

# CODEx 6

## Diálogos Económicos y Contables

Editorial  
Pág. 5

Informes Especiales  
Pág. 6

Novedades Contables  
Pág. 11

Gobernanza Pública  
Pág. 22

Impulso Económico  
Pág. 34

Entrevista  
Pág. 47

Rincón de lectura  
Pág. 50



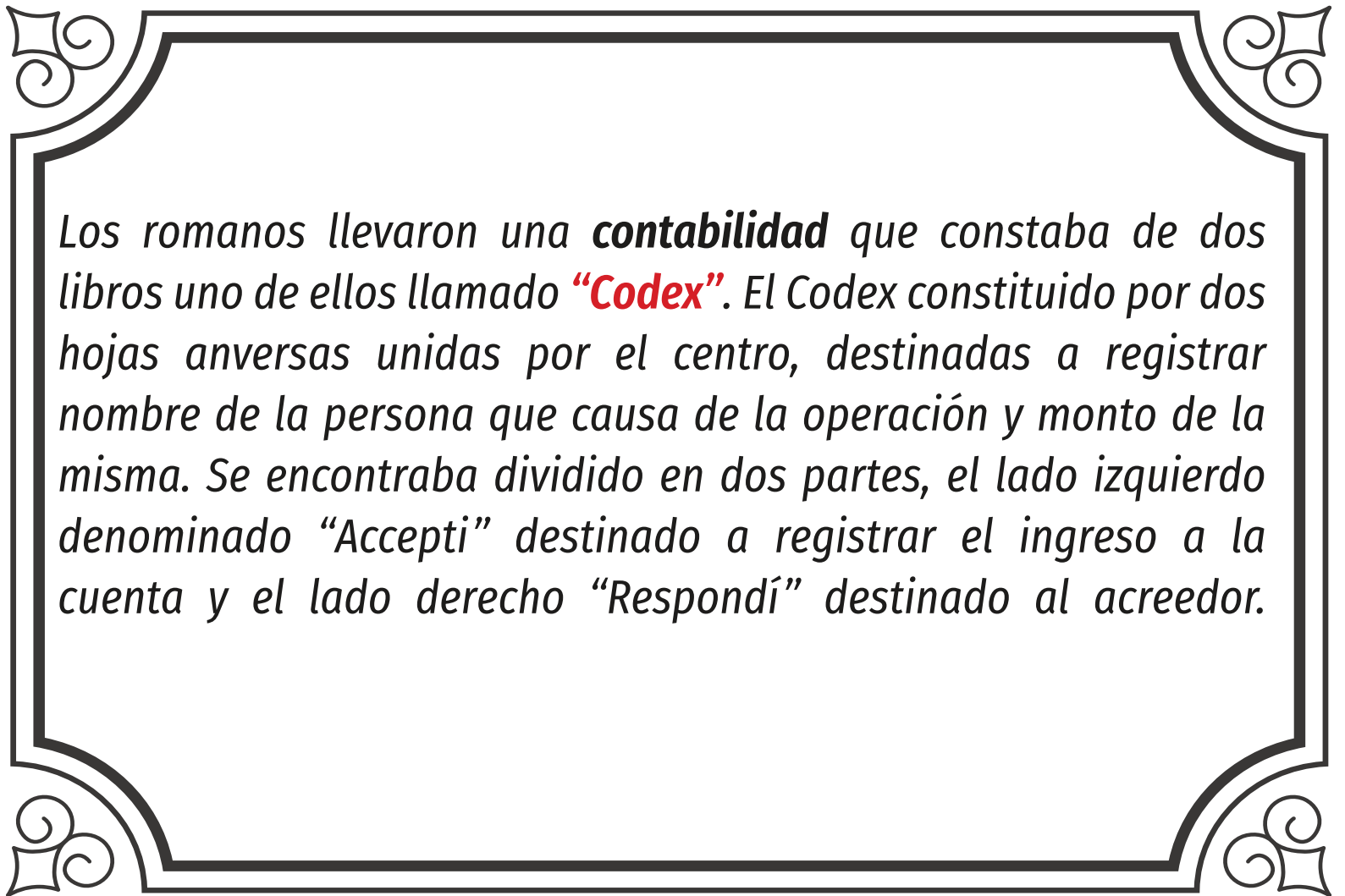
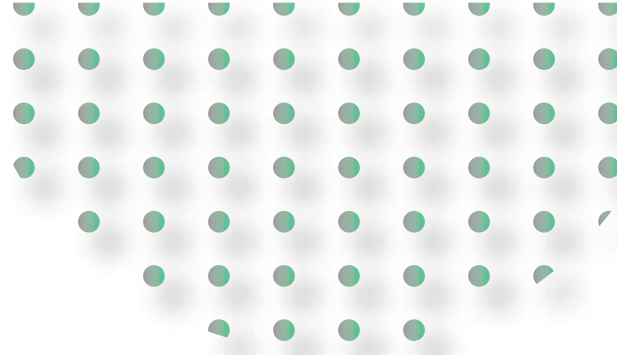
El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

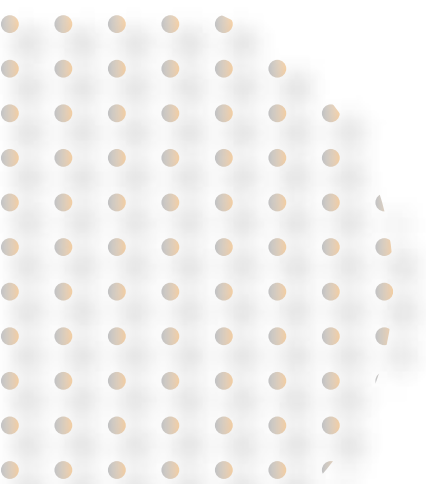


CONTADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN

2021



Los romanos llevaron una **contabilidad** que constaba de dos libros uno de ellos llamado **“Codex”**. El Codex constituido por dos hojas anversas unidas por el centro, destinadas a registrar nombre de la persona que causa de la operación y monto de la misma. Se encontraba dividido en dos partes, el lado izquierdo denominado “Accepti” destinado a registrar el ingreso a la cuenta y el lado derecho “Respondí” destinado al acreedor.





# CRÉDITOS

---

## Grupo interdisciplinario CGN

Marleny María Monsalve Vásquez

**Contadora General de la Nación**

Iván de Jesús Castillo

**Subcontador de Consolidación de la Información**

Omar Eduardo Mancipe Saavedra

**Coordinador GIT Estadísticas y Análisis Económico**

### **Grupo de Profesionales GIT EAE**

Camilo Alejandro Aguirre Matallana

Claudia Patricia Wilches Cuervo

Hugo Alberto Poveda Castañeda

Liliana Farley Martínez Monroy

**Con la participación de:**

Gabriel Olivella Serrano

Laura Isabel Polanía Vargas

Rubert Javier Vanegas Sánchez

### **Grupo Editorial**

Omar Eduardo Mancipe Saavedra

Claudia Patricia Wilches Cuervo

Camilo Alejandro Aguirre Matallana

### **Diseño**

Andrés Felipe Quintero Tovar

# ÍNDICE

---



## Pág. 5 Editorial

El ejercicio contable y el liderazgo estratégico responsable.



## Pág. 7 Informes Especiales

Reseña histórica de la información contable pública como insumo para la generación de las finanzas públicas en Colombia y análisis del comportamiento del gobierno central presupuestario para los años 2006-2020.



## Pág. 17 Novedades Contables

Dinámica de los Subsidios Asignados del Sector Público para la mitigación de la crisis sanitaria generada por la COVID-19 en el año 2020.



## Pág. 26 Gobernanza Pública

Contribuciones a la comunidad: un enfoque desde las finanzas territoriales.



## Pág. 38 Impulso Económico

Liquidez en la economía para el manejo de la crisis sanitaria en el 2020.



## Pág. 47 Entrevista

Invitado

**Oscar Hernán Bautista**

Jefe de Sección de Cuentas Financieras

Banco de la República de Colombia



## Pág. 49 Rincón de lectura

**Políticas públicas:** Formulación, Implementación y Evaluación. André-Noël Roth Deubel.

Editorial Aurora

## El ejercicio contable y el liderazgo estratégico responsable



La responsabilidad ineludible de la Contaduría General de la Nación se proyecta con sentido de servicio colectivo para la toma de decisiones de la administración pública general en bien de la transparencia, característica propia de un Estado moderno. Con la inserción de la visión bioética a las instituciones en que la vocación de servicio público y la revisión contable se coadyuvan para robustecer la gestión pública, en lo que compete a esta entidad, no cabe duda que al conformar la red veladora del bien contable público, este cometido se cumple.

En efecto, un sinnúmero de oportunidades con miras a edificar un enfoque en que el liderazgo estratégico en este campo sobresalga, entraña regular la contabilidad general de la nación bajo la premisa de transparencia, calidad, eficiencia y eficacia proactiva dadas las exigencias de los estándares globales que hoy demandan de los entes contables de los Estados, la seriedad y el rigor de la gestión con sentido de responsabilidad inteligente.

Lo anterior significa que, en el desempeño de los esfuerzos centrados en consolidar un nuevo Sistema Nacional Contable Público para el país, se evidencia a través de sus consolidados del nivel nacional, del Informe Consolidado de Control, del Geoportal BDME entre otros productos, el liderazgo en la provisión de información contable oficial. Este ejercicio estratégico ambienta un escenario en que la calidad y la oportunidad insertas en estándares contables nacionales e internacionales, irradian desde la entidad un aporte válido y proactivo en la generación de conocimiento financiero, económico, social y ambiental del Estado colombiano, tal como así queda consignado en la visión de la institución.

En este propósito, trasegar el desarrollo de los procesos estratégicos misionales, de apoyo y de evaluación alineados con las políticas enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y las políticas sectoriales contenidas en el Plan de Desarrollo Administrativo (PDA), subraya la importancia de dimensionar aristas en cuyo proceso sistemático se empoderan los objetivos, las estrategias y el impacto que engloba las responsabilidades específicas que ameritan pasar por el prisma de la diversidad de criterios pero siempre dirigida al direccionamiento estratégico.

Como bien afirma Nicholas Bloom, economista de la Universidad de Stanford, el manejo del factor incertidumbre es *“un ingrediente para que, en la tarea contable pública, la innovación de la gestión sea el sentido de la proyección moderna bajo una lógica de normativa moderna”*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Simposio XI sobre gestión contable, Fondo Monetario Internacional, Boston, septiembre de 2019.

# Informes Especiales

## RESEÑA HISTÓRICA DE LA INFORMACIÓN CONTABLE PÚBLICA COMO INSUMO PARA LA GENERACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA Y ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTARIO PARA LOS AÑOS 2006-2020

Este escrito tiene como objetivo mostrar la evolución y el desarrollo de la contabilidad pública en Colombia para comprender los rasgos característicos de cada una de las etapas o períodos por los que ha atravesado, así como la ubicación de dichos hitos en la historia colombiana con el fin de proporcionar un punto de referencia para analizar el modelo actual de contabilidad pública.

En Colombia el proceso de difusión e implantación de las normas de contabilidad pública para efectos de la generación de las Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) ha requerido de grandes ajustes institucionales. Las razones van desde el conflicto de intereses entre lo público y lo privado, unido a la poca preparación de los miembros de los gobiernos locales, hasta las dificultades técnicas para implantar las doctrinas contables a realidades específicas.

De tal forma, en el desarrollo del presente documento, se presentan diversos factores que han influido en las interrelaciones de tipo social, económico y político para la generación de las EFP en el país.

La construcción de una aproximación histórica de la contabilidad pública, y su desarrollo como insumo para las EFP, proporciona una identidad de la disciplina contable de acuerdo con las características propias del trasegar del país. En consecuencia, se puede establecer cómo cada etapa y momento por los cuales han transitado las estructuras socioeconómicas del país

influyen en la normativa y en la práctica de la contabilidad pública como insumo para las EFP.

De esta manera, el presente documento se desarrolla en dos períodos:

- 1.** El período de la modernización del estado –propuesta de la misión Kemmerer, sobre la organización de la contabilidad nacional– comprende desde la promulgación de la ley 42 de 1923 hasta la expedición del primer plan general de contabilidad pública de modelo eminentemente patrimonialista en el año 1995.
- 2.** La contabilidad patrimonialista en el sector público colombiano hace referencia al período que comienza con la expedición del primer “Plan general de contabilidad pública” en el año de 1995, materialización de la propuesta de la reforma constitucional de 1991 sobre la creación de la figura del Contador General de la Nación, hasta el presente.



## 1- Acontecimientos generales en el primer quinquenio 1996-2001.

### **Creación de la Contaduría General de la Nación (1996)**

El proceso de reforma de la contabilidad pública en Colombia se inició formalmente con la creación de la figura de Contador General, en la Constitución de 1991.<sup>2</sup> Uno de los objetivos fue separar las funciones de normalización, centralización y consolidación de la contabilidad del sector público y su control externo. Esta misión era desarrollada por la Contraloría General de la República.

La Ley 298 es promulgada en julio de 1996, creando la Contaduría General de la Nación (CGN), como una Unidad Administrativa Especial, con autonomía administrativa, técnica y presupuestaria.



### **Estructuración y desarrollo del Sistema Nacional de Contabilidad Pública**

Con la creación de la CGN, se tuvo desde el inicio el propósito de concebir el Sistema Nacional de Contabilidad Pública, el cual tiene el objetivo de revelar la situación financiera y económica agregada de los entes que conforman el sector público, para la toma de decisiones de política económica.<sup>3</sup>

La elaboración del primer Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) por parte de la Dirección General de Contabilidad Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGCP-MHCP), mediante la Resolución 4444 de 1995,<sup>4</sup> constituyó un acontecimiento trascendental en este nuevo período de la contabilidad pública. Este PGCP fue el instrumento mediante el cual se clasificaron las operaciones que realizaban las entidades públicas.

<sup>2</sup> Artículo 354 de julio de 1991 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>3</sup> PLAN GENERAL de Contabilidad pública. 1996. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>4</sup> Resolución 4444 de 21 de noviembre de 1995, Por la cual se aprueba y adopta el Plan General de Contabilidad Pública -PGCP, y se dictan otras disposiciones sobre la materia.

Con la expedición de la Resolución 400 de 2000,<sup>5</sup> la cual introdujo cambios importantes, como es el caso de los relacionados con la preparación de información para las estadísticas de las finanzas públicas. Tratándose del manejo de recursos, es igualmente importante mencionar que la Ley 715 de 2001,<sup>6</sup> al reglamentar los criterios de eficiencia fiscal y eficiencia administrativa para la distribución de los recursos de la participación de propósito general, asigna al Contador General de la Nación la responsabilidad de refrendar la información contable suministrada por todos los entes territoriales, convirtiéndose este sistema en el medio más idóneo para dar a conocer la eficiencia con la que se administran los recursos públicos.

## 2- La Contaduría General de la Nación como proveedora de información para la generación de las Estadísticas de Finanzas Públicas y la toma de decisiones macroeconómicas en el segundo quinquenio 2001-2006.

Con la Ley 901 de 2004, la cual define la consolidación y publicación semestral del Boletín de Deudores Morosos del Estado por parte de la CGN, se avanza en la gestión de la información contable para la toma de decisiones de política económica.

Pero no solo la función de consolidar ha llevado a la CGN a trabajar en la producción de información razonable, también ha contribuido la creciente necesidad de información de base contable y la conciencia en los poderes legislativo y judicial sobre su utilidad, lo cual ha hecho que la información obtenida, procesada y producida por la entidad trascienda la función constitucional de la CGN consistente en llevar la contabilidad de la Nación y generar un balance consolidado.

Desde el año 2003, la CGN elabora las estadísticas fiscales conforme a la metodología del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) versión de 2001 del Fondo Monetario Internacional (FMI).

En este contexto, desde el año 2003, la CGN inicia el proceso para actualizar la regulación contable y armonizarla con las tendencias internacionales, para lo cual, se evaluaron las Normas Internacionales de

<sup>5</sup> Resolución 400 de 2000, Por la cual se adopta el nuevo Plan General de Contabilidad Pública y se dictan otras disposiciones.

Contabilidad para el Sector Público (NICSP). En el año 2007, producto de la actualización de la Regulación Contable Pública, armonizada con NICSP vigentes a 2006, es emitido el Régimen de Contabilidad Pública (RCP), por medio de la Resolución 354 de 2007<sup>7</sup>, lo estructura en tres componentes que son: el Plan General de Contabilidad Pública, el Manual de procedimientos contables y la Doctrina Contable Pública. Este nuevo instrumento normativo, además de poseer una nueva estructura, introduce cambios de criterios que se fundamentaron en los estándares internacionales expedidos por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, lo cual significó un avance representativo del modelo contable local en el sentido de un mayor acercamiento a los modelos de contabilidad internacional.

### **3- La información contable y su evolución para la Gestión Financiera Pública en el tercer quinquenio 2006-2011.**

El Gobierno Nacional en su búsqueda por brindar soluciones estructurales, expidió, entre otros, la Ley 1314 de 2009, con miras a conformar un sistema único y homogéneo dirigido a la convergencia con estándares internacionales de aceptación mundial.

Por medio de la Resolución 119 de 2006<sup>8</sup>, se adopta el Modelo Estándar de Procedimientos para la Sostenibilidad del Sistema de Contabilidad Pública, por medio del cual se desarrollan las actividades mínimas que deben realizar los responsables de la información financiera, económica y social en los entes públicos que garanticen la producción de información razonable y oportuna y señala que los Jefes de Control Interno, Auditores o quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en la Ley 87 de 1993<sup>9</sup>, tendrán la responsabilidad de evaluar continuamente la implementación del control interno contable necesario para mantener la calidad de la información financiera, económica y social del ente público, de tal manera que haga sostenible el proceso de saneamiento contable efectuado.



### **4- Creación de la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas en el cuarto quinquenio 2011-2016.**

Mediante el Decreto 574 de 2012 se creó la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas (CIEFP) con el objetivo de armonizar los distintos procesos de generación de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) con base en estándares internacionales vigentes, fortalecer la gestión fiscal y cumplir con los requisitos establecidos para el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esta comisión está conformada por las entidades: Contaduría General de la Nación (CGN), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), con el Banco de la República (BR) y la Contraloría General de la República (CGR) como invitados permanentes.

En el desarrollo de su trabajo, las mesas técnicas de la CIEFP han elaborado documentos que plasman los acuerdos de las entidades participantes respecto a la adopción de la metodología definida por el MEFP 2014, en relación con cada uno de los temas de análisis. A continuación, se presentan los documentos que hasta la fecha han sido aprobados por el comité técnico de la CIEFP o elaborados en el marco de la adopción de estándares internacionales. Cabe aclarar que estas no son versiones definitivas, dado que continúan en construcción de acuerdo con el desarrollo de cada mesa.

### **5- Las finanzas públicas dentro del Sistema de Estadísticas Macroeconómicas, en el quinquenio 2016-2021:**

La adopción indirecta a las NICSP se estableció desde el Gobierno Nacional, como respuesta a una necesidad impuesta por el proceso de globalización de la economía, el cual requería la generación de información comparable entre distintos agentes económicos y naciones, con el fin de dotar a los agentes económicos de información útil para la toma de decisiones de inversión y la evaluación comparativa de riesgos, entre otros fines.

En la evaluación realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el año

<sup>6</sup> Ley 715 de 2001, Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

<sup>7</sup> Resolución 354 de 2007, Por la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública, se establece su conformación y se define el ámbito de aplicación  
<sup>8</sup> Resolución 119 de 2006, Por la cual se adopta el Modelo Estándar de Procedimientos para la Sostenibilidad del Sistema de Contabilidad Pública.



2014, en el marco de la revisión para el ingreso de Colombia a este organismo, se identificó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la Contaduría General de la Nación (CGN), el Banco de la República (Banrep) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), presentaban diferencias en los resultados reportados a organismos internacionales, por lo que la OCDE invitó a dichas entidades a establecer un proceso de revisión y generación de estas cifras, a fin de conseguir la unificación de insumos y procedimientos para el cálculo y facilitar de esta manera sus procesos de conciliación.

En línea con lo anterior, se identificó la necesidad de construir una tabla de homologación única entre el catálogo de contabilidad pública, como insumo para la elaboración de las estadísticas fiscales, de acuerdo con los estándares internacionales.

### **Sistema Unificado de Gestión Financiera Pública.**

En noviembre del año pasado, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó la Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública (GFP), cuyo objetivo consiste en que la producción de información sobre las finanzas públicas se genere con estándares de alta calidad y armonizada con referentes internacionales.

Documento  
**CONPES**

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPUBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



**POLÍTICA NACIONAL DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA**

<https://www.eleconomistaamerica.com/actualidad/4fm-colombia/noticias/10855830/10/20/Nuevo-Conpes-permite-un-gasto-publico-mas-eficiente-y-transparente.html>

La estrategia para la modernización de la GFP incluye cambios institucionales, comprendidos entre los años 2020 y 2029, los cuales se orientan a adoptar una nueva visión sistémica de la información sobre las finanzas públicas en el país.

Con la aprobación del CONPES 4008, le permitirá al país continuar avanzando en la eficiencia y la calidad de la GFP, redefiniendo los modelos actuales con los que se produce la información, para contar con información

homogénea, fiable, oportuna y transparente de la gestión de los recursos públicos.

Adicionalmente, con los desarrollos producto del CONPES, la CGN podrá generar información contable que satisfaga las necesidades de los usuarios estratégicos y la comunidad en general, con el firme propósito de permitir y apoyar la construcción de políticas públicas y las decisiones económicas, administrativas y sociales de la administración pública en beneficio de la comunidad, y en el norte de la política de hacer público lo público que se enmarca en el accionar de un país orientado cada vez más al emprendimiento y la competitividad, de beneficio para todos, pues el cuidado de la cuentas públicas debe ser un imperativo de la custodia de la honradez de los recursos públicos.

Gracias a este programa, se ha fortalecido la gestión de la CGN como entidad generadora de la información contable, la cual es la base para la generación de las EFP, para lo cual se requiere continuar apoyando la labor de la CGN y de esta forma cerrar las brechas en términos de oportunidad y calidad de los registros contables.

### **6- Análisis del comportamiento del Gobierno Central presupuestario para los años 2006-2020.**

Desde hace varios años, Colombia se ha comprometido con el fortalecimiento de sus sistemas de cuentas, de cara a los acuerdos internacionales<sup>10</sup> que buscan la unificación y parametrización de las metodologías financieras. Es así que el país avanza en la tarea de adaptar la metodología propuesta en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP 2014) desarrollado por el Fondo Monetario Internacional, para hacer seguimiento a las finanzas públicas, aplicando una metodología en base devengo<sup>11</sup>.

Para ello, desde el 2012 se ha venido trabajando en la comprensión conceptual del MEFP (2014)<sup>12</sup> y su adaptación a las características del país, así como en la interrelación existente entre éste y otros sistemas de estadísticas como son: el sistema de cuentas nacionales; balanza de pagos y estadísticas monetarias y financieras. Esto ha requerido el trabajo conjunto con del Banco de la República, la Contaduría General de la Nación, la

<sup>9</sup> Ley 87 de 1993, Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Entre ellos, el acuerdo de ingreso a la OCDE sobre la convergencia de las cifras fiscales.

