

Los programas de saneamiento fiscal y financiero en las entidades territoriales colombianas*

Víctor Alfonso Álvarez Vergara**

Resumen

Este trabajo aporta evidencia empírica acerca de la incidencia de los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos en el desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales de Colombia, implementados por estos ante la crisis en sus finanzas de la década de los noventas. Mediante la metodología de datos de panel, se encontró que el cumplimiento de las normas de racionalización de gasto y de disciplina fiscal influyen en mejores resultados fiscales. De otro lado, los pasivos contingentes y la dependencia fiscal impactan de manera negativa. Finalmente, políticas como el fortalecimiento de los ingresos de recaudo propio y la rendición de cuentas demuestran un impacto positivo en el desempeño fiscal de las entidades territoriales.

Palabras claves: Entidades territoriales; desempeño fiscal; saneamiento fiscal; deuda pública.

Abstract

This article provides empirical evidence on the impact of debt restructuring agreements in the fiscal performance of the local governments of Colombia, implemented during the financial crisis in the nineties. By using panel data methodology, we found that compliance with the rules of rationalization of spending and fiscal discipline influence better fiscal outcomes. On the other hand, contingent liabilities and fiscal dependence have a negative impact. Finally, policies and strengthening revenue collection and proper accountability demonstrate a positive impact on the fiscal performance of local authorities.

Keywords: Sub-national government; fiscal performance; assessment fiscal; public debt.

JEL Classification: H70; H71; H72; H74; H77.

Recibido: 10/03/2016 Aceptado: 14/06/2016

* Este artículo es resultado del trabajo de grado presentado por el autor en la Maestría Tributación y política fiscal de la Universidad de Medellín.

** Economista, Universidad Nacional de Colombia, Medellín. Especialista en Finanzas públicas, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín. Magister en Tributación y política fiscal, Universidad de Medellín, Medellín, Antioquia, Colombia. victoralvarezvergara180@hotmail.com.

Résumé

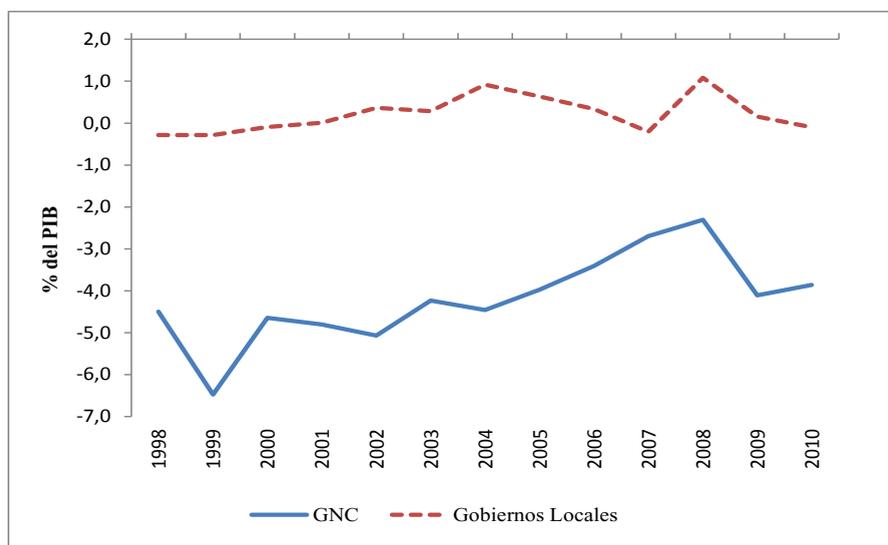
Ce travail apporte des preuves empiriques sur l'incidence des Accords de Restructuration de Passifs dans l'exercice fiscal des gouvernements sous-nationaux de la Colombie, mis en œuvre par ceux-ci face à la crise dans leurs finances de la décennie des années quatre-vingt-dix. Par la méthodologie de données de panneau, il s'est avéré que le respect des normes de rationalisation de frais et de discipline fiscale, ont un effet qui produit de meilleurs résultats fiscaux. D'autre part, les passifs contingents et la dépendance fiscale ont un impact négatif. Finalement, des politiques comme le renforcement des recettes de collecte propre et la reddition de comptes, démontrent un impact positif dans l'exercice fiscal des organismes territoriaux.

Mots clés : Organismes territoriaux ; exercice fiscal ; assainissement fiscal ; dette publique.

