

**Análisis de la Gestión Fiscal en el Departamento de Santander (2016-2020):
Respuesta a Nivel Nacional y Local.**

**Presentado por:
Ingrid Yuliana Correa Ramírez**

**Escuela Superior de Administración Pública ESAP
Programa Administración Pública Territorial APT
Facultad de Pregrado
Bucaramanga
2021**

**Análisis de la Gestión Fiscal en el Departamento de Santander (2016-2020):
Respuesta a Nivel Nacional y Local.**

Ingrid Yuliana Correa Ramírez

**Director de Monografía
Mauricio Jaimes Roa**

**Escuela Superior de Administración Pública ESAP
Programa Administración Pública Territorial APT
Facultad de Pregrado
Bucaramanga
2021**

Dedicatoria

Dedico este trabajo de grado a Dios y a mi esposo Elkin Rodríguez.


Agradecimientos

Mi Agradecimiento es con el Todopoderoso que permitió que cada día me levantara, gracias por darme inspiración, por darme aliento, por ayudarme en cada etapa de este proceso, por poner las personas indicadas en el momento justo, por ayudarme a creer en segundas y terceras oportunidades.

Gracias en especial a mi esposo Elkin Yesid porque nunca bajó los brazos en este proceso, me ayudó con todo lo que estuvo en sus manos, por amarme, impulsarme y caminar a mi lado hasta lograr el objetivo. A mi hermana Gabriela por su cariño y amor en todo momento, por su apoyo en cada circunstancia.

También agradezco a todos los docentes que hicieron parte de esta formación académica, los cuales demuestran que dentro del proceso de aprendizaje lo más importante es la calidad humana y la vocación de servicio.

A mis pastores quienes siempre nos enseñan la importancia de prepararnos, gracias por escucharme y acompañarme siempre. Agradezco también a mi amigo Jairo Enrique, porque fue de los primeros en apoyarme en este nuevo camino.

	CARTA APROBACIÓN DEL INFORME FINAL DE TRABAJO DE GRADO		
	Versión:02	Fecha: 10/03/2014	Página 1 de 1

Bucaramanga, Diciembre 15 de 2021

Señores:

FACULTAD DE PREGRADO Y/O COORDINACIÓN ACADÉMICA

ESAP

REF: APROBACIÓN DEL INFORME FINAL DEL TRABAJO DE GRADO

Un saludo cordial y éxitos en sus labores.

Revisado el INFORME FINAL DE TRABAJO DE GRADO denominado “Análisis de la Gestión Fiscal en el Departamento de Santander (2016-2020): Respuesta a Nivel Nacional y Local. “del estudiante **Ingrid Yuliana Correa Ramírez**, se conceptúa que el documento presentado, reúne todas las condiciones de calidad en materia académica y administrativa, por lo tanto se aprueba, para que el estudiantes pueda optar al título de Administrador(A) Público (A), con una nota final de: **4.0**

Cordialmente,

MAURICIO JAIMES ROA

Asesor Académica



FIRMA DEL ASESOR ACADÉMICO

Contenido

1.	Objetivos	12
1.1.	Objetivo general.....	12
1.2.	Objetivos específicos	12
2.	Estado del Arte	13
2.1.	Relación de las Investigaciones que Componen el Estado del Arte.....	13
2.2.	Aplicabilidad y Desarrollo.....	15
3.	Marco Teórico Conceptual.....	17
3.1.	Teoría de Hacienda Pública.....	19
3.2.	Ordenamiento Territorial	21
3.3.	Impacto de la Pandemia por COVID-19 en las Finanzas Públicas Territoriales 22	
4.	Marco Legal	24
	Ley	25
5.	Breve Panorama del Departamento de Santander	25
6.	Metodología	29
7.	Identificación de Indicadores	31
7.1.	Indicadores Netos	31
7.2.	Indicadores Compuestos.....	32
8.	Análisis Comparativo de Indicadores de Desempeño Fiscal de Santander ..	33
8.1.	Análisis de los Ingresos Corrientes de Libre destinación.....	33
8.2.	Análisis de los Gastos de Funcionamiento	36
8.3.	Indicadores de Desempeño Fiscal de 2014 a 2020.....	37
8.3.1.	Dependencia de las Transferencias.	37
8.3.2.	Formación Bruta de Capital.	39
8.3.3.	Endeudamiento a Largo Plazo.	40
8.3.4.	Ahorro Corriente	41
8.3.5.	Resultado Fiscal	42
8.3.6.	Capacidad de Programación y Ejecución de Ingresos; Capacidad de	

Ejecución del Gasto de Inversión.....	44
8.3.7. Nivel de Holgura.....	44
8.4. Comportamiento del IDF Durante los Últimos Cinco Años en Comparación con el Nivel Nacional.....	45
9. Conclusiones.....	51
10. Bibliografía.....	53

Tabla de Gráficos.

Gráfico 1. Composición Sectorial PIB 2020.....	27
Gráfico 2 ICLD 2014-2020.....	35
Gráfico 3. Porcentaje de utilización de ICLD para gastos de funcionamiento	36
Gráfico 4. Dependencia de las Tranferencias	38
Gráfico 5. Relevancia en la FBK Fijo.....	39
Gráfico 6. Endeudamiento a Largo Plazo	41
Gráfico 7. Ahorro Corriente.....	42
Gráfico 8. Resultado Fiscal.....	43
Gráfico 9 Programación y Ejecución de Gastos	44
Gráfico 10. Holgura	45
Gráfico 11. IDF 2016.....	47
Gráfico 12. IDF 2017	47
Gráfico 13. IDF 2018.....	48
Gráfico 14. IDF 2019	49
Gráfico 15. IDF 2020.....	50

Resumen

La gestión fiscal es uno de los principales temas de estudio de la administración pública, consolidándose como un pilar fundamental para los territorios, en términos de crecimiento y desarrollo económico. Ahora bien, la evolución en la medición de la obtención y manejo de los recursos financieros ha tenido un recorrido tan extenso como el mismo saber público, donde se ha evolucionado desde un balance global contable, a la búsqueda del cumplimiento de indicadores cada vez más complejos, que no solamente contemplan cifras y estadísticas bajo ciertas directrices, sino que atienden a la necesidad de medir la generación de valor público dentro de la administración; teniendo en cuenta una serie de variables que contemplan distintos niveles comparativos, permitiendo establecer una calificación numérica en contexto con la caracterización de cada territorio (Teixeira & Ramos, 2019).

Palabras clave: Gestión Fiscal, gasto, inversión, finanzas públicas

Introducción

La presente monografía constituye el requisito final para optar por el título de Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), territorial Santander y se desarrolla en torno al análisis de la gestión fiscal del departamento durante el periodo 2016-2020, en respuesta a la necesidad de identificar el posicionamiento real del departamento a nivel regional y nacional, según los indicadores de desarrollo propuestos por el Departamento nacional de Planeación (DNP) junto a las variables implícitas que los componen; con el fin de establecer criterios objetivos de mejora, útiles para la planeación estratégica local bajo una visión clara y organizada según la prioridad definida, por la necesidad de intervención evidenciada en los resultados comparados.

Según lo anterior, la gestión fiscal es uno de los principales temas de estudio de la administración pública, consolidándose como un pilar fundamental para los territorios, en términos de crecimiento y desarrollo económico. Ahora bien, la evolución en la medición de la obtención y manejo de los recursos financieros ha tenido un recorrido tan extenso como el mismo saber público, donde se ha evolucionado desde un balance global contable, a la búsqueda del cumplimiento de indicadores cada vez más complejos, que no solamente contemplan cifras y estadísticas bajo ciertas directrices, sino que atienden a la necesidad de medir la generación de valor público dentro de la administración; teniendo en cuenta una serie de variables que contemplan distintos niveles comparativos, permitiendo establecer una calificación numérica en contexto con la caracterización de cada territorio (Teixeira & Ramos, 2019).

Para el caso colombiano, la gestión fiscal de las entidades territoriales es medida en términos de indicadores de desempeño fiscal, que en conjunto conforman el índice de desempeño fiscal, que funciona del mismo modo para municipios y para departamentos. La Constitución Política de la República de Colombia define la estructura de la Nación en su artículo primero como "República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales" CP (1991, Art.1), para lo cual los municipios conforman las unidades funcionales, que teóricamente deben gozar de autonomía administrativa, mientras se mantiene el centralismo político nacional; entre tanto la figura de departamento no se limita a la agrupación y delimitación geográfica, sino que funciona agente encargado de acercar el gobierno nacional a los territorios, fomentando la

organización regional y ejerciendo el poder ejecutivo en una escala intermedia.

Para este caso puntual, se pretende determinar el posicionamiento del departamento de Santander a nivel nacional y regional mediante la utilización de métodos de análisis estadístico y teórico comparativo que evidencien un panorama real del manejo de las finanzas públicas departamentales, útil para la toma de decisiones políticas que afecten la organización territorial, la economía, los aspectos sociales y en general la organización estratégica departamental. Partiendo de una revisión teórica de los principales temas que conforman a construcción académica al rededor del análisis del desempeño fiscal de las entidades territoriales, como indicador del desempeño de los gobernantes, la productividad de los diferentes escenarios geográficos y la revisión de la organización territorial de la nación (Vargas, 2021).

En ese mismo orden, se abordarán subtemas imperativos en el comportamiento de los indicadores de desempeño fiscal departamental, tales como; la de la actual organización territorial colombiana y la pertinencia de la figura departamental, la teoría del gasto público y el impacto del Covid-19 en las finanzas públicas. Lo anterior dentro del marco epistemológico, teórico y legal correspondiente al tema principal, que permita un abordaje estructurado que permita responder al cuestionamiento de cómo se ha desarrollado la gestión financiera en el departamento de Santander Colombia en el periodo 2016-2021, según los indicadores de desempeño fiscal.

1. Objetivos

1.1. Objetivo general

Analizar el manejo de la gestión fiscal en el departamento de Santander para el periodo 2016-2020, según el indicador de desempeño fiscal IDF, del Departamento Nacional de Planeación DNP.

1.2. Objetivos específicos

- Fundamentar la evolución del manejo de la gestión fiscal a nivel nacional e internacional, dentro del marco epistemológico, teórico y legal.
- Identificar y definir las variables que tienen mayor incidencia en la gestión fiscal y el análisis del gasto público en el departamento de Santander.
- Comparar los indicadores de desempeño fiscal del departamento de Santander respecto al nivel nacional y regional.

2. Estado del Arte

Dentro de las investigaciones realizadas en los últimos años, en temas relacionados con el desempeño fiscal y el manejo de las finanzas públicas territoriales, es posible encontrar un número importante de publicaciones en bases de datos especializadas, dentro de las cuales algunas destacan por su pertinencia, coherencia y aplicabilidad con el análisis del mismo tema para el departamento de Santander durante los últimos cinco años. Algunas de estas han sido desarrolladas en territorios externos al nacional, pero destacan por su innovación metodológica que las dota de aplicabilidad genérica para otros territorios.

Por otra parte, las investigaciones nacionales resaltan por presentar dinámicas similares o incluir propuestas con alto grado de participación ciudadana y el desarrollo estructural de contextos vocacionales, sociales, históricos y culturales que enriquecen la baraja de herramientas a utilizar en el análisis del mismo modo que los aspectos relevantes a analizar. Por lo anterior, se presenta, los artículos que mejor representan el estado de la cuestión alrededor del desempeño financiero departamental se relacionan en el siguiente cuadro:

2.1. Relación de las Investigaciones que Componen el Estado del Arte

Título	Autores y Año de Publicación	Palabras Clave	Objetivo
Investigaciones Internacionales			
Capacidad, productividad y desempeño fiscal en las entidades federativas de México, 2010-2014	Roberto Ramírez (2017)	Capacidad Fiscal Esfuerzo Fiscal Autonomía Financiera Federalismo Fiscal	Realizar una medición de los indicadores de capacidad, esfuerzo y productividad fiscal para entidades federativas de México.
Índices de transparencia y gestión en las entidades públicas como herramienta de control y desempeño	Juedir Teixeira &, Artur Ramos (2019)	Gobernanza Electrónica Indicadores de Transparencia Control de Gestión.	Describir y correlacionar indicadores de gestión y control en gobiernos municipales en Anlagoas Brasil

Three essays in regional economics. The case of colombia	Julián Vásquez (2020)	Mercado laboral Análisis de mercado Desarrollo regional Disparidad	Establecer un desarrollo teórico basado en análisis de postulados económicos que permitan identificar tendencias de economía regional, economía geográfica y análisis de mercado.
Investigaciones Nacionales			
Cohesión Territorial. Organización para reducir los desequilibrios territoriales	Israel Cabeza (2015)	Desarrollo Cohesión Desequilibrio Territorialidad	Analizar la evolución del concepto de cohesión territorial a partir de la revisión de su vínculo con la disciplina geográfica
Cumplimiento de la inversión en el sector agrícola en relación con el sistema general de participaciones SGP. Caso municipio de Fusagasugá Cundinamarca Colombia	Daniela Ortiz Olga Gutiérrez & Milton Garzón (2018)	Sector agrícola Desempeño fiscal Desarrollo Ingresos SGP	Identificar el comportamiento en la ejecución presupuestal en el municipio de Fusagasugá dentro del sector agropecuario según lo estipulado por el SGP.
El gobierno comunitario en la casa de los truenos. La Asociación Campesina del Catatumbo en Colombia	Jesús Chicaiza (2019)	Gobierno Comunidad Clase campesina Territorio ocupado Colombia	Identificar la necesidad de establecer comparaciones según la categorización de los territorios para establecer indicadores más equitativos
Entre sueños, montañas y vallenatos. Aprendizajes sobre la expansión regional de las FARC-EP en el	Ingrid Bolívar & Sergio Lizarazo (2021)	Expansión regional Mitología regional FARC-EP	Comprender el impacto fiscal de la vocación económica, la cultura y las relaciones sociales, tomando como ejemplo la expansión de la

Caribe			guerrilla en la región Caribe.
--------	--	--	--------------------------------

2.2. Aplicabilidad y Desarrollo.

En cuanto al primer artículo relacionado, muestra la comparación de los indicadores de desempeño regional del Estado de México con factores relevantes como la desigualdad, los niveles de avance tecnológico, los ingresos y gastos per cápita de los habitantes, el esfuerzo de los gobernantes y la densidad poblacional. Su metodología cuantitativa de análisis documental y la contextualización de los indicadores de desempeño fiscal con los factores de contexto de los territorios se centra en la realización de evaluaciones continuas sobre la capacidad, el esfuerzo y la productividad fiscal de las entidades territoriales (Ramírez, 2017).