Contraloría General de la República, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el marco de la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas.

Con el ingreso de Colombia a la OCDE se estableció un plan de convergencia de las estadísticas de finanzas públicas que comprende un cambio conceptual sobre la relación de los registros, las estadísticas y la toma de decisiones de política, un ajuste en los registros administrativos que faciliten la generación de las estadísticas, y un proceso informativo sobre la nueva metodología que permita al país contar con cifras fiscales en línea con el MEFP2014 a partir de 2022.

En desarrollo de este nuevo modelo de estadísticas se requiere la armonización de todos los sistemas de registro de los hechos económicos. Como resultado de este proceso, se ha venido trabajando en la renovación del catálogo presupuestal<sup>13</sup>, con el fin de mejorar la caracterización de los hechos económicos y a su vez, facilitar su seguimiento a lo largo del ciclo financiero y fiscal. Lo anterior, bajo los lineamientos que se han impartido desde la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha venido desarrollando un modelo de tesoro<sup>14</sup> que fortalecerá el seguimiento de la totalidad de saldos y flujos financieros acorde con las facultades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad” para la gestión de activos y pasivos y el seguimiento de flujos financieros<sup>15</sup>.

Por otra parte, la inmersión total del sector privado en la implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera – NIIF, representa esfuerzo en pro de producir datos comparables por sector y más recientemente, con la entrada en vigencia de los nuevos marcos contables en línea con las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), se reafirma el compromiso de mejorar la confiabilidad y transparencia de la información financiera sobre al manejo de los recursos públicos.



Con respecto a la generación de estadísticas, a partir de 2018 se ha logrado la implementación de la misma clasificación de unidades institucionales por sectores, por las diferentes entidades que generan estadísticas de Gobierno y se ha avanzado en la consolidación estadística a partir de los distintos registros administrativos que tienen por competencia la custodia, uso y publicación de la información fiscal, tales como el Banco de la República, la Contaduría General de la Nación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que en conjunto ha contribuido a una armonización y solidez nacional de la información de finanzas públicas.

Con la publicación de este capítulo, como parte de un ejercicio de comunicación y divulgación del nuevo modelo de estadísticas de finanzas públicas, se cumple con el ciclo de actividades propuestas en el marco del proceso de convergencia de las estadísticas de finanzas públicas con estándares internacionales, el cual se proyecta finalizar en el año 2022, cuando oficialmente se adopte el MEFP (2014), como se muestra en la línea de tiempo que se presenta en el Gráfico 8.

En este orden de ideas, las cifras del sector nacional presupuestario, que se presentan a lo largo de este capítulo, son cifras que se encuentran en proceso de construcción y mejora, considerando que hasta el año 2019 entró en uso el nuevo catálogo presupuestal y el 2018 es el primer año en el que se cuenta con registros contables en línea con mejores prácticas internacionales. Aún falta un largo camino para mejorar la consistencia y

<sup>11</sup>En la base devengo, los hechos económicos son registrados en el momento en que estos generan un cambio en la posición financiera de la entidad, independientemente de que esto implique una salida o no de efectivo. Así, por ejemplo, una compra de bienes o servicios a crédito por parte de una entidad del gobierno, no genera un movimiento de efectivo, pero sí genera un impacto en su posición financiera, dado que la entidad adquiere tanto un activo (objeto comprado), como un pasivo (obligación de pago). De igual manera afecta los flujos futuros que el mismo tendrá que desembolsar para cubrir esa obligación. En contraposición, en el modelo en base caja, los hechos económicos se registran solo en el momento en que hay un movimiento de efectivo.

<sup>12</sup>El trabajo inició con el MEFP (2001) versión anterior del MEFP 2014 que ya incluía los principales cambios conceptuales con respecto al MEFP (1986)

<sup>13</sup>Catálogo de Clasificación Presupuestal para las entidades del nivel nacional y Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal para las demás entidades públicas.

calidad de los diferentes registros administrativos de los que hacen uso las estadísticas de finanzas públicas y en este sentido los resultados que se presentan son preliminares y tienen un carácter informativo sobre la nueva metodología.

El reto nacional es seguir trabajando por el fortalecimiento institucional frente al manejo de la información financiera, sustentado en los principios de transparencia, integridad y oportunidad, apuntando a la oficialidad de los datos con los estándares internacionales actualizados, para garantizar la comparabilidad con otros países y con esto, dar cumplimiento a los compromisos de ingreso a la OCDE. Para ello, en este capítulo se presentan algunos aspectos conceptuales a tener en cuenta para las cifras que siguen la metodología del MEFP 2014, así como los resultados del 2018 y la proyección del 2019.

## 6-1- Estadísticas de Finanzas Públicas.

La integración de variables saldo y flujo, en el MEFP (2014) se logra a través de un esquema que ha sido denominado “marco analítico” el cual está conformado por cuatro estados económicos a saber: balance de apertura, estado de operaciones de gobierno, estado de otros flujos económicos y balance de cierre. Los balances reflejan los saldos de activos, pasivos y patrimonio de apertura y cierre de la vigencia fiscal (variables saldo), mientras el estado de operaciones de gobierno, refleja las transacciones ocurridas en el periodo (flujos transaccionales); por su parte, el estado de otros flujos económicos muestra el efecto de los flujos no transaccionales y que generaron un impacto sobre las variables saldo.

Estos estados económicos guardan una consistencia tanto horizontal como vertical entre sí, razón por la cual, este esquema se denomina marco analítico. La consistencia horizontal, en la cual, el estado de operaciones de gobierno y el estado de otros flujos económicos explican las variaciones en los saldos de activos, pasivos y patrimonio entre el inicio y el final de la vigencia fiscal. La consistencia vertical en la que activos menos los pasivos es igual al patrimonio de la Nación; y en la que adicionalmente, el préstamo neto (por arriba de la línea) se iguala a las necesidades de financiamiento (por debajo de la línea), como se puede visualizar en la Tabla 1.

### 6.1.1. Ingresos

Los ingresos son entradas monetarias resultantes de transacciones que son susceptibles de aumentar el patrimonio de la nación, vía el aumento de los activos o la reducción de los pasivos; a la vez que pueden ser usados para cubrir los gastos operativos. Su clasificación se realiza en función del tipo de ingreso, frente a lo que se han establecido cuatro grandes grupos: impuestos, contribuciones sociales, donaciones y otros ingresos. Para el año 2020, los impuestos son los que tienen la mayor participación con un 77,4% de los \$158.489 MM de ingresos totales del sector presupuestario, seguido por Otros ingresos, con una participación de 21,1%.

**Gráfico 8.** Composición de los ingresos del sector presupuestario.



<sup>14</sup>Un modelo de tesoro comprende los flujos financieros en su conjunto (caja y deuda) a diferencia de la visión tradicional en la que son problemas distintos la necesidad de liquidez para realizar los pagos, de las adquisiciones de compras para financiar las actividades del gobierno, esto permite mayor eficiencia en la gestión de los recursos del Gobierno.

<sup>15</sup>Artículos 36 y 37 de la Ley 1955 de 2019.

## ESTADO DE OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTARIO

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>TRANSACCIONES QUE AFECTAN AL PATRIMONIO NETO</b>															
<b>Ingresos</b>	63.285,68	83.584,71	103.985,80	74.157,77	79.016,29	82.318,72	106.030,68	148.185,16	153.629,92	146.235,13	148.890,93	149.012,19	176.712,45	184.498,50	204.720,32
<b>Impuestos</b>	43.583,73	45.423,11	58.644,06	58.592,37	59.586,57	61.729,69	85.397,19	87.257,22	94.173,19	112.586,36	120.386,32	123.325,35	133.824,24	144.706,03	158.489,77
<b>Contribuciones Sociales</b>	3.054,43	3.366,40	4.273,36	639,44	428,20	405,13	439,43	12.931,63	8.108,47	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Donaciones</b>	238,92	93,00	169,57	287,00	1.453,42	184,61	213,96	-273,98	11.490,34	11.912,04	586,30	312,16	1.258,42	6.462,50	3.092,88
<b>Otros ingresos</b>	16.408,60	34.702,20	40.898,81	14.638,96	17.548,10	19.999,30	19.980,10	48.270,29	39.857,92	21.736,74	27.918,31	25.374,68	41.629,79	33.329,97	43.137,66
<b>Gastos</b>	90.930,22	92.238,37	110.013,67	87.937,05	92.049,65	97.496,97	103.499,80	145.541,56	183.269,15	167.875,05	153.826,16	176.537,51	190.685,50	211.981,33	229.745,50
<b>Remuneración a los empleados</b>	17.344,46	17.322,00	20.467,94	5.919,37	6.677,31	7.113,21	7.609,18	16.165,07	15.974,04	21.022,48	22.882,64	25.146,40	27.391,53	33.603,04	30.893,70
<b>Uso de bienes y servicios</b>	4.025,88	4.528,20	5.645,32	6.045,37	5.989,95	6.870,65	6.922,55	17.477,75	22.017,54	27.080,91	27.107,70	19.117,81	26.235,92	28.945,68	24.219,39
<b>Consumo de capital fijo</b>	292,80	511,47	914,27	393,27	750,43	832,20	997,99	1.087,66	1.295,43	2.881,05	2.822,08	3.737,09	1.592,06	3.721,17	3.959,96
<b>Intereses</b>	19.066,58	29.643,70	27.562,17	14.846,03	16.205,06	15.189,19	16.105,99	16.088,01	17.478,69	17.330,63	18.932,41	26.214,51	26.883,63	29.965,78	34.143,87
<b>Subsidios</b>	178,43	289,30	273,38	1.060,31	1.741,16	1.835,85	1.660,31	1.901,72	3.605,97	1.910,05	2.065,71	1.989,16	2.446,21	3.439,94	4.906,55
<b>Donaciones</b>	29.439,05	34.296,40	41.688,79	27.359,68	30.017,25	31.737,45	38.330,69	52.825,38	67.801,69	75.035,22	65.065,80	54.837,97	83.049,89	92.188,59	106.209,73
<b>Prestaciones sociales</b>	2.981,46	3.076,80	6.221,44	17.800,51	17.860,45	23.532,92	15.112,26	17.815,79	24.517,12	6.500,17	7.609,72	1.003,15	918,85	285,47	256,04
<b>Otros gastos</b>	17.601,57	2.570,50	7.240,36	14.512,51	12.808,03	10.385,48	16.760,83	22.180,18	30.578,68	16.114,53	7.340,08	44.491,42	22.167,41	19.831,65	25.156,27
<b>Resultado operativo bruto</b>	-27.351,74	-8.142,19	-5.113,61	-13.386,02	-12.282,93	-14.346,04	3.528,86	3.731,26	-28.343,80	-18.758,87	-2.113,15	-23.788,23	-12.380,99	-23.761,66	-21.065,22
<b>Resultado operativo neto</b>	-27.644,54	-8.653,66	-6.027,88	-13.779,28	-13.033,36	-15.178,25	2.530,87	2.643,60	-29.639,23	-21.639,92	-4.935,23	-27.525,32	-13.973,05	-27.482,83	-25.025,18
<b>TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS</b>															
<b>Inversión neta/bruta en activos no financieros</b>	-21.086,74	3.779,78	1.694,05	18.416,93	8.566,69	7.347,51	624,63	-16.002,81	9.052,70	12.159,56	9.238,75	11.794,34	6.785,21	-2.797,55	5.091,95
<b>Erogación</b>	69.843,48	96.018,15	111.707,72	106.353,98	100.616,34	104.844,48	104.124,43	129.538,75	192.321,85	180.034,61	163.064,90	188.331,85	197.470,71	209.183,78	234.837,44
<b>Préstamo neto (+) / endeudamiento neto</b>	-6.557,80	-12.433,44	-7.721,93	-32.196,21	-21.600,05	-22.525,76	1.906,24	18.646,41	-38.691,93	-33.799,48	-14.173,97	-39.319,66	-20.758,25	-24.685,28	-30.117,12
<b>Primary net lending / borrowing</b>	12.508,78	17.210,26	19.840,24	-17.350,18	-5.394,98	-7.336,57	18.012,24	34.734,41	-21.213,24	-16.468,84	4.758,44	-13.105,15	6.125,38	5.280,50	4.026,74
<b>TRANSACCIONES EN ACTIVOS Y PASIVOS FINANCIEROS (FINANCIAMIENTO)</b>															
<b>Adquisición neta de activos financieros</b>	6.678,10	23.531,35	-5.610,25	-14.477,73	-14.567,97	18.613,84	-9.126,65	42.974,55	9.733,60	-9.577,77	-6.761,95	-1.805,05	-1.945,53	11.461,11	-1.316,73
<b>Incurrimiento neto de pasivos</b>	13.235,90	35.964,79	2.111,68	12.838,51	20.187,57	37.112,57	-24.630,68	19.926,25	42.632,01	30.143,22	28.830,28	53.371,57	23.816,91	39.194,45	25.786,62

### 6.1.1.1. Impuestos

En el año 2019, el sector presupuestario recaudó \$144.706 MM, de los cuales \$134.726 MM, esto es el 94%, corresponden a impuestos administrados por la DIAN, mientras el porcentaje restante corresponde a pagos parafiscales que las empresas realizan sobre la nómina y que son recaudados por entidades como SENA, ICBF y ESAP. Lo anterior teniendo en cuenta que estos pagos en el marco del MEFP (2014), son clasificados como impuestos, dado que cumplen con tal definición, en el sentido que, son montos obligatorios que deben ser pagados siempre que se dé el hecho generador definido por ley y sobre los que no hay contraprestación directa. Si bien las multas parecen cumplir con esta definición, se diferencian de los impuestos en que éstas son impuestas por la violación de leyes o normas administrativas; y el MEFP (2014) las agrupa bajo otro concepto económico en el grupo “Otros ingresos”.



En relación a los impuestos recaudados por la DIAN se evidencia que el impuesto con mayor participación en el año 2019 fue el Impuesto sobre la renta y complementarios (48% del total recaudado por esta entidad); seguido del impuesto al valor agregado IVA, (42%) y del gravamen a los movimientos financieros (5%), con lo cual, se puede decir que estos impuestos componen el 94% de ingresos recaudados por la DIAN. En cuanto a los impuestos recaudados por otras entidades, estos alcanzaron una participación de 6% en los ingresos por impuestos de la vigencia fiscal.

### 6.1.1.2. Otros ingresos

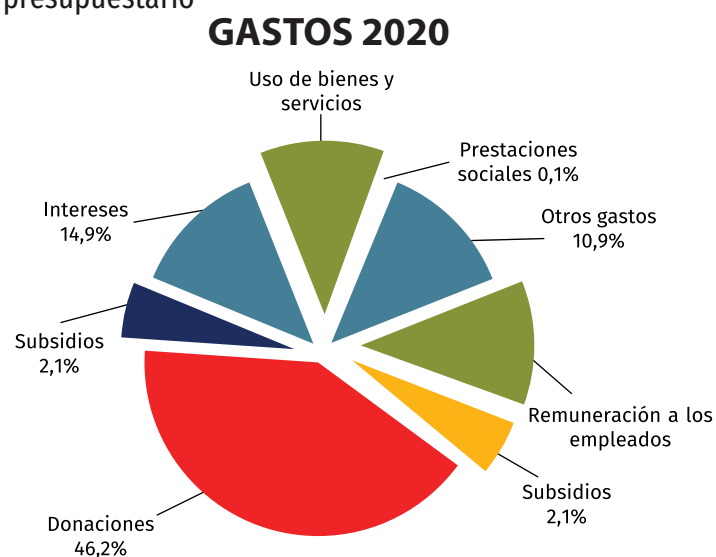
Como otros ingresos se clasifican aquellos relacionados con rentas de propiedad como los percibidos por

intereses y dividendos, arriendo de recursos naturales,<sup>16</sup> entre otros; así mismo, los ingresos derivados de la venta de bienes y servicios y multas. Para el año 2018 los conceptos más significativos en este rubro fueron: cobro de derechos administrativos, (34%)<sup>17</sup>; e ingresos asociados con multas (22%), registradas principalmente por la DIAN, derivadas de aquellas declaraciones no presentadas en el plazo debido.

### 6.1.2. Gastos

Los gastos son las disminuciones generadas sobre el patrimonio como resultado de transacciones que disminuyen los activos o aumentan los pasivos y que, para este caso, están orientados a cumplir dos funciones económicas que tiene el gobierno: i) asumir la responsabilidad de proveer bienes y servicios a la comunidad y ii) redistribuir el ingreso y la riqueza mediante transferencias. Los gastos que se presentan en esta sección se podrían asimilar a los gastos de funcionamiento, ya que la inversión<sup>18</sup> es denominada como “Adquisición de activos no financieros”. A continuación, se muestra su composición acorde con la clasificación económica de estos en el MEFP 2014:

**Gráfico 8.** Composición de los gastos del sector presupuestario



Como se puede evidenciar, los gastos en el año 2020 estuvieron representados en un 90% por cuatro conceptos de gasto: donaciones, remuneración a los empleados, uso de bienes y servicios e intereses, ordenados por porcentaje de participación dentro del total del gasto.

<sup>16</sup>Corresponde al ingreso que reciben los titulares de un recurso natural, por poner dicho recurso a disposición de otra unidad institucional. En Colombia el subsuelo y los recursos minerales y energéticos que se deriven de él son propiedad del Estado. En este sentido, cuando el gobierno cede el derecho de explotación a una unidad institucional tiene derecho a recibir dicho ingreso.

<sup>17</sup>Dentro de las entidades que reportaron una mayor proporción de estos ingresos se encuentran las tasas cobradas por entidades como la Superintendencia de Notariado y Registro y la Aeronáutica Civil, los recursos de Fonsat y SOAT recibidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y los montos cobrados por licencias, principalmente por parte del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

### 6.1.2.1. Remuneración a los empleados

Corresponde a la retribución total, en efectivo o especie<sup>19</sup>, pagada a un individuo como consecuencia del trabajo realizado, ya sea manual o intelectual, en un periodo determinado. Esta remuneración excluye los montos relacionados con la formación de capital por cuenta propia y los montos cuando no existe relación empleado-empendedor.



Dentro de esta remuneración se encuentran los sueldos, jornales, retribución de horas extras, sueldos por comisiones, primas, bonificaciones, subsidios, cotizaciones, auxilios, beneficios de ley y contribuciones imputadas y efectivas, entre otros conceptos. Para el 2020, este tipo de gasto fue el segundo más relevante en el sector presupuestario, ascendiendo a la suma de \$34.133.

### 6.1.2.2. Uso de bienes y servicios

El uso de bienes y servicios abarca el valor de los bienes y servicios utilizados como insumo en la producción de bienes y servicios de mercado y de no mercado. Para el 2020 este rubro estuvo asociado principalmente a bienes y servicios adquiridos por las entidades para desarrollar su objeto misional, siendo particularmente significativa la participación del instituto de bienestar familiar, así como otros gastos incurridos por las entidades en la producción de bienes o prestación de servicios de gobierno, como son: mantenimiento, materiales y suministros, vigilancia y seguridad, arrendamientos, entre otros.

<sup>18</sup>Se entiende por inversión los gastos en capital. Esta definición dista de la interpretación presupuestal que suele incluir transferencias a los hogares y las sociedades

<sup>19</sup>Pagaderos a través de la entrega de bienes, servicios o intereses no cobrados y acciones emitidas.

### 6.1.2.3. Intereses

Los intereses fueron el cuarto grupo de gastos que mayor participación tuvo en la vigencia 2020, ascendiendo a la suma de \$34.134 MM. Estos gastos estuvieron asociados en el 95% a los costos financieros de la deuda pública, representada principalmente en TES y préstamos multilaterales. El mayor pago de intereses corresponde a los TES internos de largo plazo, con una participación de 64%, mientras los intereses de los TES externos de largo plazo alcanzaron una participación de 18%. El 5% restante corresponde a gastos financieros por el pago de créditos judiciales por parte de Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional principalmente.

### 6.1.2.4. Subsidios

En la metodología del MEFP 2014 los subsidios son definidos como transferencias que realizan las unidades del gobierno a las empresas en función de su proceso productivo o su producto. Estos pueden diseñarse para ejercer influencia sobre el nivel de producción o sobre los precios de los productos y deben pagarse únicamente a los productores y no a los consumidores finales. Considerando que las ayudas para compra de vivienda que se otorgan a los hogares, por ejemplo, no cumplen con esta definición, así como las transferencias que realiza el gobierno como garante del sistema de seguridad social, son tratados en el marco del MEFP (2014) como otras transferencias no clasificadas en otra partida.

Para la vigencia 2020, los subsidios ascendieron a la suma de \$4.906; estuvieron asociados en un 74% con subsidios al servicio de energía y en 22% a subsidios al gas combustible, ambos a cargo, del Ministerio de Minas y Energía. Los primeros, girados a las electrificadoras con el fin de garantizar menores tarifas. Estos subsidios son gestionados, entre otros, por el Fondo de Solidaridad del Sector Eléctrico y el Fondo de Solidaridad del Sector Gas, creados mediante las Leyes 142 y 143 de 1994 y reglamentados mediante Decreto 3087 de 1997, Ley 286 de 1996 y Ley 632 de 2.000. Sus ingresos provienen del superávit de las contribuciones

de solidaridad para subsidios que liquiden las empresas prestadoras de los servicios públicos de energía y gas. Se destinan como inversión social para otorgar subsidios que permitan generar, distribuir y transportar energía y gas combustibles a usuarios de estratos bajos y expandir la cobertura en las zonas rurales.

#### 6.1.2.5. Donaciones

Este gasto está relacionado principalmente con las transferencias que realiza el sector presupuestario a otros sectores de gobierno, entre ellos, departamentos, municipios y fondos de seguridad social. En Colombia, dichas donaciones se derivan de un lado, del Sistema General de Participaciones y a los faltantes del sistema general de seguridad social. La proporción de transferencias es aproximadamente 34% a los fondos de seguridad social, 20% a los departamentos y 46% a los municipios.



#### 6.1.2.6. Prestaciones sociales

Son transferencias realizadas a los hogares con la finalidad de atender las diferentes necesidades que surgen a consecuencia de riesgos sociales<sup>20</sup> relacionados con enfermedades, o jubilación, vivienda, educación o circunstancias familiares. Estas pueden ser pagadas en efectivo o especie para ayudar y proteger a la población vulnerable de dichos riesgos. Considerando que estas transferencias son direccionadas a los hogares y no a los productores de bienes y servicios, bajo el MEFP (2014) se clasifican en esta partida y no como subsidios.

<sup>20</sup>Se entienden como riesgos sociales los eventos o circunstancias que pueden afectar negativamente el bienestar de los hogares, ya sea por un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos.

Las prestaciones sociales ascendieron en el año 2020 a la suma de \$4.499 MM, y fueron gestionadas principalmente por: el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS) con una participación de 44% y el Ministerio del Trabajo con 30%. En el DPS estos gastos estuvieron relacionados con el pago de incentivos a los beneficiarios de los programas desarrollados por la Dirección de Inclusión Productiva y la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas quienes tienen a su cargo los programas de: Más Familias en Acción y Jóvenes en Acción con incentivos en salud, nutrición y educación.