I. Introducción

Los procesos de apertura económica y descentralización, aunque contribuyeron a una mayor gobernabilidad en los diferentes países, otorgaron mayor autonomía política, administrativa y fiscal a los gobiernos subnacionales. Gracias al acelerado ritmo o improvisación con que se implementaron dichos procesos, las entidades locales generaron una estructura insostenible en los gastos de funcionamiento, sobreendeudamiento, acumulación de pasivos e incumplimiento y atraso en los pagos que amenazaron la estabilidad macroeconómica de los países industriales y algunos países en vía de desarrollo.

Gómez y Jiménez (2010) exponen que a pesar de la diversidad de experiencias entre los países de la región, se puede asumir que en un primer momento todos los países de América Latina descansaron en la disciplina del mercado como mecanismo de control automático del endeudamiento subnacional, sobre todo porque la mayor parte de la deuda pública se encontraba concentrada en el gobierno central (Gómez & Jiménez, 2010, pág. 30). Ahora bien, resulta indispensable aclarar que generalmente el problema del sobreendeudamiento público también abarca al gobierno central, por lo que se advierte una responsabilidad mutua o compartida por todos los niveles de gobierno (Gómez & Jiménez, 2010, pág. 31). En el caso de Colombia, se puede observar que en los últimos tiempos los resultados fiscales compensan una parte del déficit fiscal del sector público consolidado, específicamente del registrado por el gobierno central. En promedio, este último generó gastos por encima a sus ingresos en 4.2% del PIB entre los años 1998 y 2010, mientras que los gobiernos locales (gobernaciones y alcaldías) acreditaron un superávit fiscal de 0.2% del PIB en igual periodo (Gráfica 1).

Gráfica 1: Balance fiscal gobierno nacional central* frente a los gobiernos locales.

(*) Incluye costos de Reestructuración Financiera.

Fuente: Elaboración propia a partir del CONFIS (2015).

El Fondo Monetario Internacional (2006) manifestó que en los últimos años, la política fiscal de los países de bajo ingreso se ha orientado cada vez más hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos objetivos son el fruto de los acuerdos y resoluciones de las conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas desde el comienzo de la década de los años noventa (Daniel, Jeffrey, Fouad, & Rijckeghem, 2006, pág. 4). Además, indica que los países en desarrollo en particular se enfrentan a muchos desafíos fiscales que pueden desembocar en una necesidad aguda de recursos y exigir la intervención del gobierno (Daniel, *et al.*, 2006)

Un instrumento adicional de financiamiento de los gobiernos subnacionales ha sido el endeudamiento público, ya sea a través de la emisión de bonos, bancos comerciales, préstamos de organismos internacionales o con el propio gobierno central. El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en la región ha sido fluctuante, observando un aumento considerable durante los noventa y hasta principios de los 2000s (Gómez & Jiménez, 2010, pág. 29). Este trabajo tiene como objetivo principal aportar evidencia empírica acerca de la incidencia en el desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales de Colombia, que implementaron Acuerdos de Reestructuración de Pasivos adoptados por estos en el periodo comprendido entre 1995 y 2010.

Es de anotar que el Acto Legislativo 05 de 2011 que dio origen al Sistema General de Regalías, contempla un sistema presupuestal distinto al que rige para los demás ingresos y

egresos de las entidades territoriales. En ese sentido, la fecha final de referencia para el modelo econométrico estimado correspondió a la vigencia 2010. Incorporar el análisis del Sistema General de Regalías sobrepasa las pretensiones de este artículo.

El documento está compuesto por cinco secciones, la primera de las cuales corresponde a esta introducción. La segunda presenta una revisión de literatura sobre el tema de análisis. En la tercera sección se analiza el desempeño fiscal de las entidades territoriales a nivel agregado para el período comprendido entre 1990 y 2010. Luego, se especifica un modelo de datos panel de efectos fijos que captura la incidencia de los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos en el desempeño fiscal de 13 Departamentos y 78 Municipios que implementaron dicho Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en el marco de la Ley 550 de 1999. Finalmente, se exponen las principales conclusiones y recomendaciones.

II. Estado del arte

Una tendencia creciente en el mundo en la búsqueda de alternativas para alcanzar un mayor nivel de bienestar para la sociedad, se remonta en los últimos tiempos a la posibilidad de que la descentralización fiscal sea una manera más eficiente de progreso. Klein & Lévesque (1998) plantean que las políticas de descentralización incluyen a los actores regionales en el marco de un nuevo nivel intermedio entre el ciudadano y el Estado, el cual aún no está delimitado de manera definitiva. Por lo tanto, el nivel regional debe ser entendido como un nuevo nivel de regulación en el cual se definirán opciones y alternativas trascendentales (Klein & Lévesque, 1998, pág. 115).

