El desarrollo de la tecnocracia fiscal de Colombia, 1982-2022

Por:
Armando Montenegro[1]

Palabras clave: *Leyes de presupuesto, sostenibilidad fiscal, regla fiscal, consejo fiscal.*
Keywords: *Budget Laws, fiscal sustainability, fiscal rule, fiscal council.*

JEL: *N16, O23, O54, D73*

El desarrollo de la tecnocracia fiscal de Colombia, 1982-2022

The development of fiscal technocracy in Colombia, 1982-2022

Primera versión recibida el 16 de septiembre de 2024; versión final aceptada el 31 de marzo de 2025

Coyuntura Económica. Volumen LV, diciembre de 2025, pp 11-41. Fedesarrollo, Bogotá – Colombia

Resumen

Este documento describe la evolución de la tecnocracia macroeconómica y presupuestal de Colombia en las últimas cuatro décadas. El proceso avanzó gracias a las reformas que se pusieron en marcha tras las dos últimas grandes crisis macroeconómicas: la que se originó entre 1982 y 1983 y la de 1998-1999. En esos dos momentos, en medio de un ambiente de emergencia, el país pactó con el FMI sendos programas de ajuste que, además de los ajustes macroeconómicos, transformaron la forma de hacer política fiscal e impulsaron la creación de nuevas instituciones económicas en los años siguientes. El proceso de desarrollo institucional se alimentó de experiencias de otras partes del mundo y se enriqueció con la vinculación al servicio público de un número creciente de economistas con preparación académica avanzada en el país y el exterior. El análisis termina en el gobierno del presidente Gustavo Petro, 2022-2026, cuando se observan simultáneamente un debilitamiento de la tecnocracia y un fuerte deterioro de la situación fiscal del país.

Abstract

This document describes the evolution of Colombia´s macroeconomic and budgetary technocracy in the last four decades. This process advanced thanks to the reforms implemented after the last two big macroeconomic crises: the one that originated between 1982 and 1983, and the 1998-1999 crisis. In both instances, amid an emergency environment, the country negotiated adjustment programs with the IMF that, in addition to macroeconomic adjustments, transformed the way fiscal policy was conducted and promoted the creation of economic institutions in the following years. The institutional development drew on the experiences of other parts of

1 Este documento hace parte de un proyecto sobre el desarrollo de la tecnocracia colombiana. Se escribió a partir del análisis de las normas y documentos relevantes, y se enriqueció, en especial, por medio de conversaciones sostenidas con buena parte de las personas responsables de los cambios institucionales en materia fiscal durante las últimas décadas. Agradezco particularmente los comentarios y sugerencias de Luis Fernando Alarcón, Juan Sebastian Betancur, Héctor Cadena, Sergio Clavijo, Juan Pablo Córdoba, Andrés Escobar, Santiago Herrera, Astrid Martínez, Luis Fernando Mejía, Natalia Salazar, Carolina Soto, Rodrigo Suescún, Andrés Velasco, Juan Pablo Zárate, Óscar Iván Zuluaga y Jorge Toro. Los errores e imprecisiones de este texto, por supuesto, son de mi entera responsabilidad.

the world and was enriched by the increasing involvement of economists with advanced academic training, both from the country and abroad. The analysis ends with the government of President Gustavo Petro, 2022-2026, when a weakening of the technocracy and a sharp deterioration in the country´s fiscal situation are simultaneously observed.

I. Introducción

Una de las causas del aceptable desempeño de la macroeconomía colombiana en el mediano y largo plazo es su tecnocracia, y en esta ocupa un lugar especial la del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al lado de las del Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En este documento se describe el proceso de evolución y fortalecimiento de la tecnocracia macroeconómica y presupuestal de este Ministerio en las últimas cuatro décadas. El proceso avanzó gracias a las reformas que se pusieron en marcha tras las dos últimas grandes crisis macroeconómicas: la de 1982 a 1983 y la de 1998 a 1999. En esos dos momentos, en medio de un ambiente de emergencia, el país pactó con el Fondo Monetario Internacional (FMI) sendos programas de ajuste que, además de las necesarias correcciones cambiarias y fiscales, transformaron la forma de hacer política fiscal e impulsaron, en los años siguientes, la creación de nuevas instituciones económicas. Estos procesos se alimentaron de prácticas y desarrollos institucionales que ya se habían implantado en otras partes del mundo y coincidieron, además, con la vinculación al servicio público de un número creciente de economistas con preparación académica avanzada en el país y el exterior.

Sin bien las reformas se iniciaron a raíz de los acuerdos con el FMI, de allí en adelante se profundizaron y se extendieron en forma independiente de ese organismo por la acción de los mismos equipos económicos, en especial los del Ministerio de Hacienda. Y se produjeron círculos virtuosos: con las reformas se introdujeron innovaciones en la forma de hacer la política fiscal y se crearon instituciones que atrajeron grupos de economistas, quienes, a su vez, impulsaron nuevas reformas.

Este escrito describe la evolución y el progreso de las instituciones a cargo de la planeación y programación macroeconómica y presupuestal en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a partir del momento en que esta entidad comienza a manejar las operaciones efectivas de caja en los años ochenta[2]. El análisis se extiende hasta cuando, en las dos décadas pasadas, se introdujeron los instrumentos de sostenibilidad fiscal, en especial el marco fiscal de mediano plazo, el acto legislativo que elevó la sostenibilidad fiscal al nivel constitucional y la regla fiscal[3].

En esta historia se hace énfasis en la creación de instituciones como el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), el viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal y, más adelante, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal. En estos organismos descansa buena parte de la planeación, diseño y ejecución de la política fiscal en Colombia.

Esta historia del desarrollo de las instituciones fiscales de Colombia, desde los años ochenta hasta el comienzo del gobierno del presidente Petro, sigue una línea ascendente de sofisticación y progreso. Sin embargo, cuando se escribe este documento, a mediados de 2025, ya se registra un franco retroceso. La tecnocracia fiscal se ha debilitado, y el déficit fiscal y la deuda pública crecen de manera significativa. Sin embargo, lo más grave es que el gobierno ha invocado, sin una justificación válida, la cláusula de escape a la regla fiscal. Las finanzas públicas han quedado sin ninguna ancla y el país, otra vez, como a finales de los mandatos de los presidentes Turbay y Samper, está expuesto a grandes riesgos, y, seguramente, el próximo gobierno tendrá que realizar un fuerte proceso de ajuste fiscal.

Este documento tiene cinco secciones, la primera de las cuales es esta introducción. En la segunda se describen las reformas fiscales originadas en la crisis

2 En un documento aparte se discute la evolución de las funciones presupuestales y fiscales del Departamento Nacional de Planeación, DNP. Ver Armando Montenegro (2024b).

3 Por este motivo no se discuten los avances de la tecnocracia a cargo de los impuestos, crédito público y otras importantes áreas del Ministerio que, por sí solas, serían motivo de estudios independientes.

de 1982 a 1983; la tercera discute las reformas implementadas a partir de la crisis de 1998 a 1999; la cuarta presenta una breve descripción de las funciones del Congreso, la contraparte de la tecnocracia presupuestal del Ministerio de Hacienda, en lo que respecta a la sostenibilidad fiscal. Al final se presentan algunas conclusiones.

II. La crisis de 1982-1983 y el desarrollo de nuevos instrumentos de manejo macroeconómico

El punto de partida de las reformas de las normas presupuestales y de la estructura del Ministerio de Hacienda que se analizaron fue la gran crisis macroeconómica del período 1982-1983. En esos años se registró un déficit fiscal del sector público consolidado del 6 % y 7,6 % del PIB, respectivamente; un déficit en cuenta corriente del 7,5 % del PIB en ambos períodos y, además, una fuerte caída de las reservas internacionales y un altísimo desempleo[4]. La crisis estalló por el recorte abrupto de la financiación externa que alimentaba los enormes déficits del país, a raíz de la moratoria de la deuda mexicana, precisamente cuando el *chairman* del Sistema de Reserva Federal (FED), Paul Volcker, adelantaba su lucha contra la inflación mediante altísimas tasas de interés. La emergencia se extendió a la economía colombiana y causó una crisis bancaria de gran magnitud que forzó la estatización de buena parte de las entidades de crédito.

Para hacer frente a la crisis, el país firmó un acuerdo con el FMI, por medio del cual se recibió apoyo a la balanza de pagos y asistencia financiera y técnica para la recuperación del equilibrio macroeconómico[5].

Las instituciones económicas del país no estaban preparadas para enfrentar la emergencia. No habían desarrollado procedimientos adecuados para el manejo, planeación y seguimiento del déficit del sector público consolidado. Las carencias comenzaban en la preparación de las cifras y se extendían a la programación de los ingresos y gastos, al manejo de caja y a la contabilización de la deuda interna y externa. Estos problemas eran más notables porque en los años anteriores había crecido el aporte al déficit público de las empresas estatales, el Fondo Nacional del Café y municipios y departamentos. Sin embargo, en ese entonces no había instrumentos adecuados para cuantificar los varios desequilibrios y mucho menos para tomar medidas correctivas.

La expresión más manifiesta de estas deficiencias era que las autoridades no construían, no discutían ni aprobaban un programa macroeconómico que guiara la política económica. No se hacía una programación detallada que incorporara el cálculo de las principales variables –inflación, crecimiento, tasa de cambio, tasas de interés, precios de importaciones y exportaciones, entre otras– para calcular los ingresos y egresos de las entidades del sector público y determinar la cuantía del déficit fiscal y, si fuera necesario, adoptar los ajustes necesarios[6]. No había estimaciones ni consideraciones de mediano plazo sobre la situación macroeconómica. En materia fiscal, en pocas palabras, se operaba parcialmente a ciegas.

La construcción de los programas macroeconómicos y los programas de pagos de caja de las entidades públicas empezó a hacerse periódica y sistemáticamente a partir de la ejecución de los planes de ajuste macroeconómico pactados con el FMI en 1983.

Otro problema en materia institucional era la escasa capacidad técnica del Ministerio de Hacienda para enfrentar los desafíos de la crisis. El Ministerio se había quedado rezagado frente a otras instituciones económicas del país en cuanto a su capacidad técni-

4 El desempleo en las principales siete ciudades subió del 7% en 1981 al 12,5% en 1982 y al 13,1% en 1983. Por su parte, la caída de las reservas internacionales fue dramática: de un monto de USD $5.630 millones en 1981 bajó a USD $1.796 en 1984. Y fue especialmente acentuada la perdida de reservas en 1983, de USD $1.813 millones.

5 La descripción de los antecedentes, las medidas y la contención de la crisis, en la voz de los ministros de Hacienda y el director del DNP, se describen en varios capítulos de Caballero Argáez, editor, (1997).

6 Ver Alarcón (1994).

ca para orientar el manejo macroeconómico. El foro central para la discusión y la toma de decisiones sobre política económica era la Junta Monetaria, en la que el ministro de Hacienda actuaba como *primus inter pares* con las cabezas del Banco de la República y el DNP[7]. A pesar de que formalmente el ministerio era el jefe del llamado equipo económico, la capacidad técnica y analítica de los equipos de las otras dos instituciones era mayor. En el Emisor, cerca de la Junta Monetaria, e involucrados en el estudio de la economía y la política económica, trabajaban decenas de economistas, muchos de ellos en el Departamento de Investigaciones Económicas. Y el DNP contaba con equipos sofisticados en sus tradicionales unidades de Programación Global y de Inversión Pública, donde se analizaba la situación fiscal, monetaria y cambiaria, así como el crecimiento y el desempeño macroeconómico[8]. Por su parte, el Ministerio de Hacienda se concentraba en el manejo cotidiano y corriente de las operaciones de presupuesto, tesorería y crédito, y no contaba con grupos dedicados a la concepción, análisis y planeación de la política fiscal en el marco de la macroeconomía colombiana.

Como se anotó atrás, una de las manifestaciones de la crisis fue la deficiencia en la producción de las estadísticas fiscales, la materia prima para la toma de decisiones, la planificación presupuestal y, en su momento, el manejo de la crisis macroeconómica. Esta deficiencia se extendía de manera dramática al crédito público y al sector descentralizado, en el que radicaba gran parte del desequilibrio fiscal del país –en especial en el sector eléctrico–. En particular, no era claro cuáles eran los montos exactos y actualizados de los gastos y de los ingresos, el tamaño del déficit fiscal y las obligaciones del país con sus acreedores externos. En esas condiciones, era imposible calcular con alguna precisión los indicadores básicos para medir, entre otras cosas, el tamaño del problema, el monto del ajuste necesario y el peso de la deuda externa del país.

Ya que el Ministerio de Hacienda no tenía un equipo técnico propio, capaz de construir los modelos macroeconómicos y financieros y hacer seguimiento permanente de las operaciones de las entidades públicas, cuando se puso al frente del programa de ajuste convenido con el FMI, el ministro Roberto Junguito vinculó a varios asesores externos de alto nivel para coordinar estas tareas. Los más destacados fueron Luis Jorge Garay y Óscar Marulanda.

Garay fue encargado de dirigir y supervisar la producción de las cifras fiscales y de vigilar el cumplimiento de las metas macroeconómicas acordadas con el FMI. Con este propósito coordinó un amplio equipo integrado por técnicos del DNP, el Banco de la República y el mismo ministerio. Adicionalmente, fue el negociador principal de los acuerdos con la banca comercial internacional que hicieron posible que Colombia recibiera financiación en la década de los ochenta y que, en consecuencia, no reestructurara su deuda externa[9]. Con la dirección de Garay, la consolidación de la programación financiera y macroeconómica se centralizó en el DNP, alrededor de sus unidades de Inversión Pública y Programación Global. Con la dirección y supervisión de Garay, se estimaban allí los modelos, las cifras fiscales y se preparaban las cifras que se discutían en los foros del gobierno y con las entidades multilaterales[10]. Esas funciones del DNP

7 A pesar de que la Junta Monetaria tenía formalmente funciones monetarias, cambiarias y crediticitas, en la práctica este era el foro donde se discutían con frecuencia numerosos problemas macroeconómicos del país, entre ellos el financiamiento interno y externo del gobierno. Solo cuando, años después, se creó el Confis, el país pudo contar con un organismo especializado en política fiscal, encabezado por el Ministerio de Hacienda.