En el Ministerio del Trabajo estos pagos estuvieron asociados con los programas de ayuda social que otorga el Gobierno Nacional a través de los Fondos, como son los pagos de subsidios a beneficiarios del Programa Colombia Mayor, el pago de comisiones fiduciarias por la administración de subsidios PSAP, así como los pagos por el contrato interadministrativo No. 216-13 correspondiente a la auditoría e interventoría del año 2020.

#### 6.1.2.7. Otros gastos

Los otros gastos están asociados principalmente a pago de impuestos por parte de las entidades del sector presupuestario, como aportes parafiscales SENA, ICBF y ESAP, los cuales deben ser realizados sobre el valor de su nómina; así mismo, pagos por cuotas de auditoría, impuesto predial y de vehículos, los cuales deben ser girados a entidades territoriales, encargadas de su administración. También se incluyen transferencias a los hogares por ayudas para vivienda, educación, compra de tierras.

# Novedades Contables

## Dinámica de los Subsidios Asignados del Sector público para la mitigación de la crisis sanitaria generada por la COVID-19 en el año 2020

La información aquí registrada, pretende hacer una revisión desde los registros contables públicos, basados en el Estado de Situación Financiera Consolidada del Sector Público del 2020, y evidenciar cómo dichos recursos públicos destinados para atenuar la crisis sanitaria de Colombia, se registran en los estados financieros de la nación. Adicionalmente, analizar cuáles han sido las entidades públicas que han sido participes de primera mano y han cobrado importancia en el manejo de los dineros destinados para los diferentes programas y necesidades, diferentes a las del sector de la salud.

En salud, ya la CGN y otras tantas entidades han revisado de maneja exhaustiva y detallada las necesidades, físicas, de insumos, de talento humano y financieras que el sector ha requerido, requiere y seguirá necesitando, mientras la pandemia siga latente en todo el globo terráqueo.

Es por esto, que nuestro análisis está enfocado en los subsidios y la asignación de estos en el sector público, en cuanto a población vulnerable, energía, vivienda, entre otros. Con el fin de hacer uso de la herramienta de la

contabilidad para ver registrado la disposición monetaria de Colombia en la atención de la pandemia para el año 2020.

Finalmente, este informe describe las medidas que se tomaron en Colombia y que se reflejan en la contabilidad de las entidades del sector público, donde se crearon fondos diseñados y algunos se fortalecieron para acarrear la Gestión Financiera Pública (GFP) y el Fondo de Mitigación de Emergencia (FOME). La metodología que se utilizó, es la implementada por la CGN mediante los reportes y cifra consolidadas, para el Estado de Situación Financiera y Resultados 2020.

### RESPALDO JURÍDICO COLOMBIANO

El Gobierno colombiano frente a la emergencia económica, utilizó diferentes instrumentos jurídicos para establecer los fondos COVID-19. En Colombia ha sido el resultado de decretos presidenciales en virtud de facultades derivadas de la declaración del estado de emergencia, para los cuales mencionaremos solo algunos que tienen que ver con lo que nos interesa en este informe:

## DECRETOS IEBC Subsidios asignados

### Decreto 417 del 17 de marzo del 2020

Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional.

### Decreto 518 del 4 de abril de 2020

Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

### Decreto 528 del 7 de abril de 2020

Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.



### **Decreto 535 del 10 de abril de 2020**

Por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas -IVA, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

### **Decreto 553 del 15 de abril de 2020**

Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones.

### **Decreto 563 del 15 de abril de 2020**

Por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias para el sector de inclusión social y reconciliación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

### **Decreto 568 del 15 de abril de 2020**

Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 202.

### **Decreto 580 del 15 de abril de 2020**

Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

### **Decreto 659 del 13 de mayo de 2020**

"Por el cual se entrega una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

### **Decreto 444 del 21 de marzo de 2020**

Por el cual se crea el fondo de mitigación de emergencias-FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del estado de emergencia económica social y ecológica.

El Gobierno mediante las diferentes actuaciones, ha tomado su mandato a través de la normatividad en la necesidad de direccionar la emergencia del país, por lo que encontraremos sus lineamientos jurídicos, no solo para la destinación de los recursos públicos, en su página oficial<sup>21</sup>

Igualmente, para nuestro análisis es imprescindible destinar una sección al Fondo de Mitigación de Emergencias, ya que es un pilar fundamental en la administración de los dineros destinados a la atención de las necesidades para atender la pandemia.

### **Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME**

Este fondo cobra vida mediante el Decreto 444 del 21 de marzo de 2020, como un fondo sin personería jurídica del MHCP, sus siete fuentes de recursos son: El Fondo de Ahorro y Estabilización, el Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales, el Fondo de Riesgos Laborales, el Impuesto solidario por la COVID-19, Inversión obligatoria en Títulos de Solidaridad, Rendimientos financieros generados por la administración de los recursos y los demás recursos del Presupuesto General de la Nación.

<sup>21</sup><https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/decretos.html>

Por otra parte, en la trazabilidad de las funciones que caracterizan el engranaje articular de la entidad con las demás instituciones de gestión presupuestal, la CGN determina las políticas, principios y normas sobre contabilidad bajo un concepto de pertinencia acorde con las exigencias globales que actualmente se dan en el escenario contable moderno de la gestión pública.

De lo anterior se desprende que la CGN interpreta la eficiencia y la proactividad como pilares de la gobernanza contable en que la coordinación con responsables de control interno y externo de las entidades, ha sido una función por resaltar de modo que en la producción de los informes sobre la situación financiera y económica de las entidades u organismos sujetos a su jurisdicción, se propicie en un escenario en que la ciencia contable asuma estructuralmente el sentido universal que asiste a la consolidación de la contabilidad pública.

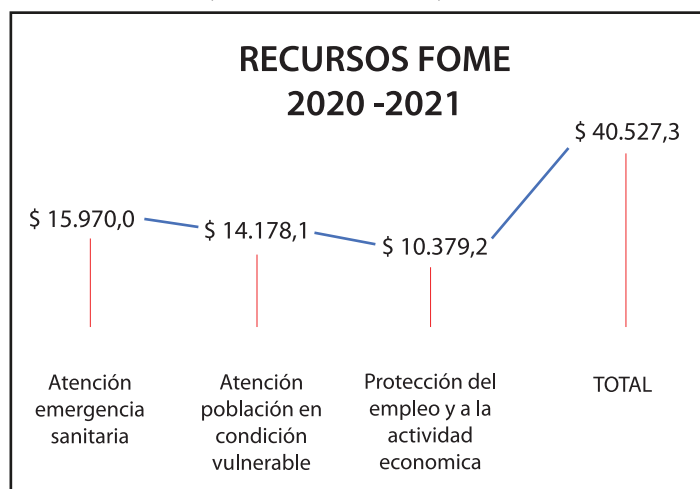
Todo confluye en consecuencia, a interpelar el ejercicio contable para hacerlo irradiador de buenas prácticas en bien de ponderar a este ente regulador de las cuentas de la Nación, como un pilar del ambiente contable y erigirlo como el vértice sobre el cual es posible ejercer una tarea de rigor frente al código de integridad y ponderación de valores de la CGN, lo que se hace evidente con este cometido que es lograr que los actores inmersos en conseguir de la visión contable del país, observen un desempeño fluido y articulado que derive en resultados de impacto a fin de nutrir la visión y la misión de la entidad. Así, sencillamente, hacer del ejercicio contable un liderazgo estratégico responsable.

***Claudia Patricia Wilches Cuervo***  
***Economista, Magister en Bioética***



Los recursos proyectados para dicho fondo son de \$40,5 billones para ser ejecutados en las vigencias 2020 y 2021, su administración está enmarcada dentro de los criterios de como la liquidez, la seguridad y la rentabilidad, su distribución y uso se hace en tres ejes temáticos de la siguiente manera:

**Gráfica No.1** Proyección de uso y distribución de recursos FOME 2020-2021 (miles de millones)



Fuente: Cifras tomadas del Libro Blanco 2021 FOME-MHCP. Creación CGN

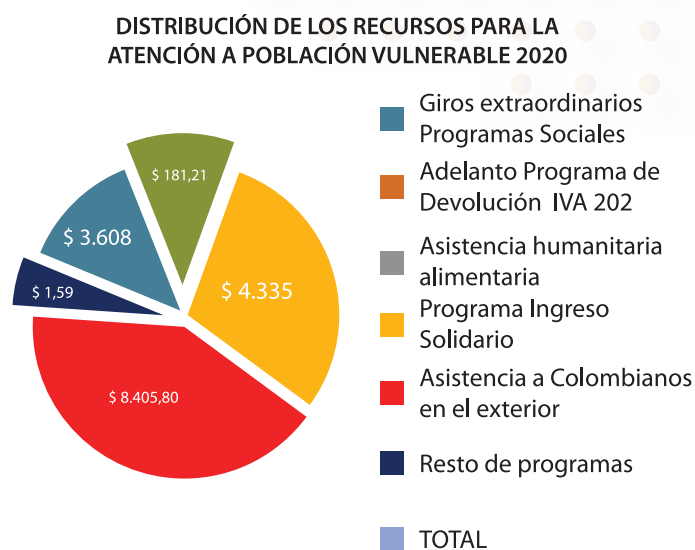
Aunque los tres ejes temáticos son importantes, en este informe se hace énfasis en el eje temático #2: Atención a Población en Condición de Vulnerabilidad, que corresponde al 35% del total de los recursos proyectados para el FOME, porque es allí donde se visualiza el mayor aporte social y la incidencia o participación de los subsidios.

Según el Decreto 2411 de 2019 del MHCP, del Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia 2020 estableció \$271,7 billones de pesos. De acuerdo al flujo de recursos de 2020 del FOME \$13.200 mil millones corresponden al saldo por ejecutar, al corte a 31 de diciembre de 2020, es importante resaltar que el gasto real, los pagos, del eje temático #2 vs la asignación de recursos que tuvo el FOME para 2020 tiene una participación del 58,5% de ejecución teniendo en cuenta que los recursos de dicho fondo son para las vigencias 2020 y 2021.

Hay que aclarar que, de acuerdo con la ilustración anterior, el programa asistencia humanitaria alimentaria, aunque no registra gasto en 2020, si se comprometieron \$106.000.000.000 a través de Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres. Igualmente, el eje

temático #2 Atención a Población en Condición Vulnerable refleja una participación de 45% en el total de los recursos ejecutados para el año 2020

**Gráfica No. 2** Gastos Recursos FOME Eje #2 de 2020 (miles de millones)



Fuente: Cifras MHCP<sup>22</sup>. Elaboración CGN

Por lo anterior, las cifras reflejan un importante porcentaje destinados a los diversos programas sociales que fueron creados con motivo de la emergencia generada por la covid-19 y entregados por medio de subsidios a través de diferentes entidades como el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), Ministerio del Trabajo, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres, Cancillería, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entre otros. El 98% de los recursos de este eje temático, están soportados básicamente en los cinco programas enunciados anteriormente, estas cifras ratifican el impacto social que generan las acciones del eje #2 con la población vulnerable del territorio nacional y demás ejes temáticos en la dinámica de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada en Colombia en el año 2020 a causa por el virus que originó la pandemia.

### GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA 2020

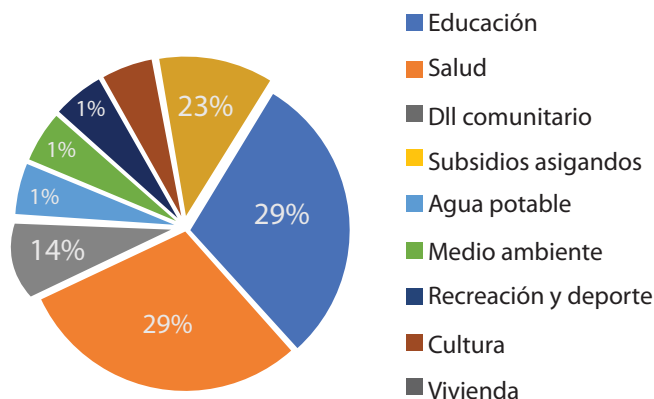
La Sentencia C-151 de 1995 de la Corte Constitucional define la inversión social como aquella que “se compone de aquellos recursos destinados a mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales

<sup>22</sup> Estados Financieros 2020 MHCP Gestión General (FOME) en Nota 16.

discriminados que, por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas”<sup>23</sup> mientras que el artículo 41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto define el GPS (Gasto Público Social) como “aquel cuyo objetivo es la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población”.

Este análisis está dirigido a evidenciar algunos comportamientos dentro del gasto público social, como se muestra en la gráfica siguiente, en la que se evidencia el porcentaje de participación dentro del Gasto público Social del Sector público para el año 2020 el cual alcanza un total de \$94.486.9 Mm.

**Gráfica No 3. Gasto Público Social 2020**



Observando las variaciones frente al año inmediatamente anterior la cuenta de subsidios asignados tiene un incremento del 45% pasando de \$8.807 Mm en el año 2019 a \$12.773.7 Mm al cierre del año 2020. Dentro de los subsidios asignados encontramos conceptos referentes a los direccionados por el gobierno nacional para atender la mitigación de la pandemia diferente al sector salud. Ver gráfica No. 5

**Gráfica No 4. Subsidios Asignados 2019-2020.**



### Composición Subsidios Asignados Sector Publico 2020.

Este concepto contable se encuentra desagregado en la siguiente estructura: Asistencia Social, Servicios de energía, para vivienda, servicio de gas, entre otros. Como se desglosa en la siguiente tabla:

**Subsidios Asignados Sector Público y consolidada comparativa 2020-2019**

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2019	2020	% PIB	Variación Absoluta	Variación %
Para Asistencia Social	1.671,6	4.962,5	0,5	3.290,9	196,9
Servicios de Energía	2.353,6	3.815,9	0,4	1.462,3	62,1
Para Vivienda	2.291,1	1.097,3	0,1	(1.193,8)	(52,1)
Servicio de Gas Combustible	708,8	898,0	0,1	189,2	26,7
Servicio de Acueducto	542,7	631,9	0,1	89,2	16,4
Servicio de Aseo	374,5	418,6	0,0	44,1	11,8
Para Educacion	405,7	359,7	0,0	(46,0)	(11,3)
Servicio de Alcantarillado	309,5	339,4	0,0	29,9	9,6
Otros Subsidios	82,1	214,9	0,0	(190,8)	(47,0)
Al Transporte,Consumo E Importacion de Combustible	59,2	32,2	0,0	(27,0)	(45,6)
Para Compras de Tierra	5,5	0,9	0,0	(4,6)	(83,1)
Para Centros de Conciliacion y Comisarias	1,1	0,9	0,0	(0,2)	(19,3)
Al Deporte	2,1	0,9	0,0	(1,2)	(58,6)
Servicio de Telecomunicaciones	0,1	0,5	0,0	0,4	...
Para Distritos de Riego	0,0	0,1	0,0	0,1	134,9
<b>Total Subsidios Asignados</b>	<b>8.807,8</b>	<b>12.773,7</b>	<b>1,3</b>	<b>3.787,3</b>	<b>43,0</b>

PIB corriente 2020 (Preliminar) \$1.002.587,1 Mm

<sup>23</sup><https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-151-95.htm>

Para los años 2019 y 2020, de acuerdo con la información consolidada para el sector público según el Estado de Situación Financiera se evidencia la variación significativa de los Subsidios asignados y los registros contables de acuerdo al PIB de acuerdo a la tabla anterior. Observamos que, para el concepto de Asistencia social, una variación porcentual significativa de 196,9%, en tan solo un año, que nos explica cómo los esfuerzos del Estado en concordancia con los movimientos de los recursos públicos para la atención de las necesidades de la pandemia se ven reflejados, como lo demuestra la cifra en Asistencia social con una variación absoluta de 3.290,9 miles de millones de pesos, de 2019 al 2020.

De igual manera, este concepto ocupa el 86,9% del total de los subsidios asignados ya que del total de \$3.787,3 mm que fue la variación, se destinaron \$3.290,9 para asistencia social, y el 38,6% se destinó para el servicio de energía.

Al mismo tiempo vemos cómo la normatividad de las ayudas en los subsidios para los servicios públicos para

las clases más vulnerables, reflejado en los registros contables; para el servicio de acueducto tuvo un incremento del 16,4%, para el servicio de gas el 26,7%, el servicio de energía un aumento de 62,1%, que para estos tres servicios el Gobierno dispuso \$1.740,7 miles de millones para estos aspectos.

De otra parte, vemos como los subsidios que no hacen parte de la línea de gobierno para atención de la crisis sanitaria, se observa variaciones negativas, por ejemplo; Subsidio para compras de tierra con una disminución de menos (83,1%), subsidio a Transporte, consumo e importación de combustible con una disminución del (45,6%) en tan solo un año.

### Entidades con mayores saldos en los Subsidios Asignados

Vemos como en el transcurrir de un año los subsidios registrados en la contabilidad Pública pasaron de un 41% del total de los gastos del sector público, pasando en el 2020 a un 59% del total de los gastos con un incremento de \$3.8 billones de pesos.

**Tabla No. 2. GPS Subsidios asignados Entidades con mayores saldos**

**Gasto Público Social: Subsidios Asignados Entidades Mayores Saldos Representativas 2019-2020.**

CONCEPTO	Miles de millones de pesos			
	2019	2020	Variación Absoluta	Variación %
Ministerio de Minas y Energía	3.097,9	4.700,2	1.602,3	51,7
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	0,0	2.736,6	2.736,6	0,0
Ministerio del Trabajo	1.476,5	1.883,3	406,9	27,6
Fondo Nacional de Vivienda	1.769,5	805,6	(963,9)	(54,5)
Bogotá D.C.	601,3	606,9	5,6	0,9
Resto entidades	1.862,6	2.041,1	178,5	9,6
<b>Total Subsidios Asignados</b>	<b>8.807,8</b>	<b>12.773,7</b>	<b>3.965,9</b>	<b>45,0</b>

Observamos que para el 2020, la variación más significativa del 51,7%, correspondiente al Ministerio de Minas y Energía saldo de \$ 4.700,2 Mm, la cual representa el 37% del total de esos recursos asignados y transferidos por el gobierno nacional. Que es completamente concordante con lo establecido por el FOME

de acuerdo con los recursos entregados a las entidades para su distribución en los temas específicos de los subsidios de energía y gas en línea con la normativa nacional.

De otro lado, otra entidad que adquiere importancia en

de los dineros públicos en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), presentando un saldo en la cuenta Subsidios asignados de \$2.736,6, para el 2020, mientras que en el 2019 no presenta saldo en la misma cuenta. El Ministerio de Trabajo registra un saldo de \$1.883,3, con una variación de un año en 27,6%.

### Sectores más representativos dentro de los Subsidios asignados

#### a Sector Asistencia Social

Para referenciar la representación, nos hemos basado en

las cifras del año 2020, es por ello que para este año el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), esta entidad es la responsable de coordinar los diferentes programas donde se benefician de las ayudas del Estado, dentro de los cuales podemos mencionar: Jóvenes en acción, Familias en su tierra, Ingreso solidario, devolución del IVA. Es por ello que, con la necesidad de la crisis sanitaria en el país, esta entidad adquiere una representatividad en los registros contables, los cuales nos presenta un movimiento significativo del 100%. La siguiente tabla presenta las entidades de mayores saldos para esta cuenta:

**Tabla No. 3. GPS Subsidios asignados. Comparativa**

### Gasto Público Social: Subsidios Asignados Asistencia Social, Sector Público y consolidada comparativa 2019-2020.

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2019	2020	Variación Absoluta	Variación %
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	0,0	2.736,6	2.736,6	100,0
Ministerio del Trabajo	1.476,5	1.883,3	406,8	27,6
Santiago de Cali	116,3	158,0	41,7	35,8
Medellín	19,7	72,1	52,4	...
Bogotá D.C.	18,0	20,0	2,0	11,3
Resto de entidades	41,1	92,5	51,4	125,0
<b>Total Subsidios Asignados</b>	<b>1.671,6</b>	<b>4.962,5</b>	<b>3.290,9</b>	<b>196,9</b>

El DPS en el año 2020 presenta la variación más significativa 100 que, de acuerdo con las revelaciones de sus estados financieros, incide con la declaratoria de la emergencia sanitaria, económica y ambiental por covid-19. Esta entidad, quedó a cargo del programa, Ingreso Solidario y el esquema de Devolución del Iva, por lo cual, se implementó el sistema de información para el manejo de Ingreso solidario, por medio del cual, se focaliza y prioriza la población más vulnerable y de esta manera se genera la información requerida para el pago a los beneficiarios de estas medidas para combatir el impacto de la emergencia.

#### b Energía

En el año 2020 el Ministerio de Minas y Energía representa para este concepto un saldo de \$3.780,5, correspondiente a subsidios para el servicio de energía, presentando una variación de 61,2% para el año de análisis. Se evidencia, que lo implementado por el gobierno para cubrir las necesidades del territorio nacional, en la necesidad del servicio de energía eléctrica, por concepto de los subsidios causados, ya que de acuerdo al Artículo 368 de la Constitución Política de Colombia establece que la Nación, entre otros, podrá

conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

En la tabla que presentamos a continuaciones vemos como el Ministerio de Minas y Energía, encabeza las entidades con mayores saldos en este concepto:

### Tabla No 4. GPS Subsidios asignados. Entidades con mayores saldos

#### Gasto Público Social: Subsidios Asignados Servicio de Energía ,Sector Público y consolidada comparativa 2019-2020.

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2019	2020	Variación Absoluta	Variación %
Ministerio de Minas y Energía	2.344,5	3.780,5	1.436,0	61,2
Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	0,0	21,0	21,0	0,0
Envigado	0,0	3,3	3,3	0,1
Arauca	1,5	2,3	0,8	0,1
Ipiales	0,6	1,6	1,0	0,2
Resto entidades	6,4	2,7	(3,7)	0,0
<b>Total Subsidios Asignados</b>	<b>2.353,6</b>	<b>3.815,9</b>	<b>1.462,3</b>	<b>62,1</b>

Lo anterior muestra como las cifras son concordantes con el Decreto 798 de 2020<sup>24</sup>, en el cual le permite al Ministerio de Minas, destinar recursos públicos para los auxilios correspondiente a los pagos de los servicios públicos (energía y gas) de acuerdo con los toques que la misma norma describe.

#### **C Subsidios de Vivienda:**

La entidad con mayores saldos es el Fondo Nacional de Vivienda \$805.6 en el 2020 a pesar de su variación negativa respecto al año 2019 pasando de \$1.769.5 a

menos (\$963.9) en el 2020. (Tabla No. 5) Es importante anotar que la disminución se debe a los traslados de recursos para atención de la emergencia sanitaria en el país.

En este sector de vivienda, durante la crisis económica por la covid-19 el Gobierno nacional tomo medidas en las cuales implementa los subsidios tendientes a presentar alivios financieros y de cobertura transitorios de la tasa de interés otorgada a deudores de crédito de vivienda y locatarios en operaciones de leasing habitacional.