De otro lado, el Fondo Monetario Internacional (2006) afirma que en muchos países, la escasa supervisión de los gobiernos subnacionales y unas restricciones presupuestarias laxas ha empeorado la gestión de gobierno y se han traducido en una falta de responsabilidad. En estos casos, la descentralización ha generado resultados decepcionantes en lo que a la mejora de la eficiencia y la equidad del gasto público se refiere, y ha deteriorado la situación fiscal global. En este contexto, son varios los países que han optado por mejorar su proceso presupuestario y desarrollar leyes de responsabilidad fiscal y pactos internos de estabilidad que incluyen metas fiscales o límites sobre los gobiernos subnacionales (Daniel, *et al.*, 2006).

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para garantizar crecimiento sostenible en el largo plazo, debido a que desanima las inversiones financieras especulativas y estimula las inversiones en el sector productivo. Generar un marco de estabilidad económica que apoye una planeación de largo plazo, exige de una fuerte disciplina en la conducción de la política fiscal; exige de una política monetaria acorde con los objetivos de control inflacionario; obliga un manejo ordenado, eficiente y responsable de la deuda pública y exige de una política cambiaria que permita la determinación del tipo de cambio de acuerdo con la oferta y la demanda de divisas para evitar el riesgo de crisis recurrentes en la balanza de pagos (Escobar Gallo, Gutiérrez, & Gutiérrez, 2007, pág. 445).

La implementación de una política fiscal adecuada, debe conducir al sector central nacional a tener un déficit fiscal muy bajo y de esta manera se garantiza un equilibrio macroeconómico en las tasas de interés, tasas de cambio y la inflación. Además facilita la internacionalización vía competitividad local; ya que unas finanzas sanas generan certidumbre y confianza en los mercados internacionales e incentiva la inversión externa permitiendo así un desarrollo de los mercados cambiarios y de capitales (Escobar Gallo *et al.*, 2007). Sin embargo, la generación de déficits y la política de endeudamiento de los gobiernos subnacionales surge como un potencial problema asociado con los procesos de descentralización fiscal (Ruiz del Castillo, 2005, pág. 129).

La sostenibilidad de la política fiscal se puede describir como la solvencia del sector público. De acuerdo con Martner (1998), la sostenibilidad puede definirse como una condición de estabilidad de la deuda pública en un mundo determinístico o de estacionariedad en un mundo estocástico; esto quiere decir que el sector público será solvente si la relación deuda pública/PIB es estacionaria, buscando reflejar que lo que puede resultar problemático para el sector público no es la existencia del déficit sino la persistencia del mismo a un nivel excesivo (Martner, 1998, pág. 81).

En las últimas dos décadas, el aumento del nivel de la deuda pública en relación con el PIB ha sido un fenómeno extendido en los países industriales y en varios países en desarrollo. En los países de la OCDE, por ejemplo, la razón media entre la deuda pública bruta y el PIB, que se situaba en apenas algo más de 40% al final de los años setenta, había subido a cerca del 65% a principios de los años noventa. Preocupadas por esa tendencia, las autoridades de muchos países han adoptado programas a plazo medio de ajuste fiscal cuyo objeto es reducir a un nivel especificado su respectiva razón deuda pública/PIB en el transcurso de varios años (Ter-Minassian, 1996, pág. 1).

Pues bien, ¿qué tal que vivamos en un estado de desorden, de intranquilidad, de inestabilidad, de caos? ¿Qué tal que asistiéramos a poner los recursos de nuestros ahorros en manos de unos farsantes o ineptos que nos lo pueden dilapidar? ¿Qué tal si el aparato del Estado que maneja lo grande, lo macro, lo gigante, lo de todos, un día aparece y nos plantea que no sabe qué hacer en una o en otra situación y que no podrá responder por nuestros escasos bienes puestos en su custodia? Ahí devendría el caos social, la revuelta. Así ha sucedido y seguirá sucediendo. De ahí que el FMI (2006) sustenta que los ajustes fiscales que tienen éxito mejoran la situación fiscal de forma duradera y eficiente, minimizando al mismo tiempo los costos en términos de bienestar. El éxito depende de diversas variables, especialmente de la cronología, la velocidad, el tamaño y la calidad del ajuste (Daniel, *et al.*, 2006).