En segundo orden, el estudio desarrollado para el caso particular de la provincia de Alagoas en Brasil, la investigación concluye en que es evidente que los indicadores de transparencia coinciden con otros como el desempeño fiscal y la gobernanza electrónica. El ejercicio además contiene un fuerte sustento teórico que posiciona su pertinencia a una escala aplicable para otras entidades territoriales, de tal modo que valida su replicación manera total o parcial. Dicha relación es evidente en tanto que el desarrollo de la administración de la provincia señalada evidencia un bajo rendimiento en los indicadores de desempeño fiscal en la misma medida que se observa una caída en términos de transparencia, específicamente en lo relacionado con fomentar la participación y capacitación de la ciudadanía (Teixeira & Ramos, 2019).

Para finalizar los aportes más destacables de la producción científica del nivel internacional, es pertinente revisar el desarrollo de una tesis doctoral de universidad de Coruña, que toma como objeto de estudio a Colombia. La pertinencia de este documento se centra en los dos primeros ensayos de tres desarrollados; el primero establece criterios teóricos sobre la disparidad regional, enfatizado en que la medición de los indicadores de desempeño no debe proceder de misma forma para los territorios más desfavorecidos en términos de transferencias, que para aquellos que cuentan con mayores beneficios; el segundo ensayo por su parte, hace énfasis en el efecto que causa la transferencia de regalías del gobierno central a los departamentos en el mercado laboral; lo anterior cimienta bases importantes y destaca la importancia para el análisis comparativo entre departamentos según su categorización (Vásquez, 2020).

Ahora bien, en cuanto a las investigaciones locales relacionadas, la primera de estas logra establecer que los modelos desarrollados para determinar los indicadores y modelos asociados a al manejo de la organización territorial no caben dentro de la aplicación de modelos europeos;

puesto que aunque tanto en términos legales como administrativos, la República de Colombia ha tenido a los países cumbre de la cultura occidental como referentes, se debe trascender a estudios que involucren la participación ciudadana y la vocación de los territorios, conclusión que es pertinente para la construcción de indicadores de todo tipo, no dejando de lado la aplicabilidad de las metodologías y los hallazgos que puedan aportar otros países, pero entendiendo que la singularidad de cada Estado soberano exige mínimamente singularidad en sus modelos administrativos y de planeación (Cabeza, 2015).

Por otra parte, el estudio que ocupa el segundo lugar es el elaborado por Ortiz Gutiérrez & Garzón (2018) que además de ser un estudio local en torno al análisis de un componente de los gastos de un municipio en particular, propone un escenario de cuestionamiento hacia las directrices del gobierno central, en cuanto a los recursos para destinación específica de las entidades territoriales y cómo las prioridades de la inversión pública son afectadas dependiendo de la vocación de los territorios, beneficiando en términos de la evaluación de efectividad a aquellos que cumplen estándares de explotación de recursos no renovables y afectando de forma negativa a los territorios de naturaleza productiva menos convencional.

En tercer lugar, se presenta un ejemplo de desarrollo sistemático de la participación ciudadana en un periodo extendido en el tiempo, en un territorio apartado y marcado por la presencia de grupos armados ilegales y que, en su resiliencia aporta bases sistémicas para una metodología de construcción de políticas “desde abajo”; desarrollada en la región del Catatumbo y que a pesar de caracterizarse por una fuerte periodicidad en manifestaciones y el uso de las vías de hecho para ser tenidos en cuenta por el gobierno central, han logrado que se le de validez a la soberanía del pueblo ejercida de forma directa y que su demanda social sea inscrita dentro de la agenda política nacional (Chicaiza, 2019).

Para culminar la revisión investigación de la orden nacional relacionada muestra una imagen clara de las dinámicas territoriales en Colombia, que a pesar de enfocarse en las acciones de la guerrilla FARC-EP, acoge rasgos culturales y endémicos, que forman un contexto amplio de las dinámicas sociales válido para cualquier estudio de organización territorial en el país. Dentro de estas dinámicas destaca la visión del territorio desde los valores ancestrales y la incidencia de la cultura dentro de la organización territorial, tomando como ejemplos la dinámica poblacional del grupo guerrillero, que no solamente responde a una estrategia militar o política, sino que surge en cierta medida por las preferencias culturales de los comandantes y la dinámica

desarrollada por la población civil (Bolívar & Lizarazo, 2021).

3. Marco Teórico Conceptual

La base teórica para el sustento del análisis investigativo en la gestión fiscal departamental se sustenta principalmente en cuatro temas principales, el primero es la teoría de hacienda pública, el segundo tiene que ver con el ordenamiento territorial, el tercero es el abordaje directo a los indicadores de desempeño fiscal bajo fundamentos de la gerencia pública y, por último, el impacto que ha tenido la crisis generada por el SARS CoP-2.

La teoría de hacienda pública incluye, tanto la teoría del presupuesto como del gasto público y constituye la base del estudio del comportamiento económico en el sector público e inicia con el balance de los ingresos y gastos del orden nacional o de los diferentes niveles o instituciones territoriales, las cuales dentro del análisis se comportan como sujetos de estudio que, si bien en conjunto guardan ciertas características homogéneas, al estudiarse individualmente, evidencian la necesidad de involucrar o desestimar ciertas variables según las características propias de cada territorio, tales como su geografía, infraestructura, vocación económica (Bolaños L. , 2017).

No obstante, la imposibilidad de singularizar cada entidad no determina un resultado catastrófico del estudio de la hacienda pública, así como tampoco la diversidad de las comunidades y sus distintas vocaciones económicas desaprueban la estandarización de indicadores y variables que permitan aplicar una misma tipología en un territorio diverso; además dicha estandarización es necesaria para la aplicación de modelos matemáticos y estadísticos que contribuyan a la planeación de políticas nacionales y la organización territorial, de modo que se posibilite la percepción organizada de las administraciones de orden territorial, como lo son los municipios y departamentos en Colombia.

En esta misma línea, se conecta el estudio del presupuesto público con la organización territorial, puesto que los resultados del desempeño fiscal no solamente evidencian la correcta o incorrecta administración de los recursos públicos en un determinado periodo de gobierno, sino que muestran la discriminación de oportunidades económicas de las comunidades en contexto con la división geográfica, de modo que constituye uno de los principales argumentos para la

planeación nacional en términos de inversión, reorganización, subsidiariedad y legislación (Hinojosa, 2020).

Ahora bien, la organización y división política del territorio que para Colombia es definida por la carta magna como República unitaria descentralizada, con dependencia administrativa de sus municipios; es uno de los fines primarios del estudio de la hacienda pública, puesto que la reorganización geográfica puede llenar ciertos vacíos en el equilibrio de la distribución de la riqueza nacional y garantizar la presencia efectiva del Estado en la totalidad del área nacional, al disponer la posibilidad de reorganizar los territorios bajo criterios objetivos de vocación económica, cultural y de interacción interna.

Del mismo modo, la caracterización de la economía de los municipios y departamentos es posible mediante la medición del desempeño fiscal, que aunque se maneja de una forma estandarizada para todos sin abarcar la singularidad de cada uno, es posible llegar a aumentar la precisión y medición comparativa equilibrada a medida que los métodos de medición que generan los indicadores, sean más complejos y tengan en cuenta factores inclinados a la proporcionalidad relativa y se valoren los procesos de mejora, tal como se ha pretendido en la nueva modalidad de medición del índice de desempeño fiscal, en el que los indicadores mutaron de tal forma que se premie la mejora constante por medio de bonificaciones y los valores sean acotados por comparativas dependiendo de la categorización y los resultados generales (Amor, Cantalapiedra, & López, 2017).

No obstante lo anterior, la reforma en la medición de IDF iniciada como piloto en el 2019 y terminada e implementada en el 2021, si bien se ha consolidada como una mejora visiblemente exitosa, ve frustrado el tema de bonificaciones a la mejora constante, debido a la crisis generada por la pandemia del COVID-19, que si bien provocó una respuesta positiva en temas de transacciones del orden nacional, afectó los núcleos familiares de tal forma que todos los procesos de mejora de los municipios y departamentos en términos de recaudo efectivo y generación de recursos propios se han visto completamente frustrados (Durán & Esteller, 2020).

Así las cosas, es evidente que el panorama de la gestión fiscal departamental en Colombia se desarrolla en un contexto con una conceptualización de gran envergadura, que toma forma desde los preceptos supranacionales, pero también desde los valores endémicos de pequeñas comunidades, con una serie de aportes teóricos que contemplan diferentes posturas y puntos de vista, que en conjunto proporcionan una base suficiente para sustentar la investigación

desarrollada. El desarrollo de cada uno de los componentes del marco teórico se presenta a continuación.

3.1. Teoría de Hacienda Pública

La teoría de la hacienda pública en América Latina, tiene su génesis en la instauración de impuestos luego de la independencia de España por parte del continente, donde empieza la consolidación de una estructura organizacional y fiscal, con el fin de emprender un sistema económico estable por parte de cada nación; que bajo el furor de los actos independentistas gozaba de un aire liberal que en primera instancia pretendía disminuir el gasto público, abandonando los principios de tributación impuestos por España y adoptando nuevos modelos impositivos cuya base de acción era ser progresivos y directos, de esta manera, en la mayoría de los Estados se eliminaron los diezmos, las alcabalas y los cobros elevados en las aduanas.

La reconstrucción de un sistema tributario posterior a la independencia destacaba por impuestos de alto calibre sobre la extracción de recursos no renovables, la producción de productos, los monopolios y el comercio; lo cual era coherentes con las acciones que se implementaban en Europa y que para la fecha eran ideas innovadoras, principalmente provenientes de Inglaterra, Francia y Alemania; que por ese entonces implementaban grandes reformas a sus sistemas impositivos.

En el caso de Colombia se puede evidenciar que para el año 1821 se instauraba una tributación del 10% anual sobre la ganancia de la tierra y entre el 2 y 3% de tributo sobre las ganancias personales, inicialmente aplicado para propietarios con propiedades superiores a los 100 pesos y cuatro años más tarde se regularizó para aquellos cuyos bienes no superaran los 200 pesos. Sin embargo, esta carga impositiva en cierta manera progresiva fracasó en el territorio nacional debido a la imposibilidad por parte del Estado de demostrar que los contribuyentes cumplían los requisitos para las obligaciones mencionadas (Pinto, 2013).

Dicha falencia en temas de catastro provocó un panorama pesimista para las finanzas públicas nacionales que en respuesta resolvieron establecer cobros fijos para los ciudadanos dependiendo de su ocupación y cómo esta nueva metodología resultaba confusa y extremadamente injusta en términos comparativos, el sistema impositivo en Colombia y en el resto del continente tubo que retomar en gran medida el sistema impositivo español que tanto se había criticado años atrás y durante algunas décadas más, los intentos por introducir impuestos progresivos cómo el gravamen a la renta o al patrimonio, fueron frustrados por la falta de

información sobre la población, dado que no existían censos o controles sobre la posesión de bienes que fueran realmente efectivos (Bolaños J. , 2011).

En la actualidad, la República de Colombia cuenta con un sistema impositivo cuyas modificaciones y reformas tributarias únicamente se limitan al incremento del IVA y demás cargas de tipo regresivo y a pesar de ser fuertemente cuestionado, se muestra lejano implementar una reforma que implante cambios contundentes y progresivos, puesto que las finanzas públicas no son saludables y los riesgos de fracasar en los cálculos y recaudación de un nuevo modelo son bastante altos, al respecto; existen algunos aportes académicos interesantes.

Uno de los más llamativos es el instituido por el premio nobel de economía del año 2013 Robert J. Shiller quien advierte que existe una serie de narrativas económicas, que no solamente introducen teorías, sino que causan comportamientos que mueven a las personas y los Estados a tomar decisiones que afectan la economía global, generalmente de forma negativa. Para el caso de la crisis por coronavirus, advierte que la comparación con la gran depresión es errada y si el sector público toma decisiones, buscando contrarrestar efectos de una posible gran depresión, estas decisiones no serán asertivas, la situación debe compararse con los efectos económicos de otras pandemias y no de catástrofes económicas. Lo anterior contradice directamente las palabras del director general de la Organización Internacional de Trabajo OIT, quien fue el que quien comparó directamente el COVID-19 con la gran depresión al igual que muchos otros líderes mundiales (OIT, 2020).

Otras narrativas sumamente perjudiciales son la creencia en que las noticias mienten y esto hace caer en incertidumbre a la comunidad, teorías últimamente impulsadas por líderes de derecha como el presidente de EE. UU. Donald Trump o el actual presidente de Brasil, Jair Bolsonaro. Entonces los medios investigativos producen información y luego su contraparte emite comunicados que lo niegan completamente, generando confusión e incertidumbre y todo esto afecta negativamente a la economía y es importante comprender que estas narrativas son ineludibles en la cotidianidad, sin embargo los líderes políticos deben pensar en narrativas alentadoras a un discurso más optimista para que la economía crezca bajo su administración (Texeira & Calandrelli, 2017).

En esa misma línea, las principales narrativas del momento en las ciencias económicas, se deriva la creencia de que las teorías actuales relacionadas con el manejo de la economía pública, dice que los teóricos son cada vez más de corriente izquierdista, pero aunque no generen

seguidores, si han generado una amplia aceptación y esto ha permitido que las teorías económicas abiertas den grandes resultados, como la creación de modelos económicos basados en estudios antropológicos; por ejemplo al pasar de querer enseñar a los indígenas a querer aprender de ellos se ha descubierto un campo teórico de amplia riqueza.

3.2. Ordenamiento Territorial

El ordenamiento territorial tiene un amplio contexto histórico cuyos inicios son inciertos al relacionarse directamente con el concepto de territorialidad, que data desde la prehistoria, sin embargo la aplicación del concepto directamente relacionado con las facultades de un Estado nación para organizar políticamente la geografía de la nación , data de algunos países europeos como Francia y Alemania en los años cuarenta, bajo la consigna de organizar la tenencia y explotación de la tierra, de mismo modo que responder a los intereses de la población y cuidar los recursos naturales y el medio ambiente (Hildenbrand, 2016).

En la actualidad el ordenamiento territorial del viejo continente se considera como un ciencia de carácter multidisciplinar cuyo objetivo es el uso del suelo para concretar un equilibrio en el desarrollo, mientras que en América latina, a pesar de que la base epistemológica es la misma; el concepto se adapta a los amplios niveles de pobreza y desigualdad social, definiéndose como una política de organización Estatal, adherida a la planificación fiscal, cuyos procesos se enfoca en reducir el desequilibrio y los obstáculos económicos que limitan el desarrollo (Corona et al, 2018).

Para el caso colombiano, el ordenamiento territorial se consolida teóricamente a partir de la constituyente de 1991 como una herramienta para la distribución justa y equilibrada de la población, el crecimiento y desarrollo económico, político y social y la protección del ecosistema de interacción entre las personas y el medio ambiente. Concretamente, se entiende el ordenamiento territorial como instrumento del estado para lograr progresivamente la descentralización bajo efectividad administrativa, conservando los valores particulares de las comunidades y fortaleciendo la unidad nacional.