8 El DNP tenía importantes responsabilidades fiscales. Además de sus funciones de análisis, aprobación y confección del presupuesto de inversión, en esos años debía dar el visto bueno al presupuesto general de la nación y a los cálculos de los ingresos y rentas del país que preparaba el Ministerio de Hacienda. Ver, por ejemplo, el decreto 627 de 1974. Para apreciar la capacidad técnica del DNP, basta con señalar que la reconocida Unidad de Programación Global contaba con seis divisiones orientadas al estudio de los asuntos fiscales, macroeconómicos, internacionales, monetarios y financieros.

9 Su visión sobre el endeudamiento del país y el relato pormenorizados de sus actividades como asesor de varios ministros se puede consultar en Garay Salamanca (1991).

10 Algunos componentes de la estimación del déficit consolidado se calculaban en el Banco de la República, entre ellos los de los sectores cafeteros y petroleros. Mónica Aparicio estuvo a cargo de estas tareas

se mantuvieron durante varios años después del retiro de Garay.

Por su parte, Óscar Marulanda, además de sus tareas de asesor en materia macroeconómica, se especializó en asuntos de comercio exterior y de financiamiento externo del país, especialmente el relacionado con las agencias multilaterales y sus distintos programas en Colombia[11]. Marulanda, además, se convirtió en un asesor especial del ministro de Hacienda para la búsqueda y el manejo de soluciones para los complejos problemas de las empresas Papelcol, Cerromatoso, Carbocol y el metro de Medellín.

Garay y Marulanda fueron asesores destacados e influyentes de cinco ministros de Hacienda, de tres gobiernos, desde 1983 hasta comienzos de 1991[12].

En estas circunstancias, el manejo de la situación fiscal no se podía realizar con los instrumentos presupuestales disponibles, heredados de las políticas y normas de décadas anteriores. Los acuerdos con el FMI exigían que se construyeran y actualizaran en forma frecuente modelos financieros y macroeconómicos para el sector público y que se controlara rigurosamente la caja de las entidades del sector. Por esta razón, al lado de las medidas macroeconómicas –alza de impuestos, reducción de gastos, devaluación real-, el Gobierno construyó y mantuvo actualizado un programa macroeconómico completo y realizó un seguimiento mensual detallado de las "operaciones efectivas de caja" del sector público consolidado, un ejercicio semejante al de las misiones del FMI que vigilaban la economía colombiana[13]. Estos ejercicios, inexistentes hasta ese momento, exigían la implementación y actualización permanente de numerosos modelos y permitían hacer una vigilancia mensual de los ingresos y gastos efectivos de las entidades que hacían parte del gobierno consolidado, entre ellas el Fondo Nacional del Café, Ecopetrol, el sector eléctrico y, por supuesto, el Gobierno nacional central.

Otra de las principales tareas de los asesores del ministro Junguito, especialmente la de Garay, fue la de liderar la construcción de las cifras de la deuda externa del país, a partir de los registros aislados y dispersos en poder del Banco de la República, el Ministerio de Hacienda y algunas entidades como Ecopetrol, un esfuerzo que se constituyó en un insumo fundamental para las sonadas negociaciones de la refinanciación del crédito del país en la década de los ochenta, en las cuales Garay tuvo una destacada participación.

A. Se institucionalizan las reformas en el gobierno Barco

Algunas de las tareas de los ministros de Hacienda que sucedieron a Junguito consistieron en elevar la capacidad técnica del propio Ministerio, modernizar las normas presupuestales y crear instituciones que les permitieran a los funcionarios de planta hacer las tareas que llevaban a cabo los equipos informales coordinados por los asesores externos. Este esfuerzo, por fortuna, dio comienzo a un rápido desarrollo y sofisticación de la tecnocracia del Ministerio de Hacienda.

El ministro de Hacienda Luis Fernando Alarcón, quien había participado como director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda en los programas de ajuste macroeconómico en la administración Betancur, com-

durante varios años.

11 Son de particular interés las memorias y opiniones sobre la política económica del país de Marulanda (1999).

12 Este hecho, sin duda, es una muestra de la continuidad en los aspectos centrales de las políticas que se adoptaron a raíz del ajuste macroeconómico que condujo el ministro Roberto Junguito.

13 El estatuto presupuestal del país vigente en 1983 era el decreto 294 de 1973, elaborado por el viceministro Hugo Palacios Mejía en el gobierno de Misael Pastrana, con la asesoría del FMI. El estatuto se expidió, en buena parte, para adecuar las normas presupuestales a los mandatos de las reformas de la Constitución de 1968. Esta norma, que en su momento representó un gran avance para el Ministerio de Hacienda, modernizó numerosos aspectos del manejo presupuestal y de las normas existentes. Con el tiempo, sin embargo, se hizo necesario que, en forma simultánea con el presupuesto de causación, se creara y monitoreara un presupuesto de caja, tal como lo sugerían algunos de los técnicos en materia presupuestal. Así mismo, a medida que crecían las operaciones de algunos establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, se hacía necesario que el Gobierno central reforzara los controles sobre esos organismos. Sobre el decreto 293 de 1973, ver Palacios Mejía (1973).

prendió que las buenas prácticas en materia de planeación y manejo presupuestal que habían implantado los asesores externos entre 1983 y 1988, y que iban más allá de lo que contemplaban las normas presupuestales vigentes, debían hacer parte de las leyes que regulaban el trabajo cotidiano del ministerio y de las demás instituciones económicas.

A juicio del ministro de Hacienda, en ese momento era necesario reformar el régimen presupuestal vigente, establecido por medio del decreto ley 294 de 1973. Esta norma, que en su momento se había constituido en una verdadera innovación fiscal, no estaba diseñada para ir de la mano de una activa programación macroeconómica y para controlar con rigor las operaciones de caja del sector público. Los análisis muestran que dicho decreto ley le permitía al ministerio imponer una restricción presupuestal "dura", ya que las apropiaciones del presupuesto que aprobaba el Congreso no eran autorizaciones de gasto: eran simples lineamientos de gasto. Los gastos solo se podían contratar y ejecutar después de que el consejo de ministros, de acuerdo con las orientaciones del ministerio, aprobaba los llamados acuerdos de obligaciones (en línea con las disponibilidades de recursos en la Tesorería)[14]. Sin embargo, el costo de este tipo de restricción, por su dureza, le restaba eficiencia al gasto público.

El ministro Alarcón y su equipo prepararon un proyecto de nuevo estatuto de presupuesto que el Congreso aprobó como la Ley 38 (abril de 1989), denominada Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. Esta ley, cuya redacción y trámite contó con los aportes de Juan Guillermo Serna, el director de presupuesto del ministerio, modernizó las normas, los procedimientos y las instituciones responsables del trabajo presupuestal.

Los aspectos más relevantes de esta iniciativa fueron los siguientes:

1. A diferencia de las normas anteriores, que se referían fundamentalmente al presupuesto general de la nación, la Ley 38 estableció un sistema presupuestal compuesto por tres pilares: el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto Anual de la Nación. Los tres componentes de este sistema presupuestal debían estar íntimamente conectados y debían ser objeto de un seguimiento continuo. De esta forma se respondía a la necesidad, sentida en los años anteriores, de complementar los presupuestos de causación –aprobados por el Congreso– con los presupuestos de caja por medio del Plan Financiero y el Programa Anual de Caja (PAC), como los que se construían y seguían en el plan de ajuste con el FMI.

2. El Plan Financiero debía incorporar la estimación de operaciones efectivas de caja durante dos años. Para asegurar la consistencia, los ingresos y gastos del presupuesto debían establecerse, de acuerdo con la trayectoria proyectada de las variables macroeconómicas, dentro de los parámetros de este plan. De esta forma se hacían compatibles los presupuestos de causación (el que aprobaba el Congreso) y de caja, que sería la base de la programación y, sobre todo, de la ejecución presupuestal.

3. Esta ley estableció siete principios del sistema presupuestal: planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, equilibrio e inembargabilidad[15].

4. La cobertura de la programación financiera y de la estimación del déficit del sector público consolidado se extendió a todas las entidades del sector público, incluyendo municipios, departamentos y establecimientos públicos.

5. La ley estableció que las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado, de propie-

14 Ver una comparación entre el decreto ley 293 de 1973 y la reforma que fue aprobada por medio de la Ley 39 de 1989 en el documento DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2003).

15 El estatuto presupuestal anterior, el decreto 294 de 1973, establecía tres principios presupuestales: anualidad, unidad del presupuesto y unidad de caja.

dad de la nación, se incluirían en el presupuesto nacional y se trasladarían al Gobierno nacional, de acuerdo con la distribución que haría el Conpes[16].

6. Con el objeto de buscar la eficiencia de la inversión pública, la Ley 38 de 1989 también creó el banco de proyectos de inversión del DNP y ordenó que el Plan Operativo Anual de Inversiones (el capítulo de inversiones en el presupuesto general) solo podía incluir proyectos provenientes de ese banco de proyectos de inversión. Para hacer parte de este banco, los proyectos debían ser evaluados previamente, de acuerdo con la reglamentación y el manejo del DNP.

La Ley 38 de 1989 eliminó la aprobación de los acuerdos de obligaciones y acuerdos de ordenación de gastos por medio del consejo de ministros que ordenaba el decreto ley 293 de 1973[17]. La nueva ley estableció que, de acuerdo con el Plan Anual de Caja (PAC), el mismo ministerio fijaba los acuerdos de gasto. De esta forma, el proceso del gasto y, en general, de la ejecución del presupuesto, ganó en eficiencia y flexibilidad.

Por otra parte, la Ley 38 de 1989 creó el CONFIS como organismo coordinador del sistema presupuestal. Este consejo era presidido por el ministro de Hacienda y, en su diseño original, estaba integrado por el director del DNP, dos ministros del gabinete y el secretario económico de la presidencia. La Dirección de Presupuesto haría las veces de secretaría técnica del consejo. Este tenía a su cargo la determinación y aprobación de numerosas funciones de dirección de la política fiscal.

El CONFIS, por otra parte, se convirtió en un escenario de coordinación entre el Ministerio de Hacienda y el DNP, por cuanto en la Ley 38 de 1989 se mantuvo la vieja tradición colombiana de que existen dos cabezas en el proceso presupuestal: el DNP concibe y controla el presupuesto de inversión, y el Ministerio de Hacienda confecciona y controla el resto del presupuesto nacional. Esta tradición ha sido, a lo largo de los años, un motivo de discusión entre los economistas interesados en los asuntos fiscales[18].

El CONFIS fue dotado de un equipo técnico propio, dirigido por dos asesores que debían preparar los documentos que examinaría el Consejo Superior de Política Fiscal, un diseño concebido a imagen y semejanza del de la Junta Monetaria. Este equipo no tuvo creación legal y se vinculó al ministerio por medio de contratos de servicios, al igual que los otros asesores de alto nivel del Ministerio de Hacienda en esos años. A partir de ese momento, y hasta comienzos del nuevo siglo, un grupo destacado de economistas se desempeñaron como asesores del CONFIS y fueron protagonistas de las discusiones macroeconómicas de esos años. Entre esos asesores sobresalen Claudia Correa, Rafael Rivas, Olga Lucía Acosta, Santiago Herrera, Israel Fainboim, Juan Pablo Córdoba y Jorge Toro, entre otros.

En el Plan Financiero, el CONFIS fijaría las metas financieras y haría el seguimiento fiscal de todo el sector público consolidado, incluyendo establecimientos públicos, entes territoriales y empresas industriales y comerciales. El consejo debía establecer un cupo máximo del déficit de cada entidad descentralizada, el cual debía ser respetado en forma estricta. De esta manera se corregiría la falta de dirección fiscal de numerosas entidades del sector público, cuyos déficits tenían un porcentaje significativo del desequilibrio fiscal del sector público consolidado.

Se estableció que el CONFIS, por intermedio del DNP, debía presentar, para su aprobación, el Plan Fi-

16 Ver el artículo 26 de la ley. Esta disposición, combatida en su momento por el Ministerio de Minas, permitiría que la nación controlara y participara de las utilidades de Ecopetrol y de algunas empresas mineras, en momentos en que ya se anticipaban grandes aumentos de sus ingresos.

17 Ver los artículos 75 y siguientes del decreto 294 de 1973.

18 La existencia de dos cabezas en el proceso presupuestal –el Ministerio de Hacienda y el DNP– ha merecido críticas y ha sido fuente de discusiones y tensiones entre las dos entidades. En varias oportunidades han surgido iniciativas para concentrar estas funciones en el ministerio de Hacienda.

nanciero ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes[19]. Desde entonces, el Gobierno en pleno, encabezado por el presidente de la República, adopta la ejecución de ese plan como un mandato.

Por último, como un complemento de estas iniciativas, en la renegociación del contrato del Gobierno nacional para el manejo del Fondo Nacional del Café con la Federación de Cafeteros, la Ley 38 de 1989 creó la figura de los asesores cafeteros. La importancia del sector cafetero en esos años, y especialmente sus problemas durante la década de los ochenta, ameritaban esa figura, la misma que, con el posterior marchitamiento relativo de la caficultura, perdió el protagonismo que había tenido en sus primeros tiempos.

Con estas reformas, por fin, el Ministerio de Hacienda estaba ya en capacidad de continuar, con el personal de su planta y técnicos de primer nivel, los procedimientos y las tareas fiscales que comenzaron con el FMI de la mano de asesores externos.

