CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FISCAL Y EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN: UNA EXPERIENCIA DE APRENDIZAJE SIGNIFICATIVO[3]

Analysis of fiscal policy and the nation's general budget a significant learning experience

3. El siguiente acápite es realizado por Yenny Gisela Lemus Herrera, docente Economista, Maestría en Gerencia Estratégica de Mercadeo y aspirante a PhD(c) doctorado en Administración

Contextualización

El manejo de política económica de los países en la actualidad se caracteriza por tener condiciones de sistemas de mercado mixtos, lo que implica la participación del Estado como ente regulador, estabilizador y facilitador del crecimiento. Además, al libre desarrollo del aparato productivo y del intercambio comercial entre oferta y demanda que establece los precios de los bienes y servicios (Eggers, 2018).

Los lineamientos de política estatal afectan las actividades de los agentes económicos. Algunos temas específicos incluyen la regulación laboral, que tiene implicaciones en el aparato productivo, y la legislación relacionada con el bienestar social, que afecta a los habitantes de la nación en áreas como la salud, la educación y todos los aspectos considerados dentro de la calidad de vida. Por estas razones, es de vital importancia que todos puedan identificar con claridad qué es la política fiscal, sus elementos y la determinación y ejecución del presupuesto público.

En el marco de la realización del presente estudio y el uso de los medios de difusión como apoyo en el desarrollo de los temas de las clases presenciales para fomentar un aprendizaje significativo, se implementó una actividad donde los estudiantes destacaron los aspectos relevantes del episodio de "Café con una tasa de interés" en el que se abordó el tema del presupuesto público. Dichas actividades, se llevaron a cabo tanto en el aula como fuera de ella para identificar si se lograba un aprendizaje significativo.

Los participantes del estudio fueron 64 estudiantes del curso de macroeconomía, divididos en dos grupos. Esta materia es transversal, es decir, es cursada por estudiantes de Administración de empresas, Contaduría pública, Negocios internacionales y Economía. Se propuso, entonces, identificar los conceptos estructurados en esta clase a través del análisis del tema de política fiscal y presupuesto público presentado en el programa, con el apoyo de otros recursos bibliográficos y metodológicos utilizados para la explicación del tema, todo dentro de la metodología del aprendizaje significativo.

Para llevar a cabo este estudio, se empleó la técnica de análisis del discurso, tanto hablado como escrito, con el fin de identificar los aspectos que los estudiantes consideraron relevantes. Dado que la investigación es de naturaleza exploratoria, se consideró pertinente utilizar una metodología cualitativa. Según Hernández et al. (2006) este enfoque implica explorar la realidad para luego establecer apreciaciones generales, "las investigaciones cualitativas se fundamentan más en un proceso inductivo, que implica explorar y describir para luego generar perspectivas teóricas, yendo de lo particular a lo general" (p. 8).

Qué es la política fiscal y cuáles son los mecanismos de ejecución

La política fiscal establece los lineamientos de acción de un Estado con el fin de lograr el equilibrio macroeconómico. Este equilibrio implica igualar la demanda y la oferta agregada en la economía para alcanzar los objetivos de crecimiento y desarrollo económico del país. El crecimiento se refiere a una mayor productividad, manifestada en índices e indicadores favorables de la actividad económica. Por otro lado, el desarrollo se relaciona con la calidad de vida de los agentes económicos y sociales de la nación. Según la definición de Eggers (2018) "La política fiscal es el conjunto de decisiones relacionadas con el nivel y la estructura de los ingresos y gastos públicos, con el fin de alcanzar los objetivos de política económica" (p. 176).

En este aspecto, los estados tienen tres funciones principales que son: estabilización, asignación y redistribución.

La estabilización se refiere a los mecanismos utilizados para reducir los indicadores de inflación y disminuir las tasas de desempleo. En otras palabras, busca que la economía del país, frente a los ciclos económicos que atraviesa, evite que las fluctuaciones en la producción resulten en una recesión o que se recupere lo más rápidamente posible de ella. Esto se debe a que los ciclos del Producto Interno Bruto (PIB) tienen un impacto directo en las tasas de inflación y en el nivel de desempleo (Begg et al., 2014).