### Tabla No 5. GPS Subsidios asignados - Entidades con mayores saldos

#### Gasto Público Social: Subsidios Asignados Servicio de Vivienda, Sector Público y consolidada comparativa 2019-2020.

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2019	2020	Variación Absoluta	Variación %
Fondo Nacional de Vivienda	1.769,5	805,6	(963,9)	(54,5)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	130,6	117,5	(13,1)	(10,0)
Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín	68,1	68,1	0,0	0,0
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	57,1	57,1	0,0	0,0
Caja de Vivienda Popular	12,5	12,5	0,0	0,0
Resto entidades	57,9	36,4	(21,5)	(37,2)
<b>Total Subsidios Asignados</b>	<b>2.291,1</b>	<b>1.097,3</b>	<b>(1.193,9)</b>	<b>(52,1)</b>

## d Devolución del IVA e Ingreso solidario

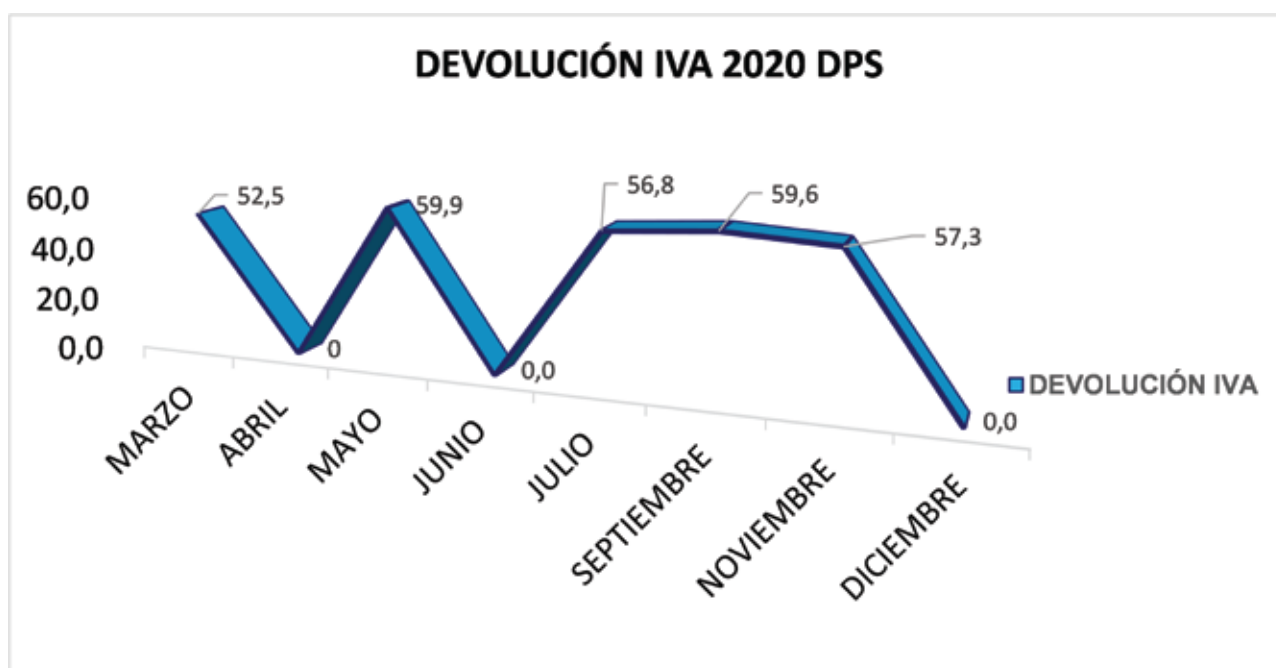
Dentro del conjunto de medidas económicas tomadas para Colombia para atenuar la crisis sanitaria, tenemos tanto el programa de Compensación del IVA, como el ingreso solidario. En este aparte queremos mostrar esos recursos públicos reflejados en los registros contables, los cuales los podemos observar en el estado de situación financiera del DPS y que han sido consolidados con todas las entidades del sector público.

Contablemente el Departamento Administrativo de Prosperidad Social (DPS), registro los dineros correspondientes a la devolución del IVA, en el concepto de ingresos para inversión ubicada en el concepto de

Ingresos de inversión con un saldo de \$3.565,5, de acuerdo con su inversión con un saldo de \$3.565,5, de acuerdo con su informe oficial financiero al corte 31 de diciembre de 2020. Así mismo, este incremento se origina por los ingresos asignados al presupuesto por parte del MHCP, con el fin de realizar pagos adicionales a los beneficiarios de los programas a cargo de la entidad, conforme los decretos expedidos por el Gobierno, para atender la emergencia económica, social y ecológica derivada de la COVID-19.

Los saldos de mayor representación, son revelados consecuentemente en el gasto específicamente en el concepto de la subcuenta subvención por programas con los hogares. Ver gráfica siguiente:

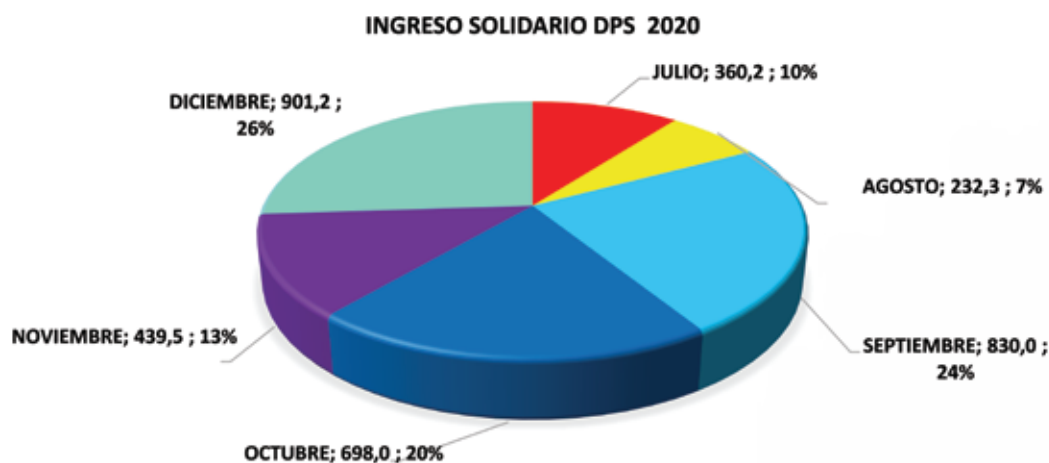
**Gráfica No. 5. Devolución del IVA realizado por el DPS en el 2020**



De otro lado, representamos las variaciones mensuales del Ingreso Solidario denominado *una transferencia no*

*condicionada*<sup>25</sup>, la cual sumo de julio a diciembre de 2020 un total de \$3.461,1.

## Ver Gráfico No 6 Pagos de Ingresos Solidarios





## CONCLUSIONES

Las cifras de la contabilidad pública, afianza su importancia, como herramienta en el seguimiento, y evaluación del manejo y distribución de los recursos públicos destinados a aliviar los impactos de la emergencia económica. Una vez las diversas destinaciones, programas y normativas en un mayor gasto, específicamente para los más vulnerables.

Toda crisis, esta sin excepción, incide directamente en las finanzas gubernamentales de todos los niveles, siendo de gran importancia la liquidez en todos los ámbitos y sectores de las diferentes estructuras gubernamentales. Por eso quisimos mostrar como los registros contables concuerdan con los lineamientos jurídicos dispuestos

para el cuidado de todos los colombianos.

Las cifras desde el Estado de Situación Financiera Consolidada para el Sector Público, nos permite revisar los diferentes gastos, especialmente a la atención de la población de vulnerabilidad, y cómo las algunas entidades poco conocidas, como el DPS y el Ministerio de Minas y Energía han cobrado gran importancia en el manejo de los recursos que mediante los subsidios han sido entregados y distribuidos en todo el territorio nacional.

Para finalmente, reiteramos la importancia de la contabilidad como instrumento para la toma de decisiones, que día a día se fortalece al mismo tiempo que la Gestión de las Finanzas Públicas.



<sup>24</sup> Decreto 798 de 2020, por el cual se adoptan medidas para el sector minero-energético en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020". ARTICULO 6. Compensación de Tasa para la Continuidad de los Servicios Públicos Domiciliarios de Energía Eléctrica y Gas Combustible. El Ministerio de Minas y Energía podrá destinar recursos de su presupuesto, provenientes del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME-, no utilizados en la operación a la que se refiere el artículo 5 del presente Decreto Legislativo, para celebrar convenios o contratos con entidades financieras públicas, privadas o mixtas o patrimonios autónomos administrados por estas, con el fin de que se hagan operaciones de compensación de tasa en los créditos que desembolsen las entidades financieras públicas, privadas o mixtas, a las empresas de servicios públicos domiciliarios, para financiar las medidas de diferimiento de pago del costo de la facturación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible por redes, para usuarios residenciales de estratos 1, 2 en aquel monto que supere el consumo básico o de subsistencia, y de estratos 3 y 4.

<sup>25</sup> novedosa en Colombia- introduce cambios significativos en la reducción de pobreza moderada y extrema del orden de 1,1 y 1,8 puntos porcentuales respectivamente. Con un monto cercano a \$3.8 billones, el programa cubrirá a más de 2,6 millones de hogares<sup>1</sup> por un valor cercano a una 1.16 líneas de indigencia (LI). Para el particular, es interesante comparar este efecto con los presentados por los giros extraordinarios de la Red de Protección Social y entender por qué son relativamente inferiores. Parte de la explicación, por supuesto, obedece a que este nuevo programa actúa sin hacer parte de la red de protección ni otras transferencias gubernamentales. (IMPACTO DE LA PANDEMIA Y LOS AISLAMIENTOS OBLIGATORIOS POR COVID-19 SOBRE LA POBREZA TOTAL Y EXTREMA EN COLOMBIA JAIRO NUÑEZ MENDEZ Octubre 2020)

# Gobernanza Pública

Los subsidios en Colombia buscan favorecer a la población más vulnerable del país, permitiendo que los más pobres puedan acceder a bienes y servicios básicos a través de la asistencia económica del Gobierno, mitigando las diferentes brechas sociales existentes.

Este informe presenta datos detallados y comparativos

sobre el valor de los subsidios territoriales con mayor inversión en Colombia en los años 2019-2020, con el fin de conocer que subsidios tienen más relevancia en el país y en que municipios se radica la mayor inversión en los años anteriormente mencionados, observado su variación y analizando cada uno de estos.

## Subsidios a la comunidad: efecto en las finanzas un enfoque territorial

Cuando se menciona la palabra “Subsidios” en la mente de los colombianos viene de manera inmediata el pensamiento de una comunidad vulnerable claro está hablando de aquellas que tienen el mayor número de necesidades básicas insatisfechas. El concepto de necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>26</sup> permite la delimitación de grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de la pobreza considerada únicamente como insuficiencia de ingresos.



[https://www.freepik.es/foto-gratis/primer-plano-mano-mujer-que-da-llave-casa-a-hombre-sobre-mesa-madera\\_308974611.htm#fromview=equity-casa-huianamagister](https://www.freepik.es/foto-gratis/primer-plano-mano-mujer-que-da-llave-casa-a-hombre-sobre-mesa-madera_308974611.htm#fromview=equity-casa-huianamagister)

Esta situación genera condiciones de pobreza filosófica en las comunidades, que obliga al Estado a utilizar herramientas para redistribuir a través del gasto público, los ingresos recaudados por medio de políticas fiscales y tributarias dando beneficios especiales a las comunidades con mayores índices de NBI y categorizadas en Colombia a través de fichas socioeconómicas y sociodemográficas contempladas en los procesos de estratificación y la metodología del Sisbén — Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales—.<sup>27</sup>

A medida que se van generando un mayor número de NBI en especial en sectores más marginales se genera una desigualdad entre clases sociales en donde nace el

reclamo para que el Estado se haga a cargo de la pobreza con la filosofía plasmada en las garantías constitucionales de asegurar el derecho a las oportunidades igualitarias a la población (educación, trabajo, alimentos, justicia, entre otros). Es allí donde nace el objeto de estudio de nuestro Informe Económico de Base Contable; Y es presentar los subsidios más recurrentes entregados a las comunidades a través de los gobiernos territoriales.

Es importante conocer que los subsidios son un instrumento para cumplir la función social de la redistribución del ingreso que ordena la Ley Colombiana, generando diversas ayudas por parte del Estado para la población más vulnerable con el fin de brindar acceso a los bienes y servicios básicos a la población en general.

Las subvenciones son ayudas económicas que contribuyen a cubrir los gastos de algo como por ejemplo un proyecto o una obra; mientras que los subsidios satisfacen una necesidad concreta establecida.

### Subsidios

Entendiendo los Subsidios como herramientas o recursos financieros que los gobiernos deciden aplicar a fin de

auxiliar o socorrer a la población que ha caído en situaciones de indigencia o penuria. Son respaldados por la filosofía y conceptos del Estado respecto a la solidaridad y caridad para con la población que ha menguado en diversas circunstancias. Estas ayudas se financian con el Tesoro Nacional, o en este caso por los recursos directos e indirectos que ingresan a la entidad territorial, es decir con las contribuciones, a través de los impuestos, de la población que trabaja y genera riqueza al país. Por tanto, el subsidio es una cuestión social en la búsqueda de alguna compensación aparente; consecuentemente no debe ser llevado ni considerada en el ámbito productivo.

Existe también subsidios comerciales, estos subsidios son transferencias corrientes unilaterales que las unidades del gobierno hacen a empresas sobre la base del nivel de sus actividades de producción o de las cantidades o valores de los bienes y servicios que producen, venden, exportan o importan, es decir, un subsidio se considera como la diferencia que existe entre el precio real de un bien o servicio que paga el consumidor para acceder a él, en tanto que la diferencia entre el valor real y lo que el consumidor paga lo asume en Estado.

## Subvenciones

Según el MEFP (Manual de Estadísticas de Función Pública) las subvenciones constituyen como recursos financieros que el Estado transfiere al sector privado para cubrir parte de los costos de producción que este último lo realiza en el marco de algún proyecto específico. Los beneficiarios no están obligados a la devolución de lo recibido en tanto determinen el objetivo del cual fue constituido.

Según la NIC 20 las subvenciones del gobierno son ayuda gubernamental en forma de transferencias de recursos a una entidad a cambio del cumplimiento pasado o futuro de ciertas condiciones relacionadas con las actividades de operación de la entidad. Se excluyen aquellas formas de ayuda gubernamental a las que no cabe razonablemente asignar un valor, así como las transacciones con el gobierno que no pueden distinguirse de las demás operaciones normales de la entidad.

transacciones con el gobierno que no pueden distinguirse de las demás operaciones normales de la entidad.

Los entes territoriales administran recursos a través de subvenciones obtenidas por medio del Sistema General de Participación (SGP), y el Sistema General de Regalías (SGR); para el SGP el cual está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia, a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, a su vez reformados por los actos legislativos 01 de 2000, y 04 de 2007 para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación, agua potable y saneamiento básico y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001.<sup>26</sup>



## Subsidios entregados a nivel territorial:

En el orden territorial se tiene presente mecanismos de ayudas orientados a través de subsidios en diferentes sectores o líneas como son (educación, y salud) que buscan garantizar la cobertura y calidad a las comunidades que lo requieren y que por condiciones económicas, sociales o demográficas no tienen posibilidad de acceso; también encontramos otros subsidios a cargo de los entes territoriales como son los dirigidos al hogar por medio de las (facturas de servicios públicos, los programas de vivienda, y atención alimentaria).

A continuación, se presentan datos comparativos de inversión en subsidios territoriales en los años 2019-2020 en Colombia, tomando como referencia los municipios en los que a nivel nacional se evidencio que de los

<sup>26</sup> Para el DANE, La metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.  
Fuente: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

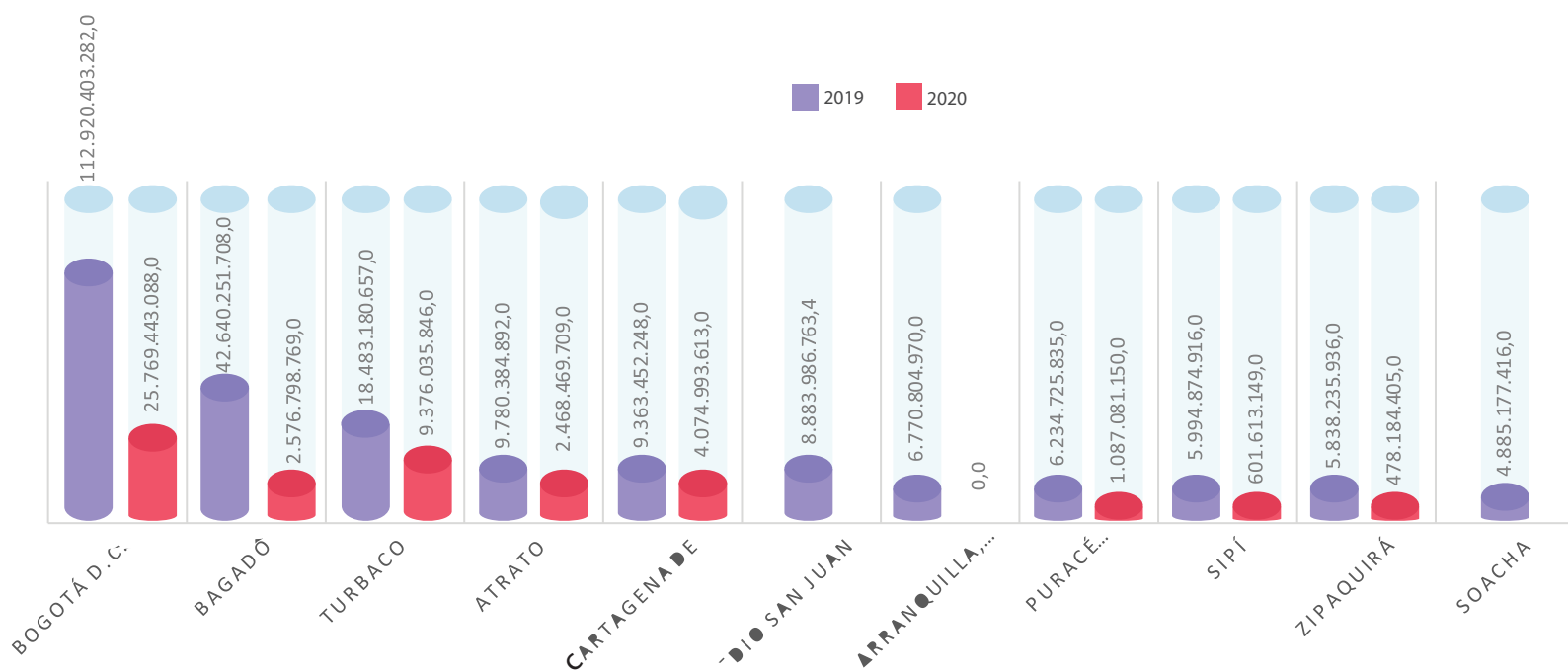
componentes territoriales en las categorías de cada una de las localidades tuvieron mayor representación esas inversiones. De los 1.123 municipios del país, se toman los 10 municipios con mayor representación en los registros contables respecto a los subsidios en los informes financieros contables.

La fuente de información para este informe proviene de los Reportes Financieros Contables de las entidades consolidados en el Balance General de la Nación para los años 2019-2020.

Las cifras se expresan en millones de pesos con el fin de simplificar la temática del análisis para el lector lego.

En las siguientes tablas y gráficas se muestran las cifras (expresadas en millones de pesos) en inversión de los 10 municipios más representativos de cada subsidio territorial para los años 2019-2020, tomadas de la CGN (Contaduría General de la Nación).

## Gráfica 1. Otros Subsidios



Se observa que en su mayoría se dio un incremento en otros subsidios en comparación con los dados en el año 2019, solo en los municipios de Bogotá se da una disminución del 4% en el año 2020 respecto al 2019, y en Turbaco una disminución del 31% en diferencia entre el año 2019 y 2020. Sin embargo, a pesar de estas disminuciones estos municipios se ponderan entre los 10 con mayor inversión en otros subsidios. Se genera un aumento del 100% en municipios como Medio San Juan, Barranquilla, y Soacha en el año 2020 con respecto al 2019. También se da un incremento importante del año 2020 frente al 2019 en otros subsidios para los municipios

de Bagado-Choco 81%, Atrato 60%, Cartagena de Indias 34%, Puracé 65%, Sipi 67%, y Zipaquirá 72%.

Debido a la emergencia del covid-19 se establecieron ciertas medidas como la creación de los subsidios de Ingreso solidario por \$160.000 mensuales para 3 millones de hogares en condición de pobreza que no fueran beneficiarios de otros programas sociales, compensación del IVA para estratos 1 y 2 por \$76.000; protección al cesante; Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF con un subsidio de \$350.000 por empleado para el pago de la nómina; asistencia humanitaria alimentaria y

<sup>27</sup> El Sisbén es un instrumento de identificación de la población pobre y vulnerable que utiliza el Estado para asignar el gasto social, a través de una base de datos que consolida el Departamento Nacional de Planeación

colombianos en el exterior, todo estos con el fin de mitigar el impacto social y económico que genero la pandemia.

Respecto al subsidio al transporte, consumo e importación de combustible se observa que para el año 2020 hubo un incremento del 100% en comparación con

el año 2019 en 7 de los 10 los municipios reportados como Medio San Juan, Puracé, Medio Atrato, Nunchía, Providencia, Condoto y el Piñón. Se observa que a pesar del incremento en la mayoría de los municipios en el municipio de Ortega se dio una disminución del 167% en el año 2020 en referencia con el año 2019.

## Tabla 2. Consumo e Importación de Combustible

### 5.5.50.15 - AL TRANSPORTE, CONSUMO E IMPORTACIÓN DE COMBUSTIBLE

	Total Año 2020 MEFP PÚBLICO	Total Año 2019 MEFP PÚBLICO 310321
<b>Medio San Juan</b>	351.347.715,6	
<b>Ortega</b>	338.055.652,0	903.813.355,4
<b>Florencia - Cauca</b>	279.823.293,0	16.880.400,0
<b>Arboletes</b>	215.709.871,5	360.895.438,0
<b>Puracé (Coconuco)</b>	123.140.523,0	
<b>Medio Atrato</b>	95.164.040,0	
<b>Nunchía</b>	51.823.278,0	
<b>Providencia</b>	31.186.222,0	
<b>Condoto</b>	24.519.636,0	
<b>El Piñón</b>	5.396.000,0	

Es importante conocer que la pandemia generada por el coronavirus, Covid-19, y las medidas de aislamiento preventivo y cierre de fronteras, adoptadas para su control, restringieron la movilización de la población y la actividad económica en general, afectando la demanda energética de todos los sectores y, particularmente, del sector transporte y combustible. Las necesidades de gasto crecieron a la par de la emergencia mientras los ingresos tributarios y petroleros se resintieron significativamente. Por lo anterior se evidencia un incremento en el subsidio al transporte, consumo e importación de combustible generando contribuciones a favor del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) por \$1,8 billones, frente a un subsidio de \$-2.4 registrado en el 2019.