Sin embargo, el concepto de descentralización entra en un escenario de división geográfica preestablecida por criterios muy poco técnicos, pero cuya instauración se daba bajo procesos de alto impacto político y social, pues los límites geográficos representaron por varias décadas el dominio de partidos y clanes políticos, que de una u otra manera mantenían su influencia, dotando dichos límites de emotividad impulsada por guerras violentas y

acontecimientos que a pesar de la su falta de lógica organizacional y de vocación económica, resultaban bastante férreas y la aceptación social se inclina hacia la permanencia de las condiciones previamente existentes en términos catastrales (Flórez & Rodríguez, 2016).

De este modo, para la asamblea nacional constituyente resultaba muy poco práctico dismantelar una previa disposición de tres niveles territoriales predominantes desde la colonia, como lo son el nivel nacional, departamental y municipal. Pese a que el principio de un nuevo ordena nacional pretendía iniciar un proceso de descentralización de los territorios, es modelo anterior no representaba un obstáculo, sino una base para que los municipios como unidades territoriales tuviesen una identidad marcada por su vocación económica y cultural que se articulara al orden central nacional mediante la organización regional de tal forma que se logre una conexión escalonada.

En ese mismo orden, la figura existente en forma de departamento se tomó como una plataforma en vez de un obstáculo y por lo tanto no merecía un cambio estructural, sino una reforma que bien podría darse periódicamente con el paso del tiempo, sin embargo, esta premisa no significó un reposicionamiento estratégico de la figura departamental dentro de la organización del Estado, sino que quedó bajo cierto desamparo dentro de su papel funcional en el orden de la nación cuya importancia no solamente generaba cuestionamientos hacia la figura del gobernador sino en mayor medida hacia la asamblea departamental cuyo papel parecía responder más a la tradición que a la necesidad en el orden legislativo.

Del mismo modo, si bien es fácilmente comprensible la elección popular de alcaldes como representantes legales, en su papel de veedores de los intereses de la comunidad, no lo es el caso de los gobernadores como coordinadores entre las políticas nacionales y locales, teniendo en cuenta que la elección popular representa los interese de diferentes sectores, generando un eslabón en la red del conflicto de intereses en vez de mediar entre los intereses locales y nacionales (Soto, 2001).

3.3. Impacto de la Pandemia por COVID-19 en las Finanzas Públicas Territoriales

Desde la mirada de la Organización para lo Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, la gran mayoría de los Estados que componen América Latina y el Caribe, reaccionaron de forma oportuna apenas aparecieron los primeros brotes en febrero del 2020, logrando reducir significativamente el primer golpe del SARS CoV-2; pero esta acción favorable fue rápidamente desvirtuada por factores sociales y económicos adversos, como la limitada estructura y

equipamiento en sistemas de salud, el escaso cubrimiento a la protección social y una crisis latente en el empleo formal; los cuales al exponerse convirtieron a la región en un escenario más crítico que en otras partes del mundo.

Lo anterior, se debe específicamente a que el sustento de gran parte de la población depende del trabajo diario, puesto que no se cuenta con fondos para emergencias o ahorros en los que se puedan apoyar y la necesidad de mantener a sus familias los llevó a romper las medidas de confinamiento, simplemente para satisfacer las necesidades básicas. La necesidad de supervivencia llevó a que a pesar de las medidas de distanciamiento, uso de tapabocas y protocolos de desinfección; tan sólo tres meses después del reporte de los primeros contagios, la Organización Mundial de la Salud decretara a América Latina como nuevo epicentro de la pandemia y lamentablemente, esta tendencia se mantuvo hasta finales del mes de agosto, al mismo tiempo que Europa afrontaba a una segunda ola de contagios, que amenazaba con replicarse en la región, bajo el agravante de no contar con los medios necesarios para implementar medidas que superaran las falencias detectadas meses anteriores (OCDE, 2021).

En ese mismo orden, la retrospectiva de análisis sobre las acciones implementadas para controlar los efectos de la pandemia no muestra una gestión financiera exitosa, puesto que las medidas de confinamiento representaron un impacto mortal para la economías familiares y nacionales, pero no lograron las metas de control de contagios, ni tampoco el mínimo esperado de impedir el colapso de los sistemas de salud. Esto no solamente representó la mayor recesión se la historia de la región, sino que las circunstancias ampliaron visiblemente las brechas sociales preexistentes, llevando a un descontento social que se refleja en bajos índices de favorabilidad de la ciudadanía hacia los gobernantes.

Sin embargo, dentro del panorama adverso, es rescatable la visión de prioridad que tuvieron algunos Estados, incluyendo a Colombia, de brindar subsidios de diferente índole a los más necesitados aún bajo las difíciles condiciones descritas. Estas acciones subsidiarias de la administración central permiten afirmar que los gobernantes eligieron a los ciudadanos como el objetivo primordial de las políticas públicas, al menos desde el lente internacional.

En lo que respecta a Colombia, como objeto individual de estudio de organismos supranacionales, se evidencian falencias compartidas con los países vecinos, llegando en su peor momento a ser el cuarto país con mayor índice de contagios a nivel mundial y con una afectación económica considerable, teniendo en cuenta sus altos niveles de endeudamiento. Por otro lado,

las políticas mejor señaladas de Colombia por parte de la OCDE son el plan de aumento de camas UCI en un 300%, que se llevó a cabo con éxito y el levantamiento de la medida de Estado de emergencia para agosto de 2020, como medida política coherente con la democracia de la nación, al no mantener en el poder legislativo en manos del ejecutivo por más tiempo del necesario. (OCDE, 2020).

4. Marco Legal

Constitución Política de Colombia

La Constitución Política de Colombia presenta dentro de su estructura un apartado dedicado al tema económico y en específico de hacienda pública, el título 12- Del régimen económico y de la hacienda pública, presenta seis capítulos que contienen temas para profundizar tales como, los planes de desarrollo, el presupuesto, la distribución de recursos y las competencias, la finalidad social del Estado, banca central y las disposiciones generales. Desde esta perspectiva los artículos concernientes a esta monografía se centran en lo relacionado a los planes de desarrollo que se encuentra en los artículos 339 al 344; presupuesto en los artículos 345 al 355 y distribución de los recursos y las competencias artículos 356 al 364.

Ley 617 de 2000

Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Dentro de esta norma se encuentran lineamientos que tienen como objeto principal la viabilidad de las entidades territoriales por medio de la racionalización del gasto además contiene la dirección para realizar correctos análisis de finanzas.

Decreto 111 de 1996

Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, dentro de este decreto se encuentran los lineamientos principales de la estructura del sistema presupuestal, el cual debe estar conformado por un plan financiero, plan operativo anual de inversiones y el presupuesto anual. De igual forma, se encuentran expuestos los principios del sistema presupuestal antes incluidos en la ley 38/89 y la ley 179/94. Otro apartado está dedicado al describir las funciones del Consejo Superior de Política Fiscal denominado Confis. Los apartados finales desarrollan, por un lado, el

presupuesto de rentas y recursos de capital, y por el otro, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones.

Otras leyes y Decretos Relevantes	
Decreto 2674 de 2012	Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)
Decreto 4836 de 2011	Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales
Ley 1483 de 2011	Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales
Ley 1473 de 2011	Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1957 de 2007	Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones en la materia.
Ley 819 de 2003	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
Decreto 568 de 1996	Por el cual se reglamentan las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.

5. Breve Panorama del Departamento de Santander

El departamento de Santander se encuentra en la región Centro-Oriente del país, cuenta con 87 municipios, una extensión de 30.537 km², está catalogado según el Departamento Nacional de Planeación con un entorno de desarrollo de tipo intermedio, es categoría primera desde finales del año 2019 según la ley 617 del 2000. (Terridata, 2020).

Población

Santander cuenta con 2.110.580 habitantes dentro de los cuales el 76% permanecen en zona urbana y el 23,5% en zona rural, dentro de la última proyección del DANE 2020 (a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018), la población santandereana cuenta con un

51,1% de mujeres y un 48,95 de hombres, adicional a ello la densidad poblacional alcanza los 74,69 habitantes por km².

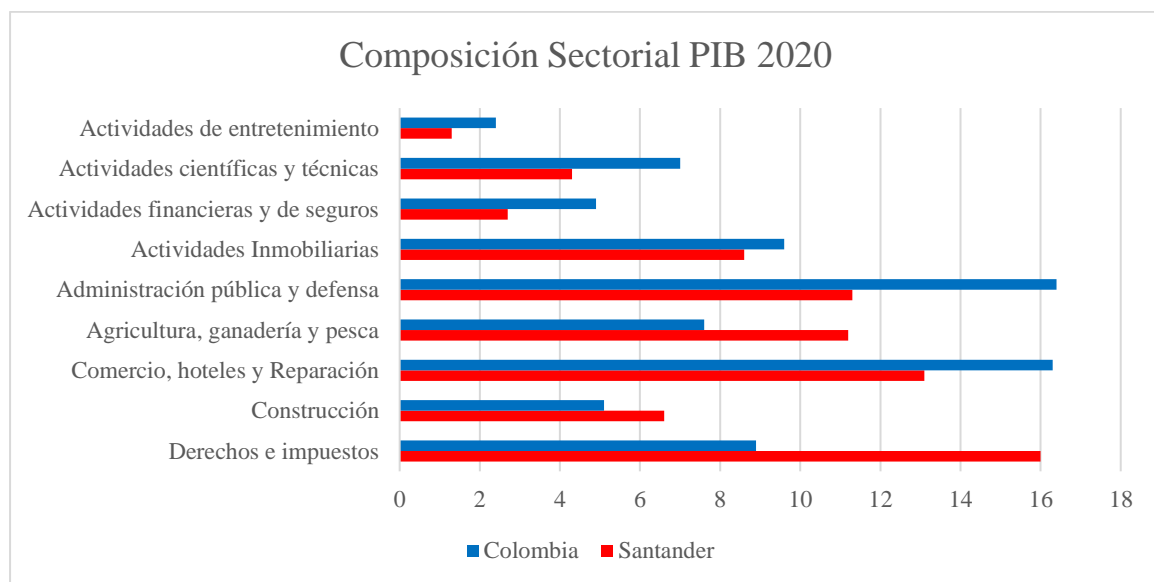
La población étnica total identificada en el departamento, llega el 1,12% de la población total, que equivale a 24.368 habitantes, de los cuales 22.554 (1,03%) corresponden a población negra, mulata o afrocolombiana, 156 (0,01%) personas a población raizal, 347 a población rom y 49 personas a población palenquera. El departamento cuenta además con dos recuerdos indígenas de población Uwa, en los municipios de Concepción y el Cerrito (DNP, 2020).

Economía

Santander cuenta con 101.859 empresas registradas ante cámara de comercio, de las cuales casi el 80% son creadas a partir del 2011 en adelante solo 1.373 registradas antes de 1990. De esta composición, el 79,1% son empresas de tipo jurídico como personas naturales el 20,7% sociedades y un porcentaje mínimo representa las empresas unipersonales. Por otra parte, en cuanto al tamaño de las empresas el 94,6% son de tipo micro el 4,2% pequeña, el 1% mediana y tan solo 283 empresas hay en el departamento catalogadas como grandes, menos del 1%. La actividad que representa mayor porcentaje es el comercio al por mayor y menor con un 44,41% (45.240 empresas) donde la mayoría es comercio al por menor es decir 37.178 empresas en el departamento. (COMPITE 360, 2020)

No obstante, la composición sectorial del PIB 2020 en Santander reflejó que la industria manufacturera, los derechos e impuestos, comercio de hoteles y reparación representaron un jalonamiento significativo. (Mincit, 2021) a partir de datos (DANE, 2021)

Gráfico 1. Composición Sectorial PIB 2020



Fuente: (Mincit, 2021) a partir de datos (DANE, 2021)

Biodiversidad

En cuanto a riqueza natural y biodiversidad el departamento de Santander cuenta con grandes riquezas en fauna y flora, ocupando el tercer lugar en la lista de departamentos con mayor número de porcentaje geográfico protegido por el sistema de Parques Nacionales Naturales, con un 25,84% del total del territorio, superado únicamente por Córdoba y Caquetá (SINAP, 2021). Además de lo anterior, el Departamento cuenta con 259.474,0 Hectáreas de humedales, 60.764,2 hectáreas de bosque seco tropical y 205.586,3 hectáreas de páramos, para aportar de este modo en un 4,87% al total del sistema estratégico nacional (Instituto Humboldt, 2016).

Servicios Públicos

En lo referente a los servicios públicos domiciliarios, Santander cuenta con una cobertura de acueducto del 84,9% ocupando el puesto número 13 en comparación con los demás departamentos, ubicándose por debajo del promedio nacional que está en 86,4%, la cobertura del servicio de alcantarillado alcanza un 75,79%, justo un punto porcentual por debajo de la cobertura nacional. En cuanto a energía eléctrica rural, llega a un 94,73% de cobertura y el internet de banda ancha cubre al 15,59% de su población, ambos por encima del promedio de Colombia y ocupando respectivamente el séptimo y quinto lugar en comparación con los demás

departamentos (DANE, 2019).

Cobertura en Educación

La tasa de tránsito inmediato a la educación superior en Santander para el 2018 registra datos de 46,39%, que representan más de seis puntos porcentuales en comparación con el nivel nacional, dato que es consecuente con la cobertura en educación superior, que se encuentra en lo más alto de la comparativa con otros departamentos con un 64,41%. En cuanto los niveles básicos de formación académica, alcanza una cobertura bruta de 106,89%, que corresponde a los estudiantes totales desde transición hasta bachillerato entre la población en edad escolar, lo que significa un alto grado de estudiantes de edad superior a la convencional, evidente al compararse con la cobertura neta, que toma en cuenta únicamente los estudiantes en edad escolar, la cual alcanza un 96,25% (Mineducación, 2018)

En esta misma línea, los niveles de analfabetismo para personas de más de 15 años alcanzan un 3,98%, ubicándose por positivamente por debajo del porcentaje nacional que llega al 5%. En contraste, los años promedio de educación para mayores de 15 años llegan a 8,9, también superando el promedio nacional, que llega a cinco años. En cuanto a calidad, Santander lidera los resultados de las pruebas Saber 11 en resultados generales y lectura crítica, siendo superado únicamente en matemáticas por Boyacá. (Mineducación, 2018)

6. Metodología

El método comparativo es ampliamente usado en investigación, como metodología principal o como apoyo para cualquier tipo de modelo, puesto que en esencia, la investigación de desarrolla en un ambiente de comparación; aun así existe un tendencia predominante, según el paradigma utilizado en cada proyecto, puesto que los procesos cuantitativos llevan implícita la comparación numérica dentro de todo análisis estadístico, bien sea en contraste con información externa a interna a sus resultados obtenidos, en tanto que los procesos cualitativos emplean el análisis comparativo desde una aplicación más estructurada, usando herramientas estructuradas que relacionan los antecedentes y la aplicabilidad de cada uno de estos, hasta el punto de convenirse en un requisito de toda investigación en la actualidad o establecerse como su metodología principal.