B Se crea el Viceministerio Técnico en Hacienda

En el gobierno del presidente César Gaviria (1994-1998), cuando Rudolf Hommes era el ministro de Hacienda, sucedieron varios hechos que exigieron que se llevaran a cabo nuevos ajustes a las normas presupuestales y a las instituciones del Ministerio de Hacienda. La expedición de la Constitución de 1991 decretó la independencia del Banco de la República y ordenó que el Congreso estudiara y aprobara una nueva ley orgánica del presupuesto que reflejara las normas fiscales de la nueva Carta, en especial las de la descentralización[20]. Así mismo, en esos años se llevaron a cabo numerosas reformas económicas que exigieron la creación de nuevos instrumentos presupuestales.

La independencia del Banco de la República tuvo profundas consecuencias para el manejo fiscal del país. En primer lugar, tras la eliminación de la Junta Monetaria, el DNP dejó de participar en un importante foro de discusión de las políticas macroeconómicas. A partir de ese momento, comenzó un proceso gradual de declinación de la influencia del DNP en esos asuntos, el cual se profundizó en las décadas siguientes, a medida que avanzaba la expansión de los equipos técnicos del Ministerio de Hacienda y que, por su parte, el DNP se concentraba en funciones de análisis y ejecución de programas territoriales como las regalías. En segundo lugar, ya que el Emisor debía dedicarse únicamente a la política antiinflacionaria, la responsabilidad fiscal y macroeconómica quedó en cabeza del Gobierno, concentrada en forma creciente en el Ministerio de Hacienda que, como hemos visto, no estaba preparado del todo para asumir esta tarea con su propio personal.

El ministro Hommes concluyó que la manera de adecuar al ministerio para hacer frente a estos cambios era creando un Viceministerio Técnico. Con este recurso, el ministerio contaría, por primera vez, con un equipo propio dedicado al análisis y a la programación macroeconómica y fiscal del país, tareas que en el pasado se concentraban, en buena parte, en el DNP y en el Banco de la República.

El Viceministerio Técnico de Hacienda se creó mediante la Ley 35 de 1993, que fue desarrollada por el decreto 592 de ese año[21]. El organismo se convirtió en la contraparte del Emisor en los temas comunes, espe-

19 El actual Conpes se creó en 1968 como un gabinete económico. Lo encabezaba el presidente de la república y fue por muchos años el centro de la discusión de las principales políticas y reformas que impulsaba el Gobierno. Sus funciones y su protagonismo han perdido el brillo y la relevancia que tuvieron durante las primeras décadas que siguieron a su creación. Este tema se discute en el documento sobre la tecnocracia y el DNP que hace parte de este proyecto. Ver Montenegro (2024b).

20 Se debe señalar que el ministro Hommes, al lado del director del DNP, participó activamente en la discusión de los distintos capítulos económicos de la nueva Constitución y, por lo tanto, era consciente de la necesidad de adelantar reformas legales en desarrollo de la nueva Carta.

21 Después de la expedición de la Constitución, se reformó la estructura del Ministerio de Hacienda por medio del decreto 2112 de 1992. El decreto 546 de 1993, artículo 5º, estableció que el Viceministerio Técnico tendría dos subdirecciones: la Dirección general de política macroeconómica y la Dirección general de regulación económica.

cialmente el de la política monetaria[22] y muy pronto se convirtió en el "cerebro" de la política macroeconómica y fiscal en el Ministerio de Hacienda[23]. Con la concentración de las responsabilidades macroeconómicas en este Viceministerio, se eliminó gran parte de la fragmentación en la dirección macroeconómica que antes existía con las responsabilidades del Emisor, el DNP y el mismo ministerio.

Al despojar al Banco de la República de numerosas funciones de regulación financiera, se decidió también que el Gobierno, en cabeza del Viceministerio Técnico, se involucrara en esas tareas. También se encargaría de los temas fiscales relacionados con la seguridad social.

La creación de este viceministerio fue un paso fundamental para elevar el nivel técnico del ministerio y conformar el equipo de alto nivel profesional que hoy existe en esa dependencia. El primer viceministro técnico fue Ulpiano Ayala y, desde entonces, ha sido presidido por economistas destacados: Leonardo Villar, Joaquín Bernal, Sergio Clavijo, Carlos Felipe Jaramillo, Catalina Crane, Juan Ricardo Ortega, María Inés Agudelo, Natalia Salazar, Juan Pablo Zárate, Rodrigo Suescún, Ana Fernanda Maiguashca, Andrés Restrepo, Andrés Escobar, Andrés Velasco, Luis Alberto Rodríguez, Jesús Antonio Bejarano, Gonzalo Hernández, María Fernanda Valdés y Juanita Villaveces.

La dependencia más importante del Viceministerio Técnico, desde el punto de vista del manejo fiscal y macroeconómico, es la Dirección General de Programación Macroeconómica. Allí se concentra la tecnocracia especializada en esta materia, con una gran influencia en la conducción de la política fiscal. En sus primeros años estuvo a cargo de Rafael Villarreal[24]. Le sucedieron Juan Mauricio Ramírez, Andrés Arias, Juan Pablo Zárate, Natalia Salazar, Gloria Alonso, Luis Fernando Mejía, Andrés Velasco, Óscar Mauricio Valencia, Jesús Antonio Bejarano, Juan Sebastián Betancur, Daniel Osorio y Oliver Pardo[25].

Con el correr de los años, el Viceministerio Técnico se fortaleció y creció su injerencia en el Estado. Esto fue el resultado de: (i) la atracción que la existencia de un núcleo tecnocrático de alto nivel ejerce en los economistas jóvenes; (ii) la creación de un importante plan de becas en el ministerio para economistas jóvenes de primer nivel que, con la esperanza de estudiar en el exterior, luego regresan y fortalecen la entidad, especialmente a su viceministerio técnico; (iii) con el gradual fortalecimiento del viceministerio, este fue asumiendo varias de las funciones macroeconómicas y fiscales que por muchos años desempeñó el DNP por medio de sus unidades de inversión pública y de programación global; (iv) con el paso del tiempo, las leyes y los planes de desarrollo le han otorgado funciones crecientes en temas tan variados como intervenir con estudios y conceptos sobre la fijación del precio de la gasolina y la aprobación de numerosas decisiones relacionadas con la seguridad social.

Más adelante, con el progresivo fortalecimiento del viceministerio, algunos ministros de Hacienda concluyeron que los asesores del CONFIS, cuyas funciones comenzaron a ser desempeñadas por el personal técnico del viceministerio, ya no eran necesarios[26]. Por esta

22 El viceministro técnico participa corrientemente de las reuniones con el Banco de la República, reuniones en las que se examina la agenda y la naturaleza de los temas que serán puestos a consideración de la Junta Directiva del Emisor.

23 Tal como se señala en otro documento de este proyecto sobre la tecnocracia en Colombia, en forma paralela al fortalecimiento del Viceministerio Técnico decayó la importancia de la Unidad de Estudios Globales del DNP. De seis divisiones que tenía en 1994, la dirección de Estudios Económicos en la actualidad cuenta con dos subdivisiones y mucho menos influencia en la política macroeconómica. En las décadas siguientes, el DNP recuperó transitoriamente alguna de su incidencia macroeconómica pasada solo cuando sus directores ejercieron, por su interés en el tema, su capacidad de influencia en estas materias. Ver Montenegro (2024b).

24 Villareal había trabajado en la Unidad de Estudios Globales del DNP, donde era responsable de los análisis y modelos de consistencia macroeconómica.

25 En 2019 esta Dirección se fortaleció con la creación de dos subdirecciones, una a cargo de la programación macroeconómica y la otra de la política fiscal. Con estas subdirección se logró una mayor especialización en las tareas de este organismo.

26 Se anota también que en algunas oportunidades se presentaban conflictos entre los asesores del Confis y el personal del viceministerio técnico, en especial porque no estaban claramente delimitadas las funciones de ambas instituciones.

razón, en el primer ministerio de Alberto Carrasquilla, en 2003, se dejó de contratarlos.

En la actualidad, una de las funciones más importantes del viceministerio es la elaboración del marco fiscal de mediano plazo y de otros importantes documentos de la política fiscal que exigen la construcción y actualización de modelos macroeconómicos complejos, y que constituyen las piezas centrales de la discusión de la política fiscal en Colombia.

Hay que señalar, sin embargo, que a mediados de 2025, después de varias décadas de fortalecimiento y progreso, se observa, infortunadamente, un notable debilitamiento de la tecnocracia de este viceministerio. Se han retirado varios de sus mejores profesionales y ha sufrido notablemente la calidad de sus documentos y pronunciamientos. Este proceso ha ocurrido en forma paralela al deterioro de la situación fiscal del país[27].

C. Se reforma la ley de presupuesto en 1994

Por otra parte, debido al mandato de la Constitución de expedir una nueva ley orgánica de presupuesto y, con el objeto de adecuar las normas presupuestales a las reformas que se adelantaron en la primera mitad de los años noventa, el Ministerio de Hacienda, con el liderazgo del ministro Hommes, redactó una nueva Ley Orgánica del Presupuesto que reformó la Ley 38 de 1989[28]. Este proyecto, que fue preparado por el viceministro Héctor Cadena, el director del presupuesto Santiago Herrera y con el apoyo del personal del ministerio y del DNP, se sancionó sin mayores cambios en el Gobierno del presidente Ernesto Samper en diciembre de 1994, como la Ley 179[29].

Los principales puntos de la Ley 179 de 1994 fueron los siguientes[30]:

1. Con el objetivo de que el presupuesto fuera congruente con la programación macroeconómica, la ley introdujo dos nuevos principios del manejo presupuestal: el de "coherencia macroeconómica" (el presupuesto debe ser consistente con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con el Banco de la República) y el de "homeostasis presupuestal" (el aumento de las rentas y los créditos debe ser coherente con el crecimiento de la economía). Estos principios fueron precursores de las normas sobre sostenibilidad fiscal que se introducirían a las reglas presupuestales en la primera década del siglo XXI.

2. Con ese mismo propósito de analizar el presupuesto a la luz de la situación macroeconómica, la ley ordenó que, después de presentado el proyecto de presupuesto, la discusión debía comenzar en el Congreso a partir de un concepto del Banco de la República sobre el mismo y que, más adelante, en primer término, el Congreso debía estudiar y aprobar el monto del presupuesto en función de su relación con las variables macroeconómicas. Solo después de aprobado dicho monto, el Congreso discutiría y aprobaría su distribución entre las distintas partidas del gasto.

3. Como en 1994 se esperaba una bonanza petrolera por la explotación de los campos de Cusiana, la ley, en su artículo 15, creó un fondo de estabilización en el cual se ahorrarían los ingresos extraordinarios que recibiera la nación.

4. Ya que las leyes de servicios públicos –142 y 143 de 1994—permitieron que los alcaldes financiaran

27 El deterioro de la tecnocracia del Ministerio de Hacienda, a estas alturas, es un proceso en marcha. El balance completo de lo ocurrido en esta materia en el gobierno del presidente Petro debe ser materia de un estudio separado, el cual debe ser la base para la reconstrucción de la capacidad técnica de ese importante ministerio.

28 Como se mencionó, una de las razones de la expedición del decreto ley 294 de 1973 fue también la necesidad de desarrollar algunas normas que había introducido la reforma de 1968 a la Constitución.

29 El proyecto de reforma a la ley de presupuesto se presentó a la Cámara de Representantes en 1993 y fue aprobado en los dos primeros debates en ese año. Tuvo visto bueno en el Senado en mayo de 1994 y la conciliación entre Senado y Cámara ocurrió en junio de dicho año. Sin embargo, por dudas sobre temas de constitucionalidad y por la llegada del nuevo gobierno en agosto de ese año, la ley solo se sancionó en diciembre de 1994.

30 Este recuento se ilustró por medio de conversaciones con Héctor Cadena y Santiago Herrera, y de Cadena (2024).

subsidios a los usuarios de estos servicios, la Ley 179 de ese año autorizó que con ese fin se incluyeran partidas en los respectivos presupuestos.

5. Se ratificó que el Confis sería el rector de la política fiscal y que sus funciones serían aprobar, modificar y evaluar el plan financiero del sector público y establecer las metas financieras del Plan Anual de Caja (PAC) de todo el sector público. En cuanto a la composición del Confis, la Ley 179 excluyó a los dos ministros del gabinete y, a cambio, se incorporaron los directores de presupuesto, crédito público e impuestos del Ministerio de Hacienda.

6. Se estableció que el Confis aprobaría los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado por medio de una resolución y no por decreto. De esta forma, se mantuvo la decisión de impedir que estas entidades fueran ruedas sueltas en materia fiscal.

7. La ley determinó la forma cómo se debían aprobar y presupuestar las vigencias futuras con el visto bueno del DNP (especialmente para operaciones de inversión). Estas operaciones presupuestales ganaron importancia en materia presupuestal con los contratos de concesión que la nación y algunos departamentos y municipios comenzaban a firmar[31].

8. La ley introdujo normas para darle cabida a las nuevas figuras creadas por la Constitución de 1991: la parafiscalidad, el manejo de los presupuestos desfinanciados[32], la clasificación y medición del gasto social, la inclusión en el presupuesto de recursos para enjugar las pérdidas del Banco de la República y el manejo de los gastos ordenados por leyes preexistentes.

9. El nuevo estatuto presupuestal ordenó que cuando el Gobierno hiciera privatizaciones, era indispensable dar condiciones especiales para los trabajadores y las organizaciones solidarias. Esta fue la primera norma sobre esta materia, la misma que fue modificada por la Ley 226 de 1995, vigente hasta hoy.

10. La Ley 179 amplió y reglamentó las facultades del Ministerio de Hacienda para emitir, negociar y colocar bonos y títulos de deuda pública (artículo 44).