## Tabla 3. Subsidio Al Deporte

### 5.5.50.14 - AL DEPORTE

	Total Año 2020 MEFP PÚBLICO	Total Año 2019 MEFP PÚBLICO 310321
<b>Istmina</b>	380.785.860,0	
<b>Villanueva - Bolívar</b>	170.210.015,0	142.321.632,0
<b>Puerto Escondido</b>	104.483.055,5	
<b>Rionegro - Santander</b>	52.436.303,6	124.281.632,5
<b>Mesitas del Colegio</b>	40.382.465,0	
<b>Guaca</b>	29.000.000,0	
<b>Sipí</b>	12.825.330,0	
<b>Florencia - Cauca</b>	6.938.806,0	
<b>Zapayán</b>	6.481.156,0	
<b>San Luis - Tolima</b>	5.284.425,0	14.375.000,0
<b>Chima - Santander</b>	2.660.000,0	

<sup>28</sup> De acuerdo con la Ley 715 de 2001 está conformado de la siguiente manera:

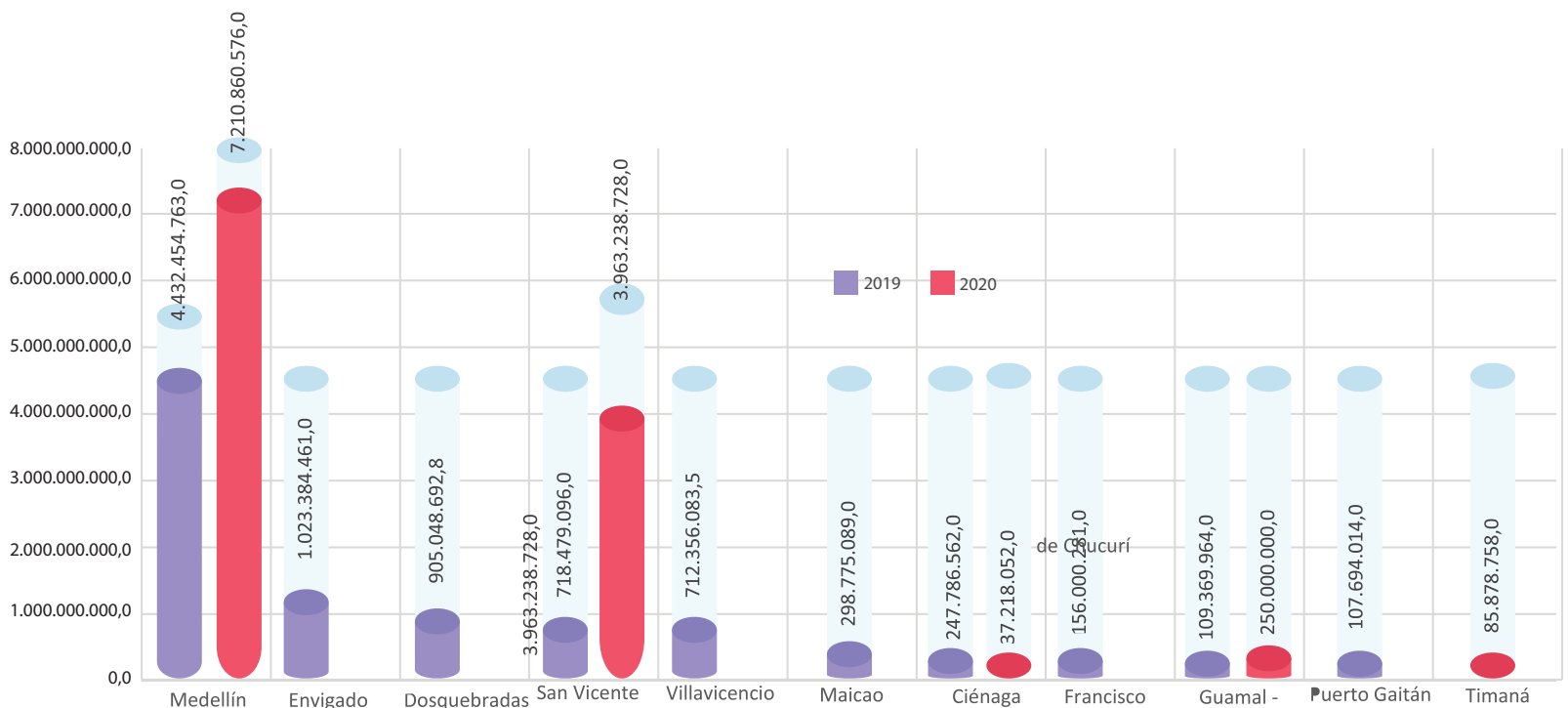
a) Una participación con destinación específica para el sector educativo, denominada participación para educación; con un porcentaje de los cincuenta y ocho puntos cinco 58.5%.  
b) Una participación con destinación específica para el sector salud, denominada participación para salud; con un porcentaje de los veinte y cuatro puntos cinco 24.5%. la Participación de Salud en el Sistema General de Participaciones de los municipios y departamentos, está a su vez está dividida con los recursos del Régimen Subsidiado, Salud Pública y Prestación de servicios a la población pobre no atendida con subsidios a la demanda.  
c) Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, denominada participación para propósito general; con un porcentaje del diez y siete 17

En el año 2020 se evidencia un alza en el subsidio al deporte en la mayoría de los municipios anteriormente expuestos respecto al año 2019. Los municipios de Istmina, Puerto Escondido, Mesitas del Colegio, Guaca, Sipí, Florencia, y Chima Santander muestran un aumento del 100% en el año 2020 con respecto al 2019. Por otra parte, los municipios de Rionegro-Santander y San Luis-Tolima presentan una disminución significativa en el año 2020 con un 137% y 172% según corresponde para cada uno en dicho subsidio.

En el año 2020 el ministerio - del deporte incremento los subsidios en programas como “Todos por Colombia”, con

el fin de generar más de 500 nuevos empleos dirigidos a esas disciplinas deportivas que tuvieron que cerrar sus puertas por la suspensión de la práctica deportiva debido a la pandemia. Se implementó la iniciativa ‘Yo entreno en casa’ para activar la actividad física en los hogares colombianos, transmitiendo por Señal Colombia y a través de las redes del Ministerio. También se estableció que los atletas de alto rendimiento siguieran recibiendo sus pagos, para que continuaran entrenando, a pesar de que los Juegos Olímpicos de Tokio fueran aplazados para el 2021.

## Gráfica 4. Subsidio Servicio Gas Combustible



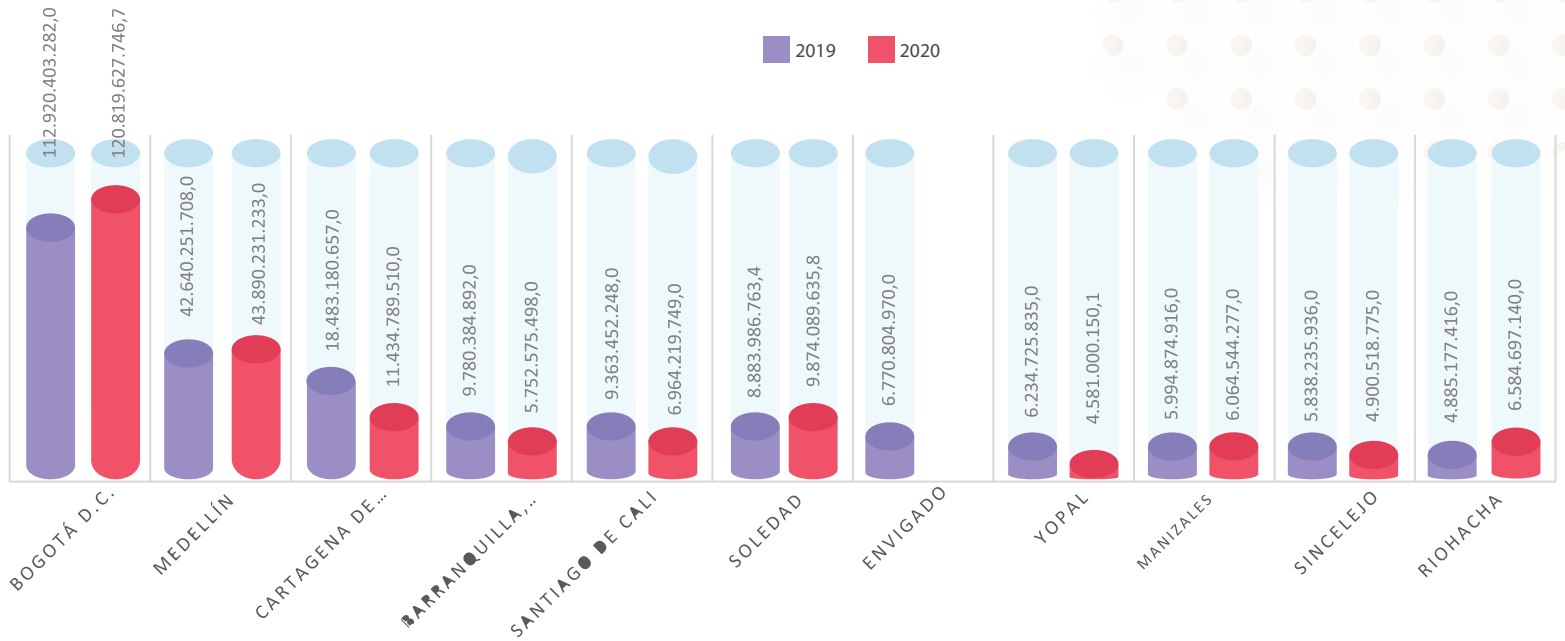
En el año 2020 en Colombia se da un incremento en el subsidio de gas mediante la resolución 163 del 28 de agosto de 2020 para los estratos 1 y 2 del 10% sobre el consumo de subsistencia, en el marco de la emergencia por la Covid-19, beneficiando a más de 2,3 millones de usuarios residenciales de estrato uno que pasaron de recibir un subsidio del 60 % al 70 %; y más de 3,6 millones de usuarios de estrato dos que pasaron de recibir un subsidio del 50 %, al 60 %.

Teniendo en cuenta los anteriores datos podemos evidenciar un aumento del 100% en el año 2020 en el subsidio de gas en los municipios de Envigado, Dosquebradas, Villavicencio, Maicao, Ciénaga, Francisco Pizarro, Puerto Gaitán, Timaná y en Ciénaga del 85%. También se observa una disminución significativa en el año 2020 del 452% en el municipio de San Vicente de Chucurí, del 129% en el municipio de Guamal- Magdalena, y del 63% en Medellín.

En promedio 6 millones de usuarios se benefician mensualmente del subsidio de gas. Durante el 2020 se giraron desde el MME recursos por \$1,09 billones de

pesos para cubrir los subsidios de gas combustible por redes y GLP en cilindros.

**Gráfica 5. Subsidio de Aseo**



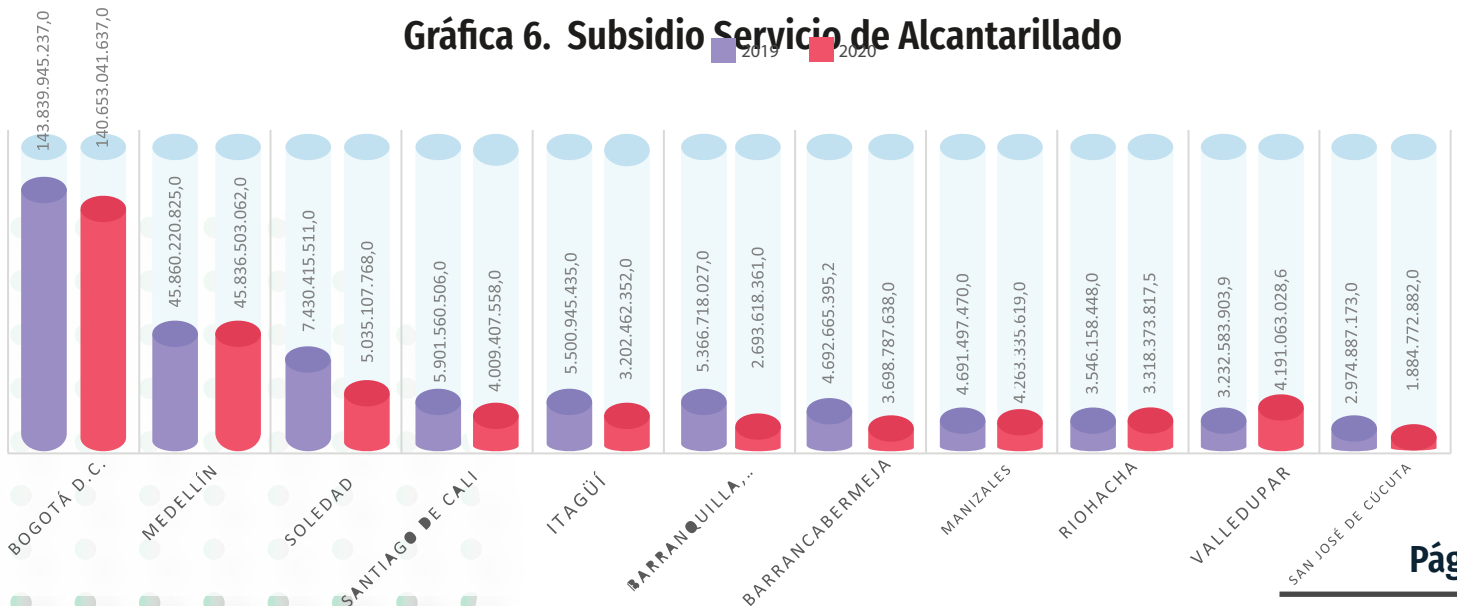
El subsidio de aseo presento variaciones relativas en los años 2019 y 2020, con aumentos en el año 2020 respecto al 2019 en los municipios de Cartagena 38%, Barranquilla 41%, Santiago de Cali 26%, Envigado 100%, Yopal 27%, y Sincelejo 16%. Se evidencia disminución en el año 2020 frente al 2019 en los municipios de Bogotá 7%, Medellín 3%, Soledad 11%, Manizales 1%, y Riohacha 38%, estas disminuciones se dan debido a los recursos con los que cuenta cada municipio para dicho fin.

menores ingresos de estrato uno, dos y tres. Según el decreto 580 del 15 de abril del 2020 el subsidio de aseo puede ser máximo del 80 % del costo del suministro para el estrato uno, 50 % para el estrato dos y 40 % para el estrato tres, en la medida en que se cuente con los recursos para dicho propósito, o según lo estipule cada municipio.

Es importante conocer que los alcaldes municipales o gobernadores son quienes definen los criterios con los cuales se asignan los recursos destinados a sufragar los subsidios de, aseo, acueducto y alcantarillado y de acuerdo a su presupuesto se dan estos a los usuarios de

Según la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en 2020 los usuarios percibieron en un 78% el servicio de aseo en Colombia como bueno, y como parte de las medidas de alivio de la emergencia sanitaria Covid-19 se estima que en un 28% de los usuarios de aseo recibieron beneficios del subsidio.

**Gráfica 6. Subsidio Servicio de Alcantarillado**



En el año 2020 se evidencia un incremento relativo de dicho subsidio frente al año 2019 en todos los municipios con variaciones como Bogotá 2%, Soledad 32%, Santiago de Cali 32%, Itagüí 52%, Barranquilla 50%, Barrancabermeja 21%, Manizales 9%, Riohacha 6%, San José de Cúcuta 37%. El único municipio que presentó una disminución en el año 2020 frente al 2019 fue el municipio de Valledupar con un 30% menos. El municipio de Medellín mostró una variación de \$23.717.763,0 más en el 2020 respecto al 2019 lo que representa solo un 0,1% más en relación con la cifra del año 2019.

El Decreto 580 del 15 de abril de 2020 estableció como medida de mitigación del covid-19 un incremento en el subsidio de alcantarillado máximo del 80% del costo del suministro para el estrato 1; 50% para el estrato 2; y 40% para el estrato 3, en la medida en que se contara con

recursos para dicho propósito. Se estableció que las entidades territoriales podrían asumir total o parcialmente el costo del servicio de alcantarillado de los usuarios, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que contara para el efecto y la necesidad de priorizar las asignaciones para las personas de menores ingresos, y el pago diferido del servicio de alcantarillado para las entidades sin ánimo de lucro como Zoológicos, Tenedores de Fauna, Aviario, Acuarios y Jardines Botánicos o entidades afines. Según la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en 2020 los usuarios percibieron en un 75% el servicio de alcantarillado en Colombia como bueno, y como parte de las medidas de alivio de la emergencia sanitaria Covid-19 se estima que en un 28% de los usuarios de alcantarillado recibieron beneficios del subsidio.

**Tabla 7. Subsidio de Energía**

### 5.5.50.08 - SERVICIO DE ENERGÍA

	Total Año 2020 MEFP PÚBLICO	Total Año 2019 MEFP PÚBLICO 310321
<b>Envigado</b>	3.289.147.394,0	12.780.000,0
<b>Arauca</b>	2.320.142.972,0	1.460.953.619,0
<b>Ipiales</b>	1.648.752.551,0	640.531.970,0
<b>Puerto Gaitán</b>	1.440.723.227,0	
<b>Santo Tomás</b>	639.701.937,0	608.226.326,0
<b>Sampués</b>	460.440.490,0	
<b>Colosó (Ricaurte)</b>	365.863.911,0	497.621.762,0
<b>Puracé (Coconuco)</b>	326.952.580,0	223.942.292,0
<b>Guamal - Magdalena</b>	216.817.237,0	

Se evidencia un aumento en el subsidio de energía en el año 2020 frente al año 2019 en la mayoría de los municipios como Envigado 11%, Arauca 37%, Ipiales 61%, Puerto Gaitán 100%, Santo Tomás 5%, Sampués 100%, Puracé 32%, Guamal-Magdalena 100%, Jenesano 100%. El único municipio que presenta una disminución en las cifras en el año 2020 frente al 2019 es Colosó Ricaurte con un 36%.

Más de 12 millones de familias, que representan un 85% de la totalidad de los usuarios residenciales del país, reciben subsidios para el servicio de energía eléctrica.

Dicho subsidio cubre un 60% del consumo de subsistencia en estrato 1, 50% del consumo subsistencia en estrato 2 y 15% de consumo subsistencia en estrato 3. Durante la emergencia sanitaria covid-19 la CREG estipuló que los usuarios de estratos 1 y 2 podían diferir hasta por un plazo de 36 meses el costo del consumo básico o de subsistencia que no es subsidiado, sin recargo adicional. Mientras que los de estrato 3 y 4 tenían la opción de hacer este diferimiento en un plazo de 24 meses, con una tasa preferencial. Según la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en 2020 los usuarios percibieron



en un 60 % el servicio de energía en Colombia como bueno, y como parte de las medidas de alivio de la emergencia sanitaria Covid-19 se estima que en un 40%

de los usuarios de energía recibieron beneficios del subsidio.

## Tabla 8. Subsidio Servicio de Acueducto

### 5.5.50.09 - SERVICIO DE ACUEDUCTO

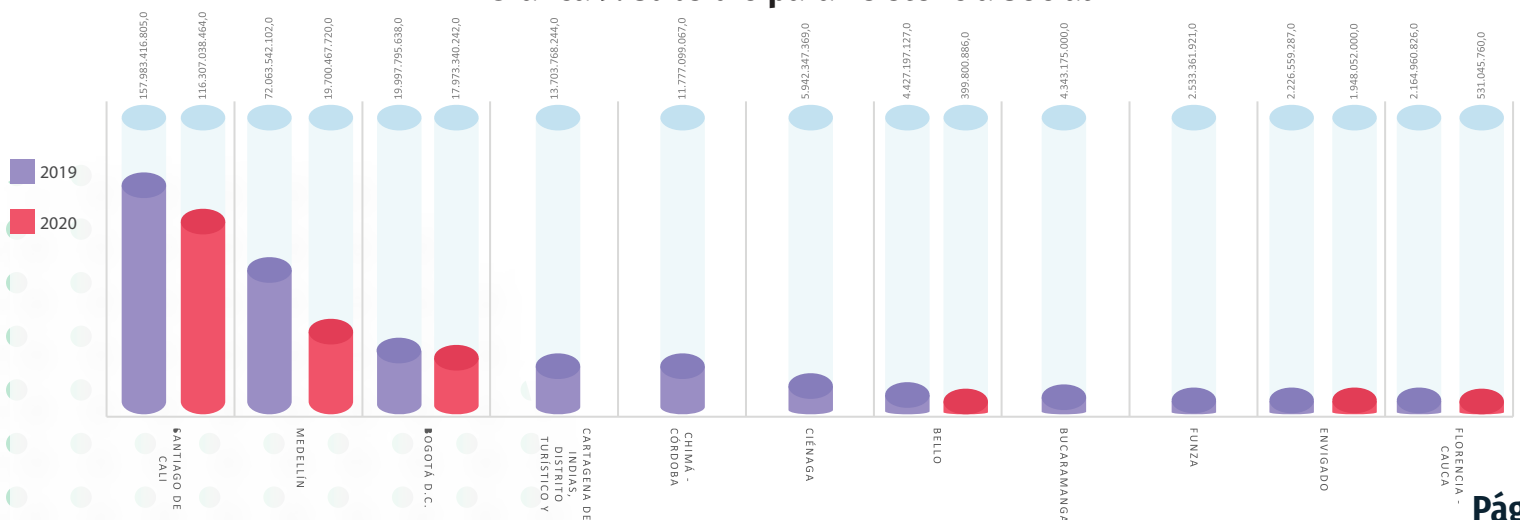
		31/12/2020	31/12/2019
		Total Año 2020 MEFP PÚBLICO	Total Año 2019 MEFP PÚBLICO 310321
<b>Bogotá D.C.</b>	<b>ENTIDADES DE GOBIERNO</b>	163.535.678.771,0	160.959.090.434,0
<b>Medellín</b>	<b>ENTIDADES DE GOBIERNO</b>	81.608.732.900,0	80.218.687.684,0
<b>Santiago de Cali</b>	<b>ENTIDADES DE GOBIERNO</b>	26.384.014.288,0	30.510.041.240,0
<b>Soledad</b>	<b>ENTIDADES DE GOBIERNO</b>	15.841.202.554,0	15.488.638.273,0
<b>Cartagena de Indias, Distrito Turístico y Cultural</b>	<b>ENTIDADES DE GOBIERNO</b>	15.342.014.870,0	4.447.414.526,0
<b>Villavicencio</b>	<b>ENTIDADES DE GOBIERNO</b>	13.323.041.326,6	11.644.791.276,2
<b>San José de Cúcuta</b>	<b>ENTIDADES DE GOBIERNO</b>	10.229.156.090,0	7.494.778.295,0
<b>Neiva</b>	<b>ENTIDADES DE GOBIERNO</b>	9.882.699.214,0	1.531.896.264,1
<b>Ibagué</b>	<b>ENTIDADES DE GOBIERNO</b>	8.674.512.289,0	5.392.313.921,0
<b>Barrancabermeja</b>	<b>ENTIDADES DE GOBIERNO</b>	7.479.147.573,0	6.010.686.182,0

Se evidencia un aumento en el subsidio de energía en el año 2020 frente al año 2019 en la mayoría de los municipios como Bogotá 2%, Medellín 2%, Soledad 2%, Cartagena 71%, Villavicencio 13%, San José de Cúcuta 27%, Neiva 84%, Ibagué 38% y Barrancabermeja 20%. El único municipio que presenta una disminución en las cifras en el año 2020 frente al 2019 es Santiago de Cali con un 16%.