Por lo general, el método comparativo es empleado para la comprobación de hipótesis o escribir algunas generalidades con aplicación en el ámbito científico mediante la sistematización y estructuración de resultados. Esta metodología ha sido exploradora en mayor medida las ciencias políticas, pero es frecuente en otras disciplinas, sobre todo en las relacionadas con las ciencias sociales (Nohlen, 2020).

Las formas y características de la aplicación del método comparativo son especialmente diversos en los procesos investigativos, dada la multiformidad teórica y práctica del análisis basado en la comparación, que además contempla una inmensa serie de posibilidades para contrastar cada objeto de estudio. No obstante, la tendencia de la comunidad académica apunta cada vez más a realizar comparaciones en grupos reducidos con similitudes marcadas, en los que se pueda apuntar a resultados concretos y especificaciones precisas en relación con los temas abordados.

En ese orden, es posible evidenciar, que a medida que aumenta la población objetivo y se expande el área de influencia de la investigación los resultados tienden a ser caótica. Por lo tanto, la metodología de análisis comparativo lleva una larga trayectoria dentro de la producción científica, empleándose en mayor medida dentro de los estudios relacionados a las ciencias políticas, pero extendiéndose a diversas ramas del conocimiento y mostrando mejores resultados a medida que el conjunto de elementos comparativos goza de mayor número de similitudes.

Por lo anterior, el análisis comparativo evidencia idoneidad para el estudio del desempeño

fiscal departamental, más cuando el comportamiento de la parte cuantitativa del ejercicio depende en gran medida del entorno político dentro del territorio y todos los departamentos son medidos bajo ciertos estándares y agrupamientos definidos por regiones y categorías presupuestales; propiciando un escenario óptimo para la implementación de la metodología mencionada.

Para este caso particular el análisis comparativo tendrá su desarrollo primeramente en el comportamiento de cada indicador en particular y en segunda medida frente a las entidades territoriales del mismo nivel del departamento de Santander, con el fin de ejemplificar el impacto de las decisiones políticas en las finanzas públicas. Inicialmente se estructurarán los indicadores, para posteriormente realizar un análisis individual de estos para cada año fiscal teniendo en cuenta el contexto regional. Finalmente se presentará un balance global del ejercicio desde el año 2016 hasta el 2020.

7. Identificación de Indicadores

Los indicadores relacionados a la medición del desempeño fiscal de las entidades territoriales pueden clasificarse entre aquellos que hacen referencia a un dato cuantificado directamente en los resultados de la contabilidad de las administraciones que para este caso particular se les denominará indicadores netos y aquellos que se componen del cruce de variables y de información contextual pertinente, que en adelante se entenderán como indicadores compuestos.

7.1.Indicadores Netos	
Indicador	Descripción
ICLD	Los ingresos corrientes de libre destinación son todos aquellos cuya destinación o propósito no se encuentra reglamentado o asignado para un tema concreto. Se comprenden principalmente de recursos propios y con estos se mantiene el funcionamiento de la administración. Es uno de los indicadores más relevantes para la medición del desempeño fiscal, debido a que, junto con el número de habitantes define la categorización departamental, según lo estipulado en el artículo primero del Estatuto Orgánico del Presupuesto.
Gastos de Funcionamiento	Son aquellos gastos en la que la administración incurre constantemente para mantener la estabilidad del territorio. De la misma manera que los ICLD, indican el cumplimiento de la ley 617 del 2000; entre menor sea el porcentaje de ICLD dedicados al funcionamiento, mejor será la posibilidad de invertir en el desarrollo regional, ya que los ICLD no ejecutados en el funcionamiento se convierten en recursos para la inversión para el siguiente año.
Gastos de Inversión	Son aquellos destinados a proyectos que impulsen el desarrollo departamental.
Transferencias	Se refiere a los recursos que son dispuestos por el gobierno central para apoyar a los departamentos, entre menor sea su porcentaje respecto al total de ingresos, mejores resultados habrán obtenido la administración, al ser capaz de financiarse en mayor medida con otro tipo de ingresos.

FBK	Formación bruta de capital fijo; establece la cantidad de recursos propios generados por la entidad territorial, por conceptos estables.
Presupuesto Inicial	Corresponde a la programación de ingresos y gastos. Mide la capacidad de planificación de la administración territorial.
Pasivos	Se refiere a las obligaciones o cuentas pendientes de pago de la entidad.
Activos	Recursos controlados de los que se espera obtener beneficios económicos.
Ingresos Corrientes	Hace referencia todos aquellos ingresos que se obtienen regularmente, sin llegar a causar n afectación patrimonial importante dentro de la entidad.
Ingresos Totales	Corresponde a la sumatoria de ingresos percibidos por la entidad territorial sin discriminación de origen.
Gastos Totales	Agrupar todo el flujo de capital saliente del departamento.
7.2.Indicadores Compuestos	
Dependencia de las Transferencia	Determina la capacidad de autofinanciamiento de la entidad
Relevancia FBK Fijo	Relaciona la proporcionalidad de formación bruta de capital y los gastos de inversión
Endeudamiento Largo Plazo	Relaciona la proporcionalidad entre activos y pasivos, determinando la capacidad de endeudamiento a largo plazo de la entidad territorial
Ahorro Corriente	Establece la proporcionalidad entre los ingresos y los gastos corrientes, para determinar la solvencia o inconsistencia financiera de los ingresos y gastos periódicos del departamento o municipio.
Balance Primario	Relaciona los ingresos y gastos. Indica si existe déficit o superávit presupuestal.
Capacidad de programación y ejecución de ingresos	Mide la capacidad que tiene la entidad para programar los ingresos corrientes del periodo fiscal
Capacidad de ejecución del gasto	Mide el nivel de precisión en la capacidad de programar los gastos de inversión en el año fiscal

de inversión	
Nivel de Holgura	Establece parámetros de medición del cumplimiento de la ley 617 del 2000, en comparación con las demás entidades territoriales.

8. Análisis Comparativo de Indicadores de Desempeño Fiscal de Santander

Como ya se ha mencionado anteriormente, la medición del desempeño fiscal de los territorios en Colombia busca establecer un orden comparativo que permita, determinar la efectividad de las administraciones en el uso de los recursos públicos que administran, optimizando los recursos y propiciando el desarrollo interno. Para tal fin, los modelos de medición se han reformado en busca de la equidad, involucrando cada vez más variables diferenciales, principalmente definidas por el nivel de ingresos y la población.

En ese orden, la aplicación de variables discriminatorias positivas busca medir en un escenario de comparación a todos los municipios o departamentos según su gestión y capacidad administrativa, estableciendo un índice que determine el cumplimiento de la ley 617 del 2000, en términos amplios y detallados; la estandarización de la medición a buscado desde su creación presentar en una misma escala a todos los departamentos, pasando por encima de las ventajas que generan su ubicación, población y vocación económica para poder enfocarse en la medición de las acciones de los gobiernos locales.

De tal manera, que en primera instancia es pertinente exponer el cambio experimentado por el departamento de Santander en los, últimos cinco años y para generar una imagen real del desempeño de las autoridades locales en temas fiscales

8.1. Análisis de los Ingresos Corrientes de Libre destinación

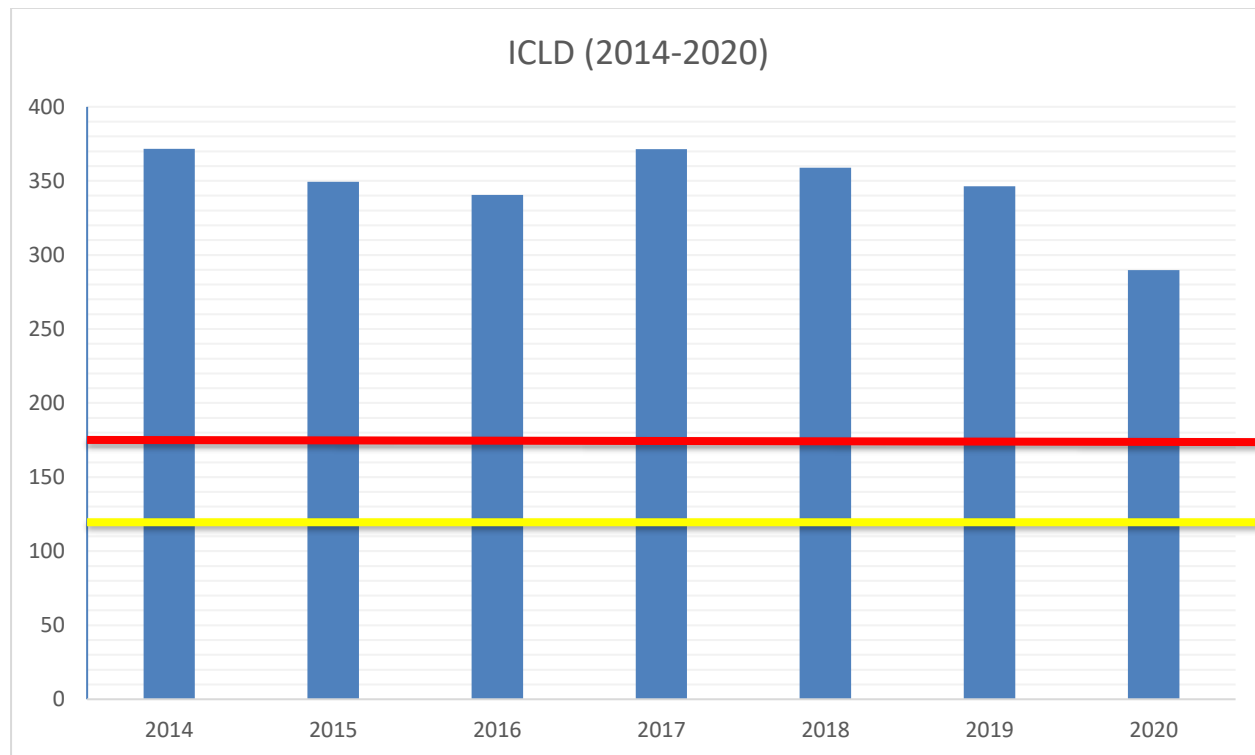
Como se ha mencionado anteriormente en la definición de las variables, el artículo primero de la Ley 617 del 2000, establece que la categorización de los departamentos dependiendo de dos factores principales que son el número de habitantes de la entidad territorial y los ingresos corrientes de libre destinación, cuyas fuentes oficiales de consulta son, el DANE, para la proyección del número de habitantes y el informe oficial de cumplimiento de la ley

emitido por la Contraloría General de la Nación, para la consulta del valor de los ICLD, gastos de funcionamiento y especificaciones adicionales para el cumplimiento de la ley (Ley 617, 2000).

En ese orden de ideas, el número de habitantes del departamento de Santander ronda los dos millones desde hace más de una década, por lo que dicha cifra se tendría que considerar con precisión en caso de acercarse a los requisitos financieros para consolidarse dentro de la categoría especial, son embargo, como se expondrá más adelante los ICLD apenas sobrepasan el 50% del monto requerido para hacer parte de los departamentos de categoría especial; por lo que el análisis se centrará en los requerimientos financieros establecidos para primera y segunda categoría, que son las dos categorizaciones a las que ha pertenecido el departamento desde la entrada en vigencia de la mencionada Ley (DANE, 2021).

Por consiguiente, es necesario mencionar que el límite mínimo establecido por la ley para departamentos de segunda categoría es de \$122.001 SMMLV de ICLD y el límite inferior para primera categoría es de \$170.001; bajo el contexto de la información relacionada se presenta el siguiente gráfico de ICLD, desde el año 2014 hasta el 2020.

Gráfico 2 ICLD 2014-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos (Contraloría General de la República, 2021) y (Gerencie, 2021)

En el gráfico anterior, se esquematiza en el eje de las ordenadas una escala de SMMLV en miles de pesos, resultante de la división de la cifra de ICLD neta (Descontado el 10% correspondiente a FONPET) dividido entre el salario mínimo legal vigente para cada año correspondiente; por ejemplo para el año 2014, el ICDL Neto es de \$228.939.179.000, que dividido en los \$616.000 que representan la base del salario mínimo del mismo año, da un total de \$ 371.654.511, cifra ilustrada en la barra más cercana al eje vertical de referencia. Ahora bien, la unidad de medición está dada en SMMLV y no en pesos, para captar la proporcionalidad macroeconómica de las cifras y la estandarización legal proporcionada en la ley 617.

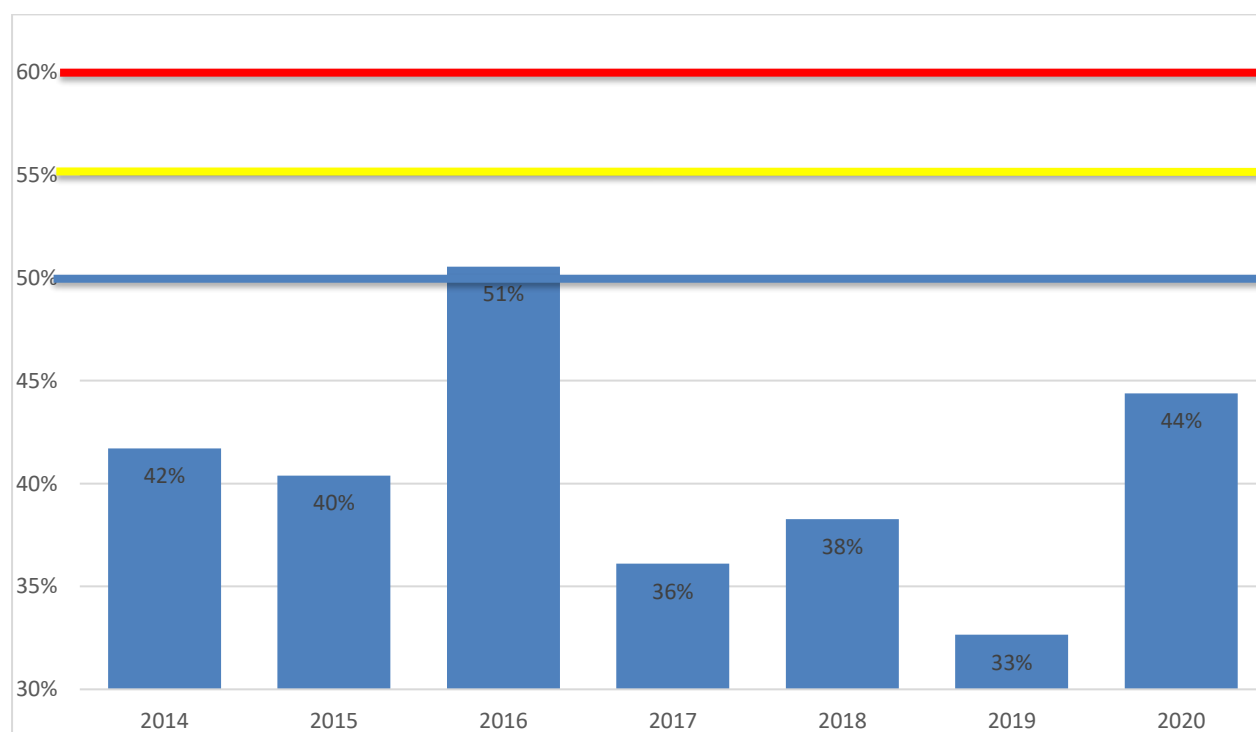
Ahora bien, la línea horizontal de color amarillo representa el límite inferior de ICLD para que un departamento se establezca en segunda categoría y del mismo modo la línea roja (Todo en relación al Gráfico 2) marca el límite presupuestal para primera categoría; en consecuencia, se evidencia que los ingresos corrientes netos de libre destinación en ningún caso están por debajo de los límites inferiores de categoría primera y por ende permanecen alejados del límite superior de la segunda categoría, razón por la cuales posible afirmar que el descenso de categoría

departamental decretado en el año 2016 no responde a una disminución en los ICLD, del mismo modo que el ascenso de categoría para el año 2020, tampoco se debe a un incremento de estos.