Para Melamud (2010) una cuestión clave que debe abordarse en un país con un sistema descentralizado o federal, es la aplicación de reglas fiscales en los niveles subnacionales de gobierno (Melamud, 2010, pág. 19). "También es importante resaltar que la normatividad reciente en este campo ha estado enmarcada en las leyes de responsabilidad fiscal, aprobadas en un importante número de países de la región a comienzos de ésta década (ejemplos de ello son Brasil, Colombia, Ecuador y Perú). Estas leyes también contienen mandatos para

la planeación y ejecución de los presupuestos locales, que se espera repercutan en un mejor desempeño fiscal en todos los niveles de gobierno". (Mejía & Atanasio, 2008, pág. 16).

Los programas de ajuste fiscal a nivel subnacional, en algunos casos, están ligados a límites y controles sobre el endeudamiento. Aún en los países donde la mayor parte de la deuda pública está concentrada en el gobierno central, puede ser necesario reforzar los controles al endeudamiento de los gobiernos subnacionales, para asegurarse que la restricción fiscal a nivel central, no se contrarreste con el debilitamiento de la posición fiscal de los niveles inferiores de gobierno (Melamud, 2010, pág. 20).

En este orden de ideas, Braun y Gadano (2007) explican que tanto en los estudios teóricos como en las recomendaciones de organismos internacionales ha surgido una creciente fe en las reglas fiscales como instrumentos para contribuir a la solvencia fiscal en países en desarrollo. Se cree indispensable la indicación expresa de que los países que establecen legislación sobre responsabilidad fiscal deben tener instituciones suficientemente fuertes como para que i) la formulación de las reglas fiscales sea precisa, sin dar lugar a interpretaciones que desnaturalicen sus objetivos y ii) la aplicación de tales reglas sea rigurosa y coherente con sus disposiciones, de modo que ni el Poder Ejecutivo nacional ni las autoridades jurisdiccionales menores actúen a sus espaldas (Braun & Gadano, 2007, pág. 55). Melamud (2010) sugiere que antes de definir el mecanismo de control del endeudamiento subnacional hay que considerar la historia del país, el poder relativo de los distintos niveles de gobierno, las condiciones macroeconómicas, fiscales y el estado de desarrollo de los mercados financieros. Cada modelo presenta ventajas y desventajas, y será más o menos apropiado dependiendo de las circunstancias de un país en particular, que también puede variar en el tiempo. No obstante, se sugiere que las proyecciones utilizadas para el control sean ajustadas a la realidad y preferentemente conservadoras (Melamud, 2010, pág. 21).

Antes de especificar el modelo econométrico que se presenta en este artículo, resulta de suma importancia y es pertinente enunciar, de manera general, algunos hechos representativos del proceso de descentralización colombiano.

III. Una mirada al proceso de descentralización fiscal en Colombia

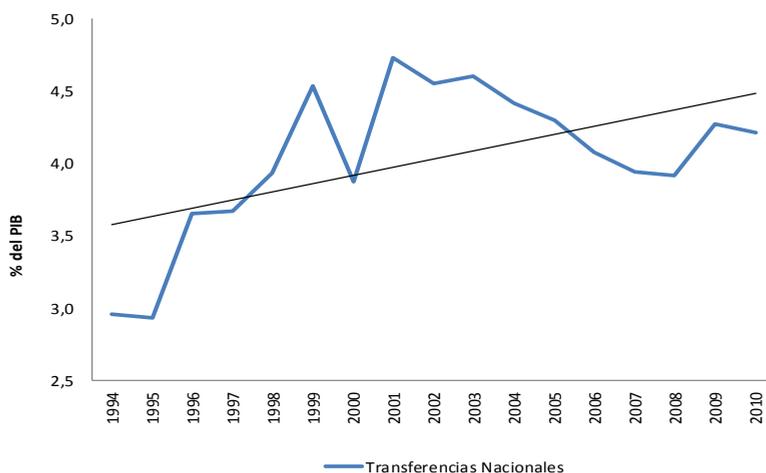
Es posible afirmar que el proceso de descentralización en América Latina se encuentra relativamente avanzado en la dimensión política, en los mecanismos que regulan las transferencias territoriales y en la normatividad de la autonomía de endeudamiento subnacional. No obstante, la considerable ejecución de gasto por parte de los gobiernos subnacionales no necesariamente implica que tengan verdadero poder de decisión sobre los recursos. Adicionalmente, el desarrollo de la tributación local es bastante pobre, tanto a nivel de recaudo como a nivel de autonomía. Sin duda, esta es la dimensión del proceso que requiere mayor atención por parte de todos los países (Mejía & Atanasio, 2008, pág. 17).