El Decreto 580 del 15 de abril de 2020 estableció como medida de mitigación del covid-19 un incremento en el subsidio de acueducto máximo del 80% del costo del suministro para el estrato 1; 50% para el estrato 2; y 40% para el estrato 3, en la medida en que se contara con recursos para dicho propósito. Se estableció que las entidades territoriales podrían asumir total o parcialmente el costo del servicio de acueducto de los

usuarios, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que contara para el efecto y la necesidad de priorizar las asignaciones para las personas de menores ingresos, y el pago diferido del servicio de acueducto para las entidades sin ánimo de lucro como Zoológicos, Tenedores de Fauna, Aviario, Acuarios y Jardines Botánicos o entidades afines. Según la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en 2020 los usuarios percibieron en un 70% el servicio de acueducto en Colombia como bueno, y como parte de las medidas de alivio de la emergencia sanitaria Covid-19 se estima que en un 28% de los usuarios de acueducto recibieron beneficios del subsidio. Se entregó también un subsidio de \$12.400 mensuales directo a los acueductos rurales y comunitarios, garantizando la operación y generando un alivio en el costo mensual para las familias.

### Gráfica 9. Subsidio para Asistencia Social



Los subsidios para asistencia social presentaron un incremento en el año 2020 respecto al año 2019 en todos los municipios de la representación con los siguientes datos porcentuales, Santiago de Cali 26%, Medellín 73%, Bogotá 10%, Cartagena 100%, Chimá-Cordoba 100%, Ciénaga 100%, Bello 91%, Bucaramanga 100%, Funza

100%, Envigado 13%, Florencia - Cauca 75%, esto en gran parte debido a que en la pandemia covid-19 en el año 2020 se ejecutaron giros adicionales a los normalmente establecidos por el gobierno en programas sociales como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor.

**Tabla 10. Subsidio para la Educación**

**5.5.50.02 - PARA EDUCACIÓN**

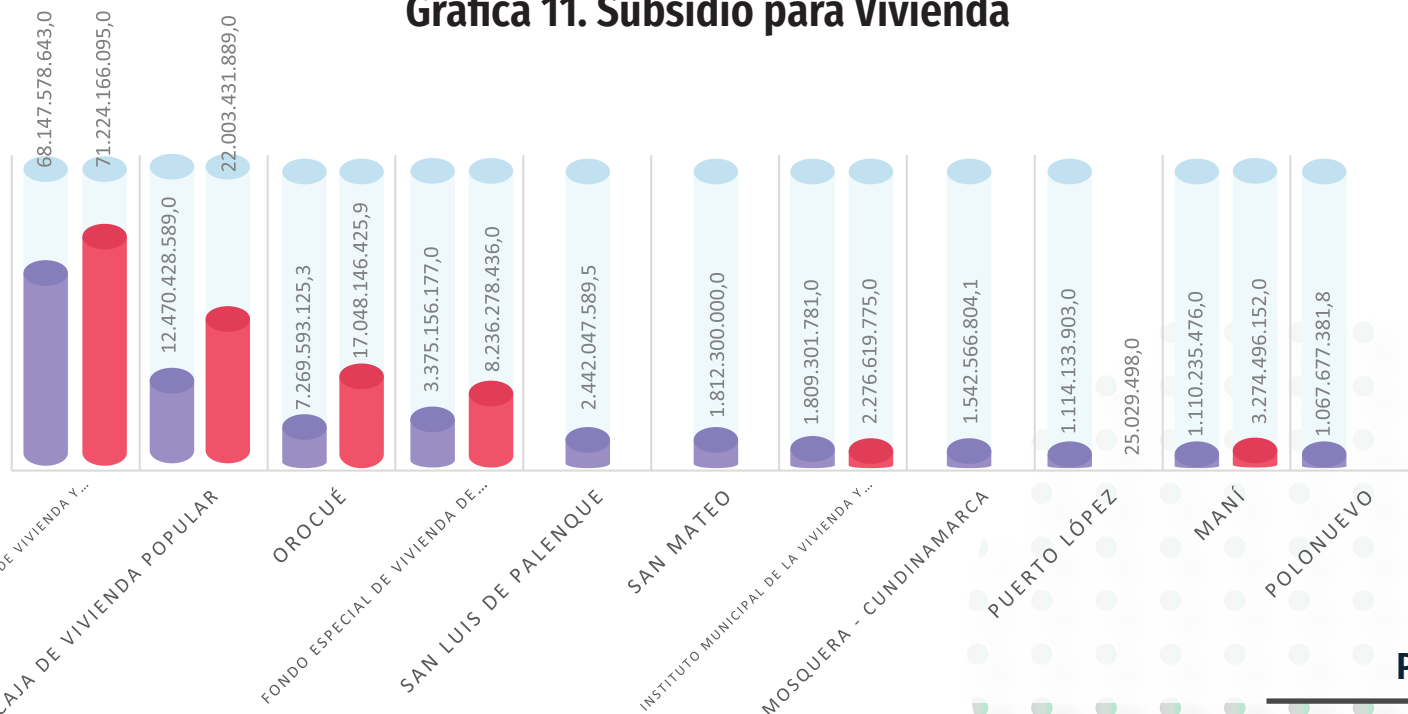
	31/12/2020	31/12/2019
	Total Año 2020 MEFP PÚBLICO	Total Año 2019 MEFP PÚBLICO 310321
<b>Bogotá D.C.</b>	141.751.815.410,0	135.096.520.405,0
<b>Cartagena de Indias, Distrito Turístico y Cultural</b>	111.062.864.001,0	54.024.018.432,0
<b>Soledad</b>	52.714.115.272,5	54.222.353.768,0
<b>Villavicencio</b>	7.060.213.939,0	5.183.133.409,0
<b>Barrancabermeja</b>	5.451.462.063,5	12.936.529.379,0
<b>Itagüí</b>	4.664.510.377,0	3.246.761.165,0
<b>Chía</b>	2.802.125.864,0	3.924.942.756,0
<b>Páez (Belalcázar) - Cauca</b>	2.246.865.372,0	756.141.996,0
<b>Tocancipá</b>	2.093.250.989,0	3.757.659.513,0
<b>Sabaneta</b>	1.795.216.740,0	1.732.580.274,0
<b>Montelíbano</b>	1.693.217.329,0	1.221.392.666,0

En materia de educación el subsidio tuvo algunos incrementos y disminuciones relativas en el año 2020 en relación con el año 2019. Se generaron aumentos en el año 2020 frente al 2019 en los municipios de Bogotá 5%, Cartagena 51%, Villavicencio 27%, Itagüí 30%, Páez-Cauca 66% siendo este el más significativo, Sabaneta 3%, y Montelíbano 28%. Por otra parte, se generaron disminuciones en los municipios de Soledad 3%, Barrancabermeja 137% siendo esta la cifra más alta en

bajas en las cifras, Chía 40%, y Tocancipá 80%.

Se implementaron en el año 2020 estrategias de mitigación de la pandemia con programas como la financiación el pago de pensión de jardines y colegios privados, la creación de un fondo solidario, subsidio de sostenimiento, y Plan de Auxilios Educativos para beneficiarios de ICETEX.

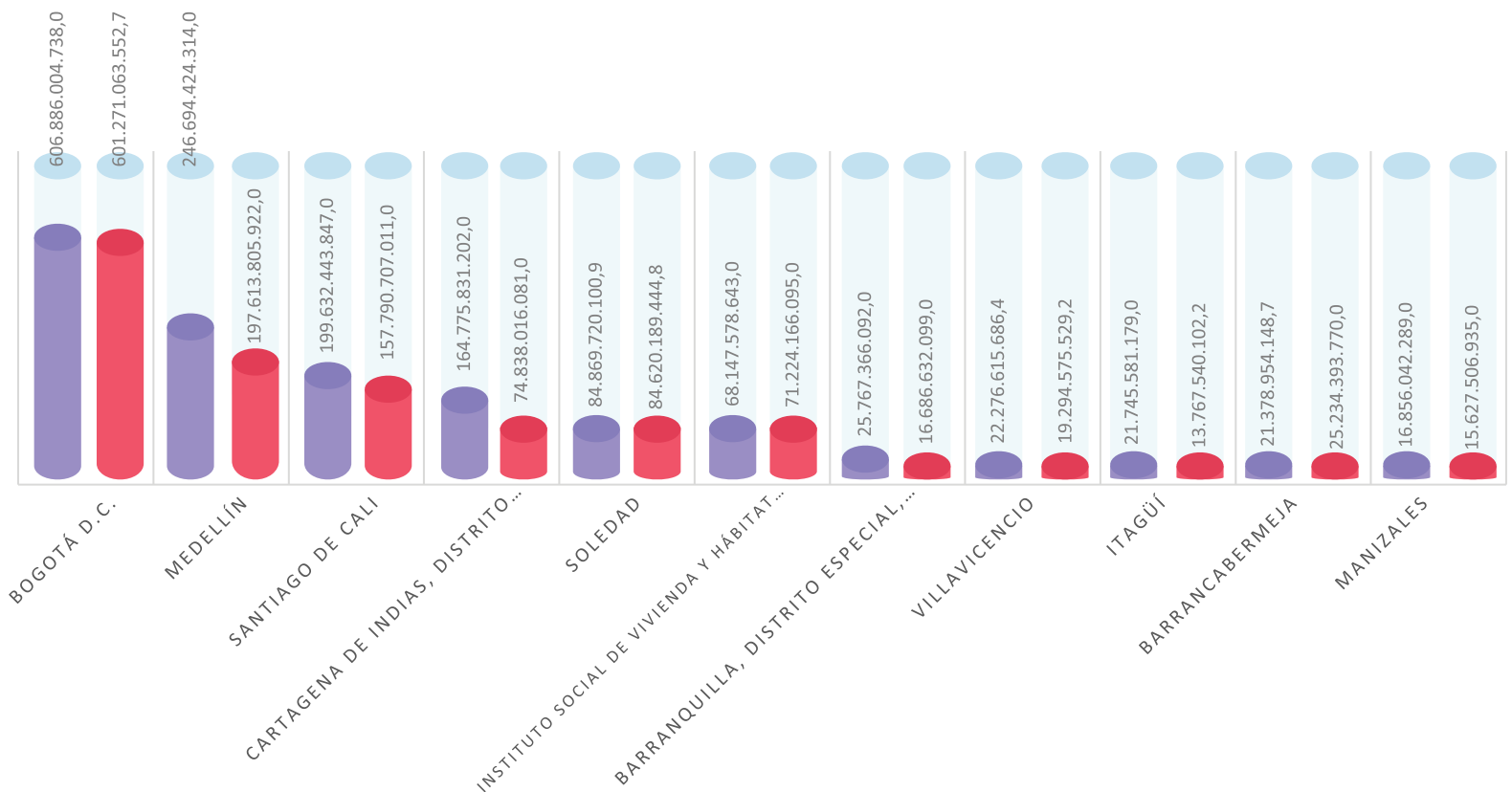
**Gráfica 11. Subsidio para Vivienda**



En el subsidio de vivienda encontramos una disminución en los valores otorgados en la mayoría de los municipios en el año 2020 respecto al año 2019, como para el Instituto Social de Hábitat de Medellín 5%, Caja de Vivienda Popular 76%, Orocué 135%, Fondo Especial de Vivienda de Santiago de Cali 144%, Instituto Municipal de la Vivienda y Reforma Urbana de Pasto 26%, y Maní del 195% siendo esta la cifra más alta, esto debido en gran parte a la coyuntura que genero la emergencia sanitaria por el covid-19. Encontramos también aumentos del 100% en el año 2020 con relación al 2019 en San Luis de Palenque, San Mateo, Mosquera – Cundinamarca y del 98% en Puerto López.

En el año 2020 en Ministerio de vivienda expidió el Decreto que aprueba la entrega de 100.000 subsidios para compra de vivienda nueva no VIS de hasta 500 salarios mínimos, lo que equivale a 438 millones de pesos, aproximadamente. Estas ayudas hicieron parte del programa de 200 mil subsidios como estrategia para dinamizar el sector de la construcción durante la emergencia por el COVID-19, que adicionalmente beneficio a un millón de trabajadores del sector. Los beneficiarios de este subsidio, que aplica como cobertura para crédito hipotecario u operaciones de leasing habitacional, recibirán del Gobierno cerca de \$439.000 mensuales durante los primeros 7 años para cubrir parte de las cuotas de vivienda.

**Tabla 12. Subsidios Asignados**

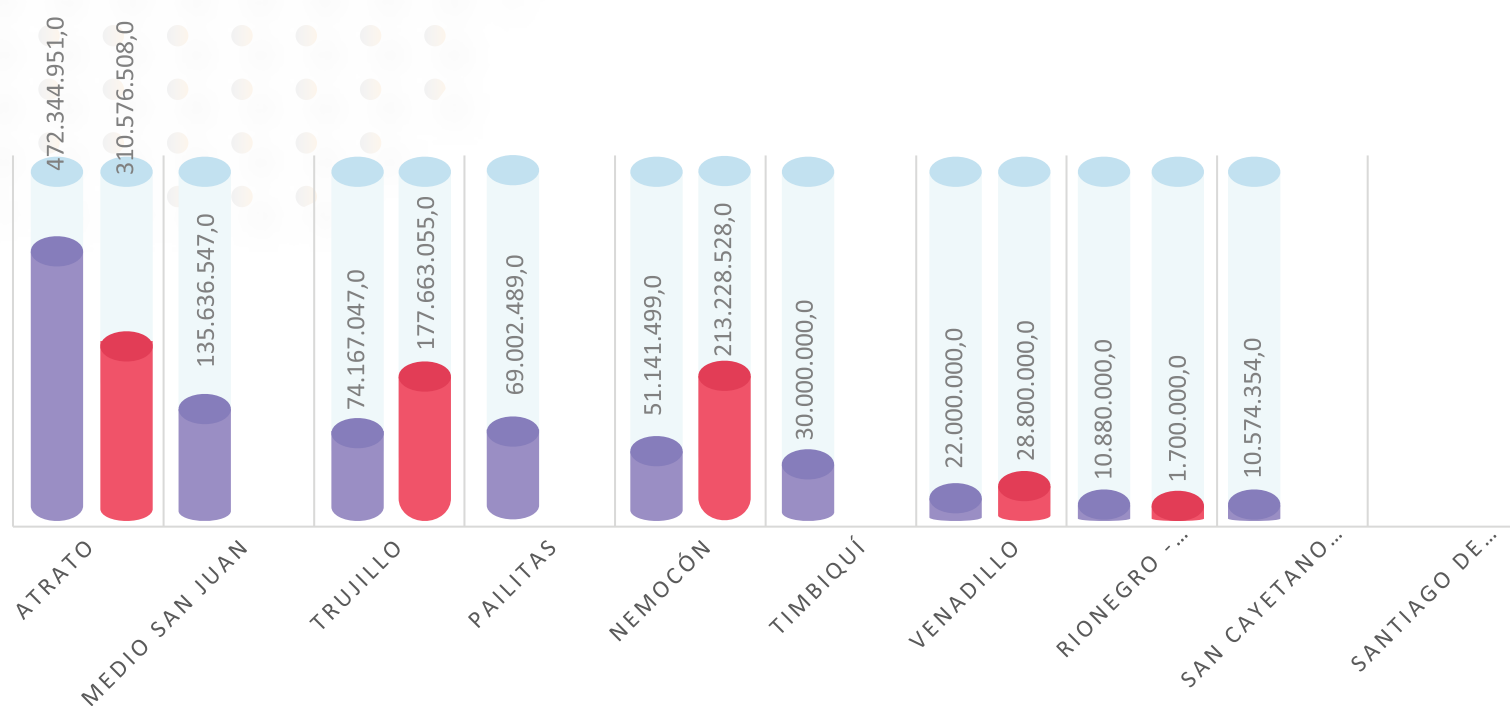


En el año 2020 se da un incremento significativo, de los subsidios asignados en la mayoría de los municipios de la muestra respecto al año 2019 así: Bogotá 1%, Medellín 20%, Santiago de Cali 21%, Cartagena de Indias 55%, Barranquilla 35%, Villavicencio 13%, Itagüí 37%, Manizales 7%. Se generó disminución en el año 2020 frente al 2019 en el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín 5% y Barrancabermeja del 18%.

En el año 2019 se asignaron \$6.703,0 (miles de millones

de pesos), mientras que en año 2020 se asignaron un total de recursos de \$ 10.465,5 (miles de millones de pesos), esto debido a que El COVID-19 ha desencadenado estímulos tanto fiscales como monetarios a nivel mundial y local sin precedentes y en Colombia, con el fin de mitigar el impacto económico y social que contrajo la pandemia se establecieron una serie de subsidios y ayudas con el fin de mitigar y aliviar la situación financiera de los sectores más vulnerables del país y las empresas como tal.

## Gráfica 13. Centros de Conciliación



En los subsidios para centros de conciliación y comisarias encontramos variaciones relativas, ya que en algunos municipios aumento en el año 2020 frente a 2019 los valores del subsidio como Atrato 34%, Medio San Juan 100%, Pailitas 100%, Timbiquí 100%, San Cayetano – Cundinamarca 100%, y Rionegro – Santander 84%; en otros casos ocurrió lo contrario, pues se evidencian que en el año 2019 los recursos de subsidio fueron más altos que en el año 2020 como en Trujillo 140%, Nemocón 317% siendo la cifra más significativa, y Venadillo 31%.

Se desarrollaron campañas frente a la violencia intrafamiliar, maltrato infantil debido al aumento de casos presentados en la pandemia. Se buscó por medio de las comisarias de familia, ICBF, y entidades conciliadoras velar por los derechos de los niños para mitigar las consecuencias intrafamiliares que contrajo la cuarentena por el covid-19.

### Conclusiones

Identificar las necesidades básicas de la población permite sin duda alguna la protección de la sociedad, garantizando que en su entorno exista calidad de vida. Para que esto se dé es necesario que se lleven

a cabo acciones por parte del gobierno que estimulen el flujo económico del país. Los subsidios se convierten en un incentivo que facilitan el consumo de bienes y servicios por medio de la asistencia económica con el fin de mitigar las diferencias en los diversos sectores sociales y que de una u otra forma todos podamos acceder y cubrir las necesidades y los servicios básicos.

El gobierno Nacional cuenta con diversos tipos de subsidios territoriales como los de energía, acueducto, alcantarillado, gas, aseo, educación, vivienda, combustible, asistencia social, deporte, comisarias, que buscan de una u otra forma ayudar de manera significativa a lo más vulnerables.

En el año 2020 se dio un aumento significativo en la inversión del país en los subsidios asignados pasando en el 2019 de una inversión de \$6.703,0 (miles de millones de pesos) a \$10.465,5 (miles de millones de pesos), lo cual indica que se está buscando la redistribución del ingreso con miras hacia la equidad y mejoramiento social, además la pandemia obligó al Gobierno Nacional a buscar medidas y estímulos monetarios para los más pobres y afectados por la emergencia sanitaria, creando una serie de subsidios como por ejemplo el Programa de

de Apoyo al Empleo Formal – PAEF, El Ingreso Solidario, Compensación del IVA, Asistencia Humanitaria Alimentaria, y giros adicionales en programas sociales como Adulto Mayor, Familias y Jóvenes en acción, buscando aliviar de alguna manera las consecuencias sociales y económicas de la población.

Subsidios como los analizados anteriormente permiten el desarrollo sostenible en condiciones de igualdad de la población más vulnerable, pues se debe tener en cuenta que las personas que reciben estas ayudas, no podrían

en muchos casos acceder a estos bienes o servicios de primera necesidad por sus medios.

Es importante resaltar la utilización del presente insumo de la CGN (Contaduría General de la Nación) como elemento principal para realizar el análisis de las cifras de los subsidios, y de esta forma mostrar la incidencia de la inversión de gasto público en subsidios en los diferentes municipios del país, su cobertura, y variaciones en los años 2019 y 2020.



ca href="https://www.freepik.es/fotos/negocios">Foto de Negocios creado por freepik - www.freepik.es/</a>

# Impulso Económico

## LIQUIDEZ EN LA ECONOMÍA PARA EL MANEJO DE LA CRISIS SANITARIA EN EL 2020

La intención del presente análisis económico es revisar cómo ha sido la necesidad de liquidez de los recursos públicos destinados a la emergencia sanitaria en Colombia y cómo estos se ven reflejados en las cuentas de los registros contables del sector público.

Los diferentes roles que cada uno de los colombianos desempeña tanto en lo social como en lo económico, ha centrado las necesidades de lo cotidiano, en las necesidades básicas, apuros por falta de empleo, la salud, y sus circunstancias particulares. Lo mismo sucede en las empresas, centradas en la resolución de sus propios inconvenientes que son el resultado de una crisis mundial. De igual forma, los entes gubernamentales, en especial los de primer nivel, el Gobierno Nacional, encargado de manejar los recursos públicos para la atención de la pandemia y las decisiones que han tenido que tomar en diferentes direcciones, revisando y maniobrando el manejo macroeconómico y de las finanzas públicas, de la mano de la urgencia de liquidez internas y externas para atender las necesidades de la población colombiana.



<sup>29</sup>CEPAL. Informe especial COVID-19. La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. 8 de julio de 2021. Tomado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47043/5/S2100379\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47043/5/S2100379_es.pdf)

Es así, como examinando el panorama internacional, las necesidades sanitarias son las mismas en cada región, que no es lo mismo desde lo económico pues ya nos encontraremos con los componentes de las estructuras económicas de los países, los cuales revisaremos muy rápidamente, para luego entrar al panorama de Colombia y finalizar analizar con algunas cifras de liquidez, vistas desde los Estados Financieros Consolidados del Sector Público, con el fin de identificar la fotografía de los hechos económicos registrados en la contabilidad pública, cerrando el escrito con unas reflexiones del tema.

### PANORAMA INTERNACIONAL

Para esta revisión global nos remitiremos a las cifras presentadas por la **CEPAL**<sup>29</sup>, el informe especial, plantea la pérdida de empleos en más de 140 millones en el mundo, el incremento de la riqueza mundial alcanzó un 7,4% en el primer año de crisis del 2020, esto estimulado por la dinámica positiva de los mercados bursátiles.

Los países con los mejores comportamientos económicos son Estados Unidos, Canadá y China, mientras que para la región de América Latina y el Caribe disminuyó en un 11,4%.

El informe de la CEPAL hace mención al nuevo modelo de desarrollo económico “circulación dual” como estrategia de China hasta el 2025, este modelo impulsa de un lado, el consumo interno, y de otro lado hace que los mercados internos y externos se impulsen mutuamente (pretendiendo que lo tecnológico, la innovación, la industria nacional y el crecimiento externo se impulsen juntos).

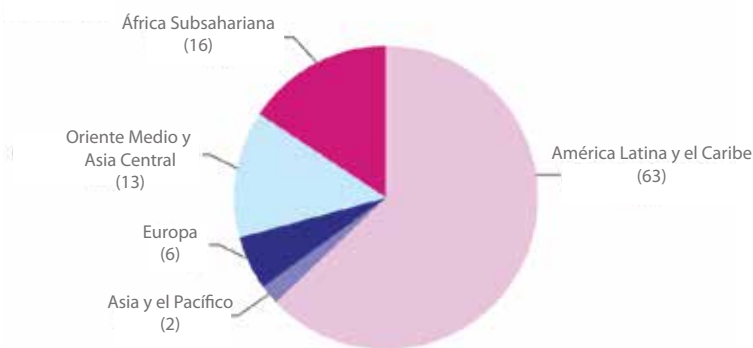
Mientras que, en Estados Unidos, el plan económico está encaminado a la creación de empleos para los residentes, apoyo y protección a hogares y empresas, destinación y aportes a la manufactura y la innovación con una atención especial al cambio climático.