8.2. Análisis de los Gastos de Funcionamiento

Los gastos de funcionamiento no generan por sí solos una representatividad sobre el manejo de las finanzas públicas, sin embargo, al generarse un contraste entre estos y otros indicadores netos, es posible identificar comportamientos que evidencian datos importantes del desempeño fiscal de las entidades; por ejemplo, la ley orgánica del presupuesto establece en su artículo cuarto límites porcentuales precisos en la ejecución de los ICLD a favor del funcionamiento de las entidades, que de no respetarse, causarían un descenso en la categorización.

Gráfico 3. Porcentaje de utilización de ICLD para gastos de funcionamiento



Fuente: Elaboración propia a partir de (Contraloría General de la República, 2021).

En primera instancia, es pertinente mencionar que la información suministrada por la Contraloría arroja los valores porcentuales relacionados en la gráfica de manera explícita en el informe correspondiente a cada año, sin embargo, este porcentaje no es otro que el resultado de la división de los gastos de funcionamiento, entre los ICLD, multiplicados por 100, es decir, el porcentaje de los ICLD empleados para el funcionamiento de la entidad; por ejemplo, para el año

2020 los ICLD sumaron \$254.420.813.000, tanto que los gastos de funcionamiento de la gobernación llegaron a \$112.909.119.000, por lo tanto la fracción correspondiente es de 0,443788, que multiplicado por 100 y ajustado a dos cifras significativas genera el 44% visible en la última columna de la gráfica relacionada.

Por otra parte, las tres líneas horizontales representan los límites establecidos por la ley en cuanto a la restricción de gastos de funcionamiento establecidos para cada uno de los tres primeros niveles de categorización; el color azul representa el límite determinado por la ley para la categoría especial, el color amarillo para la categoría primera y el color rojo el límite para segunda categoría. La Ley 617 decreta que, si algún departamento supera el límite porcentual de gastos de funcionamiento, respecto a ICLD deberá categorizarse en el nivel inferior que corresponda aun cuando sus ICLD y población le permitan ubicarse en un mejor nivel.

Sin embargo, la relación aritmética graficada evidencia que al menos a partir del año 2014, las finanzas departamentales han permanecido dentro de límites establecidos para la primera categoría con indicadores más que aceptables, puesto que solamente para el año 2016 se cruzó el límite permitido para departamentos de categoría especial, fijado en 50%, pero en ningún momento se evidencia alguna cifra superior al 55% que marca el rango funcional de la primera categoría.

En consecuencia, el hecho de que para el año 2016, el departamento de Santander se haya catalogado mediante decreto gubernamental como entidad territorial de segunda categoría no corresponde a una consecuencia directa de disminución de los indicadores relacionados con ICLD y gastos de funcionamiento y en correspondencia, los indicadores analizados hasta ahora tampoco señalan una mejora substancial que soporte la decisión tomada en el año 2019 de reposicionar la categorización departamental.

8.3. Indicadores de Desempeño Fiscal de 2014 a 2020.

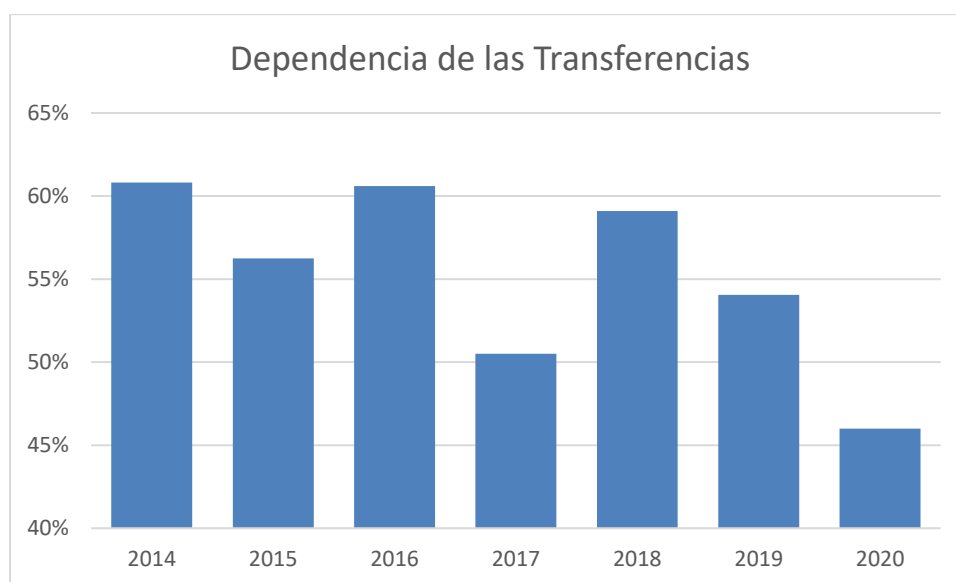
A continuación, se presenta el cálculo de los IDF según la nueva metodología de cálculo implementada por el DNP, con aras de establecer una tendencia el comportamiento de las finanzas departamentales para los últimos siete años según los nuevos criterios establecidos por el gobierno nacional, que han llevado a modificar el método de medición del desempeño fiscal (DNP, 2021)

8.3.1. Dependencia de las Transferencias.

Este es el primer indicador del grupo de resultados fiscales, que consolidan el 80% del

valor de la calificación del IDF en general y se compone de dos variables implícitas, los ingresos totales y el valor de las transferencias percibidas desde el gobierno central. El valor de la medición de la dependencia de las transferencias radica en evaluar la capacidad que tiene el departamento de funcionar con recursos propios, es decir de no depender de los ingresos asignados por la nación; la fuente oficial para el cálculo del indicador es el Formato Único Territorial (FUT), de la operación Efectiva de Caja para Entidades Territoriales (DNP, 2021).

Gráfico 4. Dependencia de las Transferencias



Fuente: Elaboración propia según datos de (DNP, 2021).

Como es el caso para todos los indicadores que conforman el Índice de Desempeño Fiscal, los valores se muestran de manera que entre mayor sea el porcentaje, más positivo será el comportamiento de las finanzas, por ejemplo, para el año 2014 el departamento se comportó de forma positiva al depender de las transferencias del orden nacional en un 39%, lo que genera una puntuación de 61%, en correspondencia a la estructuración de los indicadores que muestra un comportamiento positivo en la medida que se dependa de los recursos propios y no de las transferencias.

El comportamiento negativo que resalta para el año 2020 se debe en gran parte a que los ingresos propios del departamento disminuyeron como efecto de la crisis económica provocada por la pandemia, que propició un aumento en las transferencias de orden nacional, sobre todo destinadas a temas de salud pública, de la mano con una disminución importante en el tema de recaudo causada por las mismas causas ya mencionadas; no obstante, existe un declive en el tema

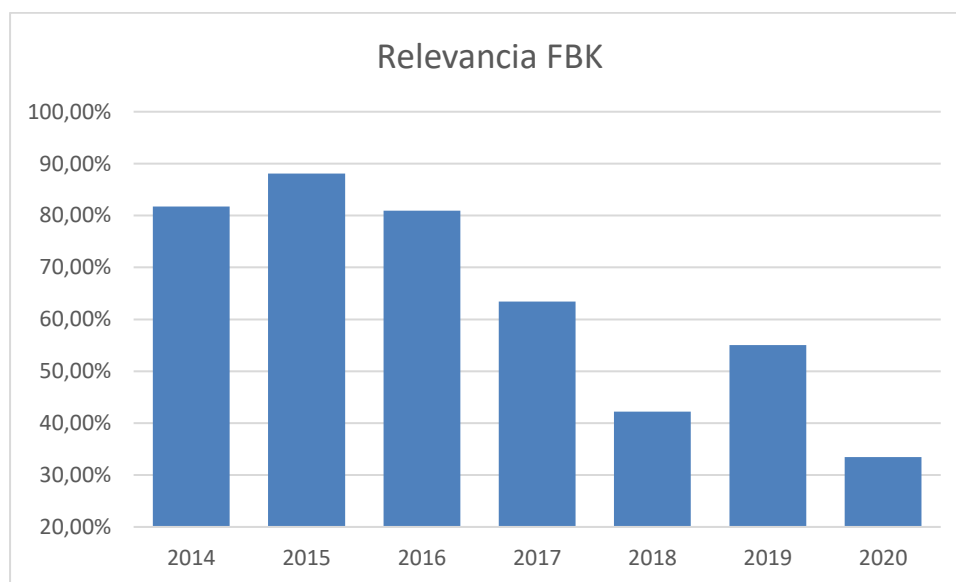
desde el año 2016 cuyo impacto se profundiza para el 2017, pero que genera una tendencia desfavorable.

8.3.2. Formación Bruta de Capital.

La relevancia de la formación bruta de capital fijo inicia desde su definición macroeconómica, que la refiere como base primordial de la inversión, determinando el valor de los activos adquiridos, principalmente midiendo el aporte financiero que producen los bienes nuevos, la cesión de bienes anteriores y la reinversión (Sanchez, 2019). El indicador se construye a partir del valor de la formación bruta de capital de cada año determinado, en relación con los gastos de inversión y en comparación con los demás departamentos de la misma categoría.

Entre mayor sea la relevancia de la formación bruta de Capital, mejor será la calificación en términos efectividad de la ejecución de los gastos de inversión.

Gráfico 5. Relevancia en la FBK Fijo



Fuente: Elaboración propia según datos de (DNP, 2021).

Es necesario aclarar que la información relacionada en la gráfica corresponde al cálculo comparativo de los datos de formación bruta de capital fijo de los departamentos que en su momento compartían categoría con el departamento de Santander, que, si bien para el año 2020 se proyectaba como una comparación con el mejor departamento de cada grupo, la modificación en el método de cálculo actualizada en 2021 se modifica, tomando como referencia el promedio

de grupo.

Por ejemplo, para el año 2020, los gastos de inversión reportados en el FUT de operación efectiva de caja en relación a los gastos de inversión generan un porcentaje del 20%, mientras que el promedio del mismo dato para todos los departamentos de categoría primera llega al 59%; por lo que el indicador, que se traduce en la división de estos dos valores llega a 33,47%; de modo que la calificación menor a 100 sólo es posible para aquellos departamentos por debajo del promedio y teniendo en cuenta el cambio de categoría efectuado por decreto de la gobernación en 2016, es posible afirmar que durante todo el periodo revisado, el departamento de Santander a tenido formación bruta de capital por debajo del promedio, tanto en la relación con los departamentos tanto de primera como de segunda categoría, según la situación financiera de cada año en particular.

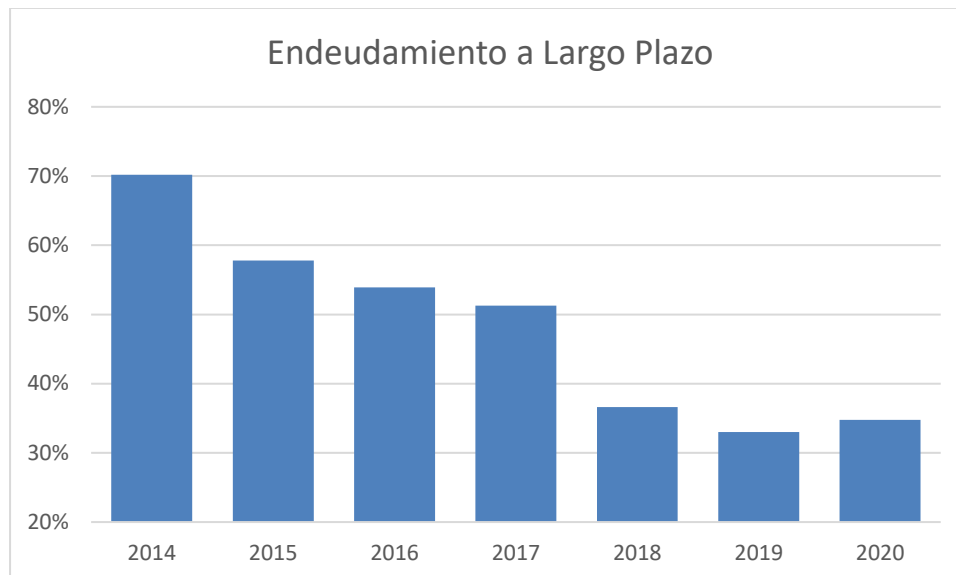
No obstante, las cifras muestran una menor favorabilidad en los últimos cuatro años, de la misma forma que sucede la dependencia de las transferencias, a pesar de cada uno de estos indicadores está compuesto por variables distintas, no dependientes.

8.3.3. Endeudamiento a Largo Plazo.

En tercer lugar, el indicador de endeudamiento a largo plazo pretende mostrar desde el punto de vista financiero la relación entre activos y pasivos que demuestran la tendencia del comportamiento entre unos y otros para medir la tendencia del balance fiscal a futuro, es decir, la capacidad de responder a los compromisos futuros. Este componente en un escenario ideal se logra en tanto que los activos superen el valor calculado de los pasivos a tal punto que los dichos pasivos sean insignificantes.

En todo caso el indicador se calcula según la relación entre activos y pasivos totales, en una escala inversa, de manera que entre menor sea la proporción de pasivos respecto a los activos, mayor será la calificación del indicador.

Gráfico 6. Endeudamiento a Largo Plazo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos (Contaduría General de la Nación, 2021)

Los datos que constituyen el gráfico anterior son tomados del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública CHIP de la contaduría general de la nación, en la base de datos de información contable pública, para los años anteriores a 2018 e información contable pública convergencia para los periodos posteriores.