Colombia es considerada como uno de los países más descentralizados de América Latina. Actualmente cuenta con tres niveles de gobierno además del gobierno nacional central: 32

departamentos, cuatro distritos especiales (Bogotá, Santa Marta, Barranquilla y Cartagena) y aproximadamente 1.100 municipios. Se calcula que, en conjunto, los gobiernos sub-nacionales son responsables de la ejecución de cerca de 36 por 100 del gasto público total, a pesar de que, como se verá más adelante, su capacidad de decisión sobre la destinación de los recursos es mínima (Mejía & Atanasio, 2008, pág. 35).

El proceso descentralizador conllevó a que las entidades territoriales percibieran más recursos por parte del Gobierno Nacional Central; los Departamentos y Municipios no estaban preparados para asumir las nuevas obligaciones, dentro de las que se encuentra la implementación de una política fiscal adecuada. Por consiguiente, la Constitución dio vía libre a los entes territoriales para que se endeudaran para la financiación de grandes proyectos de inversión; facultad que complicó más la situación financiera de éstos. Durante el periodo 1994 – 1999, las transferencias por situado fiscal y participación en los ingresos corrientes de la Nación, como porcentaje del PIB crecieron 3.6% (Gráfica 2).

Gráfica 2: Evolución de las transferencias del gobierno nacional a las entidades territoriales.

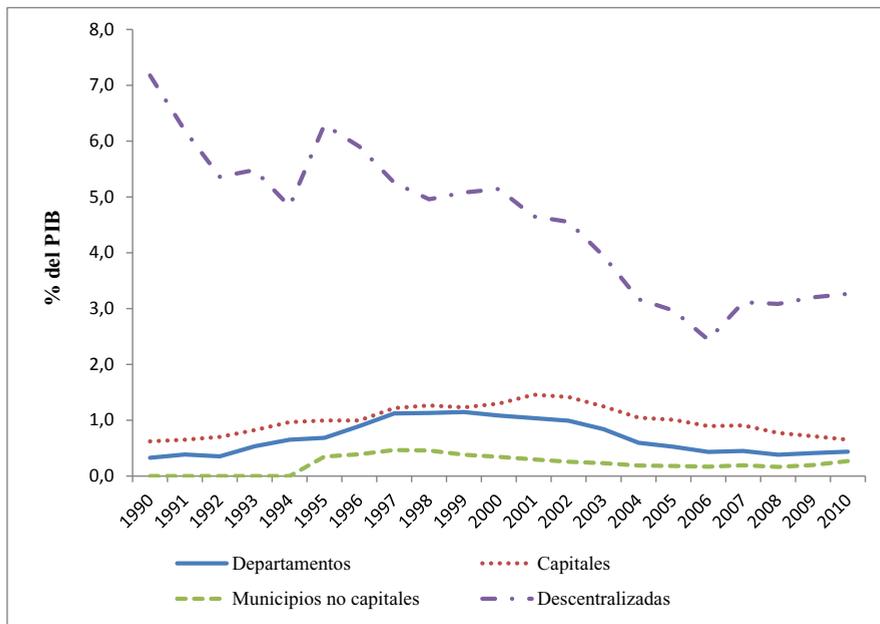


Fuente: Elaboración propia a partir del CONFIS (2015).

En consonancia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Apoyo Fiscal (2009) planteó que debido a la ausencia de responsabilidad fiscal los recursos transferidos y las regalías se orientaron de forma prioritaria a financiar estructuras de gastos de funcionamiento ajenas a las posibilidades de recaudo propio. Esta situación que se complicó debido a la falta de precisión en la distribución de competencias entre niveles de gobierno, especialmente en los sectores de educación y salud. La crisis fiscal territorial restringió en la práctica la autonomía fiscal subnacional; el exceso de gasto significó déficit, sobreendeudamiento y parálisis administrativa por embargo de rentas (Minhacienda, 2009, pág. 47).

Así las cosas, el saldo de la deuda pública territorial de las administraciones centrales subnacionales subió de 1.1% a 2.8% del PIB entre 1990 y 1999; cuando se adiciona el sector descentralizado del nivel departamental y municipal se observa que en este mismo periodo pasa del 8.1% a 7.9% del PIB (Gráfica 3).