En el ámbito de Latinoamérica, el panorama es sombrío, según la CEPAL, ya que es una economía que no tiene una estrategia clara para responder, además su nivel de inversión es bajo, las diferencias estructurales entre los países de la región, bajos índices en tecnología, innovación y falta de valor agregado, según lo expone el documento de La Paradoja para América Latina, donde los cambios que nos exige la crisis sanitaria, es el preludio de muy poco desarrollo económico en la región.

En la siguiente gráfica vemos el panorama para América Latina, respecto a los créditos otorgados a la región por el Fondo Monetario Internacional (FMI), relacionados con la emergencia sanitaria, este organismo desembolsó en enero de 2021 un total de US\$106.000 millones de dólares, los cuales representan un 63% de los desembolsos como lo indica la ilustración.

### Gráfica 1. Distribución de los préstamos de emergencia del Fondo Monetario Internacional por región de países en desarrollo, enero de 2021 (En porcentajes)<sup>30</sup>

(En porcentajes)



Para acceder a dichos préstamos en la región de las Américas, los instrumentos financieros, utilizados se hicieron a través de las líneas de crédito rápido, con tasas de interés del 0%, vencimiento a 10 años y periodo de gracia de 5.5 años. Disponiendo los cupos establecidos por país, para diversas líneas de crédito y para otras líneas como las flexibles, el FMI no tienen límites. De igual forma, los beneficios son diferentes de

acuerdo con cada país, Colombia al nivel de Chile y Perú se encuentra dentro de los países con sólida economía, con beneficios especiales y sin límite de cuotas de endeudamiento.

Los organismos internacionales (FMI, CEPAL) dentro de las medidas adoptadas para ampliar la redistribución de liquidez, siguieron algunas medidas de política económica<sup>31</sup> así; a) Reforma institucional encaminados a reestructurar la deuda multilateral, b) Proporcionar a los países un conjunto de instrumentos innovadores destinados a aumentar la capacidad de reembolso de la deuda y evitar el endeudamiento excesivo, c) Integrar las medidas de liquidez y de reducción de la deuda a una estrategia de financiamiento para el desarrollo encaminada a construir un futuro mejor.

Señalamos como lo anterior, pone en evidencia las necesidades de liquidez para abordar la crisis sanitaria que es indiscutible para los países. Donde la cobertura y la redistribución de la capacidad financiera para la región de las Américas se distribuya, de tal manera, que la estructura de la deuda multilateral, según los compromisos monetarios, puedan cumplir y emplear políticas fiscales expansivas sin afectar el desarrollo individual de los mismos.

## PANORAMA COLOMBIANO

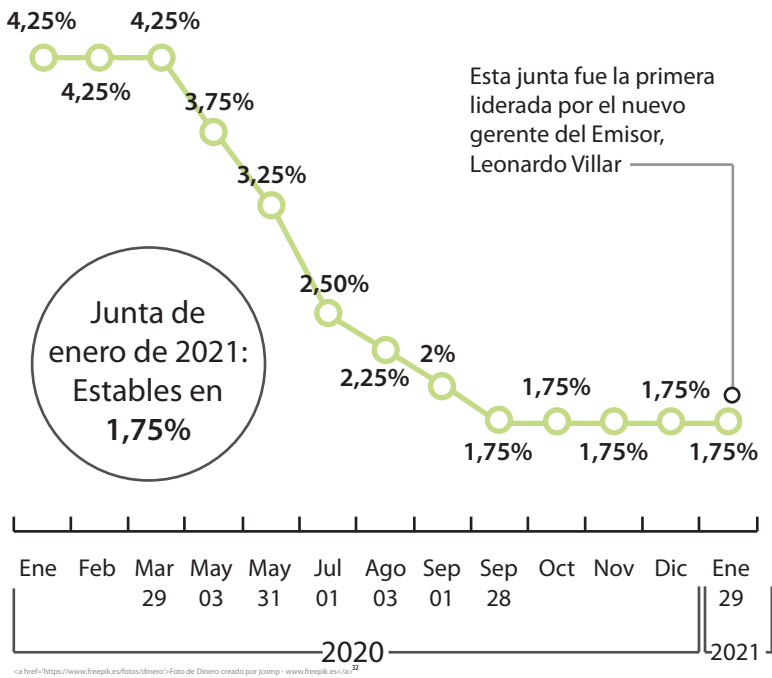
Colombia dentro en el marco de su Constitución, adoptó medidas para afrontar la crisis originada por la pandemia en las esferas más afectadas, comenzando en la sanitaria, la social y por supuesto la económica, la cual ha generado estímulos monetarios y fiscales, no vistos en otras crisis de la historia del país.

Dentro de las medidas se han requerido medidas que han ido desde disminuciones en la tasa de referencia del Banco de la República pasando de 4,25% en el 2019 a 1,75% al cierre del 2020, lo que significó una disminución de 2,77 puntos porcentuales, como se muestra en la siguiente gráfica del Banco de la República.

<sup>30</sup>CEPAL. Informe Especial COVID-19 No.10. marzo 11 de 2021. Pág. 5. Tomado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46710/1/S2100064\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46710/1/S2100064_es.pdf)

<sup>31</sup>CEPAL del Informe Especial No. 10.

## Gráfica 2. Evolución de las tasas de interés 2020



De otro lado, el MHCP crea el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF<sup>33</sup> a través del cual se otorgó un subsidio por empleado para el pago de la nómina del 40% del valor del salario mínimo (\$351.000). Adicionalmente, se aplazó el pago de la segunda cuota del impuesto de renta y complementarios de junio para noviembre de 2020, con el fin de otorgar mayor liquidez a las pequeñas y medianas empresas del país.<sup>34</sup>

En este periodo excepcional las mediaciones financieras que el gobierno debe abordar de manera significativa, cobran importancia los encargos de la toma de decisiones y la distribución de los recursos, además del impacto en la economía del país en los diferentes tiempos a corto, mediano y largo plazo.

## ANÁLISIS DE LAS CIFRAS

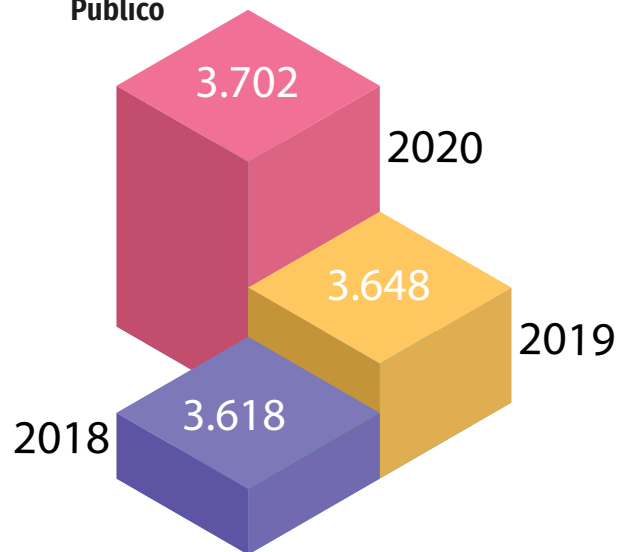
En esta sección, revisaremos desde los registros contables los evidentes cambios, que en momentos pueden ser dramáticos en sus variaciones ya que veremos reflejadas las medidas tomadas por Gobierno, para atender de manera inesperada los efectos económicos de la pandemia y trataremos indicar como se ven reflejadas las políticas sociales y económicas aplicadas de acuerdo con las necesidades de liquidez para afrontar durante el 2020, la primera fase de la

emergencia provocada por el virus de la covid-19, la contabilidad pública.

Para el análisis apelaremos a las cifras oficiales presentadas por la CGN en los Estados Financieros Consolidados del Sector Público correspondiente a los años 2018, 2019 y 2020, las variaciones y comparativos, tanto absolutos como porcentual, nos facilitarán el análisis ya que podemos observar cómo mediante los movimientos y variaciones de 2018 al 2019 y luego del 2019 al 2020, nos facilitarán la observación y la intervención del Gobierno para el manejo económico de la crisis sanitaria de nuestro país.

Para el análisis apelaremos a las cifras oficiales presentadas por la CGN en los Estados Financieros Consolidados del Sector Público correspondiente a los años 2018, 2019 y 2020, las variaciones y comparativos, tanto absolutos como porcentual, nos facilitarán el análisis ya que podemos observar cómo mediante los movimientos y variaciones de 2018 al 2019 y luego del 2019 al 2020, nos facilitarán la observación y la intervención del Gobierno para el manejo económico de la crisis sanitaria de nuestro país.

## Gráfica 3. Número de entidades Consolidadas Sector Público



Para la atención de la emergencia sanitaria se hizo necesario los pagos en efectivo o erogaciones que nos permitieran cubrir, además de las necesidades propias de la pandemia, los sectores económicos debían seguir cubriendo las nóminas, proveedores, costos fijos como los servicios públicos, impuestos y las obligaciones financieras. Esto hace que el Gobierno mantenga una intervención como lo han venido haciendo para la

<sup>32</sup> Tomado de: <https://www.larepublica.co/economia/el-banco-de-la-republica-mantuvo-estables-las-tasas-de-interes-de-referencia-en-175-3117988>

<sup>33</sup> Decreto Legislativo 639 de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

<sup>34</sup> Decreto 655 de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público



mitigación del contagio, donde el Gobierno ha realizado en el menor tiempo posible, la sostenibilidad de los impactos económicos, por lo menos en el corto plazo.

Es así, que la dinámica económica comienza a presentar embotellamientos en los diversos sectores económicos tanto en lo público, como en lo privado. Esto hace evidente la necesidad de la liquidez económica con el fin de minimizar el impacto de la covid-19. En el ámbito financiero la liquidez es el acceso al efectivo, representado en la moneda en circulación necesaria para asumir la crisis sanitaria y que ningún país o sector estaba preparado para esta demanda.

Por lo anterior, queremos poner énfasis en algunos conceptos que desde la contabilidad podemos observar

y donde podemos ver el volumen de necesidades de liquidez del sector público.

Las cifras que mostraremos están indicadas para miles de millones de pesos y comenzaremos con algunos conceptos que hacen parte del Activo como lo es el Efectivo y el equivalente a efectivo ya que comprende el dinero en caja y los depósitos a la vista. Los equivalentes al efectivo representan inversiones a corto plazo de alta liquidez que son fácilmente convertibles en efectivo, que se mantienen para cumplir con los compromisos de pago a corto plazo más que para propósitos de inversión y que están sujetas a un riesgo poco significativo de cambios en su valor, y que cobran una importancia en el manejo de los recursos para la atención de la pandemia.

**Tabla 1. Efectivo y equivalente a efectivo**

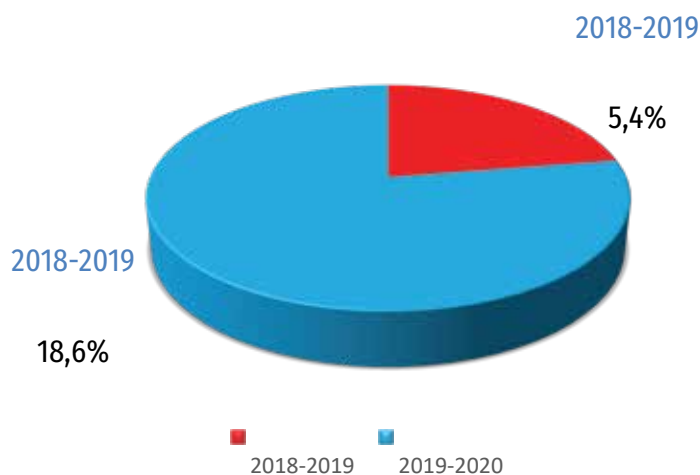
Efectivo y equivalentes al efectivo (EFE) – composición							
			Miles de millones de pesos				
CONCEPTO	2018	2019	1ER AÑO COVID-19	Variación absoluta		Variación porcentual	
			2020	2018-2019	2019-2020	2018-2019	2019-2020
Depósitos en instituciones financieras	64.140,3	67.613,0	80.171,1	3.472,7	12.558,1	5,4	18,6
Equivalentes al efectivo	11.853,5	12.515,9	9.962,1	662,4	(2.553,8)	5,6	(20,4)
Reservas internacionales	8.198,1	9.264,9	8.788,8	1.066,8	(476,1)	13,0	(5,1)
Efectivo de uso restringido	9.899,2	3.219,4	1.636,4	(6.679,8)	(1.582,9)	(67,5)	(49,2)
Cuenta única nacional	1.263,2	412,1	6.496,7	(851,1)	6.084,6	(67,4)	...
Fondos en tránsito	4.441,0	1.351,8	1.233,2	(3.089,2)	(118,6)	(69,6)	(8,8)
Caja	727,7	845,2	920,3	117,5	75,1	16,1	8,9
Cuenta única SGR	17,6	6,4	302,2	(11,2)	295,8	(63,5)	...
<b>Total Agregado</b>	<b>100.540,6</b>	<b>95.228,7</b>	<b>109.510,8</b>	<b>(5.311,9)</b>	<b>14.282,1</b>	<b>(5,3)</b>	<b>15,0</b>
Efecto neto de Eliminaciones, Reclasificaciones y Ajustes en el proceso de Consolidación	(2.256,4)	(2.217,9)	(3.336,7)	38,5	(1.118,8)	(1,7)	50,4
<b>Total Consolidado</b>	<b>98.284,2</b>	<b>93.010,8</b>	<b>106.174,1</b>	<b>(5.273,4)</b>	<b>13.163,3</b>	<b>(5,4)</b>	<b>14,2</b>

**Gráfica 4. Efectivo 2018-2019 y 2020**  
**Efectivo y equivalentes al efectivo (EFE) – composición**



Haciendo el recorrido de la serie de los tres años, vemos como cobra importancia las variaciones de año a año. Observamos como en el concepto de Depósitos en instituciones financieras la variación absoluta 2018-2019 es de \$3.472,7 pasando a \$12.558,1 en 2019-2020, de igual manera el Equivalente a efectivo dentro de la misma variación absoluta vemos como pasa de \$662,4 a menos (\$2.553,8). Este comportamiento nos presenta la urgencia de liquidez para la atención de efectivo, para las cubrir los requerimientos de la atención de la covid-19.

**Gráfica 5. Depósitos en instituciones financieras variación 2018-2019 y 2019-2020**

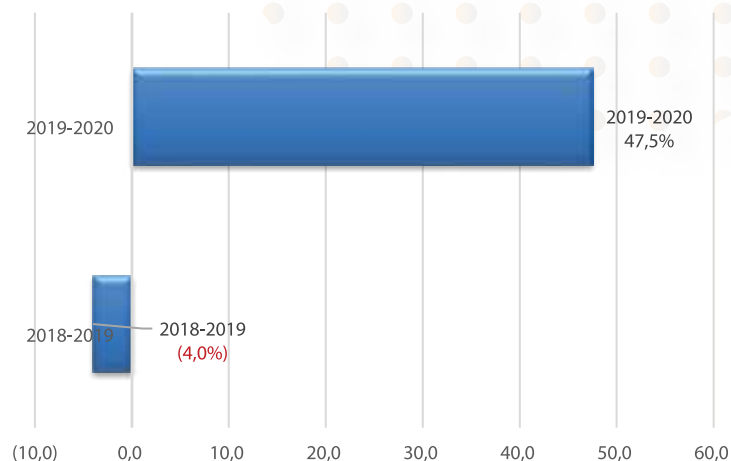


Los requerimientos de liquidez se pueden observar en la gráfica anterior ya que para la variación de los años 2018-2019 fue de 5,4%, vemos como esta misma variación tuvo un incremento de 13,2 puntos porcentuales que en moneda significó una variación \$12,6 billones de pesos, ubicándose en 18,6% del 2019 al 2020.

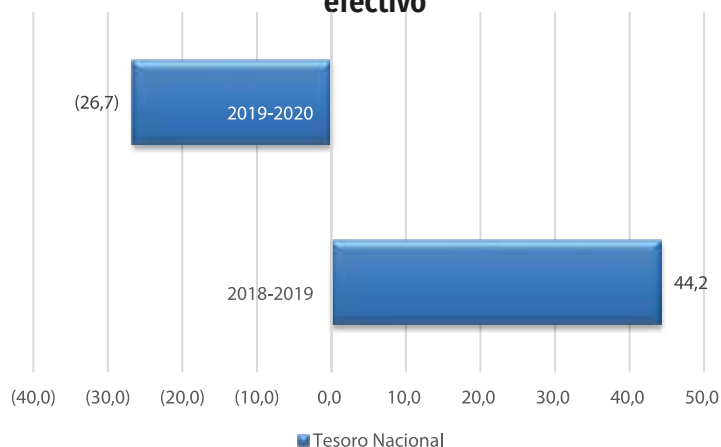
De otro parte, la entidad que más tuvo representación en los conceptos de Depósitos en instituciones financieras y Equivalente a efectivo, se encuentra el Tesoro Nacional, aunque para el primero, Depósitos en instituciones financieras, su comportamiento en el periodo del 2018 al 2019 tuvo una variación porcentual negativa de (4,0%), para el 2019-2020 su variación fue positiva, ubicándose en 47,5%, presentando para este concepto en el primer año de pandemia un aumento de 51.5 puntos. Lo que nos muestra los requerimientos de liquidez para la atención de las necesidades de la crisis sanitaria. Para el concepto de Equivalente a efectivo vemos que la variación porcentual, se ubica en 44,2% en el periodo 2018 - 2019 y a menos (26,7%) del 2019 - 2020. Vemos como el Tesoro Nacional de acuerdo con su función de administración de

fondos, particularmente con el FOME, presenta estos comportamientos ya mencionados.

**Gráfica 6. Tesoro Nacional, variaciones 2018-2019 y 2019-2020**



**Gráfica 7. Tesoro Nacional, concepto Equivalentes al efectivo**



Los comportamientos de estos conceptos para el Tesoro Nacional, y conforme a la información de sus estados financieros de 2020, los saldos corresponden a las diferentes cifras de sus cuentas corrientes y el Banco de la República y otras entidades del orden nacional y extranjero, además de las operaciones de descuento que están a cargo del Banco de la República con la banca privada, también llamados depósitos remunerados, en este aspecto, vale la pena mencionar las Operaciones de Mercado Abierto (OMA), que son el principal instrumento que tiene este Banco para aumentar o disminuir la cantidad de dinero en la economía. Es por esto, que cuando es necesario aumentar la liquidez, el Banco de la República compra títulos o papeles financieros en el mercado, inyectando dinero a la economía; en caso contrario, cuando la económica requiere contraer la liquidez, su actuar es la venta de títulos y, por lo tanto, recoge dinero del mercado, de acuerdo con los excedentes de liquidez de la Tesorería.

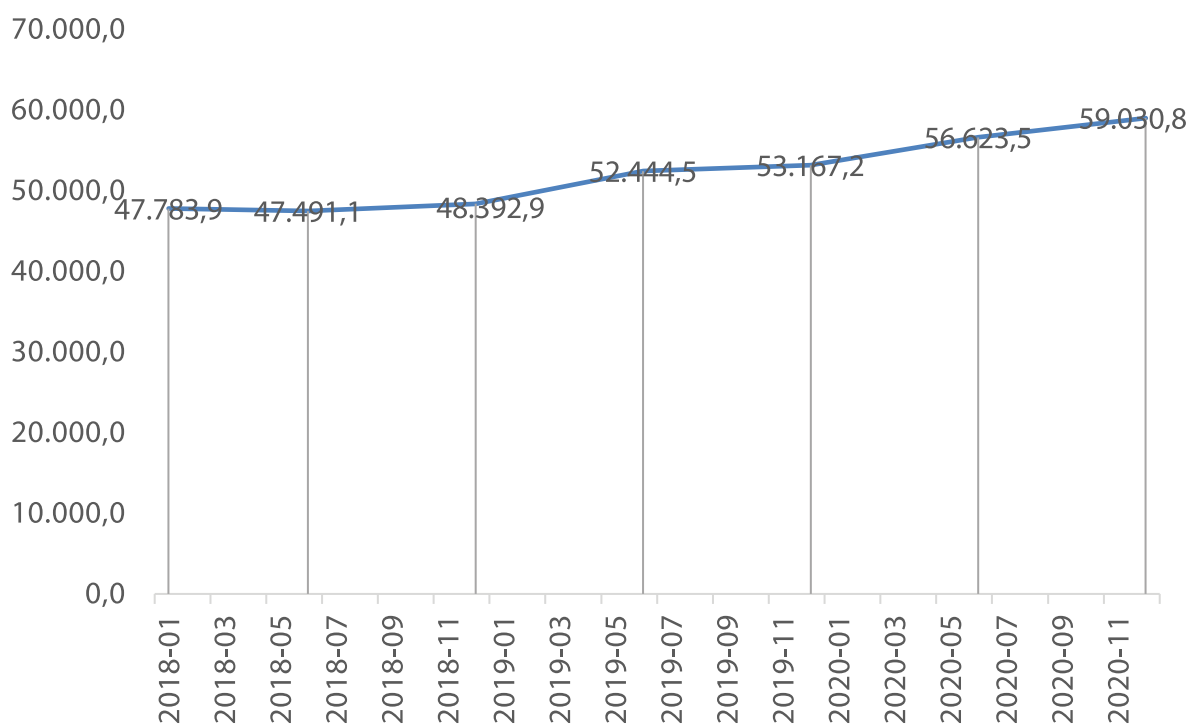
De igual manera, y en los (EEFF, pág., 31) del Tesoro Nacional, nos indica que los movimientos de Equivalentes al efectivo reflejan movimientos de saldos de operaciones overnight de recursos de liquidez en dólares realizados en fondos de inversión y banca en el exterior y los compromisos de reventas de inversiones de administración de liquidez que realiza la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional para el manejo de la liquidez en las operaciones simultaneas.

En la misma línea y de otro lado, uno de los conceptos que para la política monetaria es un elemento de gran importancia dentro del manejo económico de un país son las Reservas Internacionales y que hacen parte del grupo que estamos analizando en lo que hace referencia al efectivo, el comportamiento presentado para el primer

año de pandemia es evidente, ya que estos recursos son de uso disponible e inmediato de acuerdo con uno de sus criterios de manejo como es el de liquidez. Por lo que vemos como las fluctuaciones presentaron los siguientes comportamientos; en miles de millones de pesos, pasando en los periodos 2018-2019 a 2019-2020 de \$1.066,8 a menos (\$476,1), mientras que en la variación porcentual pasan de 13% a menos (5,1%).

Para entender los movimientos o comportamientos de las Reservas Internacionales, vemos como desde las cifras oficiales del Banco de la República, se pasa de un monto de US\$48.392,9 en el 2018 a US\$53.167,2 en el 2019 a US\$59.030,8 millones de dólares en el 2020, teniendo una variación de US\$4.774,3 entre el 2018 y 2019 a US\$5.863,6 en el año 2019 a 2020.