La asignación de recursos corresponde al papel del Estado en el cual se busca que sea el proveedor de bienes y servicios que el mercado no proporciona, como los gastos de defensa, educación, cultura, artes, entre otros. Esto también implica la regulación del sistema legal. Los impuestos y subvenciones implican una participación tanto directa como indirecta en la asignación de recursos. Directamente, se recauda dinero de ciertos individuos a través de los impuestos y se transfiere dinero a otros mediante las subvenciones. Indirectamente, tienen un impacto en las decisiones sobre los niveles de producción y consumo (Acemoglu et al., 2017).

Por otro lado, la redistribución establece una conciliación entre la distribución de la riqueza con fundamentos éticos, políticos y económicos. Hace referencia al papel del Estado como garante de la protección de las personas que el sistema no puede absorber debido a su improductividad. Esto incluye a la niñez desamparada, los ancianos desprotegidos, las personas en niveles de pobreza muy altos y aquellos que no tienen acceso a educación o salud, entre otros grupos sociales considerados vulnerables.

Los objetivos de política económica

Los objetivos de la política económica se pueden resumir en tres aspectos principales: el crecimiento del PIB, el control de la inflación y la promoción del empleo. Estos pilares guían la implementación de los mecanismos de política fiscal y monetaria.

En la Figura 6 se presenta la estructura básica de las políticas macroeconómicas, donde se distinguen dos direcciones principales: la política fiscal, a cargo del presidente y su gabinete ministerial, que se transmite a todos los entes gubernamentales; y la política monetaria, que está a cargo del Banco Central (en el caso colombiano, el Banco de la República). Allí se ilustra cómo las políticas cambiarias afectan los tipos de cambio según la política monetaria

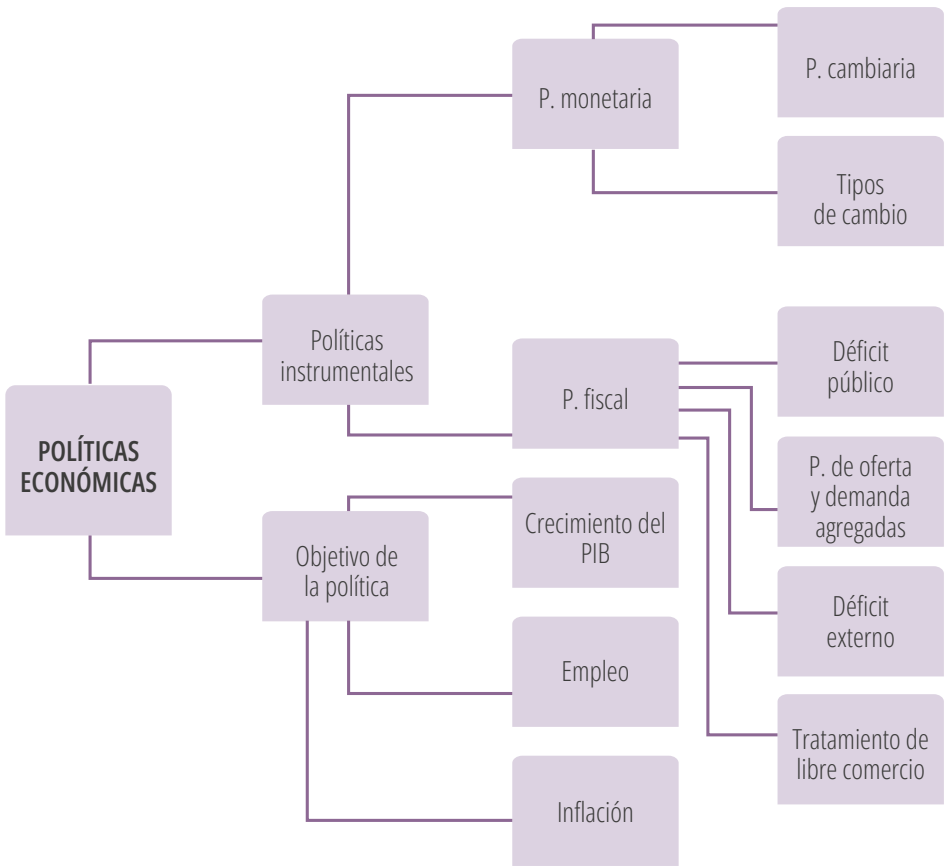

Figura 6. Estructura de las políticas macroeconómicas.
Fuente: elaboración propia a partir de Acemoglu et al. (2017).