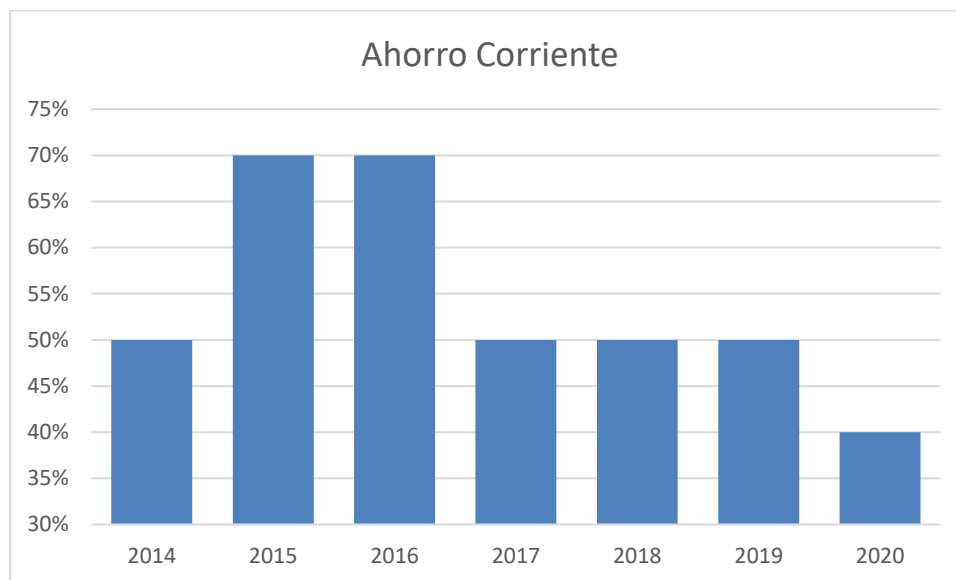
Para este caso en particular, es evidente una disminución progresiva en el indicador desde el año 2014, donde el valor de los pasivos se acerca cada vez al de los activos partiendo de una diferencia que representaba el 30% de pasivos respecto al total de los activos en 2014 a cerca del 70% para el año 2019, año en el que los pasivos totales en miles de millones sumaron los 4100 miles de millones en correspondientes al 67% de los 6121 miles de millones que sumaban el total de los activos y cuya relación invertida ($100 - 67$ del indicador calculado para el ejemplo de 2019), deja ver el declive en la capacidad de endeudamiento a largo plazo del departamento.

8.3.4. Ahorro Corriente

Ahora bien, la relación entre el ahorro y los ingresos corrientes tiene como objetivo determinar la medida en la que los recursos se destinan en el financiamiento de la inversión, para lo cual es necesario separar dicha cifra de aquello que se destina al funcionamiento y al pago de los intereses de la deuda. Este indicador es medido mediante la asignación de valores dependiendo del resultado entre la división del ahorro e ingresos corrientes registrados en el FUT de Operación Efectiva de Caja. Para aquellos casos en los que el ahorro iguale o supere el 65% de

los ingresos el puntaje asignado será de 100 y en ese orden hasta el punto en el que para menos del 15% el puntaje asignado será de 20 puntos.

Gráfico 7. Ahorro Corriente



Fuente: Elaboración propia según datos de (DNP, 2021).

A pesar de que los resultados reflejados en el gráfico siete no representan un fracaso de la administración financiera del departamento, evidencian un declive que se mantiene durante los últimos cuatro años y acentúa la desmejora progresiva de Santander en su desempeño fiscal. Esta situación manifiesta que los recursos obtenidos se destinan en el funcionamiento de la administración en el cubrimiento de costos provocados por el endeudamiento en años anteriores.

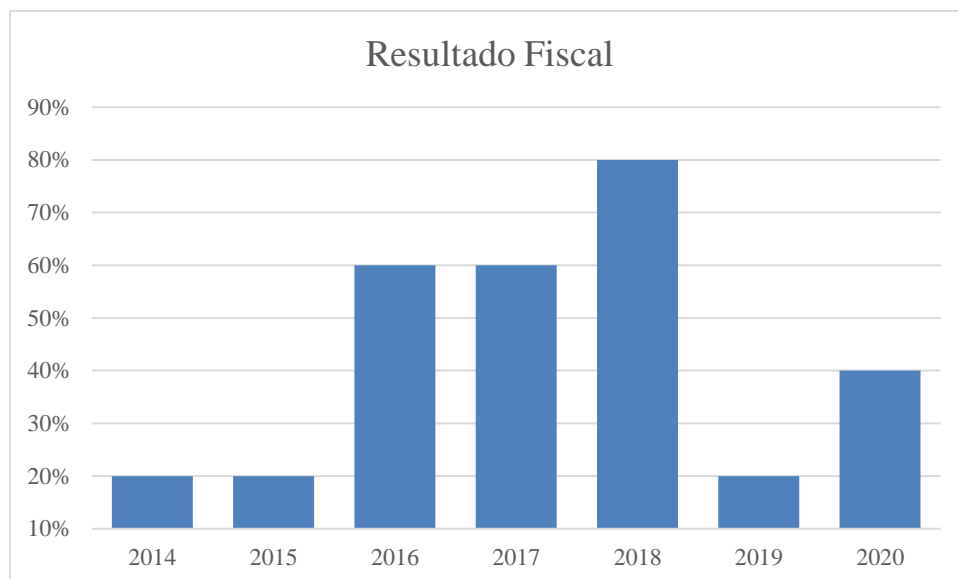
8.3.5. Resultado Fiscal

El indicador de resultado fiscal o balance fiscal primario, relaciona el resultado del balance final, bien sea déficit superávit con el monto total de ingresos percibidos, con la finalidad de medir la capacidad de ejecución de ingresos del departamento. El valor indicativo resulta de la división del valor absoluto del déficit o superávit entre los ingresos totales y el resultado se estandarizará según una tabla de valores proyectados, similar a la utilizada en el cálculo del indicador relacionado con el ahorro corriente; entre mayor sea el porcentaje arrojado por la variable, se evidenciará un mayor nivel de integridad en la administración.

Vale aclarar que el indicador no resulta afectado dependiendo de si el resultado es negativo o positivo, puesto que si bien un superávit elevado resulta positivo para las finanzas en términos generales no coincide este comportamiento con las finanzas públicas, ya que el papel de

la administración departamental no consiste en la acumulación de capital o el favorecimiento directo de los intereses generados, sino en la distribución e inversión, lo cual se traduce en una gestión satisfactoria en la medida que los ingresos cubran las necesidades y compromisos adquiridos por la entidad territorial, que en otros términos se entiende como el valor más cercano a cero posible.

Gráfico 8. Resultado Fiscal



Fuente: Elaboración propia según datos de (DNP, 2021).

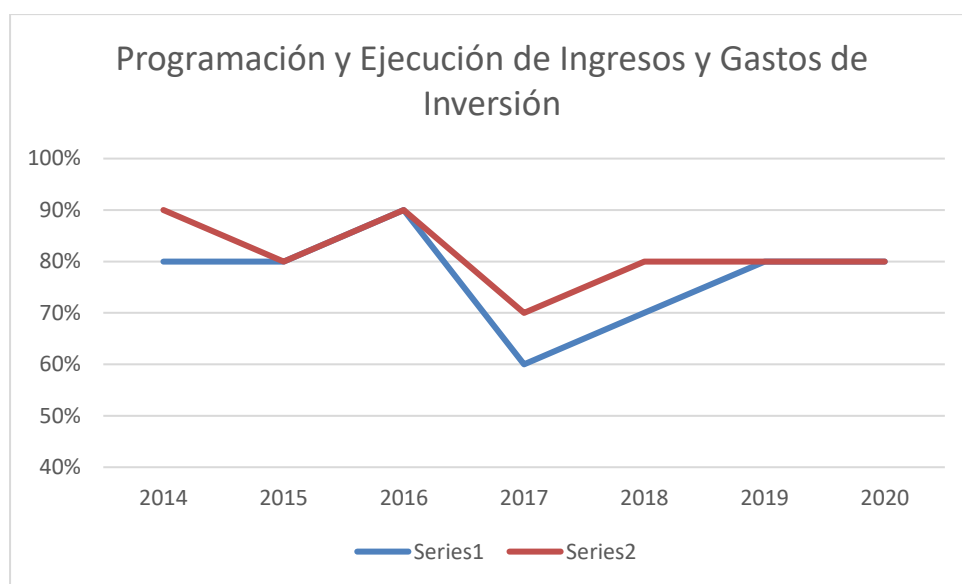
El balance de resultados fiscales arroja datos que contrastan con otros indicadores para años anteriores al 2016; cuyo origen radica en un superávit importante, que para aquel entonces no representaba teóricamente un vicio en el manejo de las finanzas; adicionalmente para el año 2018 también los resultados se muestran contrarios a otros indicadores, llegando a su pico más altos de los últimos años, debido a la poca cantidad de recursos sobrantes del balance general.

Además, es necesario mencionar, que, si bien los resultados no se muestran acordes a comportamiento de las demás anualidades, esto no significa que la capacidad de ahorro a largo plazo o alguna otra variable que muestre comportamientos distintos al gráfico número 9, tenga que sacrificarse por el bien del indicador, debido a que estos no se repelen entre sí, sino que el comportamiento de cada una es independiente.

8.3.6. Capacidad de Programación y Ejecución de Ingresos; Capacidad de Ejecución del Gasto de Inversión.

Del mismo modo que el indicador de resultado fiscal, la progresión de ingresos y de gastos, se separa en dos indicadores, que comparan la programación de la recolección de recursos con el recaudo real, del mismo que los gastos que se quieren realizar según la programación de la entidad territorial con los realizados en cada año correspondiente.

Gráfico 9 Programación y Ejecución de Gastos



Fuente: Elaboración propia según datos de (DNP, 2021).

En el gráfico nueve es posible identificar una línea de color azul, que simboliza la relación entre la planificación de ingresos y recaudo y una línea de color rojizo que relaciona los gastos realizados según la programación realizada al principio del año.

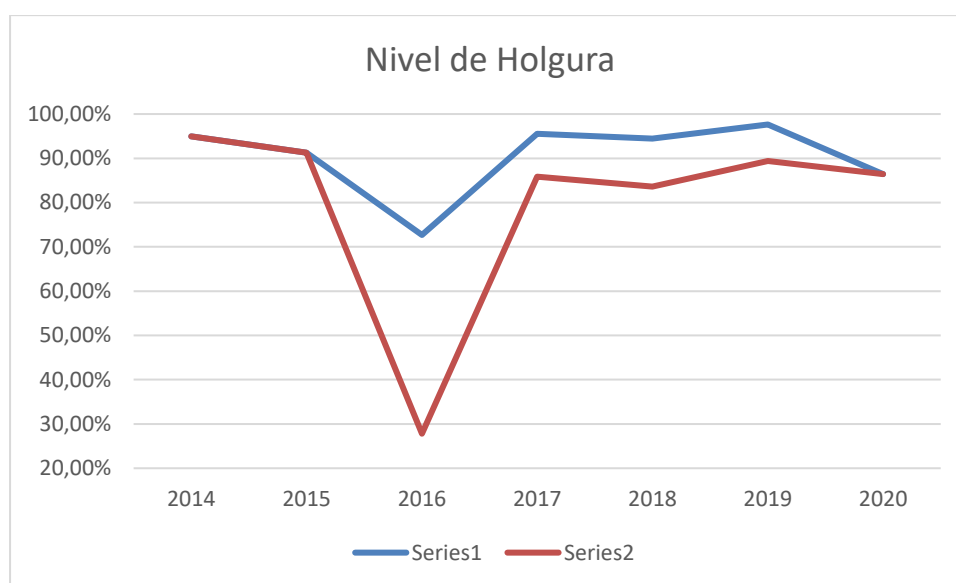
Este indicador es uno de los más fuertes del departamento, dado que a excepción del año 2017 los resultados son favorables y si bien existen aspectos por mejorar, ninguno de los dos indicadores relacionados llega a poder interpretarse como una razón de peso en el cálculo de índice.

8.3.7. Nivel de Holgura.

Este indicador refleja la relación de los datos correspondientes al cumplimiento de la ley 617 del 2000 en cuanto a la relación porcentual de ICLD destinados al funcionamiento del departamento, que mostraba una incoherencia entre los resultados y las decisiones del gobierno departamental al decidir bajar la categorización por decreto. Adicionalmente, el nivel de holgura logra establecer parámetros comparativos con los departamentos de igual categoría presupuestal,

dado que su naturaleza corresponde al análisis diferencial.

Gráfico 10. Holgura



Fuente: Elaboración propia a partir de (Contraloría General de la República, 2021).

La diferenciación entre las series, busca representar las variaciones generadas por la decisión de disminuir la categoría presupuestal en el comportamiento de este IDF, donde la serie 1 de color azul representa los valores comparados con los demás departamentos de segunda categoría, mientras que la serie 2, de color rojizo; representa a los mismos valores de ICLD y de gastos de funcionamiento, pero en un escenario comparado con departamentos de primera categoría.

En ese orden, el nivel de holgura, que mide el nivel de cumplimiento de la ley 617 del 2000, es el indicador más afectado por el escenario de categorización, pues no solamente influye el límite de ICLD que pueden destinarse a funcionamiento, sino que por orden lógico, el promedio del grupo es menor para los departamentos de segunda categoría que para los de primera.