Más adelante, en el Gobierno del presidente Ernesto Samper, y por iniciativa del ministro Guillermo Perry, la Ley 225 de 1995 introdujo algunos ajustes y precisiones menores a las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994 y ordenó que se compilaran las normas presupuestales en un solo decreto. Esto lo concretó el decreto 111 de 1996 que, a grandes rasgos, reúne las normas vigentes en la actualidad.

Después de las dos grandes reformas presupuestales de 1989 y 1994, la Ley Orgánica de Presupuesto no ha sido revisada ni replanteada en forma integral hasta el día de hoy. Eso sí, en los primeros años de la primera década de este siglo, de acuerdo con las discusiones con el FMI, se debatieron las ideas centrales de una reforma de la ley de presupuesto. Esta se presentó al Congreso en diciembre de 2003, pero nunca se concretó[33].

De todas formas, después de la crisis de 1998-1999, hubo adiciones e importantes modificaciones puntua-

31 Artículo 14 de la Ley 179 de 1994.
32 Artículo 347 de la Constitución.

33 En el DNP y Ministerio de Hacienda (2003) se discutieron los problemas del manejo presupuestal de esos años y se delinearon los principios y los puntos centrales de una reforma a las normas del presupuesto. Entre otras cosas, la reforma se concentraría en lo siguiente: (i) se presentaría y aprobaría un presupuesto para tres años; solo el primero sería vinculante; (ii) se revisaría la clasificación y estructura de las partidas presupuestales de acuerdo con normas internacionales; (iii) se incluiría el principio de priorización del gasto público; (iv) el presupuesto de rentas e ingresos y el impacto macroeconómico deberían ser avalados por alguna entidad externa; (v) el presupuesto debería incluir una estimación de su impacto sobre la situación social y la progresividad del gasto. El proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto se presentó a la comisión IV de la Cámara en diciembre de 2003; unos meses después fue aprobado en esa comisión, pero nunca fue puesto a consideración de la plenaria. El proyecto se hundió en junio de 2005. Ver Fedesarrollo-CIPE (2005).

les a las leyes de presupuesto, especialmente las relacionadas con la introducción de las normas sobre la sostenibilidad en el desarrollo de la política fiscal en Colombia (sobre estas se discute más adelante).

En conclusión, a mediados de los años noventa del siglo pasado se completó el primer ciclo de reformas, iniciadas con motivo del ajuste macroeconómico inducido por la crisis de 1982 a 1983. Gracias a estas reformas, el Ministerio de Hacienda se fortaleció: dejó de depender de asesores externos y, más importante aún, adquirió la capacidad propia de liderar el manejo de la política macroeconómica, ya que fue dotado de normas modernas de presupuesto y dejó atrás la dependencia que en los años pasados había tenido del Banco de la República y el DNP.

Desde la segunda mitad de los años ochenta, gracias también al programa de ajuste y a la introducción de las nuevas prácticas de planeación, programación y seguimiento fiscal, las cifras de las finanzas públicas ya mostraban una clara mejoría. El déficit del gobierno nacional había bajado del 7,6% del PIB a 2,2% en 1989 y a 1,0% en 1993. Esta situación, infortunadamente, no se mantendría por mucho tiempo[34]. Pocos años después, a raíz de los nuevos desequilibrios y problemas que se acumularon en la segunda mitad de los años noventa, se presentó otra gran crisis que motivó un nuevo programa de ajuste macroeconómico, otra vez de la mano del FMI. Se inició entonces un nuevo ciclo de reformas de manejo fiscal. Este es el tema de la siguiente sección.

III. La crisis de 1998-1999 y un nuevo ciclo de reformas: hacia la sostenibilidad fiscal

En la segunda mitad de la década de los años noventa, de nuevo, los desequilibrios de la economía se profundizaron. Esta vez hasta tal punto, que el país terminó sufriendo otra grave crisis macroeconómica en 1998 y 1999, cuyos efectos se prolongaron durante varios años. Esta crisis, que se venía incubando desde mediados de esa década por los crecientes déficits fiscal y de balanza de pagos, se desencadenó por la suspensión abrupta de los flujos de capital que llegaban al país para financiar enormes déficits de la cuenta corriente y del sector público –el fenómeno denominado *Sudden Stop*–, un problema originado en las crisis de los países asiáticos y Rusia[35].

Tal como sucedió en los años ochenta, Colombia recurrió al auxilio del FMI para hacer frente a la emergencia y firmó un plan de ajuste que le permitió recobrar el equilibrio macroeconómico al cabo de unos años. Igual que en la crisis anterior, como resultado del proceso de saneamiento fiscal, además de numerosas medidas de carácter tributario, monetario y cambiario, se puso en marcha otra serie de importantes cambios institucionales en el manejo fiscal del país en el mediano y largo plazo.

Así como en la crisis anterior, la emergencia de 1998 a 1999 también tuvo ramificaciones. Además de los problemas fiscales y de balanza de pagos, aumentaron de manera dramática el desempleo y la pobreza, y se desencadenó una crisis bancaria de gran magnitud derivada de los problemas de las entidades especializadas en el crédito hipotecario y los bancos públicos[36].

34 Sobre la consolidación del ajuste fiscal en los años ochenta, ver, por ejemplo, Ospina Sardi (1997), p. 76.

35 Sobre las causas y el desarrollo de la crisis de 1998 y 1999, ver Echeverry (1999) y Echavarría et al (2012).

36 En medio de la gran crisis macroeconómica de la época, también eran precarias las finanzas de los municipios y departamentos, y varias empresas públicas, como Telecom, eran insolventes. Las autoridades de entonces tuvieron que hacer frente a todos estos problemas.

Desde el comienzo de este siglo, Colombia incorporó a sus instituciones una serie de reformas semejantes a las que ya se habían adoptado en otros países. Estas reformas se discutían en la academia y su difusión era predicada por las agencias internacionales, en especial el FMI. Fueron desarrolladas, con notable continuidad, por los gobiernos de los presidentes Pastrana, Uribe, Santos y Duque, en los que participaron, también, en forma estable e ininterrumpida, equipos tecnocráticos de primer nivel.

Las reformas que se adelantaron a raíz de esta crisis introdujeron instrumentos cada vez más sofisticados de planeación y manejo fiscal: el marco fiscal de mediano plazo y la regla fiscal, y se dieron pasos decididos para conformar un consejo fiscal independiente que pudiera vigilar la sostenibilidad fiscal[37]. Estas reformas exigen la participación de una tecnocracia con un nivel de experticia cada vez más alto, capaz de utilizar permanentemente modelos, proyecciones y distintos indicadores especializados.

En consecuencia, para que este nuevo proceso de ajuste pudiera adelantarse, el Ministerio de Hacienda elevó aún más la capacidad técnica de su personal. El equipo del Viceministerio Técnico fue un protagonista e impulsor de estos cambios, siempre en contacto con asesores externos y cerca de las discusiones académicas internacionales sobre la tecnificación del manejo fiscal de los distintos países.

El impacto negativo del gobierno Petro sobre la tecnocracia y sus tensiones con las instituciones de sostenibilidad fiscal creadas en las décadas pasadas no se analiza con profundidad en este documento. Este debe ser el objeto de una evaluación posterior. Ya que el proceso de deterioro de la tecnocracia se encuentra en marcha,el balance de lo sucedido en esta materia durante este gobierno debe ser materia de una evaluación posterior

A. La Ley de responsabilidad y transparencia fiscal de 2003

Como resultado de los compromisos de Colombia con el FMI, el Gobierno de Colombia se comprometió a presentar ante el Congreso una ley de responsabilidad y transparencia fiscal, semejante a las que habían adoptado otros países del mundo. Se trataba de crear un mecanismo que reforzara y amarrara los procedimientos vigentes de estudio, programación y aprobación de los presupuestos de la nación y de los entes territoriales a una trayectoria sostenible de la deuda pública.

Esta ley se preparó en el Viceministerio Técnico de Hacienda, con el apoyo de George Kopits, funcionario del FMI, y con base en leyes vigentes en Australia, Nueva Zelanda, Argentina, Brasil y Chile[38]. El proyecto de ley se presentó al Congreso en el Gobierno del presidente Andrés Pastrana, pero solo tuvo su aprobación en el de Álvaro Uribe –cuando el ministro de Hacienda era Alberto Carrasquilla– mediante la Ley 819 de 2003[39].

La mayor innovación de la Ley 819 de 2003 fue la obligación que le impuso al Gobierno de preparar y presentar a las comisiones económicas del Congreso, antes de la discusión del presupuesto del año siguiente, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), un documento que debe plantear el escenario macroeconómico y fiscal en el que se aplicaría el manejo fiscal del país en los siguientes diez años. Desde entonces, este documento ha sido una de las principales bases de las discusiones fiscales en Colombia.

La Ley 819 determinó con claridad los capítulos que debía tener el MFMP: un programa macroeconó-

37 Por sostenibilidad fiscal se entiende, en términos generales, la capacidad de un gobierno de poder atender sus gastos sin que exista una amenaza contra su solvencia, sin correr el riesgo de entrar en la moratoria de su deuda y, en consecuencia, sin riesgo de incumplir los gastos que ha comprometido.

38 La historia del origen de esta ley es descrita por Junguito y Ortega (2006).

39 Es muy interesante el análisis económico de la Ley 819 que hacen Carrasquilla y Zárate (2023).

mico plurianual; los resultados fiscales de la vigencia anterior; las metas del superávit primario y de la deuda pública; una evaluación de los gastos cuasifiscales; el costo fiscal de las exenciones y las leyes y, por último, un análisis de los pasivos contingentes.

Con el MFMP se trata de enmarcar y someter el diseño, estudio y aprobación del presupuesto del año siguiente a una trayectoria de mediano plazo que asegure la sostenibilidad fiscal[40]. El ejercicio exige que se analice el saldo de la deuda contratada y su evolución en los diez años siguientes; los compromisos contraídos por medio de las vigencias futuras[41]; las contingencias del balance del Gobierno y el costo fiscal de las exenciones y de las nuevas leyes que apruebe el Congreso.

La ley extiende a los entes territoriales las obligaciones que se imponen al Gobierno nacional.

Vale la pena destacar que durante la vigencia de la Ley 819 de 2003, en términos generales, los equipos técnicos del Ministerio de Hacienda en los distintos gobiernos han trabajado con cuidado el MFMP. Sus análisis y proyecciones son seguidas con atención por analistas, políticos, agencias calificadoras y agentes de los mercados financieros. Este documento es la base del análisis anual de la situación fiscal del país.

Esta ley, adicionalmente, estableció una importante condición para la aprobación de las leyes en el Congreso. Los proyectos de ley debían contar con un concepto del Ministerio de Hacienda sobre el impacto fiscal de las distintas iniciativas y su consistencia con el MFMP[42].

Como era de esperarse, por lo menos hasta 2023, la Ley 819 provocó una mejora adicional del nivel técnico y tecnocrático de los grupos que preparaban el marco fiscal de mediano plazo en el Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda. De igual manera, el análisis de su información y estudio ha elevado la calidad y la profundidad de la discusión sobre los temas fiscales en los medios académicos y de parte de los analistas de los mercados, tanto nacionales como internacionales[43].

B. La sostenibilidad fiscal en la Constitución

A raíz de la crisis internacional de 2008, y dada la necesidad de recuperar el grado de inversión perdido en 1999 y el objetivo de fortalecer la posición fiscal del país, los equipos técnicos del Ministerio de Hacienda y el Banco de la República, con el liderazgo del ministro Óscar Iván Zuluaga y la asesoría de un grupo de expertos en estas materias, prepararon un proyecto de reforma constitucional orientado a establecer el derecho a la sostenibilidad fiscal[44].

Según sus autores, otro hecho que motivó esta iniciativa fue la necesidad de concientizar y hacer responsables a las altas cortes y al Congreso de las consecuencias fiscales de sus decisiones con incidencia fiscal. Con este propósito se buscaba, además, crear mecanismos efectivos de interlocución con las altas cortes, que en esos años emitían fallos con un altísimo

40 Infortunadamente, en contra de lo ordenado por la ley, el presupuesto de 2024 no se ciñó a los parámetros y cifras del MFMP que se había expedido unos meses antes. Este hecho ya reflejaba claramente el progreso del desequilibrio fiscal que se aprecia en 2025

41 En el artículo 10 de esta ley se regulan los procedimientos para el estudio y aprobación de las vigencias futuras por parte del Confis, dentro del período de cada gobierno. Se determina, también, que el Conpes podrá aprobar proyectos de importancia estratégica, financiados con vigencias futuras que afecten los presupuestos de gobiernos futuros.

42 Artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Con el paso del tiempo, sin embargo, en algunos ámbitos económicos se cuestiona la imparcialidad de los equipos del Ministerio de Hacienda para analizar el impacto fiscal de las leyes que presenta y defiende el propio Gobierno. La experiencia de los últimos años muestra que estos equipos pueden tener un conflicto de interés. Por esta razón, en este documento se plantea la posibilidad de que esta función sea asumida por una entidad independiente como el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF).

43 Mas adelante, el decreto 4730 de 2005 creó el Marco de Gasto de Mediano Plazo, un documento de planeación presupuestal que complementa los mecanismos establecidos por la Ley 819 de 2003.

44 El ministro Zuluaga, además, contó con el apoyo de un destacado grupo de asesores externos formado por Juan Pablo Córdoba, Andrés Escobar, Antonio Hernández, Mauricio Olivera y el exministro Eduardo Wiesner. Este grupo se pronunció a favor de la reforma constitucional que establecía el principio de sostenibilidad fiscal, apoyó la creación de la regla fiscal y el ahorro de la bonanza que se estaba presentando por los precios extraordinarios del petróleo. El asesor en materia constitucional fue el exministro Hugo Palacios Mejía.

costo fiscal, entre ellos los relacionados con la salud y las víctimas de la violencia[45].

Este proyecto de reforma del artículo 334 de la Carta se presentó al Congreso el 20 de julio de 2010, en los últimos días del segundo Gobierno del presidente Álvaro Uribe. Más adelante, con el apoyo del presidente Santos y su equipo económico, encabezado por el ministro Juan Carlos Echeverry, el proyecto fue aprobado en 2011 (acto legislativo 003 de ese año)[46].

Pero esta reforma, debido a las modificaciones que se le introdujeron en la discusión en el Congreso, se quedó corta. Contrario a la intención de sus autores, la sostenibilidad fiscal no se constituyó en un derecho, sino en un criterio más para el manejo de las finanzas públicas[47].

En cuanto a los fallos de las cortes con significativos efectos en la situación fiscal, la reforma constitucional también creó el llamado "incidente de impacto fiscal", un procedimiento que permite que se abra un espacio de deliberación entre el Ministerio de Hacienda u otros ministerios y la Procuraduría con las altas cortes, algo parecido a una apelación o a una solicitud formal de revisión de sentencias o autos que pudieran tener un efecto nocivo en las finanzas públicas[48].

A pesar de sus limitaciones, esta reforma constitucional contribuye a darle un piso constitucional a las demás leyes y normas que establecen la sostenibilidad fiscal en Colombia.

C. La regla fiscal[49]

En la Ley 819 de 2003 se estableció, de manera cualitativa, el tamaño del superávit primario estructural que garantizaría la sostenibilidad fiscal[50]. En forma incipiente, esta fue la primera regla fiscal que tuvo el Gobierno central, una orientación general sobre el tamaño del déficit que el mismo Ministerio de Hacienda debía observar[51].

En 2007, la Comisión Independiente de Gasto Público, presidida por el exministro Rodrigo Botero, convocada por el Gobierno, recomendó al Ministerio de Hacienda, encabezado por Óscar Iván Zuluaga, que se fijara la meta de generar, en un plazo de cinco años, un superávit primario del 2 % del PIB y que se comprometiera a que el gasto total del Gobierno, excluyendo la inversión en seguridad, creciera por debajo del PIB nominal[52].

Por otra parte, la discusión sobre la creación de una regla fiscal numérica para la Nación, fijada por el Congreso, se enriqueció con la experiencia exitosa de las reglas fiscales de los entes territoriales que se habían creado en Colombia desde finales de los años noventa. De hecho, el Congreso, con el liderazgo del Ministerio de Hacienda, había establecido con éxito reglas fiscales numéricas para controlar el desborde del endeudamiento de los municipios y departamentos que se presentó después de la expedición de la Constitución

45 Por ejemplo, la sentencia 760 de 2008 sobre los derechos de la salud. El tema de los efectos fiscales de los fallos de las altas cortes se discutió activamente en esos años. Ver, por ejemplo, Clavijo (2001) y Kalmanovitz (2001).

46 Juan Carlos Echeverri, designado ministro de Hacienda en el Gobierno entrante, acompañó al ministro Zuluaga a la presentación de este proyecto.

47 La introducción del parágrafo en el artículo 334, por una iniciativa atribuida al partido Liberal, que reza "bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna […] podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva", limitó seriamente el propósito original de la iniciativa del Ministerio de Hacienda.

48 La figura del "incidente de impacto fiscal" fue reglamentada por la Ley 1695 de 2013. La Corte Constitucional determinó que este procedimiento no se puede utilizar para solicitar revisiones de sentencias o autos relacionadas con tutelas.

49 Agradezco las valiosas discusiones, sugerencias y precisiones de Juan Sebastian Betancur, Director Técnico del CARF, a una versión preliminar de esta sección.

50 Allí se ordenó que "las metas de superávit primario ajustadas por el ciclo económico, en promedio, no podrán ser inferiores al superávit primario estructural que garantiza la sostenibilidad de la deuda" (artículo 2).

51 Según una definición del FMI, las reglas fiscales se definen como "limitaciones a largo plazo para garantizar la credibilidad del compromiso con la disciplina fiscal. Establecen límites numéricos sobre un agregado presupuestario (por ejemplo, nivel de deuda pública, déficit, crecimiento del gasto público)".

52 Ver Botero et al. (2007).

de 1991 (estas reglas, que se mantienen en la actualidad, se describen en el Anexo 1 de este documento)[53].

Con base en los resultados de las reglas fiscales territoriales y la experiencia de varios países, las cabezas de los equipos económicos del Gobierno y la tecnocracia del Ministerio de Hacienda, el Banco de la República y el DNP concluyeron a mediados de la primera década del siglo que el país necesitaba dar un paso adicional y establecer un instrumento legal que fijara límites cuantitativos específicos al tamaño del déficit fiscal del Gobierno nacional –y al nivel de su endeudamiento– con el propósito de asegurar la sostenibilidad fiscal[54].

Con la regla fiscal numérica se buscaba, además, recuperar el grado de inversión que se había perdido en 1999, y, en el largo plazo, fortalecer el manejo fiscal y evitar que se repitieran los desbordes fiscales de las dos crisis macroeconómicas anteriores. Para ese entonces, además, los equipos técnicos del Gobierno y del Banco de la República conocían los modelos de reglas fiscales que se discutían en los foros internacionales, fomentados por el FMI y otras agencias[55].

En 2010, al final del segundo período del presidente Uribe, un grupo interinstitucional conformado por técnicos del Ministerio de Hacienda, del DNP y del Banco de la República le entregó al ministro Óscar Iván Zuluaga una propuesta exhaustiva sobre la materia, la cual fue ampliamente discutida en la comunidad de economistas. El documento técnico se presentó formalmente el 7 de julio, un mes antes del final del Gobierno Uribe. Por falta de tiempo, en ese momento no se puso a consideración del Congreso[56]. Sin embargo, fue un valioso aporte para la discusión del tema y para hacer pública la necesidad de que Colombia adoptara este instrumento.

Juan Carlos Echeverry, el ministro de Hacienda del gobierno entrante, el de la primera administración de Juan Manuel Santos, acogió la iniciativa de establecer una regla fiscal. Sin embargo, el viceministro Rodrigo Suescún, la directora macroeconómica Gloria Alonso (ella había desempeñado el mismo cargo en el gobierno anterior) y con el concurso de varios asesores externos, entre ellos los chilenos Andrés Velasco, Mario Marcel y Eric Parrado, prepararon un proyecto alternativo que fue presentado al Congreso en 2010 y aprobado en 2011 como la Ley 1473. Así se creó la primera regla fiscal numérica del Gobierno nacional[57].

De acuerdo con esta ley, la regla fiscal fija un límite numérico al déficit estructural del Gobierno nacional central[58]. Se trata de un límite al déficit corregido por los ciclos económicos y petrolero.

La regla fiscal tenía un efecto práctico importante: las cifras de gastos e ingresos que aseguran su cumplimiento debían incorporarse a las metas del marco fiscal de mediano plazo, al presupuesto general de la nación, al plan financiero, al plan de desarrollo y, en general, a todas las herramientas del manejo de las finanzas públicas. En otras palabras, la ley ordenaba que los límites impuestos por la regla fiscal debían poner un techo obligatorio y efectivo al déficit y, en forma implícita, al endeudamiento público.

Esa primera regla fiscal estableció que, en el largo plazo, el déficit estructural no podría ser superior al

53 Una discusión completa sobre estas reglas se encuentra en Pérez-Valbuena et al. (2024). Esas reglas se basan en la norma constitucional que establece que el endeudamiento de los entes territoriales debe estar de acuerdo con su capacidad de pago.

54 Ver, por ejemplo, Lozano et al. (2008).

55 Ver Wyplosz (2012).

56 Ver Comité Técnico Interinstitucional (2010). Los técnicos que participaron en este proyecto fueron Ignacio Lozano, Jorge Ramos, Hernán Rincón, Jorge Toro, Gloria Alonso, Natalia Salazar, Gabriel Piraquive y Juan Mauricio Ramírez.

57 El país recuperó el grado de inversión en 2011. Los avances institucionales y legales en materia de sostenibilidad fiscal contribuyeron a este hecho. Al respecto, la calificadora Fitch conceptuó que, entre las razones que motivaron la elevación de la calificación de la deuda del país estaban la expedición de la ley de responsabilidad fiscal y la regla fiscal, instrumentos que le daban al Gobierno capacidad anticíclica y encaminaban al país a la consolidación fiscal. Ver Comunicado de prensa 024, Ministerio de Hacienda, 22 de junio de 2011.

58 El Comité Técnico Interinstitucional había recomendado que se impusiera un límite al crecimiento del déficit primario, es decir, el déficit que excluye los intereses.

1 % del PIB, pero como en 2011 el desequilibrio era mayor, a partir de 2014 se fijó una senda decreciente del déficit anual hasta alcanzar la meta del 1 % que se debía mantener a partir de 2022[59]. En el período de transición, se señalaron dos "metas volantes": el déficit estructural debía bajar, por lo menos, al 2,3% del PIB en 2014 y, por lo menos, al 1,9% del PIB en 2018[60].

Algunos observadores sostienen que, en sus primeros años, la construcción de este período de transición se convirtió en un obstáculo para el correcto manejo de la bonanza petrolera de la época. Ya que la ley ordenó una reducción gradual del déficit, año tras año, hasta llegar a 2.3 % del PIB en 2014, no se buscó un ajuste mayor. De acuerdo con las orientaciones ortodoxas, debió generarse, inicialmente, un fuerte ajuste o, incluso, un superávit fiscal y, más adelante, con la baja de los precios del petróleo, un aumento del déficit.

De todas formas, como el país gozaba de un *boom* de precios del petróleo y, en algunos medios existía la expectativa de que esta situación podría prolongarse durante varios años, la Ley 1473 de 2011, en su artículo 15, creó un Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica que debía nutrirse con los superávits fiscales que se obtuvieran en los años siguientes. En el diseño de este fondo intervinieron los asesores externos, conocedores del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) constituido en 2007 en Chile[61].

Dos elementos adicionales complementaron el diseño de la primera regla fiscal de Colombia. En primer término, se determinó que habría una cláusula de escape si ocurría algún hecho extraordinario que ameritara que el límite impuesto por la regla se relajara, un mecanismo que se utilizó en la pandemia de Covid[62]. En segundo lugar, para tratar de que existiera una instancia independiente que revisara las cifras y el cumplimiento de la regla fiscal, se creó un organismo independiente del Ministerio de Hacienda denominado Comité Consultivo de la Regla Fiscal.

Los resultados arrojados por esta primera regla fiscal no fueron satisfactorios. Al tiempo que el déficit se mantuvo dentro de los límites fijados por la regla fiscal, la proporción de la deuda del país en el PIB, paradójicamente, creció más de 15 puntos. Arbeláez et al. (2021) evalúan los efectos de dicha regla, y señalan que se esperaba que la deuda del 34 % del PIB en 2012 bajara al 25 % en 2023. En 2019, sin embargo, esta ya llegaba a un 49.5 % del PIB[63].

Buena parte de los pobres resultados de la regla obedecieron al excesivo optimismo de las proyecciones del crecimiento potencial y de los precios de largo plazo del petróleo. En realidad, se calculó que la bonanza sería más o menos permanente. Los cálculos del Ministerio de Hacienda muestran que se estimaban crecimientos de la economía del orden del 4.5 % anual y precios del petróleo de más de US$100 por barril. Y como el Comité Consultivo de la Regla Fiscal no tenía un cuerpo técnico independiente, ese organismo recibió una influencia importante de los técnicos del Ministerio de Hacienda en la determinación de las cifras con las cuales se calculaba la regla fiscal[64].

59 Los cálculos que soportaron la meta de mediano plazo de un déficit del 1% del PIB mostraban que de esta forma se podría estabilizar la deuda del país en un 28% del PIB y que así se recuperaría el grado de inversión.

60 El parágrafo transitorio del artículo 5 de la Ley 1473 de 2011 dice que "El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2.3 % del PIB o menos en 2014, de 1.9 % del PIB o menos en 2018 y de 1 % del PIB o menos en 2022".

61 El FEES incorporó y expandió las funciones del antiguo Fondo de Estabilización de los Ingresos del Cobre en Chile. El Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica desarrolló el concepto de fondo de estabilización que se había incorporado en la Ley 179 de 1994.

62 El diseño de la cláusula de escape tuvo varias deficiencias. No se definieron asuntos clave como los siguientes: el tiempo máximo de desvío de las metas fiscales ordinarias, los mecanismos de retorno a la regla paramétrica, la instancia encargada de activar y determinar la magnitud del desvío, y los requerimientos de supervisión y monitoreo de las circunstancias que habían dado al uso de la regla de escape.

63 Ver María Angélica Arbeláez et al. (2021). Un importante elemento que también contribuyó al incremento de la relación deuda PIB fue la devaluación que ocurrió a raíz de la caída de los precios del petróleo.

64 Ver Arbeláez et al. (2021). De todas formas, las personas involucradas recuerdan que, al interior del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, se crearon dos subcomités para el estudio y análisis de las cifras del PIB potencial y de las proyecciones del precio del petróleo, respectivamente.

En forma complementaria, se presentaron otras críticas a la regla fiscal creada por la Ley 1473 que, más adelante, justificaron su reforma:

1. Mientras que la ortodoxia aconsejaba que se ahorrara buena parte de los recursos de la bonanza petrolera de esos años[65] mediante un menor déficit fiscal o incluso un superávit, el diseño del período de transición permitió que el primer gobierno Santos, que gozaba entonces del *boom* de precios del petróleo, no estuviera limitado por topes más restrictivos en el diseño de la regla fiscal[66].