A continuación, se indican los mecanismos de la Política fiscal y la forma cómo se obtienen los recursos para su ejecución:

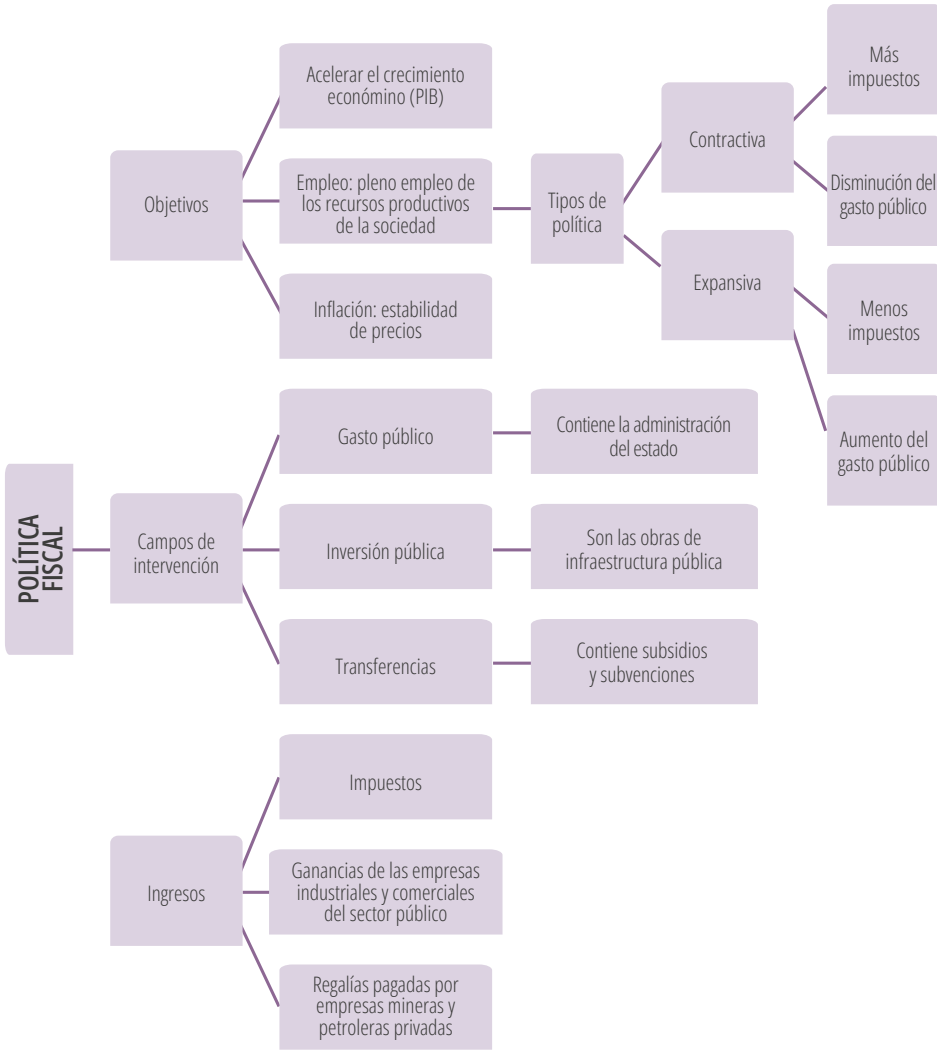

Figura 7. Política fiscal.
Fuente: elaboración propia a partir de Begg et al. (2014).

En la Figura 7 se pueden observar los objetivos de la Política fiscal, los cuales son el crecimiento del PIB, la asignación de recursos y el control de la inflación. En esta representación se muestra cómo se ejecutan estos objetivos mediante la implementación de políticas fiscales, ya sea de forma expansiva o contractiva, dependiendo del enfoque adoptado.