8.4. Comportamiento del IDF Durante los Últimos Cinco Años en Comparación con el Nivel Nacional

Contexto Político del año 2016

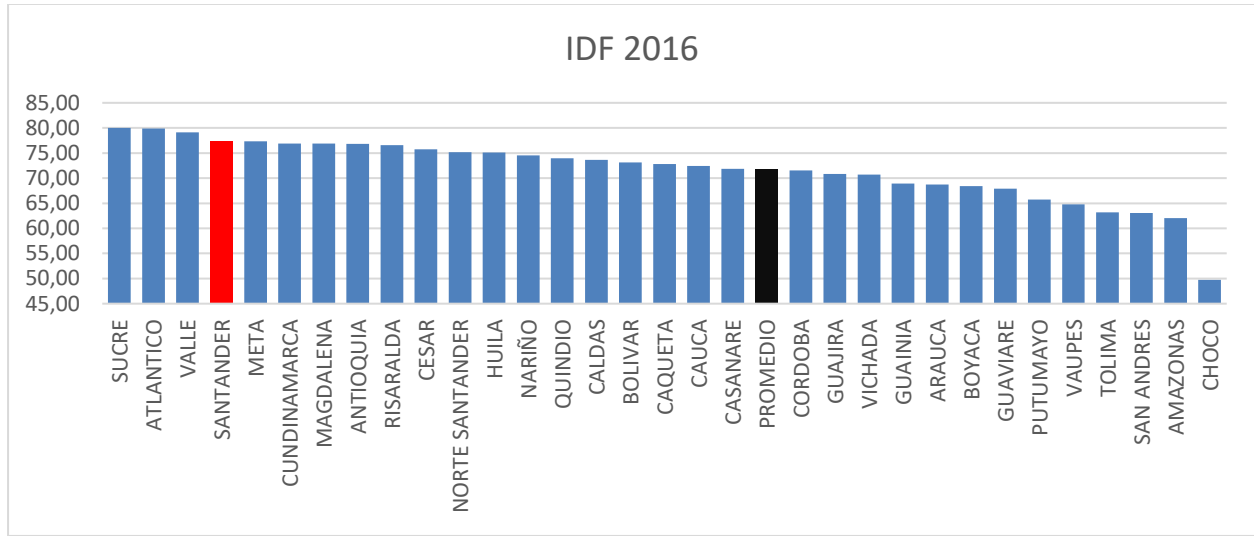
El año 2016 inicia con el cambio de administración donde el gobernador saliente era Richard Aguilar y el nuevo Didier Tavera, quien iniciaba su mandato con una campaña de

saneamiento fiscal cuyo análisis financiero departamental de los años anteriores sugería el incumplimiento de los indicadores necesarios para que el departamento se continuara en primera categoría y según los cálculos internos de la administración. A pesar de que dicho cálculo contradecía los resultados de las fuentes oficialmente establecidas por la ley 617, se emite el decreto Decreto No.00196 de (2016) Mediante el cual se revoca el decreto No.00271 de (2015) en el que se mantenía la primera categoría departamental por ordenanza del gobernador saliente y cumplía a cabalidad lo establecido por la ley.

A pesar de la discrepancia entre los cálculos propios de la recién entrante administración y la publicación oficial de ICLD de la Contraloría general de la República, la misma ley 617 del 2000 reconoce la posibilidad de tomar medidas de saneamiento fiscal, bajo las cuales la modificación de la categorización departamental se incluye dentro de las posibilidades contempladas a discrecionalidad del ejecutivo, que para este caso es el representante legal de la gobernación de Santander

Esta medida legalmente permitida, parece carecer de lógica administrativa, sin embargo son pocas las desventajas reales, dado que no representa una desventaja salarial para los funcionarios elegidos por votación popular, puesto que el parágrafo tercero del artículo primero de la ley 617 del 2000, que establecía que la disminución de categoría conllevaría ajustes de salario para los funcionarios según la actualización fue declarado Inexequible por la Sentencia de Corte Constitucional 1098 de 2001; sin embargo, haya sido de manera consciente o inconsciente, está decisión tiene un impacto significativo en el comportamiento de los indicadores de relevancia en la formación bruta de capital y el nivel de holgura, según se evidencia anteriormente, según la nueva modalidad de medición.

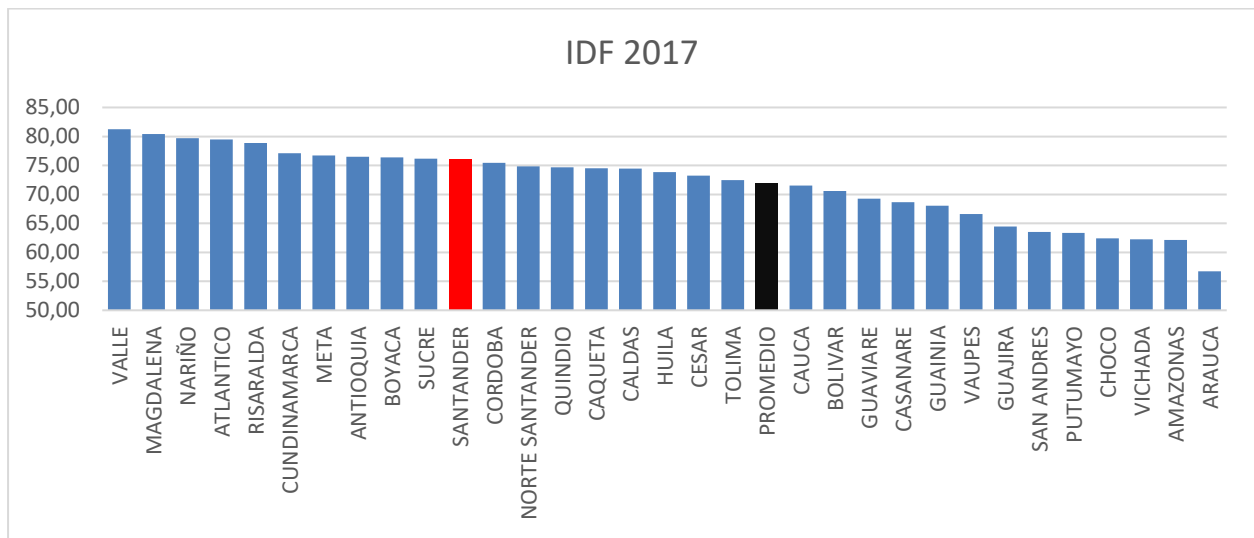
Gráfico 11. IDF 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2016)

En el grafico 2, es posible observar como para el año 2016 el Departamento objeto de estudio se ubicaba en el cuarto puesto de la tabla comparativa, con menos de tres puntos de diferencia con Sucre que es el departamento mejor calificado para este periodo, si bien el indicador de desempeño en ese entonces estaba diseñado para mantener un rango cercano en los resultados finales, esta misma razón resaltaba la diferencia de más de seis puntos entre el promedio y el departamento

Gráfico 12. IDF 2017

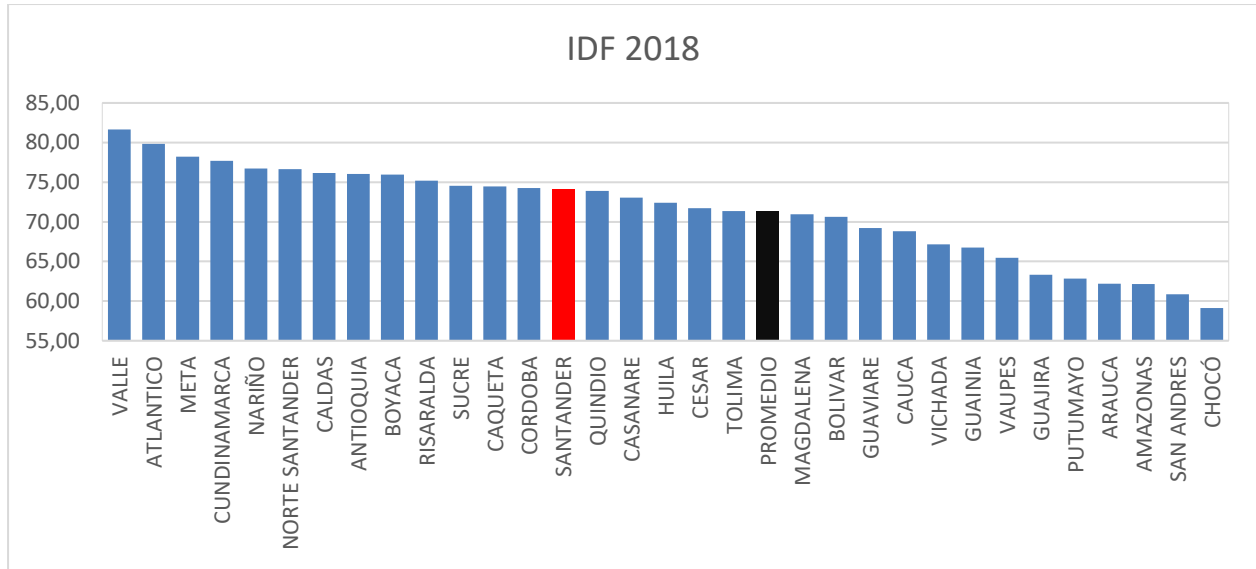


Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2017)

Para el 2017, a pesar de que el promedio del IDF se mantenía estable, una leve

disminución en sus resultados finales le costó a Santander pasar del puesto cuatro al once, siendo uno de los departamentos que más decayeron respecto al año anterior.

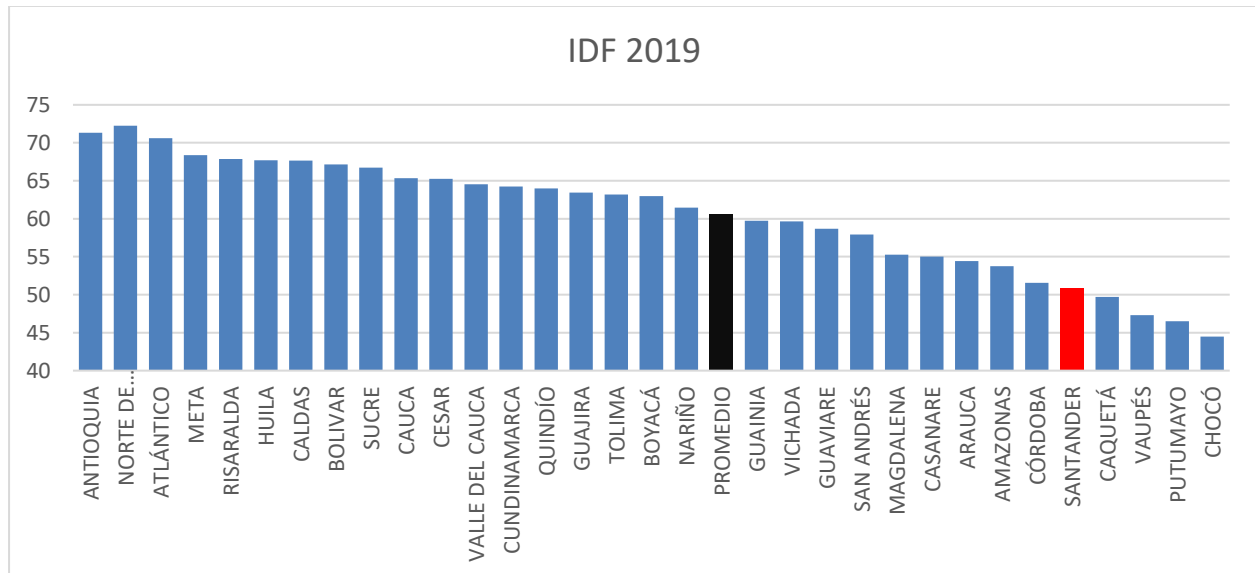
Gráfico 13. IDF 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2018)

Para el periodo anual relacionado en el gráfico 3, se observa como continúa el declive del desempeño fiscal departamental, basado en los mismos criterios de medición de los años anteriores, y manteniéndose un promedio estable, dado que a pesar de que este disminuyó levemente en la tabla de depósitos, los valores son muy similares a los años anteriores.

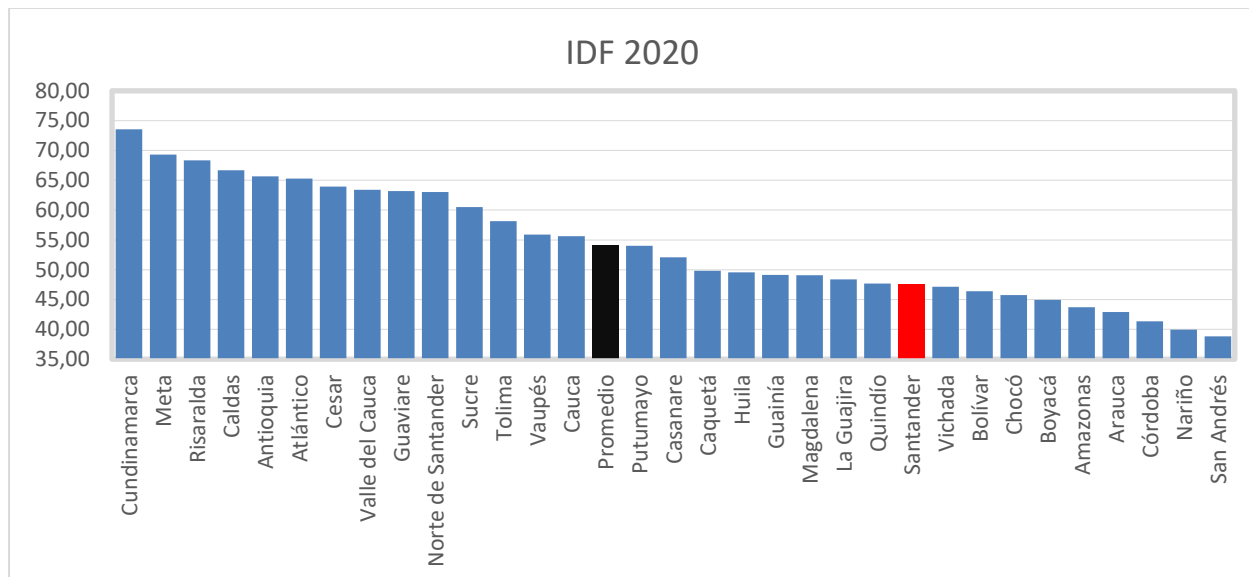
Gráfico 14. IDF 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2019)

Los resultados relacionados para 2019 muestran un cambio drástico en la clasificación, que corresponde principalmente a dos factores decisivos, el primero es la continuidad en los resultados negativos por parte de la gestión departamental y el cambio drástico que se da en la metodología de medición del IDF, que involucra una serie de índices comparativos y diferenciadores, que amplían la diferencia general entre los resultados de todos los departamentos. La comparación se efectúa mayormente entre los departamentos de la misma categoría y se toma como referencia el mejor calificado dentro de esta.

Gráfico 15. IDF 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2020)

Para el 2020 se presenta una dinámica similar a la del 2019 puesto que se hace una nueva reestructuración, donde el principal cambio es que el punto de comparación entre los departamentos de una misma categoría radica en que el mejor calificado deja de ser el punto de referencia y se parte del promedio de cada categoría para establecer diferencias. En ese orden, Santander continúa ubicándose muy por debajo del promedio y a pesar de que a final del año anterior logró subir de categoría segunda a primera, los resultados de su comparativa no son satisfactorios.

9. Conclusiones

La evolución del manejo de la gestión fiscal a nivel internacional, dentro del marco epistemológico y teórico, evidencia una tendencia sociológica que se inclina hacia la comprensión del contexto y los valores territoriales de las comunidades, para establecer estándares de desempeño fiscal más enfocados en la calidad de vida de los habitantes que en el crecimiento económico, aun así estos indicadores no dejan de contemplar los resultados financieros, entendiendo que son una piedra angular en la construcción social y que generan señales cuantificables útiles para la creación de políticas que apunten a la disminución de la desigualdad social.