2. Sin superávits fiscales, el fondo de estabilización nunca recibió recursos de ahorro.

3. De acuerdo con lo anterior, María Angélica Arbeláez et al. (2021) insistieron en que la regla fiscal no indujo un gasto contracíclico, como debía esperarse, en buena parte por la forma como se calcularon los componentes cíclicos y, en particular, por el diseño del período de transición[67].

4. En línea con ciertas prácticas contables discutibles, algunos pagos relacionados con la seguridad social y los fallos contra la nación, que debieron contabilizarse "por encima de la línea", se los consideraba como "flujos generadores de deuda", por "debajo de la línea" y, por lo tanto, aunque elevaban el monto de la deuda, no se incorporaban al déficit.

5. La regla fiscal no tenía ningún ancla o meta explícita del nivel de la deuda (en este punto insistió, entre otros, Sergio Clavijo en sus escritos desde ANIF)[68].

6. El Comité Consultivo de la Regla Fiscal se reunía esporádicamente y no tenía un equipo técnico permanente e independiente del ministerio de Hacienda y recibía la información, los cálculos y las cifras del propio Ministerio, el organismo vigilado en materia de cumplimiento de la regla fiscal. En otras palabras, no tenía suficiente independencia para vigilar la sostenibilidad fiscal del país.

Las distintas evaluaciones sobre el funcionamiento de esa primera regla fiscal fueron útiles para el diseño de la segunda, que introdujo la Ley 2155 de 2021. Esta consagró la reforma tributaria del Gobierno del presidente Iván Duque, presentada por el ministro José Manuel Restrepo. Esta reforma incorporó la propuesta de regla fiscal diseñada por el equipo de técnicos del Viceministerio Técnico y uno de sus principales objetivos era corregir los problemas de la primera regla fiscal[69].

Los principales aspectos de la nueva regla fiscal son:

1. La regla impone límites numéricos simultáneos sobre el balance primario neto estructural del Gobierno nacional central (el déficit primario ajustado por el ciclo económico y petrolero, los ingresos por rendimientos financieros y los gastos e ingresos de una sola vez) y la deuda neta.

2. La nueva regla fiscal está orientada a controlar el endeudamiento del Gobierno por medio de un an-

65 Una descripción de la bonanza petrolera de la época se encuentra en Marín-Llanes et al. (2018).

66 Durante ese período de transición, cuando se presentaron los precios del petróleo más altos en varias décadas –en promedio fueron de US$102,22 para el barril de Brent–, no se impuso la obligación de ahorrar, disminuir el déficit o generar un superávit fiscal, en contra de lo que aconseja la ortodoxia.

67 Los componentes cíclicos se definían en dos subcomités: el petrolero y el del PIB potencial. Ambos estaban conformados por expertos independientes, pero el personal técnico del Ministerio de Hacienda, de la Dirección General de Política Macroeconómica, tenía una injerencia decisiva en el trabajo y las determinaciones técnicas de estos comités.

68 Desde 2019 la subdirección de política fiscal de la Dirección General de Política Macroeconómica propuso que la regla fiscal tuviera metas simultáneas de déficit y deuda y, además, que mejorara los procedimientos y definiciones de la cláusula de escape.

69 Una primera versión de la reforma de la regla fiscal fue incluida en el frustrado proyecto de reforma tributaria del ministro Alberto Carrasquilla de 2021.El equipo técnico del ministerio, después de hacerle algunos ajustes y modificaciones, lo pusieron a consideración del ministro Restrepo, quien lo incluyó en su proyecto de reforma tributaria que fue aprobado por el Congreso. Las propuestas de los equipos del Ministerio de Hacienda, encabezados por Juan Sebastian Betancur, se incluyen en Dirección General de Política Macroeconómica (2021).

cla: fija un objetivo de mediano plazo de la deuda pública en un 55 % del PIB y un techo del 71 %; a medida que la deuda se acerca hacia el 71 % del PIB, el déficit primario permitido disminuye[70].

3. Se establece una senda de transición hacia un superávit primario neto estructural de largo plazo del 0.2 % del PIB.

4. Para eliminar los problemas de dependencia de los técnicos del Ministerio de Hacienda del débil Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF), se creó el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), un órgano independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda, dotado con *staff* propio, con capacidad de procesar datos, construir modelos y emitir pronunciamientos profundos sobre la evolución de la situación fiscal. El Comité tiene, además, el mandato de difundir ampliamente sus pronunciamientos, con el objeto de incrementar la transparencia de las discusiones de política fiscal en el país. El diseño procura que sus miembros expertos sean nombrados de forma escalonada, por periodos de cuatro años, de manera que, en principio, ningún gobierno designe a la mayoría de sus integrantes. El CARF es, en términos de las instituciones internacionales, un consejo fiscal.

Una evaluación inicial del funcionamiento de esta segunda regla fiscal en el período 2022-25 muestra que, al lado de indudables avances, no se superaron algunas de las limitaciones al cumplimiento de las normas de sostenibilidad fiscal por parte del gobierno nacional –la entidad vigilada---, por parte de la entidad que vigila, o sea, el CARF. Estos defectos siguen permitiendo que el gobierno tenga una excesiva incidencia en el cálculo de las cifras que permiten determinar si se cumplió o no la regla fiscal. Lo más grave, sin embargo, es que el gobierno quedó en libertad para invocar la cláusula de escape de la regla fiscal, sin que existiera ninguna justificación válida para hacerlo. A pesar del concepto negativo emitido por el CARF, el Ministerio de Hacienda, únicamente con el aval del Confis (es decir, del mismo ministerio), en junio de 2025, decidió no cumplir con las normas legales que lo obligan a la sostenibilidad fiscal y, de esta forma, puso en grave riesgo a las finanzas públicas y el futuro de la economía del país[71].

El gobierno decidió utilizar la cláusula de escape de la regla fiscal, por cuanto, para cumplirla, estaba obligado a realizar un importante ajuste en los gastos programados en este y el próximo año. Como no quiso hacerlo, prefirió liberarse de la obligación de mantener la sostenibilidad fiscal del país. En consecuencia, el déficit fiscal de 2025 será superior al 7% del PIB (semejante al de 2024), la deuda con relación al PIB será mayor que el 60% del PIB en 2025, en franco proceso de crecimiento. La relación deuda-PIB en 2027 alcanzará un nivel récord de 64%, Ante esta grave situación, la relación de las agencias calificadoras de riesgo no se hizo esperar: Moody's y S&P redujeron la calificación de la deuda del país y emitieron advertencias sobre los peligros de deterioros adicionales[72].

D. Hacia un consejo fiscal: avances y deficiencias

Uno de los problemas que se enfrentan cuando se establece una regla fiscal es su vigilancia. Si el Gobierno central está obligado a cumplir la regla fiscal, el mismo Ministerio de Hacienda, la entidad obligada, no puede

70 El límite es entendido como el umbral a partir del cual la probabilidad de que la deuda entre en una senda insostenible aumenta aceleradamente. La distancia entre el límite y el ancla constituye el margen prudencial. Este margen es necesario para mitigar la posibilidad de que la deuda supere el umbral de insostenibilidad en presencia de choques exógenos a los que todas las economías, especialmente las emergentes, están expuestas.

71 La cláusula de escape de la regla fiscal puede utilizarse, de acuerdo con la ley solo cuando ocurren eventos extraordinarios, sobrevinientes, que justifiquen esta medida. Prácticamente todos los analistas del país coincidieron en que en 2025 no se han presentado circunstancias extraordinarias que justifiquen el escape a la regla fiscal que comprometan la estabilidad macroeconómica.

72 Para conocer en detalle el agudo proceso de deterioro fiscal de Colombia a lo largo del gobierno del presidente Petro, es ilustrativo estudiar los documentos, conceptos y pronunciamientos del CARF en www.carf.gov.co.

vigilar dicho cumplimiento. No puede ser simultáneamente vigilante y vigilado.

¿Qué entidad debe monitorear el cumplimiento de la regla fiscal? Como el Congreso –que crea la regla fiscal y es responsable de la sostenibilidad fiscal– y la Contraloría no tienen la capacidad técnica para hacerlo, fue necesario establecer un organismo independiente. Así se han creado consejos fiscales en varios países.

De acuerdo con los desarrollos internacionales, se coincide en que es deseable que los consejos fiscales tengan tres características: (i) que sean agencias de carácter permanente; (ii) que cuenten con un mandato claro de carácter legal para ejercer funciones de vigilancia del cumplimiento de la regla fiscal y de otros aspectos de la política fiscal; (iii) que tengan independencia frente al Gobierno, con capacidad técnica propia y para realizar sus propios análisis[73].

Como se dijo, el primer bosquejo de consejo fiscal que tuvo el país, creado por la Ley 1473, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF), tenía varias deficiencias con respecto a lo que se considera deseable: (i) no tenía un carácter permanente: se reunía de manera esporádica cuando el Gobierno lo convocaba; (ii) su mandato era limitado: se reducía a responder consultas que le formulaba el Gobierno sobre cuatro aspectos específicos relacionados con la regla fiscal; no podía opinar sobre aspectos amplios de la política y los resultados y proyecciones fiscales; (iii) su independencia era reducida, no solo por la limitación del mandato, sino porque el CCRF no tenía organización propia: carecía de técnicos de su planta de personal; dependía completamente de los cálculos, cifras y de la información que le proporcionaba el Ministerio de Hacienda.

Muchas de las limitaciones de este primer consejo que tuvo Colombia, el CCRF, se superaron con la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), creado por la Ley 2155 de 2021: (i) el CARF ya tiene un carácter permanente; (ii) su mandato se extiende a varias otras áreas, distintas a vigilar el cumplimiento de la regla fiscal o conceptuar sobre su metodología. Por ejemplo, debe opinar sobre el marco fiscal de mediano plazo y su consistencia con la regla fiscal; debe pronunciarse sobre las proyecciones macroeconómicas o fiscales del Gobierno; (iii) el CARF es independiente y autónomo, pero sus conceptos no son vinculantes, y su presupuesto y el número de sus funcionarios son determinados por el Ministerio de Hacienda; (iv) el CARF debe emitir concepto técnico sobre las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales (de esta forma puede opinar sobre las prácticas contables que puedan conducir a que disminuya el déficit mediante procedimientos discutibles).

Una primera evaluación del funcionamiento de los primeros años del CARF muestra que ha tenido un destacado funcionamiento. Ha emitido pronunciamientos técnicos valiosos y ha ganado el reconocimiento de la comunidad académica, de los analistas del mercado y de las entidades multilaterales. Su dirección técnica ha estado a cargo de dos competentes y dedicados economistas: Andrés Velasco y Juan Sebastián Betancur y ha sido dirigido por dos responsables profesionales: Juan Pablo Córdoba y Astrid Martínez.

Pero también, al lado de estos logros, la práctica ha demostrado que el CARF carece de todas las herramientas legales para poder gozar de independencia plena frente al gobierno y poder cumplir adecuadamente sus funciones. En esta materia, se puede señalar lo siguiente:

1. Una seria limitación a la autonomía del CARF consiste en que depende financiera y logísticamente del Ministerio de Hacienda. De esta forma, existe el riesgo de que un gobierno hostil, incómodo con los pronunciamientos del CARF, simplemente lo asfixie y lo incapacite por falta de recursos. Una nueva reforma deberá asegurar que este organismo cuente con fondos suficientes, ojalá con pre-

73 Ver, por ejemplo, Davoodi, Hamid R. et al. (2022).

supuestos plurianuales, y mayor autonomía para cumplir a cabalidad con sus responsabilidades.

2. Una falla profunda de las normas que regulan la nueva regla fiscal consiste en que el gobierno –el vigilado—es la entidad que determina si se cumplió o no la regla fiscal. Debe ser el CARF el organismo que, de acuerdo con sus cálculos y criterios, tome esta esta decisión[74].

3. De acuerdo con las normas actuales, adicionalmente, el Confis, o sea el mismo gobierno, determina, previo concepto del CARF, la metodología de cálculo de todos los parámetros clave de la regla fiscal. Esto, obviamente, podría crear la posibilidad de que el gobierno manipule dichos parámetros para producir resultados que le permitan proclamar que cumplió la regla fiscal. Una nueva reforma debería asegurar que estos parámetros, previo concepto del Confis, sean fijados por el CARF o que, en su defecto, si los fija el Confis, el concepto del CARF sea vinculante.

4. Las normas actuales señalan que el Confis, previo concepto no vinculante del CARF, establece el monto de las llamadas transacciones de una sola vez, TUV, que se excluyen del cálculo de la regla fiscal. En medio de la incredulidad de los analistas, esta prerrogativa se utilizó por parte del gobierno, a pesar de las objeciones del CARF, para manifestar que si se cumplió la regla fiscal en 2024[75]. Para evitar abusos y la falta de credibilidad en la institución de la regla, la definición de las TUV debería ser una función del CARF[76]. En esta materia, los conceptos del CARF deben ser vinculantes.

5. También debe ser vinculante para el gobierno el concepto que emita el CARF sobre la existencia de las circunstancias extraordinarias que pueden justificar que se invoque la cláusula de escape de la regla fiscal. Una reforma de esta materia debería asegurarse de evitar que el sea el mismo gobierno el que determine, por si solo, como lo hizo en junio de 2025, si tiene la libertad para incumplir las normas sobre la sostenibiliad fiscal.

En conclusión, la experiencia del funcionamiento del CARF, en medio de las discusiones y dudas sobre las cifras producidas por el gobierno, amerita una nueva reforma que fortalezca este comité, que le garantice plena autonomía administrativa y financiera y elimine las posibilidades de manipulación de las cifras con las cuales se determina el cumplimiento de la regla fiscal.

IV. El Congreso y la tecnocracia fiscal

A lo largo de las últimas décadas se ha venido presentando un desbalance entre la creciente sofisticación de las instituciones de programación presupuestal y de sostenibilidad fiscal del Ejecutivo y el relativo estancamiento de las capacidades técnicas del Congreso para cumplir con sus responsabilidades constitucionales y legales, en particular para analizar y aprobar los presupuestos y, en general, para vigilar la sostenibilidad fiscal del país. El examen detallado y la discusión informada de los documentos técnicos, proyecciones y demás aspectos que rodean el marco fiscal de mediano plazo, los proyectos presupuestales y los informes relacionados con la regla fiscal, exceden las capacidades técnicas de las comisiones del Congreso y de su personal de apoyo.

De acuerdo con la Constitución y la ley, el Congreso de Colombia tiene importantes funciones en materia presupuestal y de sostenibilidad fiscal. Debe recibir y analizar el marco fiscal de mediano plazo, estudiar y aprobar el presupuesto general de la nación y sus modificaciones, vigilar el cumplimiento de la regla fiscal

74 El artículo 12 de la ley 1473 de 2011 establece que cada año el gobierno informará al Congreso sobre el cumplimiento de la regla fiscal.

75 Ministerio de Hacienda (2025).

76 Artículo 5º, parágrafo 4, ley 1473 de 2011. En 2025 el Confis, previo concepto negativo del CARF, determinó que en 2024 se había producido transacciones de una sola vez que, una vez deducidas de los cálculos, le permitían a Confis afirmar que se cumplió la regla fiscal en dicho año.

y, en general, autorizar los cupos de crédito externo y hacer un seguimiento a la deuda pública del país. Estas responsabilidades del Congreso se incrementaron en 2011, con la reforma del artículo 334 de la Carta que estableció que la sostenibilidad fiscal debe orientar la labor de todas las ramas del poder público, entre ellas, la del poder legislativo.

En la actualidad, para cumplir con sus funciones, el Congreso colombiano solo cuenta con sus tradicionales comisiones especializadas en asuntos presupuestales y económicos, integradas por numerosos senadores y representantes, quienes, infortunadamente, no disponen de organismos técnicos capaces de asesorarlos en el cumplimiento de sus funciones. Por otra parte, salvo algunas destacadas excepciones, los miembros del Congreso de Colombia, al igual que los de otros países, son políticos profesionales de las regiones del país que, por lo general, no tienen la formación técnica necesaria para analizar y discutir los complejos documentos técnicos en materia presupuestal y los relacionados con la sostenibilidad fiscal[77].

Ante esta situación de relativa debilidad técnica del Congreso de Colombia, se han planteado dos alternativas para elevar su capacidad de analizar y aprobar los documentos, informes y proyectos a su consideración y, de esta manera, para que cumpla adecuadamente con sus funciones constitucionales y legales: (i) crear una oficina técnica propia, conformada por expertos en materia fiscal, que asesore al Congreso en sus tareas fiscales; (ii) adoptar la asesoría del CARF (Comité Autónomo de la Regla Fiscal), un organismo existente que, con algunas reformas a sus funciones actuales y más recursos, podría sustentar y apoyar los análisis que haga el Congreso en cumplimiento de sus responsabilidades.

A. Una oficina de asistencia presupuestal

La debilidad técnica del Congreso en materias fiscales no es exclusiva de Colombia. Se presenta en la mayoría de los países democráticos. La solución que se ha encontrado en otras latitudes es la creación de instituciones técnicas especializadas para asesorar a los congresos en materias presupuestales. En Estados Unidos, por ejemplo, existe el prestigioso Congressional Budget Office, una entidad no partidista que apoya al Congreso en el estudio del presupuesto y el impacto fiscal de las distintas leyes a su consideración[78]. En América Latina se destaca la calidad de organismos semejantes en Brasil y México. También existen ese tipo de entidades, con diferente grado de madurez, en Chile, Perú y Ecuador.[79]

El proyecto de crear un ente de asesoría técnica para el Congreso de Colombia, que contó con el apoyo técnico del BID, fue aprobado por la Ley 1985 de 2019, que estipula la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) del Congreso de Colombia. Entre las funciones asignadas a esta entidad se encuentran: apoyar al Congreso en el estudio del presupuesto; realizar proyecciones y estudios macroeconómicos y fiscales; presentar concepto previo no vinculante sobre leyes y propuestas con impacto presupuestal. Esta oficina, además, participaría en las sesiones del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, antecesor del CARF[80].

Cinco años después de creada, sin embargo, la OATP no ha comenzado a operar. La razón: defectos en la redacción de la ley en materia de financiación y

77 Los miembros de sus equipos de trabajo, por lo general, tampoco tienen capacitación sofisticada y profunda en materia fiscal para discutir los documentos presupuestales.

78 El Congressional Budget Office fue creado en 1974 y produce una variedad de documentos, entre ellos, el análisis del presupuesto, la estimación del costo fiscal de las leyes y diversos estudios fiscales y económicos.

79 Ver Gazmuri Mujica, Jaime (2012).

80 De acuerdo con varios observadores, entre las dificultades que ha enfrentado esta iniciativa se encuentra cierta resistencia del Ministerio de Hacienda a permitir el funcionamiento de esta institución; el temor de los congresistas a ser investigados si sus decisiones difieren de lo que recomiende la OATP y la dificultad de los legisladores a aceptar la necesaria independencia del director de esa oficina para escoger a sus colaboradores.

definición de las funciones de su personal. Cuando el presidente del Senado, Roy Barreras, intentó en 2022 hacer operativa la OATP, se concluyó que para lograrlo se requería una reforma de la Ley 1985 de 2019[81].

B. El Congreso de Colombia y el CARF

Con algunas reformas a sus funciones, el CARF, un organismo que ya está operando y que cuenta con la independencia y capacidad técnica necesarias, podría desempeñar las tareas de asesoría y orientación de los legisladores en materia presupuestal y sostenibilidad fiscal previstas para la OATP[82].

El CARF ya tiene una relación estrecha con el Congreso de Colombia. De acuerdo con las normas, cuando este examina y aprueba el presupuesto general de la nación, debe asegurarse de que sus lineamientos se adecúen al marco fiscal de mediano plazo, que se cumpla la regla fiscal y que, de esta forma, se mantenga la sostenibilidad fiscal. Adicionalmente, el CARF hace pronunciamientos sobre estos documentos y otros temas fiscales, importantes para el análisis y aprobación del Congreso.

Por otra parte, las normas ordenan que el CARF presente informes dos veces al año al Congreso de la república sobre el "el ejercicio de sus funciones y atribuciones". Y, además, la ley ordena que el CARF "atenderá las consultas de dicha instancia legislativa".

En forma complementaria, el Congreso de Colombia está involucrado en la dirección y orientación del CARF. Dos de los siete miembros de este comité son presidentes de las comisiones económicas (los otros cinco son expertos nombrados por el ministro de hacienda)[83].

Para que el CARF pueda desempeñar las tareas que la Ley 1985 de 2019 previó para la OATP, es necesario ampliar sus funciones en tres áreas específicas: el análisis detallado del presupuesto, la realización de proyecciones presupuestales y económicas a mediano y largo plazo, y el estudio del costo fiscal de los distintos proyectos que analiza el Congreso (el desempeño de esta función por parte del Ministerio de Hacienda ha sido cuestionada recientemente. Se señala que este ministerio no tiene la imparcialidad necesaria para analizar el impacto fiscal de los proyectos que presenta el propio gobierno; sus pronunciamientos, por lo tanto, no tienen credibilidad y, con frecuencia, se consideran sesgados y acomodados a los intereses del Ejecutivo).

El CARF también podría asesorar al Congreso en dos de sus funciones actuales relacionadas con la deuda pública: la aprobación de cupos de deuda y de garantías del Gobierno en moneda extranjera; y la emisión de pronunciamientos técnicos previos a los conceptos que debe rendir la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público sobre las operaciones de endeudamiento externo.

En la actualidad, la presentación, estudio y discusión de estos cupos no están precedidos de un estudio técnico independiente que contemple la consideración por parte del Congreso de sus implicaciones para el déficit y el crédito público y tampoco de sus consecuencias para la sostenibilidad fiscal y el equilibrio macroeconómico[84]. El trámite de estas leyes es relativamente rutinario, ilustrado por los documentos preparados por el Ministerio de Hacienda, y desconec-

81 Se agradece la discusión, información y aportes de Carolina Soto sobre la OATP y sobre las reformas al CARF para asesorar al Congreso.

82 Por medio de una reforma adicional, el CARF podría asesorar a las altas cortes en el estudio del impacto fiscal de las decisiones que están en su consideración. En algunas oportunidades, algunos miembros de dichas cortes han explorado tentativamente la idea de contar, a su servicio, con una unidad técnica que estudie las consecuencias económicas de sus fallos.

83 Sin embargo, los presidentes de las comisiones económicas del Congreso no siempre han participado activamente en las sesiones del CARF.

84 La exposición de motivos de los proyectos de ley para aprobar los cupos de endeudamiento por lo general incluye cifras sobre el plan financiero y consideraciones sobre la estrategia de endeudamiento del Gobierno.

tado de la normatividad reciente sobre sostenibilidad fiscal[85]. El CARF podría emitir conceptos sobre la conformidad de esos cupos de crédito y garantías con el MFMP, las proyecciones de la deuda púbica, la regla fiscal y, en general, la sostenibilidad fiscal.

En cuanto a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público[86], hay serias dudas sobre sus aportes al buen manejo fiscal del país. Se escuchan quejas sobre los parlamentarios involucrados; se dice que presionan y que negocian con el Gobierno favores presupuestales o burocráticos a cambio de los conceptos necesarios para que avancen los trámites del endeudamiento[87]. Esta Comisión es innecesaria e, idealmente, debería desaparecer.

V. Comentarios finales

En este documento se describió un largo y sostenido proceso de progreso y sofisticación del manejo presupuestal en Colombia, que se impulsó en dos ciclos de reformas originadas en las últimas crisis macroeconómicas del país, las de 1982-1983 y 1998-1999. En ambas oportunidades, en medio de la emergencia y con el apoyo del FMI, se llevaron a cabo reformas institucionales que persistieron y se profundizaron durante varios años.

Estas reformas, junto con las medidas de ajuste macroeconómico, fueron efectivas, puesto que fueron capaces de conjurar las crisis que las originaron, reestablecer la sostenibilidad fiscal y recuperar la capacidad de crédito del país[88].

Estas reformas propiciaron la vinculación al Ministerio de Hacienda de técnicos y expertos que, a su vez, expandieron el tamaño y el alcance de los equipos tecnocráticos, mejoraron su calidad e impulsaron nuevas transformaciones institucionales.

Un hecho fundamental para el progresivo desarrollo de estas reformas a lo largo de varios gobiernos fue la continuidad de numerosos miembros de la tecnocracia a cargo de la política macroeconómica. Durante el primer ciclo, este hecho se aseguró por la permanencia de asesores como Luis Jorge Garay y Óscar Marulanda, la de altos funcionarios como Luis Fernando Alarcón, Hugo Palacios, Francisco Ortega y María Mercedes Cuéllar y de decenas de técnicos del DNP y del Banco de la República en los gobiernos de Betancur y de Barco. Lo mismo sucedió en los gobiernos Barco y Gaviria, con la participación de Rudolf Hommes y Armando Montenegro.

En el segundo ciclo, la continuidad fue aún mayor. En este participaron funcionarios que hicieron parte de varios gobiernos, entre ellos los ministros Alberto Carrasquilla, Juan Carlos Echeverry y Mauricio Cárdenas; los viceministros Juan Pablo Zárate, Juan Ricardo Ortega, María Inés Agudelo, Natalia Salazar, Andrés Escobar y Andrés Velasco, entre otros, muchos de ellos con cargos en distintas instituciones de la tecnocracia económica. La culminación de las iniciativas fue la creación legal de la regla fiscal y el CARF. Estas reformas establecen el imperativo de la sostenibilidad fiscal, con la exigencia, de carácter legal, de que se observen topes numéricos al déficit y a la deuda pública, y que una entidad independiente vigile y conceptúe sobre su cumplimiento.

85 Además, la aprobación de esos cupos tiene un alcance parcial, pues el grueso del endeudamiento público, el que se realiza por medio de la colocación de TES en los mercados domésticos, se excluye explícitamente de los cupos que aprueba el Congreso. El decreto 1571, reglamentario de los asuntos de crédito público, señala en su artículo 2.2.1.3.1.1 que la emisión de TES B no afecta los cupos de endeudamiento que aprueba el Congreso.

86 Esta Comisión, integrada por seis miembros provenientes de las comisiones terceras del Senado y la Cámara de Representantes, debe dar concepto previo sobre las operaciones de crédito externo o garantías de crédito externo que tengan un plazo superior a un año (Ley 80 de 1993, ley de contratación pública). Y la Ley 5 de 1992 del reglamento del Congreso regula el nombramiento, plazo y composición de la Comisión Interparlamentaria. Esta obligación se incluye también en el decreto 1571 de 2022.

87 Cuando se escribía este documento, el país presenciaba un gran escándalo de corrupción por la asignación de cuantiosas partidas presupuestales a favor de los congresistas que habían dado su aprobación a los créditos externos puestos a consideración de esta comisión.

88 Los resultados de los procesos de ajuste se discuten en detalle en Junguito Bonnet (2016), especialmente en las páginas 347-488.

Esta historia de progreso en el desarrollo de la tecnocracia y de las instituciones fiscales a lo largo de varias décadas, infortunadamente, no tiene un final feliz. La tecnocracia del Ministerio de Hacienda se ha debilitado y la continuidad de las reformas sobre sostenibilidad fiscal está seriamente amenazada. En 2024 fue evidente que no se cumplió la regla fiscal, a pesar de las vanas explicaciones del Confis sobre algunas transacciones de unas sola vez, TUV. Y, en 2025, cuando se observa un déficit fiscal creciente y un gasto desbordado, el Ministerio de Hacienda decidió invocar, sin ninguna justificación válida, la cláusula de escape de la regla fiscal. De esta forma, el manejo de las finanzas públicas y el monto de la deuda del Estado, sin ninguna ancla, han entrado a un proceso crítico de deterioro.

Al igual que lo sucedido en 1982 y 1998, el gobierno que llegue al poder en 2026 tendrá que, necesariamente, realizar un profundo ajuste fiscal. Así mismo, como ocurrió al comienzo de este siglo, esa será una oportunidad para reconstruir los equipos de la tecnocracia y reformar y repotenciar las instituciones de sostenibilidad fiscal que se debilitaron y desactivaron en el gobierno del presidente Petro.

La experiencia del CARF en su corta existencia ha sido positiva. El fuerte deterioro fiscal que sufre el país ha ocurrido a pesar de sus oportunas advertencias y serios pronunciamientos, ignorados por el gobierno. Con el objeto de fortalecer sus capacidades, las reformas del futuro deben establecer que sus conceptos sobre materias críticas --como el cumplimiento de la regla fiscal por parte del gobierno o la existencia o no de circunstancias extraordinarias que ameritan que se invoque la cláusula de escape de la regla fiscal--deben ser vinculantes. El gobierno no puede ser juez y parte en estos asuntos. Adicionalmente, es indispensable apuntalar la autonomía financiera y administrativa de este organismo

VI. Referencias

Alarcón, Luis Fernando (1994) "La política económica de Barco: una visión personal", en Deas, Malcolm y Carlos Ossa (1994), pp. 433-456.

Arbeláez, María Angélica, Miguel Benítez, Roberto Steiner y Óscar Valencia (2021) A Fiscal Rule to Achieve Debt Sustainability in Colombia. Washington, DC, IDB, Research Department, febrero.

Botero, Rodrigo et al. (2007) Comisión Independiente de Gasto Público. Bogotá, Fedesarrollo.

Caballero Argáez, Carlos, editor, (1997) La pasión de gobernar, La administración Betancur, 10 años después. Bogotá, Anif.

Cadena, Héctor (2024) Reforma al estatuto o Ley Orgánica de Presupuesto en el Gobierno de César Gaviria. Bogotá, documento inédito.

Cárdenas, Mauricio y Camila Aguilar, compiladores (2006) Reformas fiscales para el nuevo siglo: la visión de sus protagonistas durante las administraciones Pastrana y Uribe. Bogotá, Fedesarrollo.

Carrasquilla, Alberto y Juan Pablo Zárate (2024) "Economía y política económica 2002-2010", en Uribe, Miradas a su gobierno con dos décadas de distancia. Bogotá, Ariel y Universidad de los Andes, pp. 321-382.

Clavijo, Sergio (2001) "Fallas y fallos de las altas Cortes, 1991-2000", en Revista del Banco de la República, Vol. 74, No. 882; pp. 25-56.

Comité Técnico Interinstitucional (2010) Regla Fiscal para Colombia. Bogotá, Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación.

Davoodi, Hamid R. et al. (2022) Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Covid-19 Pandemic. Washington DC, IMF Working Papers.

Dirección General de Política Macroeconómica (2022) Cimientos para fortalecer la institucionalidad de la política fiscal en Colombia. Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, julio.

Deas, Malcolm y Carlos Ossa (1994) El gobierno Barco, Política económica y desarrollo social, 1986-1990. Bogotá, Fondo Nacional Cafetero.

DNP y Ministerio de Hacienda (2003) "Reforma al estatuto orgánico de presupuesto", Documento Conpes 3252. Bogotá, 20 de octubre.

Echavarría, Juan José, Andrés González, Enrique López y Norberto Rodríguez (2012) "Choques internacionales y financieros y su efecto en la economía colombiana", Banco de la República, Borradores de economía, No. 728.

Echeverry, Juan Carlos (1999) "La recesión de fin de siglo en Colombia: Flujos, balances y política anticíclica". Planeación y desarrollo. Vol. XXX, No. 2, abril-junio, pp. 93-117.

Fedesarrollo-CIPE Economía y política, Análisis de la Coyuntura Legislativa, no. 4, abril.

Garay Salamanca, Luis Jorge (1991) Colombia y la crisis de la deuda. Bogotá, Cinep y Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional.

Gazmuri Mujica, Jaime (2012) Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

Junguito, Roberto y Juan Ricardo Ortega "Ley de responsabilidad y transparencia fiscal" en Cárdenas y Aguilar (2006), pp. 127-151.

Junguito Bonnet, Roberto (2016) Historia económica de Colombia en el siglo XX. Bogotá, Colección historia SIGLO XX, Universidad Sergio Arboleda.

Kalmanovitz, Salomón (2001) Las instituciones y el desarrollo económico. Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Linares Cantillo, Alejandro (2023) Esquemas de Hacienda Pública. Bogotá, Tirant lo Blanch.

Lozano, Ignacio, Hernán Rincón, Miguel Sarmiento y Jorge Ramos (2008) "Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia" Borradores de Economía, 505. Bogotá, Banco de la República.

Marín-Llanes, Lucas, Jaime Bonet Morón y Gerson J. Pérez-Valbuena (2018) "¿Cuál es la dimensión y en qué se gastó la reciente bonanza en Colombia?". Banco de la República, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, Número 272, octubre.

Marulanda, Óscar (1999) Economía política del manejo macroeconómico en Colombia. Bogotá, Bogotá, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Ministerio de Hacienda (2025) Transacciones de Única Vez aplicables para la vigencia fiscal 2024.

Montenegro, Armando (2024). De la Junta Monetaria a la Junta Directiva del Banco de la República: una historia de dos consensos tecnocráticos". Bogotá, Fedesarrollo, Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. Volumen LIV, diciembre de 2024, pp. 11-36.

Montenegro, Armando (2024b) "Historia del DNP". Bogotá, borrador no publicado.

Ospina Sardi, Jorge (1997) "La política económica colombiana en los años ochenta", en Caballero Argáez, editor, (1997), pp. 69-114.

Palacios Mejía, Hugo (1973) ANTEDECENTES del Estatuto Normativo del Presupuesto General de la Nación. Bogotá, Banco de la República.

Pérez-Valbuena et al. (2024) "Las reglas fiscales subnacionales en Colombia: antecedentes y lecciones aprendidas" Revista Ensayos Sobre Política Económica, no. 107, febrero, pp. 1-59.

Restrepo, Juan Camilo (2006) "El rescate de las finanzas territoriales: la descentralización fiscal durante la primera mitad de la administración Pastrana", en Cárdenas y Aguilar (2006), pp. 3-62.

Wyplosz, Charles (2013) "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experience", NBER Chapters in Fiscal Policy after the Financial Crisis, pp. 495-525.

VII. Anexos

Anexo 1.

Las reformas fiscales al sector descentralizado: reglas fiscales territoriales

Además del déficit fiscal del Gobierno central y de la balanza de pagos, a finales de la década de los años noventa se presentó un grave y creciente desequilibrio en las finanzas territoriales, en buena parte como resultado de las reformas de la Constitución de 1991, que estimularon un creciente endeudamiento de municipios y departamentos. Según el exministro Juan Camilo Restrepo, el gasto de las entidades territoriales subió de 3.43 % del PIB en 1990 a 9.20 % en 1997. Su déficit ascendió de 0.18 % a 1.13 % del PIB en esos mismos años, además con una tendencia explosiva. El aumento de las transferencias de la nación, la facilidad de conseguir créditos bancarios y la falta de controles a las administraciones locales facilitaron el desorden fiscal territorial[89].

1. Por lo tanto, una de las principales tareas de las autoridades económicas de la época fue tomar una serie de medidas de amplio espectro con el objeto de recuperar el orden de las finanzas territoriales e imponer medidas que garantizaran que el desborde fiscal territorial no se volviera a presentar. Como se verá, las acciones en este sentido fueron altamente efectivas.

2. Las autoridades emprendieron reformas dirigidas a reducir los desequilibrios fiscales de los municipios y departamentos y a moderar el crecimiento de las transferencias de la nación a esos entes territoriales[90]:

3. Hay un antecedente de medidas preventivas, previo a la crisis generalizada de 1998-1999. En 1997, antes de que estallara la crisis macroeconómica, cuando ya era evidente que el endeudamiento territorial había llegado a niveles insostenibles, el Congreso expidió la Ley 359 de ese año, que estableció la llamada Ley de Semáforos para tratar de racionalizar el excesivo y desordenado endeudamiento de municipios y departamentos. Se trató de crear un procedimiento sencillo para determinar que el crédito que recibían las entidades territoriales tuviera en cuenta su capacidad de pago, tal como lo estipulaba la Constitución de 1991. Aunque fue un primer paso para contener la crisis, la medida fue insuficiente: el problema siguió profundizándose en los años siguientes.

4. La Ley 617 de 2000, expedida por el Congreso con el liderazgo del ministro Juan Camilo Restrepo, fijó nuevos criterios, más estrictos y generalizados, para poner en cintura las finanzas territoriales. Entre otras cosas, se impusieron límites a los gastos de funcionamiento; se limitaron las erogaciones para sostener asambleas, concejos y contralorías, y se restringió la creación de nuevos gastos de libre disponibilidad.

5. La Ley 550 de 1999, en forma semejante a lo establecido para los particulares insolventes, creó procedimientos para que los entes territoriales pudieran acordar con sus acreedores una reestructuración completa de sus obligaciones. Esta ley complementó lo establecido en la Ley 616, que permitió que la nación otorgara su

89 Ver Juan Camilo Restrepo (2006).
90 Ver la descripción de estas reformas, de acuerdo con sus protagonistas, en Cárdenas y Aguilar (2006).

garantía a la reestructuración de créditos a entidades territoriales, siempre que se ajustaran a planes efectivos de ajuste y saneamiento de sus gastos e ingresos.

Más adelante, el Gobierno Pastrana, con el liderazgo del ministro Juan Manuel Santos y el director del DNP, Juan Carlos Echeverri, logró también que el Congreso aprobara una reforma constitucional para modificar las fórmulas y mecanismos de las transferencias de la nación a los entes territoriales por medio del acto legislativo 1 de 2001, que desarrolló la Ley 715 de ese año. Estas normas dieron un paso importante para el control del gasto del Gobierno nacional: desvincularon transitoriamente las transferencias a municipios y departamentos de los ingresos corrientes de la nación y, en cambio, establecieron que debían crecer con la inflación más algunos puntos porcentuales[91]. Sin embargo, esta medida fue transitoria: rigió entre 2002 y 2008. En la actualidad, las participaciones crecen de acuerdo con, otra vez, la variación promedio de los ingresos corrientes de la nación en los últimos cuatro años. Esto se reglamentó en el el artículo 3o del acto legislativo 001 de 2001[92]. En contra de estos avances en el ordenamiento fiscal, en 2024, por medio del Acto Legislativo número 3, el Congreso dispuso que las participaciones territoriales deberían crecer en los próximos 12 años hasta el 39,5% de los ingresos correnties de la Nación. Aunque dicha norma estipula que, para evitar un descalabro fiscal, una ley debe trasladar competencias y obligaciones de la Nación a los entes territoriales, existen fundados temores de que estas normas se constituyan en una nueva fuente de un grave desajuste de las finanzas públicas del país. Sería irresponsable, en medio de la grave crisis fiscal que sufre el país en 2025, crear contingencias que agraven el explosivo crecimiento de la deuda y que dificulte aún más el necesarios ajuste fiscal despúes de agosto de 2026.

La Ley 819 de 2003 reforzó y amplió las normas de sostenibilidad fiscal territorial. De acuerdo con esta norma, entre otras cosas, los entes territoriales deben elaborar un plan financiero, un marco fiscal de mediano plazo, estimar las metas del déficit primario, analizar los resultados de los años anteriores, estimar el costo de las exenciones y calcular la capacidad de pago de las deudas contraídas.

Con estas normas, además, se crearon mecanismos, fórmulas y protocolos numéricos que le dieron capacidad al Ministerio de Hacienda, en especial a su Dirección de Apoyo Fiscal (DAF), y, en menor medida, al DNP, para dirigir, moderar y vigilar el gasto y el endeudamiento del comportamiento fiscal de los entes territoriales[93]. Estos desarrollos exigieron que se elevara la capacidad del personal del Ministerio de Hacienda para vigilar las estadísticas fiscales, el endeudamiento y las proyecciones de los entes territoriales. El balance de los resultados de este conjunto de medidas fue altamente satisfactorio: al cabo de pocos años, salvo unas cuantas excepciones, las finanzas del sector descentralizado dejaron de ser un problema fiscal del país, tal como lo registra Juan Camilo Restrepo (2006).

91 Ver el artículo 3 del acto legislativo 001 de 2001.

92 En la actualidad, cuando se escribe este documento, en noviembre de 2024, avanza en el Congreso un proyecto de reforma constitucional que fija los porcentajes de transferencias en el 39,5% de los ingresos corrientes de la Nación. Esta iniciativa, incompatible con la sostenibilidad fiscal, volvería a poner las finanzas de la Nación en estado crítico y podría desencadenar otro ciclo de profunda crisis fiscal.

93 Se destaca la importantísima labor de Ana Lucía Villa, directora de la DAF durante muchos años, quien, con su trabajo, hizo que las reglas fiscales territoriales fueran una realidad, y, además, asesoró a los entes territoriales en la ampliación de sus capacidades de control y planeación fiscal.

Estas normas, que imponen límites al endeudamiento y a los gastos de los entes territoriales, constituyen "reglas fiscales", pues tienen el efecto de impedir el crecimiento del déficit y el endeudamiento excesivo de los municipios y departamentos. La aplicación de estas reglas fiscales se facilitó, porque existía una distancia institucional entre los vigilados –los municipios y departamentos– y el vigilante –la Nación–, que determina el cumplimiento de las normas e impone condicionalidades.