Seguidamente, se presenta el segundo componente de la Política fiscal que refiere a los campos de intervención, los cuáles son:

» **Gasto público:** este rubro abarca la administración estatal y el presupuesto asignado para los salarios de los empleados públicos, que incluyen miembros de las fuerzas armadas, docentes de instituciones públicas, personal de salud de entidades estatales y empleados de organismos administrativos como ministerios, gobernaciones y alcaldías, entre otros.

» **Inversión pública:** engloba proyectos de infraestructura destinados a aumentar la productividad nacional y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Esto incluye la construcción y mantenimiento de carreteras, puentes, hospitales, escuelas, centros culturales y deportivos, entre otros.

» **Transferencias:** este componente consiste principalmente en los recursos que el Gobierno proporciona directa o indirectamente a familias y empresas. Cuando se otorgan a las familias, se denominan subsidios y pueden entregarse en efectivo, como en el caso de los subsidios de vivienda de interés social, o en especie, como los servicios de comedores comunitarios. Si las transferencias están destinadas a incentivar el sector productivo, suelen otorgarse mediante beneficios fiscales, como descuentos tributarios por actividades específicas realizadas por las empresas.

El tercer aspecto que se aborda en relación con la política fiscal son los ingresos del Estado. Estos provienen principalmente de los impuestos, que se recaudan de todos los agentes económicos contribuyentes en la nación, así como de los ingresos generados por las empresas públicas, como Ecopetrol, y por las regalías pagadas por empresas mineras y petroleras.

Con los ingresos que recibe el Estado, se lleva a cabo el gasto público, el cual está regulado y autorizado por el presupuesto anual, conocido como Presupuesto General de la Nación (PGN). Esta ley tiene una vigencia de un año y consta de dos partes principales:

1. Presupuesto de rentas: en esta sección se detallan los ingresos que el Estado espera obtener, especificando las diferentes fuentes de origen.

2. Presupuesto de gastos: esta parte del presupuesto indica el porcentaje asignado a cada área misional del Estado. Esto incluye rubros como salud, educación, defensa, deuda pública, hacienda, trabajo y otros sectores. Es importante

señalar que el gasto público a nivel departamental y municipal es responsabilidad de los gobiernos locales, quienes elaboran sus propios presupuestos.

En cuanto a la legislación relacionada con el presupuesto público, es relevante mencionar que no existe una ley orgánica de presupuesto. En su lugar, se cuenta con un conjunto de normas que poseen esta característica, situación que ha sido plenamente aceptada por la Corte Constitucional. Este documento sobre el presupuesto público está disponible para su consulta en la página web del Gobierno Nacional, en el espacio de la Función Pública.

Conceptos destacados por los estudiantes acerca del tema de presupuesto público

Para evaluar los conocimientos previos de los estudiantes y facilitar un aprendizaje significativo, se llevó a cabo una actividad diagnóstica en el aula. Esta actividad consistió en un diálogo en el que los estudiantes respondieron a una serie de preguntas que ellos mismos formularon sobre la política fiscal y el presupuesto público. Cada estudiante presentó tres preguntas sobre estos temas, las cuales fueron seleccionadas al azar por el docente para su discusión en clase. Algunas de las preguntas y respuestas tratadas fueron las siguientes:

- ¿De qué manera se puede utilizar la política fiscal para estimular la economía?
- ¿Tiene conocimiento sobre el funcionamiento del presupuesto público de la nación?
- ¿Cuál es la relación entre el presupuesto público y las políticas fiscales en el país?
- Si tuviera la capacidad de asignar recursos del presupuesto público, ¿en qué áreas los utilizaría, como educación, salud, entre otros? Justifique su respuesta.

Como resultado de las respuestas, se evidenció que los estudiantes no tenían un conocimiento claro sobre la política fiscal y su utilidad, aunque mostraban una mayor comprensión sobre el presupuesto público. Algunas afirmaciones encontradas fueron:

- El presupuesto consiste en asignar recursos a los sectores económicos.
- El presupuesto es un plan financiero que establece cuánto dinero gastará el gobierno.