### Gráfica 8. Comportamiento de la Reservas Internacionales de Colombia



Fuente: Cifras Banco de la República. Elaboración CGN

De acuerdo con las denominaciones que tiene el Banco de la República de Colombia,

Las reservas internacionales son los activos externos bajo el control de las autoridades monetarias, expresados principalmente en divisas (moneda extranjera y depósitos y valores en moneda extranjera), *el oro monetario*, los

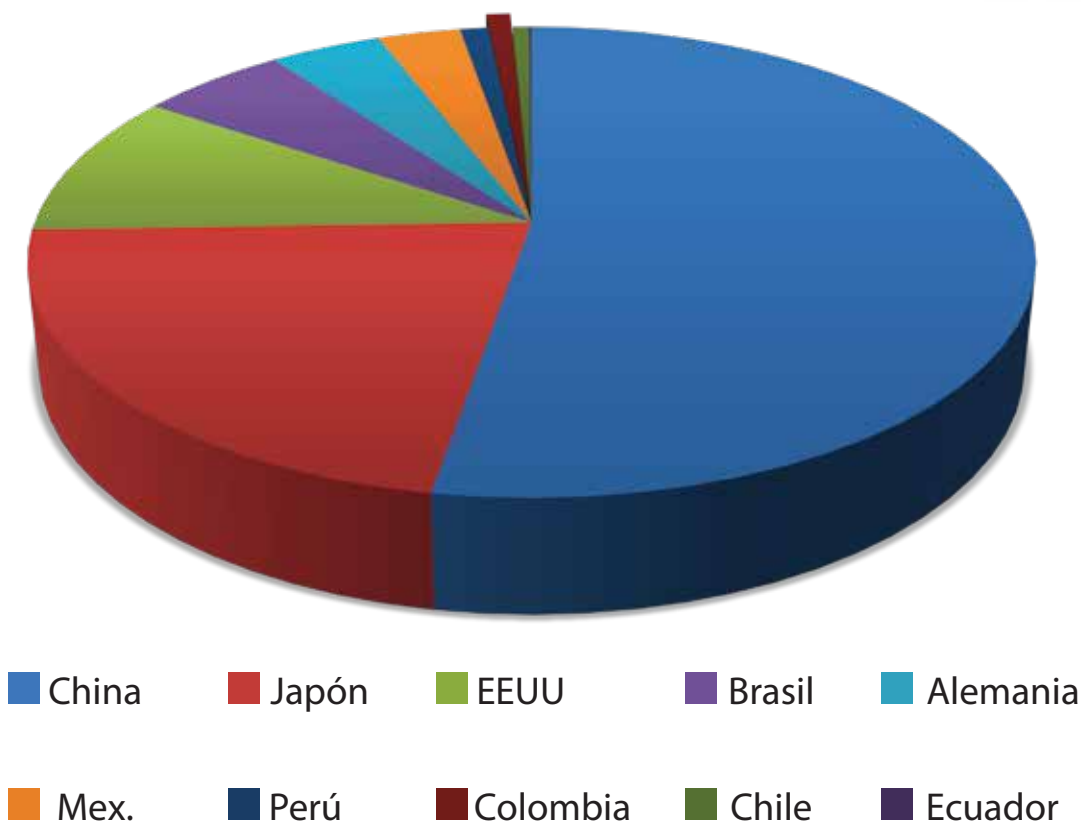
*Derechos Especiales de Giro (DEG)*, la *posición de reserva del FMI* y otros activos. Para que un activo externo sea parte de las reservas internacionales se requiere que las autoridades tengan un control directo y efectivo sobre el activo, y que se pueda disponer de inmediato con el fin de corregir desequilibrios de la balanza de pagos.

<sup>35</sup> Los depósitos remunerados, donde los bancos privados depositan sus excesos de liquidez a cambio de un interés que es determinado por el ente regulador. Las operaciones de mercado abierto (OMA) de contracción pueden ser de dos tipos: transitorias o permanentes. Las OMA transitorias se realizan por medio de operaciones de repos en reversa. Estas son operaciones donde el Banco recoge liquidez y entrega como garantía títulos del portafolio para un período corto. Adicionalmente puede recibir depósitos de algunas entidades autorizadas a unos plazos determinados. Las OMA de contracción permanentes son operaciones en las cuales el Banco vende títulos de su portafolio a los agentes del mercado.

Es importante, revisar los montos de las reservas internacionales al cierre del 2020 y complementar el panorama económico, de algunas economías comenzando por las más poderosas, como es caso de China que de acuerdo con los datos del FMI alcanzan en millones de dólares US\$3.357.240,88, Japón

US\$1.390.808,94, Estados Unidos \$628.396,72, mientras que para algunos países de sur América las reservas internacionales alcanzan; para México US\$199.069,19, Perú 67.711,46 y Colombia US\$58.499,48, ilustradas en la gráfica siguiente:

**Gráfica 9. Reservas Internacionales. 2020. Algunos países**



Fuente: Datos Banco Mundial. Elaboración CGN

Esta revisión nos da elementos, para entender más acertadamente la dinámica económica de Colombia y sus posiciones frente a otras economías. Teniendo más elementos, seguidamente revisaremos el comportamiento del Activo para el grupo de las Inversiones e instrumentos derivados ya que este tipo de inversiones se clasifican en la categoría de administración de liquidez:

### Inversiones e instrumentos derivados

Desde la contabilidad las inversiones son recursos financieros representados en instrumentos de deuda o

en instrumentos de patrimonio, que se colocan con el fin de obtener rendimientos durante su vigencia. Los instrumentos derivados son contratos cuyo valor cambia como consecuencia de las variaciones de valor del subyacente, variable sobre la cual se determina el valor,<sup>36</sup> dentro de estas inversiones encontramos las Inversiones de administración de liquidez los cuales son los recursos financieros colocados en instrumentos de deuda o de patrimonio, con el propósito de obtener rendimientos provenientes de las fluctuaciones del precio o de los flujos contractuales del título durante su vigencia.

## Tabla 2. Inversiones e instrumentos derivados - composición 2018, 2019 y 2020

Inversiones e instrumentos derivados (IID) – composición							
Miles de millones de pesos							
CONCEPTO	2018	2019	2020	Variación absoluta		Variación porcentual	
				2018-2019	2019-2020	2018-2019	2019-2020
Inversiones de las reservas internacionales	154.940,5	169.929,7	201.018,3	14.989,2	31.088,6	9,7	18,3
Inversiones en controladas, asociadas y negocios conjuntos	171.189,6	182.601,8	193.337,9	11.412,2	10.736,1	6,7	11,4
Inversiones de administración de liquidez	140.034,1	135.998,8	151.518,2	(4.035,3)	15.519,4	(2,9)	(5,1)
Instrumentos derivados	629,4	329,5	503,1	(299,9)	173,6	(47,6)	52,7
<b>Subtotal Inversiones e instrumentos derivados</b>	<b>466.793,6</b>	<b>488.859,8</b>	<b>546.377,5</b>	<b>22.066,2</b>	<b>57.517,7</b>	<b>4,7</b>	<b>11,8</b>
Deterioro acumulado de inversiones (cr)	(2.841,5)	(3.540,6)	(4.218,3)	(699,1)	(677,7)	24,6	19,1
<b>Subtotal Deterioro acumulado de inversiones de liquidez (cr)</b>	<b>(2.841,5)</b>	<b>(3.540,6)</b>	<b>(4.218,3)</b>	<b>(699,1)</b>	<b>(677,7)</b>	<b>24,6</b>	<b>19,1</b>
<b>Total Agregado</b>	<b>463.952,1</b>	<b>485.319,2</b>	<b>542.159,2</b>	<b>21.367,1</b>	<b>56.840,0</b>	<b>4,6</b>	<b>11,7</b>
Efecto neto de Eliminaciones, Reclasificaciones y Ajustes en el proceso de Consolidación	(187.695,7)	(174.166,2)	(198.954,2)	13.529,5	(24.788,0)	(7,2)	14,2
<b>Total Consolidado</b>	<b>276.256,4</b>	<b>311.153,0</b>	<b>343.205,0</b>	<b>34.896,6</b>	<b>13.163,3</b>	<b>12,6</b>	<b>10,3</b>

Como lo presenta la tabla No.2, las Inversiones de las reservas internacionales tuvieron un comportamiento significativo para el primer año de pandemia una variación positiva de \$31.088,6. Este es el resultado del manejo de la política económica para mantener estable el peso colombiano, en el mercado internacional, mantener la tasa de cambio. Es aquí donde podemos explicar cómo entre más reservas internacionales tenga Colombia, más se respalda la moneda colombiana y se defiende el valor de la misma, evitando la

devaluación. Adicionalmente, el aumento de las reservas internacionales es el registro de transacciones que se hace con el exterior, donde se tiene presente las exportaciones, la inversión extranjera, los créditos con bancos del extranjero, además de los giros y transferencias de los colombianos al exterior.

Por lo anterior, haremos un repaso de la composición de las inversiones de las reservas internacionales de los tres años del análisis.

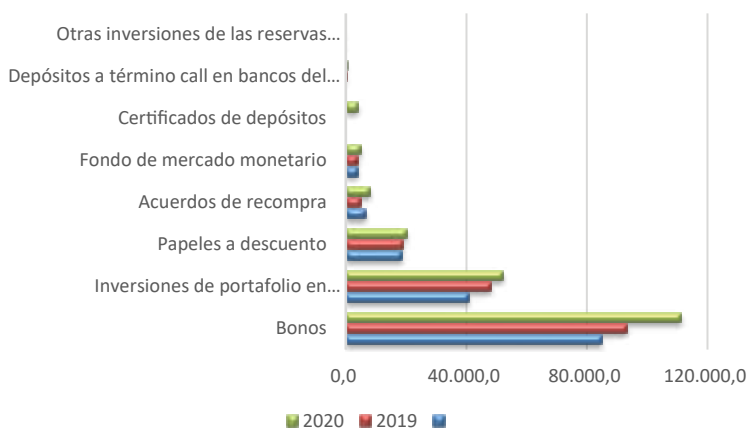
## Tabla 3. Inversiones de las reservas internacionales – composición. Años 2018, 2019 y 2020

Inversiones de las reservas internacionales – composición							
Miles de millones de pesos							
CONCEPTO	2018	2019	2020	Variación absoluta		Variación porcentual	
				2018-2019	2019-2020	2018-2019	2019-2020
Bonos	84.783,8	93.368,8	111.175,1	8.585,0	17.806,3	10,1	19,1
Inversiones de portafolio en administración	40.831,2	48.030,3	52.157,1	7.199,0	4.126,8	17,6	8,6
Papeles a descuento	18.634,1	19.035,4	20.320,4	401,3	1.285,0	2,2	6,8
Acuerdos de recompra	6.515,2	4.805,7	7.923,9	(1.709,5)	3.118,2	(26,2)	64,9
Fondo de mercado monetario	4.002,8	4.101,9	4.830,8	99,1	728,9	2,5	17,8
Certificados de depósitos	-	-	4.118,9	-	4.118,9	-	-
Depósitos a término call en bancos del e	9,8	421,7	480,6	411,9	58,9	...	14,0
Otras inversiones de las reservas internacionales	163,6	165,9	11,5	2,3	(154,4)	1,4	(93,1)
<b>Total agregado de Inversiones de las reservas internacionales</b>	<b>169.929,7</b>	<b>169.929,7</b>	<b>201.018,3</b>	<b>14.989,2</b>	<b>31.088,6</b>	<b>9,7</b>	<b>18,3</b>
Efecto neto de Eliminaciones, Reclasificaciones y Ajustes en el proceso de Consolidación	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total Consolidado</b>	<b>169.929,7</b>	<b>169.929,7</b>	<b>201.018,3</b>	<b>14.989,2</b>	<b>31.088,6</b>	<b>9,7</b>	<b>18,3</b>

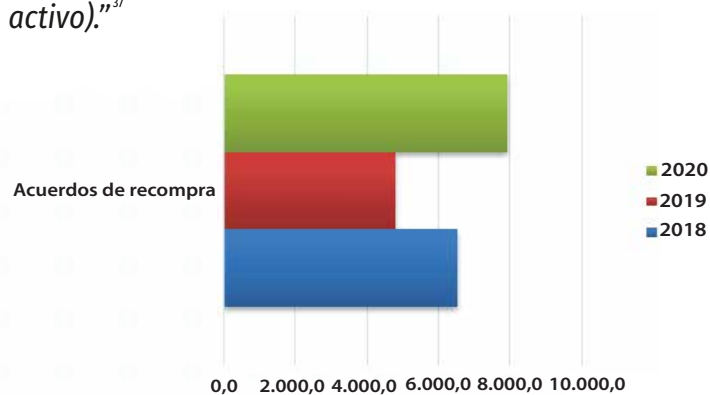
<sup>36</sup> Los instrumentos derivados se representado en títulos de renta variable o renta fija, divisas, tasas de interés, índices bursátiles y precios de materias primas, entre otros; que requieren una mínima o nula inversión y su cumplimiento se realiza en una fecha futura. Se pueden realizar con fines de especulación y con fines de cobertura.

Reiteramos la importancia de las Reservas Internacionales, ya que se constituyen en el Activo más importante, sus rendimientos significan la mayor fuente de ingresos. Al observar las variaciones, notamos como, en la tabla anterior, los cambios significativos se encuentran en los Bonos, donde su variación porcentual de los años 2018 a 2019 fue de 10,1% pasando al siguiente año a 19,1%, lo que representa para el año 2020 un incremento de \$17.806,3, cifra que duplica la del periodo inmediatamente anterior, como se presenta ilustrativamente en la siguiente gráfica.

**Gráfica 9. Composición de la Inversión de Reservas Internacionales. Años 2018, 2019 y 2020**



Por otra parte, llama la atención los movimientos en el concepto de los Acuerdos de Recompra (REPOS), que toman gran importancia y que, desde la economía, es una de herramienta fundamental de los bancos centrales, es la que da liquidez a la economía, con el fin de maniobrar la oferta de dinero en la garantía de las tasas de interés. Para percibir mejor los REPOS de acuerdo con la descripción del Banco de la República *“son una operación donde se vende un activo (como títulos financieros) a cambio de una suma de dinero, con el pacto de recomprarlo en una fecha posterior. En ese sentido, es similar a un préstamo de dinero con una garantía (el activo).”*<sup>37</sup>



## APRECIACIONES FINALES

Dando cierre de este análisis, podemos mencionar que, en el contexto de la pandemia, se debe tener en cuenta en la línea del financiamiento y desarrollo de las economías algunos desafíos que se cruzan y actúan en paralelo y en conjunto. De un lado, para el corto plazo, la economía debe estar del lado del favorecimiento de la expansión del gasto público priorizando la salud, sin dejar de lado la vulnerabilidad de grupos que el Gobierno y la sociedad tienen identificados. En la mesa del corto plazo se hace importante el financiamiento que pesa sobre toda la actividad económica, desde los sectores productivos y una mirada central en el empleo. Como vimos el comportamiento de las Reservas Internacionales, nos van indicando, como un termómetro, las operaciones y negociaciones con otros países. De igual manera, son las que miden el riesgo de un país y es el punto focal de los grandes inversionistas globales. Colombia ha manejado la variación del peso frente al dólar, para los últimos años, de manera que le ha permitido sostener las Reservas Internacionales, inclusive por encima de Chile y Perú.

De acuerdo con la CEPAL, los países de América Latina, y por su puesto Colombia,<sup>38</sup> han tomado grandes decisiones en cuanto a la política fiscal, redireccionando recursos para el sistema de salud pública ampliando la cobertura en la protección de la sociedad mediante subsidios y transferencias, en el entendido de compensar las grandes pérdidas de las empresas por la falta de ingresos, afectando los flujos de caja de las empresas. Además, de contar con alivios en el crédito, para las necesidades de liquidez del entorno económico y empresarial.

Las directrices internacionales frente al manejo de los recursos, que son necesarios para la atención de la emergencia sanitaria, siguen centradas en la necesidad de liquidez, factor de análisis de este documento. La política monetaria expansiva, que ha tratado de mantener una oferta monetaria adecuada y donde confluyen otros indicadores como el empleo, la producción, la inflación, entre otros, teniendo en cuenta todos los sectores de la economía. Vemos entonces cómo la necesidad de liquidez seguirá imperando, mientras dure la pandemia en el mundo y por su puesto en Colombia.

<sup>37</sup> Tomado de: <https://www.banrep.gov.co/es/glosario/repos>  
<sup>38</sup> CEPAL. Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45602/S2000313\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45602/S2000313_es.pdf)

# Entrevista

## Oscar Hernán Bautista Montero



Economista de la Universidad Nacional (1987) y Máster en Política Económica (1997) de la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign, Estados Unidos.

Jefe de Cuentas Financieras  
Departamento Técnico e Información Económica  
Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica  
obautista@banrep.gov.co

## PREGUNTAS:

**1. CGN: ¿Cómo desde una mirada crítica positiva observa la Contabilidad Pública colombiana frente a los referentes internacionales?**

**OHBM:** La sección de Cuentas Financieras es un usuario muy activo de la información que produce la Contaduría General de la Nación porque no sólo utiliza los estados financieros básicos sino además porque es usuario de los demás informes que produce, como son las notas a los balances, los movimientos de los saldos, las reciprocas, etc.

Esta variedad de informes, la adopción muy estricta a las normas internacionales que señalan las guías de presentación de los estados financieros de las entidades públicas, un Plan Único de Cuentas muy amplio y detallado, y la oportunidad y la facilidad de acceso generan un mayor grado de confianza en la información de

Contaduría General porque permite elaborar las Cuentas Financieras como de las No Financieras con el respaldo de un amplio espectro de validación, contrastación y consistencia de la información, que no sólo nos permite integrar la información propia de las entidades públicas sino también del resto de sectores que conforman la economía.



Las anteriores razones permiten posicionar la contabilidad pública colombiana en un lugar muy destacado en el ámbito latinoamericano y siguiendo muy de cerca los estándares mundiales.

## 2- CGN: Al culminar el primer semestre de 2021, en un trabajo conjunto del Banco de la República y el DANE se comenzó a entregar las cifras con periodicidad trimestral. ¿Cuál es la relevancia macroeconómica que esto presenta?

**OHBM:** Los resultados de este proyecto de cuentas nacionales trimestrales por sector institucional (CNSIT) permiten a las autoridades del país, y al público en general, tener un conocimiento oportuno y mucho más profundo de la economía, muestran el comportamiento a lo largo del tiempo de los principales agentes económicos, la interrelación entre el sector real y el financiero y contribuyen a la comprensión de vulnerabilidades que pueden residir en sectores particulares. De igual forma, las cuentas y balances sectoriales facilitan la comparabilidad internacional de las estadísticas.

Hasta ahora, el Banco de la República y el DANE sólo elaboraban y divulgaban estadísticas anuales de las CNSI con rezagos muy significativos de 10 y 13 meses, respectivamente. Adicionalmente, las cifras se divulgaban por separado y se hacía una conciliación sólo para el sector Gobierno General.

Desde el 30 de junio de 2021 las CNSI están disponibles con frecuencia trimestral y un rezago de 90 días, para brindar mayor oportunidad a los usuarios y a medida que se disponga de más información y bajo una política de revisión trimestral, la estadística brindará una mayor precisión.

La divulgación se realiza de manera conjunta, integral y coordinada entre las dos entidades. El proceso de integración significa que los equipos de ambas instituciones “concilian” técnicamente los resultados del préstamo neto, con el fin de disminuir la discrepancia estadística, y explicar las razones para las diferencias que persisten.

El trabajo articulado por parte de las dos entidades garantiza la coherencia y consistencia macroeconómica de los resultados, los cuales a

su vez constituyen una herramienta muy importante para el análisis y seguimiento de la economía colombiana.



## 5. CGN: Es usted un gran economista y conector de primera mano de los movimientos de las cifras económicas ¿Cree que hablar de ahorro es de primera importancia, entendiendo el ahorro desde lo público, lo privado y el ahorro de los hogares, lo cual se evidencia en las cifras presentadas por el Banco de la República y el Dane?

**OHB:** Para producir las CNSI los países utilizan el marco estadístico que proporciona el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 2008). Las cuentas nacionales por sector institucional presentan la medición de la actividad económica de un país en dos grandes estadísticas macroeconómicas. La primera, mide los ingresos y los gastos (de consumo final y de formación de capital (FK) o inversión) de la economía total o de cada uno de los sectores en que se divida la economía. La segunda, a través de medir las adquisiciones y disposiciones de activos y pasivos financieros. Comúnmente el primero se conoce como el Préstamo Neto Real o “por encima de la línea” y su elaboración está a cargo del DANE. El segundo corresponde al cálculo del Préstamo Neto Financiero o “por debajo de la línea” que genera el Banco de la República.

Estas mediciones presentan los desbalances de ahorro e inversión por sector institucional. Al compilar todos los sectores institucionales se concluye que el desbalance de ahorro e inversión ( $S - I$ ) del total de la economía corresponde al balance en la Cuenta Corriente y en la Cuenta Financiera de la Balanza de Pagos.



# Rincón de lectura



## POLÍTICAS PÚBLICAS FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN



La finalidad de este libro es de **construir y proponer temas de reflexión, modos de pensar y herramientas para la comprensión de la acción pública y del Estado**, el cual se cree que puede ser de gran utilidad para la sociedad y como para el funcionario público o persona que esté interesada en asuntos públicos. Para diseñar una política pública y realizar las acciones derivadas de ella, es necesario conocer la comunidad en la que se aplicará. Las acciones estatales, en especial las de políticas públicas, a menudo fracasan porque en el diseño de reglas, medidas y acciones apropiadas el contexto no es tomado en cuenta o no hay conocimientos previos de la población a intervenir, por lo cual toda persona inspirada en la función pública bien sea a nivel profesional o como aprendiz lego debe tener en su biblioteca personal este libro, que es una gran herramienta para la construcción implementación, evaluación, desarrollo y decisión de políticas públicas en el nivel práctico.

*Las políticas públicas son una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad que tienen las autoridades públicas, también como una disciplina que permite adquirir conocimiento sobre el Estado a partir del análisis de sus actuaciones.*

El libro Políticas Públicas tiene 6 capítulos donde se analiza cómo nace una política pública y los impactos que tiene. Los capítulos dos, tres, cuatro y cinco consisten en desarrollar los temas del surgimiento de los problemas políticos, la toma de decisión, la implementación de las políticas públicas y la evaluación de las mismas.

**El análisis de la política pública permite renovar, alimentar y aportar** a los debates políticos y académicos que traten de temas como el Estado, la política, la democracia, la participación, la organización, la gestión pública, este análisis hoy en día es importante para las personas que pretenden reflexionar y actuar con responsabilidad en la política.

Desde nuestras funciones, como contadores, economistas, profesionales del Derecho u operantes del que hacer público es un deber conocer que, en Colombia, las políticas públicas se encuentran contempladas, por:

- Políticas Regulativas o Reglamentarias.
- Políticas Redistributivas.
- Políticas Distributivas.
- Políticas Constitutivas o Constituyentes.

Y es este libro el medio para conocer de manera práctica, su aplicación en el ámbito macro y micro.

“

**“La nueva fuente de poder no es el dinero en manos de pocos, sino la información en manos de muchos.”**

---

**JOHN NAISBITT**

”

# CODEx

## Diálogos Económicos y Contables



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda



**CONTADURÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN