económicos mediante el cobro de impuestos y se reasignan mediante el gasto público.

Con el objetivo de aplicar la racionalidad del mercado para la selección de los bienes públicos que debe proveer el estado, se hace necesario entonces la creación de un mercado político que permita revelar las preferencias de la comunidad. Así el presupuesto debe reflejar una escogencia que hace la sociedad acerca de la distribución de los recursos públicos; una escogencia en torno a quién paga los impuestos y hacia donde se dirigen los gastos financiados con tales impuestos.

A partir de estos postulados debe desmontarse la intervención del estado, o cuando dicha intervención sea requerida, que esta se aproxime a los principios del mercado, por tanto la intervención del estado debe ser mínima. De aquí se derivan varias políticas, dentro de las cuales se destacan seis: desregulación, subsidios a la demanda, privatización, impuestos neutrales, descentralización y disciplina fiscal⁶³.

En primer lugar, la desregulación de la economía implica el desmonte de los controles y reglas administrativas (que son aplicadas por el estado) que entorpecen el libre funcionamiento de los mercados. Este es el caso de los controles a las importaciones, control de cambios, control fiscal previo, autorizaciones, entre otros.

En segundo lugar, cuando el estado debe intervenir en la provisión de bienes y servicios públicos debe realizarse dentro de la racionalidad del mercado. Esta consiste en que los servicios deben ser vendidos en un mercado que

⁶³ Ibid. Pág. 18.

permita el funcionamiento adecuado del sistema de precios en el proceso asignador. Esto es lo que lleva a eliminar los subsidios a la oferta y al establecimiento de los subsidios a la demanda.

Al introducir los subsidios a la demanda se busca que los recursos estatales vayan directamente a los usuarios y estos, al poseer recursos buscaran la manera más conveniente para proveerse los servicios. De esta forma se busca la posibilidad de elección por parte del consumidor, además busca favorecer la creación de mercados que llevarían a la eficiencia en la medida que se establece la competencia.

En tercer lugar, la provisión de bienes y servicios estatales puede ser asumida por el sector privado, y cuando ello es posible la participación del estado en dicha provisión significaría una intervención excesiva. De una parte, porque el estado dejaría de concentrar los recursos en donde son más necesarios; y por otra parte, entorpecería inútilmente el papel asignador del mercado.

De acuerdo con el banco mundial (1991), la privatización y la reforma de las empresas públicas son mecanismos para introducir la competencia del mercado (se supone que la competencia lleva a la eficiencia) en la provisión de los bienes y servicios públicos. Además, añade el BID, la privatización ayuda a evitar la expansión burocrática que agregaría un gran número de empleados a la nómina pública y crearía un mayor número de instalaciones públicas que deben mantenerse⁶⁴.

En cuarto lugar, el principio del mercado también se introduce en la tributación. Se privilegia el principio de la neutralidad, donde el sistema

⁶⁴ En, *Ibíd.* Pág. 20.

tributario debe producir distorsiones mínimas respecto al papel que cumple el mercado en la asignación de los factores de producción.

Siguiendo este criterio, se deben eliminar los impuestos a las importaciones porque crean una distorsión al proteger a la industria nacional y evita que esta compita en condiciones de mercado. También se busca limitar los impuestos directos; porque si se adopta una tributación directa, alta y progresiva, se desestímula el ahorro y la inversión.

Para recoger lo que se plantea sobre tributación y gasto, Giraldo cita al BID: “mas importante que el grado de progresividad del sistema impositivo o del gasto social es la eficiencia con la que se logran recaudar los impuestos, ofrecer a los grupos de mas bajos ingresos los servicios adecuados de educación, salud e infraestructura domiciliaria, crear redes de protección eficaces y bien focalizadas y adoptar políticas económicas que afecten a un patrón distributivo sin afectar la productividad”⁶⁵.

En quinto lugar, la descentralización vista desde la óptica del mercado es un mecanismo para introducir competencia entre las regiones y permitir una relación más cercana entre la institución que provee el servicio y el usuario. Así el principio de la descentralización se basa en el de la subsidiariedad, que consiste en que el servicio debe ser suministrado por el nivel inferior de gobierno que pueda proveerlo y financiarlo.

Finalmente, el equilibrio fiscal desde la óptica del mercado esta basado en el paradigma neoclásico del modelo de equilibrio general, el cual señala, que si todos los mercados funcionan de manera adecuada, se llegaría a un equilibrio óptimo donde los consumidores maximizarían su utilidad, los

⁶⁵ Ibid. Pág. 21.

productores sus ganancias o beneficios, y la sociedad alcanzaría una óptima asignación de los recursos productivos y un nivel de bienestar mas alto⁶⁶.

Desde el postulado anterior, si un sector de la economía esta en desequilibrio, en este caso las finanzas públicas cuando están en déficit, ello no permitiría el cierre del equilibrio de los demás mercados. Por esta razón se debe propender por el equilibrio de las finanzas públicas.

Pocos economistas han influenciado las políticas estatales de Gran Bretaña y Estados Unidos tan profundamente como John Maynard Keynes, uno de los discípulos favoritos de Marshall, en palabras de J. M. Ferguson⁶⁷.

Siguiendo a Ferguson⁶⁸, Keynes rompió con sus contemporáneos ortodoxos en diversas cuestiones de importancia fundamental y llego a ser considerado por algunos de ellos como un pensador superficial y un radical peligroso.

Fue de los primeros en atacar la doctrina de que las fuerzas económicas que actúan en una economía capitalista tienden a producir la ocupación de todo el que desee trabajar a los salarios dominantes. Por el contrario, sostuvo que en los reajustes la libre competencia debía modificarse o complementarse con procedimientos artificiales, como la regulación y grandes gastos estatales, si se quería conseguir la ocupación total.

Keynes se oponía al ahorro porque no todo lo que se ahorra se invierte. De aquí que insistiese en que todos debían gastar hasta el limite, correspondiéndole a el estado cuidar de las fallas y del seguro de vejez.

⁶⁶ Ibíd. Pág. 22.

⁶⁷ Ferguson, John M. Historia de la Economía. Fondo de Cultura Económica. Décimo tercera reimpresión. 1994. Pág. 244

⁶⁸ Ibíd. Pág. 244

Muchos economistas pensaban, antes de John Maynard Keynes que el paro se debía en gran parte a que los salarios eran demasiado elevados en relación con los precios, lo que reducía la cantidad de trabajo que estaba dispuesto a contratar las empresas. Se pensaba que la reducción del salario real elevaría el nivel de empleo.

Keynes sostenía, por el contrario, que lo que limitaba el volumen de empleo era el nivel de demanda; las empresas solo estaban dispuestas a contratar nuevos trabajadores si podían vender los bienes que producían estos. No solo se diagnostico de otro modo el problema sino que también ofreció una solución distinta: si se incrementaba la demanda agregada (el consumo, la inversión o el gasto público), disminuiría el paro.

Este autor pensaba que en las recesiones profundas era difícil fomentar la inversión, por lo que la manera mas eficaz de aumentar la demanda agregada era elevar el gasto público o reducir los impuestos, lo que estimularía el consumo privado.

A partir del modelo keynesiano el fomento al consumo dependía de la renta disponible, que es la renta que tiene la persona una vez pagados los impuestos. Según esta teoría, la reducción de las obligaciones fiscales de una persona aumenta su renta disponible y por lo tanto la demanda agregada.

Para Eloisa Andjel⁶⁹, el efecto esperado por la inversión pública en el modelo keynesiano es el aumento del ingreso en un primer momento, este incremento en la inversión implica un incremento de la actividad económica al representar una mayor demanda; la mayor demanda ocasiona un

⁶⁹ Andjel, Eloisa. Keynes: teoría de la demanda y del desequilibrio. Facultad de economía UNAM y editorial Diana S.A. Primera edición 1992. Pág. 46.

incremento en las ganancias, esta mayor demanda se satisface mediante un incremento del empleo. Mayor empleo significa una masa de salarios mayor, por lo tanto junto con las mayores ganancias ocasionaran una demanda de bienes de consumo superior a la del periodo previo a esta inversión.

La mayor demanda de bienes de consumo va a traer aparejada una mayor producción de los mismos toda vez que existan recursos ociosos en la economía, y por ende un nivel aun mayor de empleo con el consecuente impacto sobre el crecimiento de la demanda, y así sucesivamente.

Respecto al gobierno en palabras de Keynes⁷⁰, este podrá caer en déficit debido a que su consumo excede sus ingresos. Además, para procurar algún alivio a la desocupación por efecto de la inversión pública deberá gastar con dinero prestado.

En la teoría general⁷¹ de la ocupación, Keynes plantea que es conveniente a menudo usar el término “gastos de préstamos” para incluir la inversión pública financiada por préstamos particulares y cualquier otro gasto público corriente que se financie por el mismo procedimiento. En este sentido esto último lo considera como ahorro negativo.

Así, resulta que el termino “gastos de préstamos” es una expresión conveniente para los préstamos netos de las autoridades públicas en todo sentido, ya sea por concepto de capital o para hacer frente a un déficit presupuestal. Las formas en que actúan los gastos de préstamos son: aumentar la inversión y elevar la propensión a consumir.

⁷⁰ Keynes, John Maynard. Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero. Fondo de Cultura Económica. Segunda reimpresión de la segunda edición 1971. Pág. 94.

⁷¹ *Ibid.* Pág. 120.

El ejemplo mas contundente de Keynes sobre la importancia del gasto público en la economía es: “si la tesorería se pusiera a llenar botellas viejas, con billetes de banco, las enterrara a profundidad.....luego se cubrieran con escombros de la ciudad, y dejara a la iniciativa privada,.....el cuidado de desenterrar nuevamente los billetes..... el ingreso real de la comunidad y también su riqueza de capital probablemente rebasaría en buena medida su nivel actual.....Seria más sensato construir casas.....pero el procedimiento anterior seria mejor que no hacer nada”⁷².

Con Keynes surge la teoría del presupuesto cíclico, la cual niega la existencia de un presupuesto equilibrado anual, surgiendo además, la intervención del estado. De esta manera desaparece el equilibrio presupuestario anual y se entra a regir por equilibrio presupuestario cíclico, según el cual el estado se comportara de manera contraria a la actuación de la sociedad.

De esta manera en los periodos de depresión cuando la sociedad gasta menos, el estado interviene y gasta más, con el objetivo de aumentar la demanda agregada y lograr la recuperación del sistema económico mediante la financiación del déficit con deuda pública. Cuando sucede lo contrario, el estado emplea el superávit obtenido mediante la amortización de la deuda pública para contrarrestar el exceso en la demanda agregada.

A partir de Keynes el concepto de déficit fiscal empezó a cambiar y tuvo un papel significativo dando paso a este, fines anticíclicos, es decir, en el periodo de depresión debían canalizarse ahorros no invertidos del sector privado hacia el estado, y por medio del gasto público incentivar la demanda agregada, incrementar la renta nacional y así salir de la crisis.

⁷² Ibid. Pág. 121

4.2. CONCLUSIONES

La falta de acuerdos, reglas ambiguas o el no seguimiento de las mismas generaron situaciones de información asimétrica en el departamento de Santander que condujeron al problema de riesgo moral, porque el agente (Gobernación) aprovecho la ignorancia del principal (Gobierno Nacional) como una excusa para abastecer niveles subóptimos de esfuerzo. Así, en el periodo de gobierno 1995-1997 se podría haber realizado la misma inversión, sin acudir al endeudamiento, disminuyendo los gastos de funcionamiento, es decir, utilizando de manera más eficientemente los recursos.

El origen del déficit fiscal en el departamento de Santander se debió a la ambigüedad de los acuerdos entre el principal (Gobierno Nacional) y el agente (Gobierno Departamental), durante los periodos de gobierno 1992-1994 y 1995-1997 porque la constitución de 1991 permitía el endeudamiento de los entes territoriales sin indicar topes. Así, el déficit para 1990 fue de \$15.965 millones de pesos, mientras en el año 1996 llegó a \$92.377 millones⁷³ de pesos.

La corrección fiscal y la sostenibilidad de la deuda en la gobernación del departamento llego por el mismo camino de su origen, es decir por la vía institucional. Esta solución comenzó a través de una mejor regulación de las finanzas departamentales por medio de la ley de endeudamiento (358 de 1997), racionalización del gasto público (617 de 2000) y de responsabilidad fiscal (819 de 2003), dando los resultados propuestos a partir del periodo 2001-2003.

La aplicación de la ley 358 de 1997 (de endeudamiento) genero un plan de ajuste fiscal pactado en 1999 para resolver la problemática de la

⁷³ Precios constantes a 1998.

sostenibilidad de la deuda. Con este plan de ajuste a partir del año 2000 disminuye el saldo de la deuda publica cierta.

El tipo de gasto público es un tema fundamental en la política fiscal, por esta razón en el año 2000 se racionaliza este, en los entes territoriales, con la ley 617 del mismo año. Con la aplicación de esta ley la relacion gastos de funcionamiento ingresos corrientes disminuyo de 0.80 en 1990 a 0.47 en el año 2003.

La ley 819 de 2003, de responsabilidad fiscal, es el marco de mediano plazo y tiene por objetivo diseñar un modelo financiero factible a diez años en el que el comportamiento de ingresos y gastos del ente territorial, garantice el cumplimiento de los compromisos financieros, laborales y de inversión, teniendo en cuenta normas vigentes como la ley de endeudamiento (Ley 358 de 1997) y racionalización del gasto (617 de 2000).

La principal fuente de ingresos del Departamento de Santander durante la década de los noventa fueron los ingresos corrientes. Mientras los ingresos tributarios frente a los no tributarios fueron más importantes.

En el periodo estudiado, los principales ingresos tributarios fueron: el impuesto a las cervezas nacionales, tabaco y cigarrillos, impuesto a vehículos. Las regalías son el principal ingreso no tributario, cuya participación pasó del 87% del total de los ingresos no tributarios en 1990 al 51% en 2003.

La sobretasa a la gasolina es un ingreso que fortaleció las finanzas departamentales a partir de 1999, reemplazando contablemente los ingresos que se dejaron de captar por la participación en la licorera de Santander.

Estos recursos de la Licorera de Santander son necesarios para en ente territorial, por lo cual debería tenerse en cuenta la reapertura de la misma.

Los gastos totales de la Gobernación de Santander aumentaron de \$113.642⁷⁴ millones de pesos en 1990 a \$119.144 millones de pesos en el año 2003. Los gastos de funcionamiento tuvieron la principal participación en el total de los gastos, seguidos por el servicio de la deuda y la inversión.

La Gobernación de Santander debe mantener la política de saneamiento de las finanzas públicas, disminuyendo los gastos en funcionamiento y aumentando los recursos y la calidad de la inversión. Esto evitaría graves problemas fiscales a las generaciones futuras.

El estudio de las finanzas públicas no se debe considerar como una recopilación, bajo la forma de manual, de formulas y conceptos que se repiten como verdades eternas y que no ameritan discusiones porque la asignación de recursos públicos es un acto político que tiene efectos sociales y económicos.

La discusión teórica de las finanzas públicas es intensa, y se pueden identificar diferencias sustanciales desde puntos de vista distintos sobre diversos aspectos. Así, las disímiles visiones de los problemas dejan claramente definidas las escuelas del pensamiento económico.

Las políticas públicas deberían disponer de un marco conceptual que organice la dirección que se le deba dar a todas las decisiones. Así, se evitara la toma de disposiciones de forma desordenada y sin ninguna

⁷⁴ Precios constantes a 1998.

justificación económica, trayendo consigo situaciones insospechadas para la sociedad.

Este estudio sirve de base para investigaciones futuras con énfasis en los efectos del déficit en la demanda efectiva, mostrando un enfoque teórico macroeconómico, apuntando al papel del déficit fiscal como posible reactivador económico en el Departamento de Santander.

BIBLIOGRAFÍA

SARMIENTO y otros. Cambios estructurales y crecimiento económico. 20 años de experiencia. Tercer Mundo Editores.

TOBÓN LOPERA, Helena y PÉREZ, Carlos Fernando. Análisis de las ejecuciones presupuestales y su incidencia en el déficit fiscal del municipio de Bucaramanga durante las vigencias fiscales 97-99. Tesis de grado especialización en gerencia pública.

VERANO DE LA ROSA, Eduardo; TÉLLEZ DUARTE, Wolfa Constanza; SANDOVAL BRITO, Luis Yesid. Región y Estado. Departamento Administrativo de la Función Pública / Consejería Presidencial para la Costa Atlántica / Presidencia de la República. Imprenta Nacional de Colombia. 1998.

ALVIAR RAMÍREZ, Oscar y ROJAS HURTADO, Fernando. Elementos de finanzas públicas en Colombia. Editorial Temis. Reimpresión de la primera edición. Editorial Temis. Bogotá, 1989. Antecedentes y marco teórico.

CLAVIJO, Sergio. Impuestos, gasto público y “Fiscalizadores creíbles” Breve historia de las Comisiones de Finanzas Públicas en Colombia. Fundación para la promoción de la investigación y la tecnología. Santa fe de Bogotá, 1998.

CLAVIJO, Sergio. Estructura y sostenibilidad de las finanzas públicas en Colombia. Fundación para la promoción de la investigación y la tecnología. Santa Fe de Bogota, enero de 1998.

Comisión de Racionalización del Gasto. El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. Informe final. Tomo 1. Edito láser S.A. 1997.

Comisión de racionalización del gasto y las finanzas públicas. El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. Informe final 1997.

RESTREPO SALAZAR, Juan Camilo. Memoria de Hacienda 1998-1999. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Tomo 1.

FLÓREZ E. Luis Bernardo (compilador). Economía Pública y Control Fiscal. Contraloría General de la República. Ediciones Especiales. Tomo II. 1987.

AGHON, Gabriel. Descentralización fiscal: tendencias y tareas pendientes. Agosto de 1999.

Proyecto Institucional. Universidad Industrial de Santander. División Editorial y Publicaciones UIS. 2000. Biblioteca Personal.

Banco República. Introducción al análisis económico: El caso colombiano, segunda edición. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 1998.

CALDERÓN RIVERA, Camilo. Planeación estatal y presupuesto público. Primera edición. Bogotá: Legis, 1998.

DORBUSCH, Rudiger y FISCHER, Stanley. Macroeconomía. Sexta edición. Bogotá: Mc Graw Hill, 1996.

LAHERA, Eugenio. Aspectos políticos e institucionales de la propuesta de la Cepal. Comercio Exterior, 1996.

RAMÍREZ CARDONA, Alejandro. Hacienda Pública. Bogotá: Temis, 1998.

RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Tercera edición. Bogotá: 1998.

ROSA VERA, Gabriel. El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. Primera edición. Bogotá: 1997.

SANTOS, Juan Manuel. La tercera vía. Bogotá: Aguilar, 1999.

Contraloría General de la República. El departamento, una institución en decadencia. En: Informe financiero. Santa fe de Bogotá, 1989.

Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. Situación de las finanzas públicas en Colombia. Santa fe de Bogotá, 1995.

Departamento Nacional de Planeación. Comportamiento de las finanzas departamentales en el período 1961-1975. Santa fe de Bogotá, DOC UIP-DEPCI-005, 1978.

ROJAS LOPERA, Alexandra; GUTIÉRREZ, Javier Alberto. Descentralización fiscal y financiamiento de la inversión en Santa fe de Bogotá D.C. 1990-2001. Enero de 1999.

ROJAS, Alexandra; GUTIÉRREZ, Javier Alberto; CASTRO, José Vicente. Las finanzas distritales situación actual y perspectivas. Septiembre de 1999.

GUTIÉRREZ, Javier Alberto; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Caril; CASTRO, José Vicente. Ajuste fiscal y sistema de transferencias: Serias repercusiones de un análisis incompleto. Abril de 2000.

GUTIÉRREZ, Javier Alberto; GUZMÁN, Carolina; JIMÉNEZ, Ulpiano José. Economía política y finanzas públicas: teoría, evidencia y resultados de laboratorio. Julio de 2000.

GIRALDO, Cesar; Finanzas Públicas en América Latina: La economía política. . Segunda edición. Ediciones desde abajo, Mayo 2002

PLAN DE DESARROLLO "SANTANDER EN SERIO " 2004-2007.
Gobernación de Santander. Secretaria de Hacienda.

VALDIVIESO, Canal Susana. Historia Económica de Colombia. Publicaciones UIS. Primera Edición. 1993.

ARIAS, Juan de Dios. Historia Santandereana. Biblioteca de Santander volumen XVII.

CARLYLE, Thomas. De los Héroes, El Culto de los Héroes, y lo Heroico de la Historia. Editorial Cumbre, novena edición, México, 1997

JOHNSON, David Church. Santander siglo XIX Cambios Socioeconómicos. Traducido por Margarita de Lleras. Carlos Valencia Editores. 1ª ed, en español. Bogota. 1984

Boletín de la Contraloría Departamental. N° 35, noviembre 1993.

TIRADO, Mejia Álvaro. Introducción a la Historia Económica de Colombia. Ancora Editores. Bogota, 1983.

FERGUSON, John M. Historia de la Economía. Fondo de Cultura Económica. Décimo tercera reimpresión.

ANDJEL, Eloisa. Keynes: teoría de la demanda y del desequilibrio. Facultad de economía UNAM y editorial Diana S.A. primera edición 1992.

KEYNES, John Maynard. Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero. Fondo de Cultura Económica. Segunda reimpresión de la segunda edición 1971

FRIEDMAN, Milton. La Economía Monetarista. Publicado por Editorial Gedisa, S.A. Barcelona, España.

AYALA, José y GONZÁLES, Juan. El Neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento Económico. Revista de comercio exterior, volumen 51, numero 1, México, enero del 2001.

PRATS, Joan. “La reforma del Estado y la administración Pública”. Documento presentado al segundo congreso interamericano del CLAD Venezuela, 1997.

Antecedentes y Evolución del Neoinstitucionalismo Económico en <http://www.redcapa.org.br>.

MONTAFUR, Cesar. Desarrollo social con sociedad civil; el espejismo de la participación en el discurso del desarrollo. En: revista controversia. Bogota. CINEP. Numero 168, mayo, 1996.

NORTH, Douglass C. Instituciones, Cambio institucional y desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión 1995.

LORENZELLI, Marcos. "Economía y Políticas Sociales". Centro Internacional de Investigación, CIID, Montevideo, 1997.

Marco Fiscal de Mediano Plazo. Secretaria de Hacienda Departamental, Gobernación de Santander. 2004

ANEXOS

Anexo A. Déficit o Superávit Real

AÑO	INGRESOS	EGRESOS	DEFICIT O SUPERAVIT	VARIACION DEL DEFICIT	DEFICIT/INGRESOS
1990	97,677,387	113,642,999	-15,965,612		-16%
1991	79,858,627	103,570,573	-23,711,946	49%	-30%
1992	75,981,410	87,440,215	-11,458,805	-52%	-15.1%
1993	79,568,820	123,962,438	-44,393,618	287%	-56%
1994	89,985,759	123,868,308	-33,882,550	-24%	-38%
1995	94,558,017	132,855,944	-38,297,927	13%	-41%
1996	96,106,265	188,483,627	-92,377,362	141%	-96.1%
1997	129,759,287	169,711,700	-39,952,414	-57%	-31%
1998	86,750,771	123,498,878	-36,748,107	-8%	-42%
1999	96,476,301	140,341,295	-43,864,994	19%	-45%
2000	130,864,840	118,728,565	12,136,275	-128%	9%
2001	114,549,096	101,316,297	13,232,800	9%	12%
2002	135,192,917	122,191,132	13,001,785	-2%	10%
2003	141,480,909	119,144,357	22,336,552	72%	16%

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

Anexo B. Ingresos Totales Reales

AÑO	INGRESOS TOTALES		INGRESOS CORRIENTES			RECURSOS DE CAPITAL		
	VALORES REALES	VARIACION	REALES	PARTICIPACION	VARIACION	REALES	PARTICIPACION	VARIACION
1990	110,570,366		97,677,387	88%		12,892,979	12%	
1991	97,625,830	-12%	79,858,627	82%	-18%	17,767,203	18%	38%
1992	87,668,832	-10%	75,981,410	87%	-5%	11,687,421	13%	-34%
1993	124,779,228	42%	79,568,820	64%	5%	45,210,408	36%	287%
1994	122,911,909	-1%	89,985,759	73%	13%	32,926,150	27%	-27%
1995	121,225,259	-1%	94,558,017	78%	5%	26,667,242	22%	-19%
1996	187,816,491	55%	96,106,265	51%	2%	91,710,226	49%	244%
1997	149,011,782	-21%	129,759,287	87%	35%	19,252,495	13%	-79%
1998	88,088,986	-41%	86,750,771	98%	-33%	1,338,215	2%	-93%
1999	124,858,865	42%	96,476,301	77%	11%	28,382,564	23%	2021%
2000	131,839,034	6%	130,864,840	99%	36%	974,194	1%	-97%
2001	118,580,334	-10%	114,549,096	97%	-12%	4,031,238	3%	314%
2002	139,001,115	17%	135,192,917	97%	18%	3,808,198	3%	-6%
2003	152,309,356	10%	141,480,909	93%	5%	10,828,447	7%	184%

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

Anexo C. Ingresos Corrientes Reales.

AÑO	INGRESOS CORRIENTES	INGRESOS TRIBUTARIOS			INGRESOS NO TRIBUTARIOS		
		REALES	PARTICIPACION	VARIACION	REALES	PARTICIPACION	VARIACION
1990	97,677,387	46,440,358	48%		51,237,029	52%	
1991	79,858,627	44,773,237	56%	-4%	35,085,391	44%	-32%
1992	75,981,410	44,562,693	59%	-0.5%	31,418,717	41%	-10%
1993	79,568,820	49,062,958	62%	10.1%	30,505,862	38%	-3%
1994	89,985,759	56,546,059	63%	15.3%	33,439,699	37%	10%
1995	94,558,017	57,281,857	61%	1.3%	37,276,161	39%	11%
1996	96,106,265	60,252,911	63%	5.2%	35,853,354	37%	-4%
1997	129,759,287	63,407,461	49%	5.2%	66,351,826	51%	85%
1998	86,750,771	62,814,216	72%	-0.9%	23,936,555	28%	-64%
1999	96,476,301	69,173,849	67%	2.6%	27,302,452	33%	34%
2000	130,864,840	64,389,364	49%	-0.1%	66,475,476	51%	108%
2001	114,549,096	62,666,529	55%	-3%	51,882,568	45%	-22%
2002	135,192,917	76,085,923	56%	21.4%	59,106,994	44%	14%
2003	141,480,909	76,285,000	54%	0.3%	65,195,909	46%	10%

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

Anexo D. Ingresos Tributarios Reales

AÑO	INGRESOS TRIBUTARIOS	IMPUESTOS VEHICULOS			CERVEZAS NACIONALES			REGISTRO Y ANOTACION			TABACO Y CIGARRILLOS			OTROS		
		REALES	PARTI.	VARIA.	REALES	PARTI.	VARIA.	REALES	PARTI.	VARIA.	REALES	PARTI.	VARIA.	REALES	PARTI.	VARIA.
1990	46,440,358	4,168,289	9%		25,113,107	54%		3,133,459	7%		7,675,592	17%		5,004,396	11%	
1991	44,773,237	3,975,620	9%	-5%	24,932,389	56%	-1%	3,961,070	9%	26%	5,067,174	11%	-34%	5,459,244	12%	9%
1992	44,562,693	3,993,980	9%	0.5%	27,139,763	61%	9%	4,434,041	10%	12%	2,358,480	5%	-53%	5,023,161	11%	-8%
1993	49,062,958	6,802,191	14%	70.3%	26,270,061	54%	-3%	6,267,028	13%	41%	1,254,971	3%	-47%	6,669,305	14%	33%
1994	56,546,059	7,521,695	13%	10.6%	29,160,929	52%	11%	8,115,313	14%	29%	1,640,946	3%	31%	8,275,897	15%	24%
1995	57,281,857	7,649,135	13%	1.7%	29,745,711	52%	2%	8,353,012	15%	3%	1,552,915	3%	-5%	8,403,683	15%	2%
1996	60,252,911	5,512,861	9%	-27.9%	33,840,956	56%	14%	9,645,808	16%	15%	990,732	2%	-36%	8,424,470	14%	0.2%
1997	63,407,461	7,000,800	11%	27.0%	33,037,392	52%	-2%	9,105,078	14%	-6%	1,813,303	3%	83%	11,066,380	17%	31%
1998	62,814,216	6,340,619	10%	-9.4%	34,774,304	55%	5%	7,457,723	12%	-18%	3,968,522	6%	119%	9,374,808	15%	-15%
1999	69,173,849	5,591,695	9%	-11.8%	32,213,805	50%	-7%	6,199,558	10%	-17%	7,412,551	11%	87%	11,777,057	17%	26%
2000	64,389,364	6,395,858	10%	14.4%	33,960,975	53%	5%	5,702,816	9%	-8%	8,735,103	14%	18%	8,318,295	13%	-29%
2001	62,666,529	6,586,186	11%	3.0%	30,277,347	48%	-11%	5,268,938	8%	-8%	8,706,571	14%	-0.3%	10,382,187	17%	25%
2002	76,085,923	9,830,524	13%	49.3%	33,230,808	44%	10%	6,242,343	8%	18%	8,992,184	12%	3%	17,341,044	23%	67%
2003	76,285,000	7,764,370	10%	-21.0%	34,951,776	46%	5%	7,288,591	10%	17%	9,186,584	12%	2%	15,736,719	21%	-9%

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

Anexo E. Ingresos no Tributarios Reales.

AÑO	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	PARTICIPACION LICORERA DE SANTANDER			SOBRETASA A LA GASOLINA			REGALIAS PETROLIFERAS			OTRAS TRANSFERENCIAS			OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS		
		REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR
1990	51,237,029	4,146,974	8%		-	0%		44,592,268	87%		982,307	2%		1,515,480	3%	
1991	35,085,391	3,256,049	9%	-21%	-	0%	0%	30,538,699	87%	-32%	-	0%	100%	1,290,643	4%	-15%
1992	31,418,717	2,864,285	9%	-12%	-	0%	0%	27,499,304	88%	-10%	-	0%	0%	1,055,128	3%	-18%
1993	30,505,862	2,848,754	9%	-1%	-	0%	0%	26,521,742	87%	-4%	-	0%	0%	1,135,366	4%	8%
1994	33,439,699	1,865,219	6%	-35%	-	0%	0%	22,808,291	68%	-14%	-	0%	0%	8,766,189	26%	672%
1995	37,276,161	2,721,452	7%	46%	-	0%	0%	19,427,555	52%	-15%	13,072,046	35%	0%	2,055,107	6%	-77%
1996	35,853,354	2,710,447	8%	0.4%	-	0%	0%	16,955,831	47%	-13%	15,504,984	43%	19%	682,092	2%	-67%
1997	66,351,826	1,102,374	2%	-59%	-	0%	0%	17,018,093	26%	0.4%	47,105,272	71%	204%	1,126,088	2%	65%
1998	23,936,555	926,075	4%	-16%	-	0%	0%	15,215,443	64%	-11%	6,419,087	27%	-86%	1,375,950	6%	22%
1999	27,302,452	2,582,306	8%	179%	4,710,429	15%	0%	15,825,546	49%	4%	6,093,344	19%	-5%	2,801,256	10%	104%
2000	66,475,476	-	0%	100%	7,214,585	11%	53%	31,648,333	48%	100%	16,553,227	25%	172%	11,059,331	17%	295%
2001	51,882,568	-	0%	0%	5,247,391	10%	-27%	26,090,027	50%	-18%	11,317,620	22%	-32%	9,227,528	18%	-17%
2002	59,106,994	-	0%	0%	4,261,618	7%	-19%	25,609,185	43%	-2%	19,175,875	32%	69%	10,060,315	17%	9%
2003	65,195,909	-	0%	0%	5,364,145	8%	26%	33,272,694	51%	30%	13,288,544	20%	-31%	13,270,526	20%	32%

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

Anexo F. Recursos de Capital Reales

AÑO	RECURSOS DE CAPITAL		RECURSOS DE CREDITO			RECURSOS DE BALANCE			RECURSOS DE FINANCIERO		
	REALES	VAR	REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR
1990	12,892,979		12,892,979	100%		-	0%		-	0%	
1991	17,767,203	38%	13,131,174	74%	2%	3,256,120	18%	0%	1,379,909	8%	0%
1992	11,687,421	-34%	10,499,919	90%	-20%	474,011	4%	-85%	713,491	6%	-48%
1993	45,210,408	287%	44,260,972	98%	322%	-	0%	-100%	949,436	2%	33%
1994	32,926,150	-27%	31,142,335	95%	-30%	191,688	1%	0%	1,592,128	5%	68%
1995	26,667,242	-19%	24,000,517	90%	-100%	-	0%	-100%	2,666,724	10%	-100%
1996	91,710,226	244%	84,373,408	92%	0%	-	0%	0%	7,336,818	8%	0%
1997	19,252,495	-79%	18,097,345	94%	0%	-	0%	0%	1,155,150	6%	0%
1998	1,338,215	-93%	1,070,572	80%	0%	-	0%	0%	267,643	20%	0%
1999	28,382,564	2021%	27,531,087	97%	0%	-	0%	0%	851,477	3%	0%
2000	974,194	-97%	-	0%	0%	194,839	20%	0%	779,356	80%	0%
2001	4,031,238	314%	-	0%	0%	1,209,371	30%	0%	2,821,867	70%	0%
2002	3,808,198	-6%	-	0%	0%	1,904,099	50%	0%	1,904,099	50%	0%
2003	10,828,447	184%		0%	0%	8,393,146	78%	0%	2,435,300	22%	0%

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

Anexo G. Gastos Totales Reales.

AÑO	GASTOS TOTALES		GASTOS DE FUNCIONAMIENTO			INVERSION			DEUDA PÚBLICA			FUNCIONAMIENTO/ INGRESOS CORRIENTES
	REALES	VAR	REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR	PROPORCION
1990	113,642,999		76,813,410	68%		14,538,842	13%		22,290,747	20%		79%
1991	103,570,573	-9%	63,171,848	61%	18%	15,886,340	15%	9%	24,512,386	24%	10%	79%
1992	87,440,215	-16%	59,361,856	68%	-6%	13,550,086	15%	-15%	14,528,274	17%	-41%	78%
1993	123,962,438	42%	65,197,610	53%	10%	48,522,870	39%	258%	10,241,958	8%	-30%	82%
1994	123,868,308	-0.1%	62,698,395	51%	-4%	45,818,175	37%	-6%	15,351,738	12%	50%	70%
1995	132,855,944	7%	62,172,433	47%	-1%	45,873,924	35%	0%	24,809,587	19%	62%	66%
1996	188,483,627	42%	101,728,671	54%	64%	54,551,221	29%	19%	33,989,169	18%	37%	106%
1997	169,711,700	-10%	85,675,068	50%	16%	46,324,038	27%	-15%	37,712,595	22%	11%	66%
1998	123,498,878	-27%	60,122,372	49%	30%	44,614,506	36%	-4%	18,762,000	15%	-50%	69%
1999	140,341,295	14%	103,523,097	74%	72%	31,924,014	23%	-28%	4,894,184	3%	-74%	107%
2000	118,728,565	-15%	61,536,664	52%	41%	46,667,223	39%	46%	10,524,678	9%	115%	47%
2001	101,316,297	-15%	62,456,704	62%	1%	23,997,979	24%	-49%	18,189,922	18%	73%	55%
2002	122,191,132	21%	67,855,625	56%	9%	33,046,862	27%	38%	28,085,514	23%	54%	50%
2003	119,144,357	-2%	66,570,177	56%	-2%	34,689,288	29%	5%	17,884,892	15%	-36%	47%

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

Anexo H. Gastos De Funcionamientos Reales.

AÑO	FUNCIONAMIENTO	SERVICIOS PERSONALES			GASTOS GENERALES			TRANSFERENCIAS		
		REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR
1990	76,813,410	34,684,345	45%		12,835,143	17%		29,293,922	38%	
1991	63,171,848	33,075,770	52%	-5%	8,245,895	13%	-	21,850,183	35%	25%
1992	59,361,856	28,542,828	48%	-14%	7,957,223	13%	-4%	22,861,805	39%	5%
1993	65,197,610	29,148,130	45%	2%	6,953,296	11%	-	29,096,184	45%	27%
1994	62,698,395	27,715,253	44%	-5%	6,585,262	11%	-5%	28,397,881	45%	-2%
1995	62,172,433	27,374,547	44%	-1%	4,310,212	7%	35%	30,487,674	49%	7%
1996	101,728,671	45,655,530	45%	67%	5,439,500	5%	26%	50,633,640	50%	66%
1997	85,675,068	19,140,328	22%	-58%	5,305,245	6%	-2%	61,229,494	71%	21%
1998	60,122,372	20,478,753	34%	7%	5,432,788	9%	2%	34,210,831	57%	44%
1999	103,523,097	51,272,389	50%	150%	4,415,521	4%	19%	47,835,187	46%	40%
2000	61,536,664	12,888,248	21%	-75%	4,758,085	8%	8%	43,890,330	71%	-8%
2001	62,456,704	10,209,430	16%	-21%	2,914,038	5%	39%	49,333,236	79%	12%
2002	67,855,625	6,789,278	10%	-33%	3,337,837	5%	15%	57,728,511	85%	17%
2003	66,570,177	6,660,933	10%	-2%	3,465,781	5%	4%	56,443,462	85%	-2%

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

Anexo I. Saldo de la Deuda Real.

AÑO	SALDO DE LA DEUDA		INGRESOS CORRIENTES	DEUDAL
	REAL	VARIACION		
1990	30,403		97,677	0.31
1991	25,433	-16%	79,858	0.32
1992	21,222	-17%	75,981	0.28
1993	24,576	16%	79,568	0.31
1994	66,319	170%	89,985	0.74
1995	71,874	8%	94,558	0.76
1996	137,760	92%	96,106	1.43
1997	136,463	-1%	129,759	1.05
1998	134,075	-2%	86,750	1.55
1999	173,144	29%	96,476	1.79
2000	220,048	27%	130,864	1.68
2001	210,625	-4%	114,549	1.84
2002	188,635	-10%	135,192	1.40
2003	159,254	-16%	141,480	1.13

Millones de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

Anexo J. Amortización de la Deuda Real

AÑO	ABONO A CAPITAL			ABONO A INTERESES			ABONO TOTAL	
	REALES	PARTI	VARIA	REALES	PARTI	VARIA	REALES	VARIA
1990	14,459	65%		7,832	35%		22,291	
1991	13,984	57%	-3%	10,526	43%	34%	24,510	10%
1992	7,728	53%	-45%	6,798	47%	-35%	14,526	-41%
1993	5,388	53%	-30%	4,850	47%	-29%	10,237	-30%
1994	3,359	22%	-38%	11,991	78%	147%	15,350	50%
1995	3,467	14%	3%	21,342	86%	78%	24,808	62%
1996	6,554	20%	89%	26,062	80%	22%	32,616	31%
1997	6,405	17%	-2%	31,308	83%	20%	37,713	16%
1998	2,987	16%	-53%	15,775	84%	-50%	18,762	-50%
1999	1,723	35%	-42%	3,171	65%	-80%	4,894	-74%
2000	615	6%	-64%	9,910	94%	213%	10,525	115%
2001	14,956	82%	2334%	3,234	18%	-67%	18,190	73%
2002	4,715	17%	-68%	23,370	83%	623%	28,085	54%
2003	-	0%	-100%	17,884	100%	-23%	17,884	-36%

Millones de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

Anexo K. Ingresos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo

AÑO	INGRESOS CORRIENTES		RECURSOS DE CAPITAL		INGRESOS TOTALES
	NOMINALES	PARTICIPACION	NOMINALES	PARTICIPACION	
2004	221,588,541	80%	55,153,045	20%	276,741,586
2005	214,573,411	99%	2,500,000	1%	217,073,411
2006	217,156,128	99%	2,625,000	1%	219,781,128
2007	225,851,454	99%	2,756,250	1%	228,607,704
2008	235,016,027	99%	2,894,063	1%	237,910,090
2009	244,664,428	99%	3,038,766	1%	247,703,194
2010	254,815,730	99%	3,190,704	1%	258,006,434
2011	265,490,980	99%	3,350,239	1%	268,841,219
2012	276,713,100	99%	3,517,751	1%	280,230,851
2013	288,506,812	99%	3,693,639	1%	292,200,451
2014	276,713,100	99%	3,517,751	1%	280,230,851

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Anexo L. Egresos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo

AÑO	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO		INVERSION		SERVICIO DE LA DEUDA		GASTOS TOTALES
	NOMINALES	PARTICIPACION	NOMINALES	PARTICIPACION	NOMINALES	PARTICIPACION	
2004	62,119,365	24%	90,714,898	35%	110,055,152	42%	262,889,415
2005	67,397,602	31%	46,606,440	22%	101,018,247	47%	215,022,289
2006	70,200,323	32%	49,400,000	22%	100,084,663	46%	219,684,986
2007	73,679,034	32%	46,600,000	20%	108,283,873	47%	228,562,907
2008	77,339,213	33%	50,600,000	21%	109,904,214	46%	237,843,427
2009	81,087,234	33%	57,579,003	23%	108,864,791	44%	247,531,028
2010	84,918,241	33%	65,432,004	25%	107,290,434	42%	257,640,679
2011	89,037,798	33%	90,460,004	34%	88,762,356	33%	268,260,158
2012	93,353,946	33%	113,592,006	41%	72,662,873	26%	279,608,825
2013	97,882,382	34%	117,389,007	40%	76,146,705	26%	291,418,094
2014	102,631,280	37%	121,489,008	43%	55,243,905	20%	279,364,193

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Anexo M. Ingresos Tributarios en Valores Nominales

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
INGRESOS TRIBUTARIOS							
1. TIMBRE NACIONAL	875,517	1,059,040	1,331,337	2,780,030	3,768,705		
1. IMPUESTO VEHICULOS AUT						4,578,664	4,013,993
IMPUESTOS INDIRECTOS							
2. REGISTRO Y ANOTACIÓN	658,159	1,055,164	1,478,025	2,561,311	4,066,134	4,999,995	7,023,251
3. TABACO Y CIGARRILLOS	1,612,199	1,349,812	786,166	512,902	822,187	929,553	721,366
4. CERVEZAS NACIONALES	5,274,815	6,641,579	9,046,657	10,736,476	14,610,927	17,805,362	24,640,084
5. LICORES DE INTERCAMBIO	283,209	311,857	448,669	460,174	1,933,545	2,085,443	2,530,415
6. LICORES EXTRANJEROS	51,472	70,181	109,398	196,555	149,681	240,020	98,427
7. VINOS NACIONALES	282,615	367,007	537,760	735,409	917,553	944,210	1,338,336
8. CONSUMO DE GASOLINA	86,001	120,806	154,225	202,102	213,716	180,031	41,144
SOBRETASA A LA GASOLINA							
9. DEGUELLO DE GANADO	224,245	234,151	256,588	544,082	543,151	578,805	794,545
PRO-ANCIANO	51,955	31,725	54,945	74,259	106,497	143,728	538,660
PRO-ELECTRIF.	354,253	685,533	650,575	1,181,054	1,022,594	555,792	981,660
PRO-DESARROLLO				67,494	177,410	172,665	57,916
14. PRO-CULTURA							
REFORESTACION							
ESTAMPILLA PROUIS						1,073,842	1,091,210
ESTAMPILLA PROHOSPITALES							
TOTAL INGRESOS TRIB.	9,754,440	11,926,855	14,854,345	20,051,848	28,332,100	33,214,268	42,779,797

Miles de Pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
INGRESOS NO TRIBUTARIOS							
PART. EMPRES. LIC. SDER.	871,040	867,358	954,769	1,164,275	934,558	1,629,023	1,973,515
BENEFICENCIA							
PART. VENTA DE ALCOHOL	992	346	370	3,606			
PART. HIDROCARBUROS							
SOBRETASA A LA GASOLINA							
SOBRETASA AL ACPM							
REGALIAS PETROLIFERAS	9,366,263	8,135,008	9,166,505	10,839,337	11,427,972	11,629,060	12,345,783
PARTICIPACION							
REGALIAS DE GAS							
VIGILANCIA FORESTAL	8,865	10,329	10,100	9,596	8,913	5,314	26,143
FONDO AGROPECUARIO							
INGRESOS VARIOS	308,458	333,131	341,242	450,818	4,383,339	1,224,844	470,498
OTRAS TRANSFERENCIAS	206,326					7,824,742	11,289,401
FONDO DE SEGURIDAD CIUDADANA							
INTERESES							
SANCIONES							
TOTAL INGRESOS NO TRIB.	10,761,944	9,346,172	10,472,986	12,467,632	16,754,782	22,312,983	26,105,340
TOTAL INGRESOS CORRIENT	20,516,384	21,273,027	25,327,331	32,519,480	45,086,882	55,527,251	68,885,137
RECURSOS DE CAPITAL						15,962,634	66,775,528
RECURSOS DEL CRÉDITO	2,708,071	3,497,929	3,500,000	18,089,294	15,603,700		
RECURSOS DEL BALANCE		867,377	158,005		96,044		
RENDIMIENTOS FINANCIERO		367,585	237,832	388,031	797,727		
TOTAL RECURS. CAPITAL	2,708,071	4,732,891	3,895,837	18,477,325	16,497,471	15,962,634	66,775,526
TOTAL INGRESOS	23,224,455	26,005,918	29,223,168	50,996,805	61,584,353	71,489,885	135,660,663

Miles de Pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
INGRESOS TRIBUTARIOS							
1. TIMBRE NACIONAL							
1. IMPUESTO VEHICULOS AUT	5,998,814	6,340,619	6,107,903	7,597,479	8,421,782	13,449,344	11,312,071
IMPUESTOS INDIRECTOS							
2. REGISTRO Y ANOTACIÓN	7,801,919	7,457,723	6,771,882	6,774,232	6,737,412	8,540,279	10,618,898
3. TABACO Y CIGARRILLOS	1,553,775	3,968,522	8,096,855	10,376,209	11,133,127	12,302,394	13,384,123
4. CERVEZAS NACIONALES	28,308,933	34,774,304	35,187,686	40,341,388	38,715,763	45,463,761	50,921,962
5. LICORES DE INTERCAMBIO	3,275,841	3,372,639	4,684,293				
6. LICORES EXTRANJEROS	171,417	204,103	477,777	321,563	626,126	1,921,135	992,373
7. VINOS NACIONALES	1,186,351	898,240	1,385,883	1,516,104	1,848,110	614,315	1,976,984
8. CONSUMO DE GASOLINA	500,510	415,385	428,803	31,340			
SOBRETASA A LA GASOLINA			5,145,281				
9. DEGUELLO DE GANADO	832,170	897,484	240,453	128,886	838,431	648,717	834,266
PRO-ANCIANO	740,574	202,588	37,531	83		521,494	613,579
PRO-ELECTRIF.	1,043,629	888,540	1,434,079	1,782,558	2,758,235	2,803,774	2,725,156
PRO-DESARROLLO	70,862	775,679	1,247,561	1,868,231	2,301,187	3,140,579	4,809,049
14. PRO-CULTURA			1,624,680	2,234,125	2,140,734	4,774,075	2,053,011
REFORESTACION				581,739	355,096	615,928	440,555
ESTAMPILLA PROUIS	2,847,507	2,618,390	2,689,102	2,932,568	3,318,052	4,002,840	4,997,221
ESTAMPILLA PROHOSPITALES					937,883	5,296,101	5,461,940
TOTAL INGRESOS TRIB.	51,484,795	60,195,826	72,870,667	73,553,937	75,876,003	94,795,795	111,141,188

Miles de Pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Anexo N. Ingresos No Tributarios en Valores Nominales

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
INGRESOS NO TRIBUTARIOS							
PART. EMPRES. LIC. SDER.	944,597	926,075	2,820,697				
BENEFICENCIA							
PART. VENTA DE ALCOHOL							
PART. HIDROCARBUROS							
SOBRETASA A LA GASOLINA				8,570,024	6,709,860	5,830,409	7,815,133
SOBRETASA AL ACPM					2,222,258	1,943,827	3037868
REGALIAS PETROLIFERAS	14,582,388	15,215,443	17,286,512	37,594,259	33,361,421	35,036,460	48,475,674
PARTICIPACION				8,347,533	8,795,435	10,163,434	10,714,985
REGALIAS DE GAS			1,322,140				
VIGILANCIA FORESTAL	9,977	13,506	3,753	672			
FONDO AGROPECUARIO				82,423	37,174	40,830	46,906
INGRESOS VARIOS	954,940	1,362,444	1,733,967	3,881,894	507,142	800,589	527,289
OTRAS TRANSFERENCIAS	40,363,355	6,419,087	6,655,863	19,663,162	14,471,886	26,234,914	19,360,354
FONDO DE SEGURIDAD CIUDADANA				824,579	237,268	815,047	312,206
INTERESES							1000658
SANCCIONES							3694190
TOTAL INGRESOS NO TRIB.	56,855,257	23,936,555	29,822,932	78,966,546	66,342,444	80,949,596	94985263
TOTAL INGRESOS CORRIENT	108,340,052	84,132,381	102,693,599	152,520,483	142,218,447	175,745,391	206,126,451
RECURSOS DE CAPITAL	16,496,992	1,338,215	31,002,756	1,157,221	5,154,760	5,210,075	-
RECURSOS DEL CRÉDITO							0
RECURSOS DEL BALANCE							12228148
RENDIMIENTOS FINANCIERO							3548039
TOTAL RECURS. CAPITAL	16,496,992	1,338,215	31,002,756	1,157,221	5,154,760	5,210,075	15,776,187
TOTAL PRES. INGR + CAP	124,837,044	85,470,596	133,696,355	153,677,704	147,373,207	180,955,466	221,902,638

Miles de Pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Anexo O. Egresos en Valores Nominales

CONCEPTO	90	91	92	93	94	95	96
FUNCIONAMIENTO							
Servicios personales	7,285,180	8,810,842	9,514,349	11,912,732	13,886,579	16,386,017	33,242,445
Generales	2,695,923	2,196,571	2,652,428	2,841,786	3,299,510	2,580,032	3,960,578
Transferencias	6,152,963	5,820,530	7,620,660	11,891,502	14,228,606	18,249,491	36,867,078
Subtotal	16,134,066	16,827,943	19,787,437	26,646,020	31,414,695	37,215,540	74,070,101
DEUDA PÚBLICA	4,682,000	6,529,697	4,842,795	4,185,850	7,691,906	14,850,668	24,748,000
INVERSION	3,053,772	4,231,860	4,516,730	19,831,116	22,956,951	27,459,483	39,719,525
TOTAL	23,869,838	27,589,500	29,146,962	50,662,986	62,063,552	79,525,691	137,237,626

Miles de Pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

CONCEPTO	97	98	99	00	01	02	03
FUNCIONAMIENTO							
Servicios personales	16,400,879	20,478,753	56,005,701	15,309,626	13,054,838	9,288,552	9,704,451
Generales	4,545,935	5,432,788	4,823,149	5,652,010	3,726,192	4,566,564	5,049,368
Transferencias	52,466,056	34,210,831	52,251,186	52,136,219	63,082,604	78,979,578	82,233,643
Subtotal	73,412,870	60,122,372	113,080,036	73,097,855	79,863,634	92,834,694	96,987,462
DEUDA PÚBLICA	32,315,000	18,762,000	5,346,000	12,502,000	23,259,525	38,424,377	26,056,867
INVERSION	39,693,935	44,614,506	34,871,142	55,434,820	30,686,311	45,212,100	50,539,539
TOTAL	145,421,805	123,498,878	153,297,178	141,034,675	129,553,549	167,172,233	173,583,868

Miles de Pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Anexo P. Deuda Pública Cierta Nominal

AÑO	Saldo Nominal	Amortización		Servicio de la Deuda
		Capital	Intereses	
1990	6,386	3,037	1,645	4,682
1991	6,775	3,725	2,804	6,529
1992	7,074	2,576	2,266	4,842
1993	10,044	2,202	1,982	4,184
1994	33,229	1,683	6,008	7,691
1995	43,023	2,075	12,775	14,850
1996	100,305	4,772	18,976	23,748
1997	116,932	5,488	26,827	32,315
1998	134,075	2,987	15,775	18,762
1999	189,128	1,882	3,464	5,346
2000	261,389	730	11,772	12,502
2001	269,327	19,124	4,135	23,259
2002	258,076	6,451	31,973	38,424
2003	232,020	-	26,056	26,056

Millones de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Anexo Q. Ingresos Reales por Periodos de Gobierno

AÑO	INGRESOS TOTALES		INGRESOS CORRIENTES			RECURSOS DE CAPITAL		
	VALORES REALES	VARIACION	REALES	PARTICIPACION	VARIACION	REALES	PARTICIPACION	VARIACION
92-94	335,359,968		245,535,989	73%		89,823,979	27%	
95-97	458,053,532	37%	320,423,569	70%	30%	137,629,963	30%	53%
98-00	344,786,885	-25%	314,091,912	91%	-2%	30,694,973	9%	-78%
01-03	409,890,805	19%	391,222,923	95%	25%	18,667,883	5%	-39%

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

AÑO	INGRESOS CORRIENTES		INGRESOS TRIBUTARIOS			INGRESOS NO TRIBUTARIOS		
	VALORES REALES	VARIACION	REALES	PARTICIPACION	VARIACION	REALES	PARTICIPACION	VARIACION
92-94	245,535,989	38%	150,171,711	61%		95,364,278	39%	
95-97	320,423,569	30%	180,942,229	56%	20%	139,481,341	44%	46%
98-00	314,091,912	-2%	196,377,428	63%	9%	117,714,484	37%	-16%
01-03	391,222,923	25%	215,037,452	55%	10%	176,185,471	45%	50%

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

AÑO	INGRESOS TRIBUTARIOS	IMPUESTOS VEHICULOS			CERVEZAS NACIONALES			REGISTRO Y ANOTACION			TABACO Y CIGARRILLOS			OTROS		
		REALES	PARTI.	VARIA.	REALES	PARTI.	VARIA.	REALES	PARTI.	VARIA.	REALES	PARTI.	VARIA.	REALES	PARTI.	VARIA.
92-94	150,171,711	18,317,866	12%		82,570,753	55%		18,816,382	13%		5,254,397	3%		19,968,364	13%	
95-97	180,942,229	20,162,795	11%	10%	96,624,058	53%	17%	27,103,899	15%	44%	4,356,950	2%	-17%	27,894,533	15%	40%
98-00	196,377,428	18,328,172	9%	-9%	100,949,084	51%	4%	19,360,097	10%	-29%	20,116,176	10%	362%	29,470,160	15%	6%
01-03	215,037,452	24,181,080	11%	32%	98,459,931	46%	-2%	18,799,872	9%	-3%	26,885,339	13%	34%	43,459,950	20%	47%

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

AÑO	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	PARTI. LICORRERA			SOBRETASA A LA GASOLINA			REGALIAS PETROLIFERAS			OTRAS TRANSFERENCIAS			OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS		
		REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR
92-94	95,364,278	7,578,258	8%		-	0%		76,829,337	81%		-	0%		10,956,683	11%	
95-97	139,481,341	6,534,273	5%	-14%	-	0%	0%	53,401,479	38%	-30%	75,682,302	54%		3,863,287	3%	-65%
98-00	117,714,484	3,508,381	3%	-46%	11,925,014	10%	0%	62,689,322	53%	17%	29,065,658	25%	-62%	15,236,537	13%	294%
01-03	176,185,471		0%	-100%	14,873,155	8%	25%	84,971,907	48%	36%	43,782,040	25%	51%	32,558,369	18%	114%

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

AÑO	RECURSOS DE CAPITAL		RECURSOS DE CREDITO			RECURSOS DE BALANCE			RENDIMIENTOS FINANCIEROS		
	REALES	VAR	REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR
92-94	89,823,979		85,903,226	96%		665,699	1%		3,255,054	4%	
95-97	137,629,963	53%	126,471,271	92%	47%	-	0%	-100%	11,158,692	8%	243%
98-00	30,694,973	-78%	28,601,659	93%	-77%	194,839	1%	100%	1,898,475	6%	-83%
01-03	18,667,883	-39%	0	0%	-100%	11,506,617	62%	5806%	7,161,266	38%	277%

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

Anexo R. Egresos Reales por Periodos de Gobierno

AÑO	GASTOS TOTALES		GASTOS DE FUNCIONAMIENTO			INVERSION			SERVICIO DE DEUDA PUBLICA		
	REALES	VAR	REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR
92-94	335,270,962		187,257,861	56%		107,891,131	32%		40,121,969	12%	
95-97	491,051,272	46%	249,576,172	51%	33%	146,749,184	30%	36%	96,511,350	20%	141%
98-00	382,568,738	-22%	225,182,133	59%	-10%	123,205,743	32%	-16%	34,180,862	9%	-65%
01-03	342,651,786	-10%	196,882,506	57%	-13%	91,734,130	27%	-26%	64,160,328	19%	88%

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

AÑO	FUNCIONAMIENTO	SERVICIOS PERSONALES			GASTOS GENERALES			TRANSFERENCIAS		
		REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR	REALES	PART	VAR
92-94	187,257,861	85,406,211	46%		21,495,780	11%		80,355,870	43%	
95-97	249,576,172	92,170,405	37%	8%	15,054,958	6%	-30%	142,350,809	57%	77%
98-00	225,182,133	84,639,391	38%	-8%	14,606,395	6%	-3%	125,936,348	56%	-12%
01-03	196,882,506	23,659,640	12%	-72%	9,717,656	5%	-33%	163,505,209	83%	30%

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

AÑO	ABONO TOTAL		ABONO A CAPITAL			ABONO A INTERESES		
	REALES	VARIA	REALES	PARTI	VARIA	REALES	PARTI	VARIA
92-94	40,113		16,475	41%		23,638	59%	
95-97	95,137	137%	16,425	17%	-0.3%	78,712	83%	233%
98-00	34,181	-64%	5,324	16%	-68%	28,856	84%	-63%
01-03	64,159	88%	19,671	31%	269%	44,488	69%	54%

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

Anexo S. Déficit y Saldo de la Deuda Reales por Periodos de Gobierno

AÑO	INGRESOS	EGRESOS	DEFICIT O SUPERAVIT	VARIACION DEL DEFICIT	DEFICIT/INGRESOS
92-94	245,535,989	335,270,962	-89,734,973		-37%
95-97	320,423,569	491,051,272	-170,627,702	90%	-53%
98-00	314,091,912	382,568,738	-68,476,825	-60%	-22%
01-03	391,222,923	342,651,786	48,571,137	-171%	12%

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

AÑO	SALDO DE LA DEUDA		INGRESOS CORRIENTES	DEUDAL
	REAL	VARIACION		
92-94	66,319		89,985	0.74
95-97	136,463	106%	129,759	1.05
98-00	220,048	61%	130,864	1.68
01-03	159,254	-28%	141,480	1.13

Millones de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda

Cálculos realizados por los autores

Anexo T. Indicadores de Gestión por Periodos de Gobierno

INDICADORES DE GESTION			
FUNCIONAMIENTO/INGRESOS	DEUDAL	DEFICIT/INGRESOS	INVERSION/INGRESOS*
0.76	0.74	-37%	0.09
0.78	1.05	-53%	0.06
0.72	1.68	-22%	0.30
0.50	1.13	12%	0.23

Miles de pesos

FUENTE: Gobernación de Santander, Secretaria de Hacienda
Cálculos realizados por los autores

Anexo U. Índice Deflactor

AÑO	Deflact0or
1990	21.004231
1991	26.63835792
1992	33.333589
1993	40.869627
1994	50.104464
1995	59.858587
1996	72.811431
1997	85.687554
1998	100
1999	109.231697
2000	118.787484
2001	127.870395
2002	136.812083
2003	145.69206

FUENTE: DANE, Banco de Datos de Bucaramanga