» El presupuesto se distribuye en los sectores de la economía para cubrir necesidades comunes de la sociedad.

Los estudiantes, en general, destacaron que estos temas son discutidos en la esfera pública y son objeto de políticas y debates a nivel nacional, y que a partir de ellos se reglamentan y regulan actividades en la economía. Sin embargo, consideran que estos temas están algo alejados de su cotidianidad.

Escucha del programa de Radio "Café con una tasa de interés"

Se indicó a los estudiantes que escucharan la transmisión de "Café con una Tasa de Interés" sobre Presupuesto Público. Este episodio contó con la participación del profesor invitado, el economista Carlos Guete Saavedra, quien, mediante un diálogo abordó el tema con los integrantes permanentes de la mesa de trabajo del programa[4]. Durante esta conversación, el invitado realizó valiosos aportes, incluyendo la definición, explicación y características del presupuesto público, desde su creación, importancia, desventajas y limitantes normativas. Además, proporcionó explicaciones ilustrativas sobre la planificación en la distribución de los recursos para las diferentes actividades y sectores de la nación.

A partir de lo discutido en la transmisión, los estudiantes realizaron comentarios en la plataforma de iVoox del programa "Café con una Tasa de Interés", respondiendo a las preguntas planteadas durante la conversación del invitado con los integrantes de la mesa de trabajo. Estas preguntas buscaban identificar los aportes del programa al aprendizaje significativo dirigido a los grupos involucrados en la actividad. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

1. ¿Según el experto entrevistado, qué presupuesto ejecuta el gobierno al inicio de su gestión? El 59% de los estudiantes respondió de manera apropiada, indicando que un nuevo gobierno puede heredar un presupuesto aprobado por la administración anterior y ajustarlo a sus necesidades y prioridades. También señalaron que, de no estar de acuerdo, el gobierno actual debe justificar los cambios propuestos ante el congreso, indicando la pertinencia en concordancia con sus prioridades y objetivos políticos. El 36% no ofreció respuesta a la pregunta, y se centró en mencionar la importancia del presupuesto público y su temporalidad. Finalmente, un 5% de los estudiantes no respondieron adecuadamente, lo que sugiere que no comprendieron el concepto solicitado.

4. Los docentes autores de la presente publicación.

2. ¿Según los comentarios del programa, cuáles son los aspectos destacados del proyecto de presupuesto presentado para debate? Las respuestas de los estudiantes indican que este proyecto presenta un incremento del presupuesto respecto al del año anterior, en un 2,4%. Mencionan las cifras relevantes del mismo y los porcentajes establecidos por sector económico. Además, resaltan el tema de la regla fiscal y la necesidad de reducir el déficit del presupuesto público. En general, en esta pregunta fue evidente que los estudiantes recibieron un aporte importante en cuanto a la claridad sobre los temas técnicos del presupuesto público. Tanto es así que el 94% de los estudiantes respondieron satisfactoriamente a la consulta realizada, y solo el 6% no respondió a la pregunta porque centraron su respuesta en la importancia del PGN.

3. ¿Cuál es el proceso que sigue el PGN para ser aprobado? El 92,2% de los estudiantes lograron identificar el procedimiento que se sigue para aprobar el Presupuesto General de la Nación. Dentro de este porcentaje, el 15,6% no mencionó que una vez aprobado se convierte en ley. Esto podría deberse a falta de precisión en las explicaciones realizadas durante la actividad. Por lo demás, un 7,8% de los estudiantes, no respondió a la pregunta, ya que sus comentarios solo resaltaban la importancia del PGN, lo cual no posibilita determinar si no respondieron por falta de comprensión, atención o porque no leyeron comprensivamente lo que se les preguntaba.