En esa misma línea, el contexto nacional de la República de Colombia adopta la tendencia internacional mediante la estratégica de actualización de los indicadores de desempeño fiscal en el año 2019 y reformada en el 2021, con el fin de establecer una medición más justa, relacionando los indicadores con temas como la categorización presupuestal, una reestructuración de los valores porcentuales de cada indicador y un sistema de bonificaciones por cumplimiento de indicadores relacionados a las finanzas, cómo la actualización catastral y la progresividad en la recaudación de recursos propios

Por otro lado, en la producción académica alrededor de las finanzas departamentales en Colombia, destaca el paradigma de la permanencia de la figura departamental luego de la reforma constitucional de 1991, que a pesar su aceptación social, genera incertidumbre en aspectos técnicos no coherentes para diversos teóricos, que no comparten la omisión de un nuevo ordenamiento territorial que acompañara los enunciados de la constituyente y califican la figura departamental como funcional únicamente bajo la reestructuración del ordenamiento territorial de la nación y como extensión del poder ejecutivo central en vez de una coyuntura administrativa constituida por la elección popular.

En el siguiente orden, la crisis generada por la pandemia del coronavirus SARS-CoP2, genera un impacto evidente en los indicadores de desempeño fiscal para el año 2020, que se refleja en una generalizada disminución de los ingresos propios, que no llegan a subsanarse por el incremento de las transferencias de orden nacional; esta crisis, propicia un vacío vertical en la comparativa de bonificaciones por crecimiento continuo dentro de la comparativa departamental y un punto de declive que coincide con la implementación de la nueva medición del desempeño fiscal que impide clarificar las variaciones más relevantes entre el antiguo método de medición y

el recientemente implementado.

En segunda medida, se encuentra que los indicadores más relevantes para el análisis del desempeño fiscal no pueden simplemente definirse en orden de importancia, debido a que tanto aquellos de orden primario que se relacionan directamente en el desde los formularios únicos territoriales, hasta los relacionados en el índice de desempeño fiscal tienen gran relevancia en una u otra categoría de medición; no obstante resaltan en cierta medida aquellos que por sí mismos conllevan medidas legales como es el caso de los ICLD, los gastos de funcionamiento, el balance primario y el endeudamiento a largo plazo.

En tercer lugar, el comportamiento del desempeño fiscal del departamento de Santander es en gran medida el reflejo de las decisiones administrativas; uno de los hechos más representativos es el descenso de primera a segunda categoría en 2016, junto con su reposicionamiento para el año 2019, que no corresponde a una medida determinada por indicadores de desempeño o cifras negativas, sino a la discrecionalidad estratégica del representante legal al acogerse mediante decreto a un periodo de saneamiento fiscal respaldado por la ley 617 del 2000 y que no contempla ninguna restricción al respecto.

Con respecto a la comparación del desempeño fiscal de Santander con los demás departamentos de la nación, se encuentra un declive en su clasificación, tanto desde el punto de vista de la antigua metodología, como en la recientemente elaborada por el DNP, del mismo modo, la simulación realizada de las mediciones en caso de haberse mantenido en primera categoría desde el año 2016, hasta 2019, no genera cambios sustanciales en el ranking o en su desempeño individual, puesto que en todos los casos posibles, se presenta un descenso estrepitoso en el IDF, pasando de ser un departamento solvente y cerca de denominarse sostenible a ocupar una posición preocupante en la actualidad, con sólo 47 puntos , lo cual lo ubica en zona de riesgo fiscal.

10. Bibliografía

- Amor, J., Cantalapiedra, C., & López, C. (2017). Finanzas Públicas, Modernización y Desafíos. *Transformaciones Económicas, Financieras y Sociales. Análisis Financieros Internacionales* ISBN 978-84-89378-79-7, 78-95. Obtenido de <https://www.afi.es/webAfi/descargas/1711320/1252800/Espana-1987-2017-transformaciones-economicas-financieras-y-sociales.pdf>
- Asamblea Nacional Cosntituyente. (1991,Art.1). *Const.* Obtenido de Constitución Política de la República de Colombia Título 2, Capítulo 5, Artículo 95: <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-5>
- Bolaños, J. (2011). Una aproximación a la evolución de los impuestos y la curva de laffer en colombia (1990-2008). *Tendencias*, ISSN 0124-8693, ISSN-e 2539-0554, 11(1), 7-23. Obtenido de <https://revistas.udenar.edu.co/index.php/rtend/article/view/590>
- Bolaños, L. (2017). Justicia tributaria como principio constitucional en el Estado social de derecho. *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, ISSN 0121-8697(48), 54-81. Obtenido de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/adversia/article/download/344887/20804456/>
- Bolívar, I., & Lizarazo, S. (2021). Entre sueños, montañas y vallenatos. Aprendizajes sobre la expansión regional de las FARC-EP en el Caribe. *Colombia Internacional*, ISSN-e 0121-5612, N°. 107, págs. 139-162. Obtenido de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint107.2021.06>
- Cabeza, I. (2015). Cohesión Territorial. Organización para reducir los desequilibrios territoriales. *Bitácora Urbano-Territorial*, ISSN-e 0124-7913, Vol. 25, N°. 1. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-79132015000100006&script=sci_abstract&tlng=es
- Chicaiza, J. (2019). El gobierno comunitario en la casa de los truenos. La Asociación Campesina del Catatumbo en Colombia. *Analecta Política*, ISSN-e 2390-0067, 9(17), 224-249. Obtenido de <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/52>
- COMPITE 360. (2020). *ADN Sectorial*. Obtenido de <http://www.compite360.com/sitio/adn/>
- Contaduría General de la Nación. (2021). *Consolidador de Hacienda e Información Pública*. Obtenido de Información Contable Pública: https://www.chip.gov.co/schip_rt/XLSDownloader

- Contraloría General de la República. (2021). *Certificación de Cumplimiento Ley 617 del 2000 Departamento de Santander*. Obtenido de <https://certificacionley617.contraloria.gov.co/Certificacionley617/>
- Corona et al, A. (2018). Construcción metodológica de un modelo de ordenamiento territorial para América Latina. *Ra Ximhai: revista científica de sociedad, cultura y desarrollo sostenible*, ISSN-e 1665-0441, 14(1), 111-131. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/327068188_CONSTRUCCION_METODOLOGICA_DE_UN_MODELO_DE_ORDENAMIENTO_TERRITORIAL_PARA_AMERICA_LATINA_METHODOLOGICAL_CONSTRUCTION_OF_A_LAND_USE_PLANNING_MODEL_FOR_LATIN_AMERICA
- DANE. (2019). *Cobertura de Servicio Públicos de Santander*. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi/edi-2019-anexos>
- DANE. (2021). *Cifras Historicas de Población Deartamento de Santander*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/component/search/?searchword=norte%20de%20santander&searchphrase=any&ordering=newest&limit=20&start=0>
- DANE. (25 de Junio de 2021). *Cuentas departamentales*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>
- Decreto No.00196. (2016). *Por el cual se deroga el decreto No.271 del 21 de septiembre de 2015 y se dictan disposiciones*. Obtenido de : <http://historico.santander.gov.co/index.php/gobernacion/documentacion/finish/3377-categorizacion-del-departamento/155051-decreto-no-00196-de-2016-por-el-cual-se-deroga-el-decreto-no-271-del-21-de-septiembre-de-2015-y-se-dictan-disposiciones>
- DNP. (2016). *Anexo resultados de desempeño fiscal de los departamentos y municipios de la vigencia 2016*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Anexos%20Desempe%c3%bl0%20Fiscal%202016%2022012018.xlsx>
- DNP. (2016). *Anexo resultados de desempeño fiscal de los departamentos y municipios de la vigencia 2016*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Anexos%20Desempe%c3%b1o%20Fiscal%202016%2022012018.xlsx>

DNP. (2017). *Anexo Resultados de desempeño fiscal de los departamentos y municipios de la vigencia 2017*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Anexos%20Desempe%c3%b1o%20Fiscal%202017%20v2.xlsx>

DNP. (2018). *Anexo Resultados de desempeño fiscal de los departamentos y municipios de la vigencia 2018*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Anexos%20Desempeno%20Fiscal%202018.xlsx>

DNP. (2019). *Anexo resultados de desempeño fiscal de los departamentos y municipios de la vigencia 2019*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Visor%20nuevo%20IDF_271020.xlsm

DNP. (2020). *Anexo: Resultados índice de Desempeño Fiscal municipal para la vigencia 2020*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Visor%20IDF%202020_versi%C3%B3n%20020921.xlsm

DNP. (2020). *Terridata*. Obtenido de Fichas del Departamento de Santander: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/68000>

DNP. (2021). *Capacitación Nuevo Método de Cálculo IDF*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación SISFUT 2: https://sisfut.dnp.gov.co/Uploads/4/Capacitaci%C3%B3n%20Metodolog%C3%ADa%20de%20C%C3%A1lculo%20Nuevo%20IDF_2021.pdf

DNP. (2021). *FUT Operación Efectiva de Caja*. Obtenido de <https://sisfut.dnp.gov.co/Uploads/5/acc83156-8ccd-48df-9eff-556c003f8dc7.xlsx>

Durán, J., & Esteller, A. (2020). COVID-19 e finanzas públicas. *Revista da Escola Galega de Administración Pública*, ISSN-e 1887-0279, 15(2), 131-145. doi:10.36402/ac.v15i2.4609

Flórez, D., & Rodríguez, J. (2016). Ordenamiento territorial en Colombia. Violencias, guerra y resistencias. *Bitácora Urbano-Territorial*, ISSN-e 0124-7913, (Ejemplar dedicado a: *Conflictos territoriales y acuerdos de paz en Colombia*), 26(2), 37-44. Obtenido de

http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-79132016000200004&script=sci_abstract&tlng=es

Gerencie. (2021). *Valor histórico del salario mínimo en Colombia*. Obtenido de <https://www.gerencie.com/historico-del-salario-minimo-en-colombia.html>

Gobernación de Santander. (21 de Septiembre de 2015). *Decreto 271. Por el cual se caracteriza el departamento de santander para la vigencia fiscal 2016*. Obtenido de <http://historico.santander.gov.co/index.php/gobernacion/documentacion/finish/770-2015/11274-decreto-271-21-septiembre-2015-por-el-cual-se-caracteriza-el-departamento-de-santander-para-la-vigencia-fiscal-2016>

Hildenbrand, A. (2016). La experiencia del ordenamiento territorial en Europa en contextos de descentralización y autonomías. *Autonomías y ordenación territorial y urbanística: memorias IX simposio nacional de desarrollo urbano y planificación, ISBN 978-9978-14-327-8*, 86-105. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6086195>

Hinojosa, J. (2020). La evolución del modelo de financiación autonómica en España. Evaluación y perspectivas. *REJIE: Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa, ISSN-e 1989-8754(22)*, 73-94. Obtenido de <https://revistas.uma.es/index.php/rejienuuevaepoca/article/view/7899>

Instituto Humboldt. (2016). *Avance en la identificación de humedales en Colombia*. Obtenido de Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt: <http://www.humboldt.org.co/images/pdf/infografiapahumedales.pdf>

Ley 617. (2000). *Estatuto Orgánico del Presupuesto*. Obtenido de Artículo Primero: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771>

Mincit. (2021). *Ministerio de Comercio Industria y Turismo*. Obtenido de <https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=14bd43fc-7060-410d-972f-08cad3925963>

Mineducación. (2018). *Tasa de Cobertura en Educación Departamentos de Colombia*. Obtenido de Ministerio de Educación Nacional: https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articulos-212352_galeria_28.xlsx

Nohlen, D. (2020). El método comparativo. *Revistas jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México*, 1-17. Obtenido de

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6180/5.pdf>

- OCDE. (11 de Noviembre de 2020). *Covid-19 en América Latina y el Caribe: Panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis*. Obtenido de Medidas políticas clave de la OCDE ante el coronavirus (COVID-19): <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-panorama-de-las-respuestas-de-los-gobiernos-a-la-crisis-7d9f7a2b/>
- OCDE. (2021). *Key policy responses from the OECD*. Obtenido de Tackling coronavirus (COVID-19): <https://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses>
- OIT. (2020). *El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas*. Obtenido de Organización Internacional de Trabajo: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_739158.pdf
- Ortiz, D., Gutiérrez, O., & Garzón, M. (2018). Cumplimiento de la inversión en el sector agrícola en relación con el sistema general de participaciones SGP. Caso municipio de Fusagasugá Cundinamarca Colombia. *In Vestigium Ire, ISSN-e 2422-2151, 12(2)*, 123-142. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7883832>
- ouy97t8r6r6r. (2020). Obtenido de kjbk.
- Pinto, J. (2013). Los orígenes del impuesto directo y progresivo en América Latina. *Historia y Sociedad(23)*, 53-77. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/hiso/n24/n24a02.pdf>
- Ramírez, R. (2017). Capacidad, productividad y desempeño fiscal en las entidades federativas de México, 2010-2014. *Paradigma económico, ISSN 2007-3067, 9(2)*, 93-126. Obtenido de <https://paradigmaeconomico.uaemex.mx/article/view/9391>
- Sanchez, J. (2019). *Relevancia de la medición de formación bruta de capital fijo*. Obtenido de <https://economipedia.com/definiciones/formacion-bruta-de-capital-fijo.html>
- SINAP. (2021). *Área protegida del departamento de Santander*. Obtenido de Sistema Nacional de Áreas Protegidas: <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/>
- Soto, D. (2001). La encrucijada de la figura departamental en Colombia. Un diagnóstico preliminar de la situación del departamento en Colombia y algunos elementos para su análisis y ajuste. *Revista Opera, ISSN-e 1657-8651(1)*, 99-142. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/1271>
- Teixeira, J., & Ramos, A. (2019). Índices de transparencia y gestión en las entidades públicas

- como herramienta de control y desempeño. *Visión de futuro*, ISSN-e 1668-8708, 23(1).
Obtenido de <https://visiondefuturo.fce.unam.edu.ar/index.php/visiondefuturo/article/view/331/108>
- Teixeira, J., & Ramos, A. (2019). Índices de transparencia y gestión en las entidades públicas como herramienta de control y desempeño. Una comparación entre indicadores municipales en Alagoas Brasil. *Visión de futuro*, ISSN-e 1668-8708, 23(1). Obtenido de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1668-87082019000100003&script=sci_arttext&tlng=es
- Teixeira, C., & Calandrelli, J. (2017). Donald Trump e o Neoconservadorismo. *Esboços: histórias em contextos globais*, ISSN-e 2175-7976, 24(38), 380-395. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7010388>
- Vargas, S. (2021). La formación ciudadana y el modelo de educación por competencias en la política educativa en Colombia 2004-2017. *Revista colombiana de educación*, ISSN 0120-3916(81), 61-82. Obtenido de <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/article/view/9906>
- Vásquez, J. (2020). Three essays in regional economics. The case of colombia. *Tesis doctoral Univesidad de la Coruña*. Obtenido de <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/28044>