4. ¿Cuál es, en su opinión, la importancia del PGN para su vida? Ante esta pregunta se encontraron afirmaciones como las siguientes: El 18,75% afirma que es importante conocer la forma en que se administran los recursos del país en términos de ingresos y gastos; el 62,5% indica que el impacto del PGN se refleja directamente en la calidad de vida de los habitantes, ya que "afecta sectores económicos fundamentales como salud, educación, productividad y empleo, entre otros", y también se relaciona con la inversión social. El 12,5% señaló que el PGN está directamente relacionado con las decisiones de consumo, ahorro e inversión de los habitantes del país; el 3,13% de los estudiantes indicó que el PGN es la principal herramienta de gestión financiera de la política fiscal y el 3,13% restante no respondió a la pregunta. Es destacable que los estudiantes resaltaron la necesidad de transparencia y control en la ejecución del PGN.

5. Indique si el programa de radio "Café con una tasa de interés" aportó a la formación de su conocimiento, justifique su respuesta. En este punto se identificaron algunas palabras que funcionan como categorías orientadoras para el análisis.

» **Sensibilización:** en los aportes de los estudiantes a este respecto, se identificó que el programa y su temática les mostraron la importancia de este tema y el impacto que tiene en la vida de todos los colombianos. Algunos indicaron que no habían prestado mucha atención al tema debido a su desinterés en asuntos de política, pero en el desarrollo del programa lograron comprender la necesidad de involucrarse e informarse al respecto.

» **Comprensión:** los estudiantes afirmaron que la forma en que se realizó el programa les permitió aclarar dudas que habían surgido a partir de la consulta realizada ya que es un tema del que suele hablarse en lenguaje técnico. Las explicaciones en términos sencillos y el uso de ejemplos hicieron que el tema fuera accesible interesante para ellos. Además, el análisis desde diferentes perspectivas en la mesa de trabajo les ayudó a formar una idea clara de la importancia del PGN.

» **Metodología:** los estudiantes expresaron que la metodología de diálogo facilita la comprensión, que los ejemplos sencillos ayudan en la interpretación, generando un aprendizaje activo y cambiante, y que la variedad de opiniones contribuye a formar una opinión crítica y más amplia en cuanto a recursos argumentativos.

Adicionalmente, se proporcionó a los estudiantes un texto sobre política fiscal y presupuesto público, con el fin de brindarles recursos para elaborar un ensayo donde destacaran los conceptos teóricos, el manejo del presupuesto en Colombia y la importancia de estos temas para la economía. Estos escritos fueron examinados mediante una herramienta de análisis de datos con el fin de generar una nube de palabras (Figura 8) que permita ilustrar los conceptos más frecuentes en su producción académica después del diálogo sucedido en el programa.

Figura 8. Nube de palabras sobre presupuesto público.

A continuación, se presenta una gráfica que expone los anteriores resultados de manera más concreta, específicamente ilustrando el número de apariciones de cada concepto de la generalidad de los ensayos.

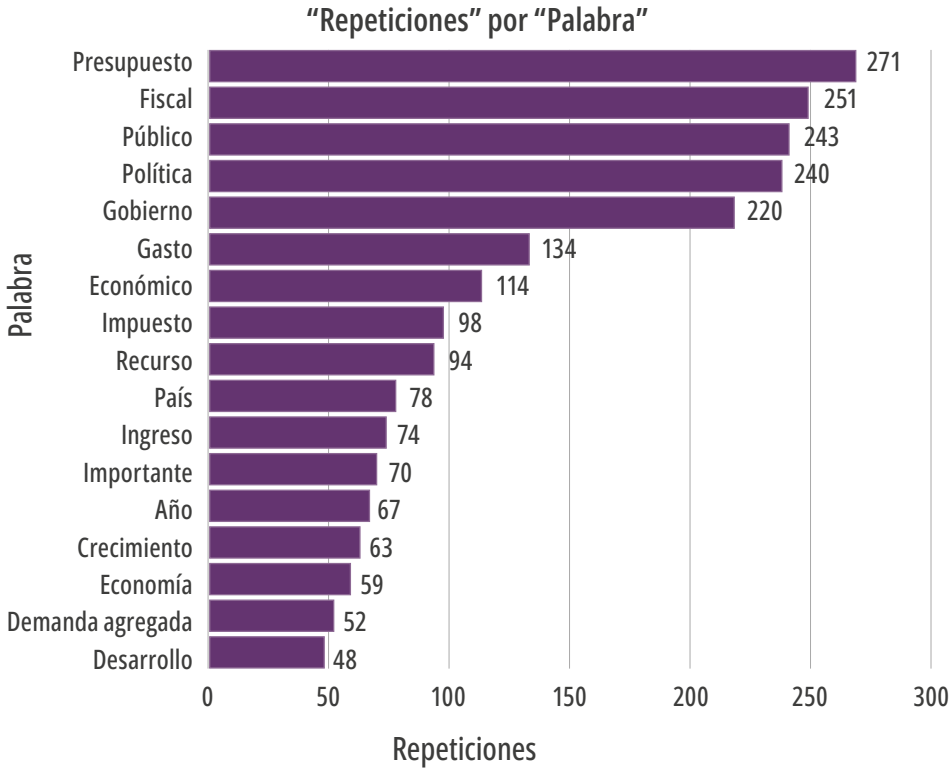

Figura 9. Frecuencia de aparición de los conceptos empleados en los ensayos estudiantiles sobre presupuesto público.
Fuente: formulación propia.

Esta representación visual permite observar que los estudiantes lograron identificar los aspectos fundamentales para definir los temas propuestos. Tras leer los ensayos y analizar los conceptos destacados en la nube de palabras, se realizó la siguiente clasificación con el fin de profundizar en la causalidad del uso y sentido de la aplicación dichos conceptos:

a. **Genéricas:** se refiere a las palabras necesarias para establecer los conceptos solicitados. En esta categoría se encontraron palabras como: país, importante, colombiano, gobierno, ciudadano, café, participación, entre otras. Estas palabras forman parte del contexto de la explicación, pero no son términos relevantes para definir los conceptos; es decir, son necesarias, pero no indispensables.

a. **Conceptuales:** se refiere a los términos necesarios para definir qué es la política fiscal, en qué consiste el presupuesto público y su proceso de elaboración y aprobación. Aquí se encontraron términos como: presupuesto público, gasto, ingreso, impuesto, recurso, gobierno, administración, decisión, macroeconómico, aprobación, ejecución, debate, y otros relacionados con la definición.

a. **Instrumentales:** son los elementos de política necesarios para realizar las medidas de política fiscal y cumplir el objetivo del presupuesto público. En esta categoría se incluyeron palabras como: sector, dinero, contractivo, expansiva, presupuestario, PIB, plan, inversión, inflación, interés, reforma, entre otros.

a. **Funcionales:** en esta categoría se agruparon las palabras que indican el propósito de las medidas de política fiscal y del presupuesto público. Se destacan palabras como: aumentar, reducir, herramienta, déficit, estabilidad, bien, manera, proyecto, manejo, asignación, salud, educación, promover, entre otras.

a. **Valore**s: esta categoría muestra lo que los estudiantes identificaron como aspectos de bienestar social que el Estado debe procurar mediante acciones de política económica. Aquí se encontraron palabras como: sociedad, calidad de vida, transparencia, necesidad, mantener, eficiente, mejorar, reducción, asignar, pobreza, afectar, impacto, distribución, desigualdad, beneficios, beneficiarios, contribuir, entre otras.

En la clasificación presentada en la figura 10, se puede identificar que las categorías que refieren a la definición, descripción y determinación de los conceptos representan el 78%. Estas categorías incluyen los conceptos mismos, así como los aspectos funcionales e instrumentales, lo que refleja un alto grado de comprensión de los temas abordados. El restante 22%, en cualquier caso, corresponde a categorías genéricas que acompañan y refuerzan la expresión de las ideas.

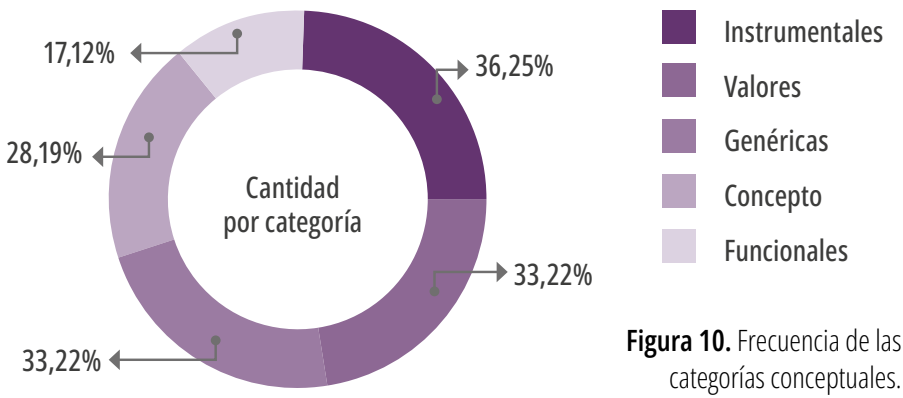

Figura 10. Frecuencia de las categorías conceptuales.

Discusión

Durante el desarrollo de la actividad, el docente pudo observar que los estudiantes se mantuvieron motivados. Esto se evidenció en los comentarios escritos tanto en iVoox como en los ensayos, en las preguntas formuladas en clase y en la manifestación directa de interés generada por las diversas formas de abordar el tema propuesto.

Según lo manifestado por los estudiantes en sus ensayos, los conceptos sobre economía suelen abordarse con términos técnicos, incluso en los medios de difusión periodística, donde generalmente es un economista experto quien realiza las explicaciones. Además, los alumnos informaron que, al buscar los conceptos en fuentes bibliográficas, encontraron dificultades para entenderlos. Ante esto, la metodología empleada para estudiar los temas de la clase, a través del diálogo y las entrevistas del programa de radio, les resultó amena y comprensible por la aplicación de los conceptos en un contexto cotidiano.

En el proceso de análisis de las respuestas a las preguntas que guiaban la disertación de los estudiantes, se identificaron varias dificultades. Ante preguntas simples y puntuales, como:

1. ¿Qué presupuesto ejecuta un gobierno recientemente electo?

2. ¿Cuáles son los aspectos principales del PGN presentado por el gobierno?

3. ¿Cuál es el proceso de aprobación del PGN?

Aproximadamente el 6,2% de los estudiantes no respondieron directamente. En lugar de ello, hablaban de temas no consultados, generalmente sobre la importancia del PGN. Esto generó una discusión sobre por qué no se obtienen respuestas concretas a preguntas específicas.

Una posible razón es que los estudiantes no leen detenidamente las preguntas y no se aseguran de comprender completamente la formulación, lo que los lleva a hacer afirmaciones generales. Esta situación también se observa en el salón de clase y puede ser un tema relevante para futuras investigaciones.

Conclusiones

El objetivo de este estudio fue identificar los conceptos que se estructuran como aprendizaje significativo en una población estudiantil sobre un tema del syllabus, utilizando

como medio externo al aula de clase el programa de radio "Café con una tasa de interés", además de otros recursos bibliográficos y metodológicos. Según los resultados obtenidos, se evidencia que se logró el aprendizaje significativo en macroeconomía, ya que el 90% de la población estudiantil participante del estudio demostró comprender los temas de Política fiscal y el PGN.

En cuanto a la apropiación de los conceptos y su influencia en la vida de los estudiantes, un hallazgo significativo fue que a través del diálogo sostenido en la mesa de trabajo del programa "Café con una tasa de interés", se logró sensibilizar a los estudiantes sobre la importancia y el impacto del conocimiento en estos temas, así como su participación en asuntos de interés nacional.

El uso del programa de radio como medio para transmitir conocimientos aplicados a los temas del contenido programático del curso permitió trasladar el aula de clase a un ámbito que resultó atractivo para los estudiantes. Según sus opiniones, esto facilitó un aprendizaje activo y una metodología dinámica que les ayudó a aplicar el contenido académico a la vida real mediante ejemplos prácticos.

Escanee el código y acceda al contenido

Referencias

Acemoglu, D., Laibson, D., & List, J. A. (2017). *Economía.* Antoni Bosch Editor, S.A.

Begg, D., Vernasca, G., Fischer, S., & Dornbusch, R. (2014). *Economics.* McGraw Hill.

Eggers, F. G. (2018). *Economía* (1° ed.). Buenos Aires, Argentina: Maipue.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la investigación* (4 ed.). MacGraw-Hill/Interamericana.