Gráfica 3: Evolución de la deuda pública territorial.



Fuente: Cálculos del autor con información de la Contraloría General de la República (2012).

De esta manera, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Apoyo Fiscal (2009) explicó que el atraso en pagos llevó al deterioro de la calidad de la cartera territorial. Según datos de la Asociación Bancaria, mientras en 1996 el 93% de la cartera estaba calificada en "A", es decir, estaba siendo servida cumplidamente, a septiembre de 1999 esta bajó a 63.5%. En otras palabras, en 1999 el 36.5% de la deuda territorial estaba vencida (Minhacienda, 2009, pág. 19).

Frente a la crisis en las finanzas por las que atravesaban todas las entidades territoriales y ante la ausencia de responsabilidad fiscal, el Gobierno Nacional implementó una serie de reformas cuyo objetivo era establecer reglas claras sobre el manejo de los recursos públicos y el manejo fiscal. Por lo tanto, los gobiernos locales se vieron en la obligación de adoptar programas de saneamiento fiscal y financiero con el fin de reestructurar la parte administrativa, presupuestal y financiera de cada una de ellas.

Con la introducción de una serie de normas orientadas a enmendar los errores iniciales del proceso, en especial, la indisciplina fiscal y el elevado endeudamiento territorial, se estableció un nuevo régimen de transferencias, denominado Sistema General de Participaciones (SGP), en el año 2001; este régimen modificó sustancialmente la forma y los criterios de distribución y asignación de las mismas (Mejía & Atanasio, 2008, pág. 35). En el trabajo de Perry (2005) se evidencia que en los últimos años se han introducido con gran dificultad algunos correctivos: las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 pusieron orden en las finanzas de los entes territoriales; las leyes 358 de 1997 y 550 de 1999 han permitido controlar su proceso de endeudamiento y el Acto Legislativo 01 de 2001 frenó temporalmente el crecimiento agregado de las transferencias (Perry, 2005, pág. 111).

El Banco Mundial (2009) ratifica que la Ley 617 de 2000 definió límites y racionalizó el gasto corriente, incluyó medidas de saneamiento fiscal e impulsó programas de ajuste fiscal amparados en garantías de la Nación, bajo control estricto de esta. A su vez, categorizó a las entidades territoriales de acuerdo a criterios de población, ingresos corrientes de libre destinación y capacidad de gestión. La Ley 819 de 2001 complementó las anteriores medidas a través de reglas de rendición de cuentas y transparencia, análisis de riesgo de endeudamiento, gestión integral presupuestal y la introducción de mecanismos de presupuestación de mediano plazo asociados al desempeño (Banco Mundial, 2009, pág. 36).

Hoy las finanzas públicas territoriales gozan de buena salud, y quizá por eso algunos sectores de opinión se resisten a reconocer que 15 años atrás se vivió una fuerte crisis fiscal territorial; que se sobredimensionaron los problemas financieros afrontados por las Entidades Territoriales (ET) y que las reglas de disciplina fiscal hoy vigentes son en realidad una de camisa de fuerza que niega la autonomía territorial y además obstaculiza la puesta en marcha de los grandes proyectos de desarrollo regional que necesita el país (Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Apoyo Fiscal, 2014, pág. 6).

Para Mejía y Atanasio (2008) pocos países como Colombia han experimentado una transición de un régimen centralizado a uno descentralizado en un periodo de tiempo tan corto. No obstante, el avance no ha sido uniforme en todas las dimensiones de un proceso de descentralización y aún no se puede reconocer como una tarea concluida. Aunque el tema ya no se encuentra en el centro del debate de las políticas públicas, no es descabellado afirmar que actualmente, el país enfrenta iguales o mayores retos que hace quince años en esta materia. En cierta medida, la coyuntura actual es favorable para que, con las políticas adecuadas, se reencuentre el verdadero rumbo de la descentralización (Mejía & Atanasio, 2008, pág. 48).

IV. Método

Para el caso colombiano, Cáceres, Corbacho y Medina (2010) analizan el impacto de las leyes de responsabilidad fiscal (LRF) en el nivel y la variabilidad del balance primario del gobierno nacional central. Bajo una aproximación tradicional (a través de variables *dummy* temporales y mediante un análisis del test de Chow), encuentran un efecto positivo y signifi-

cativo de las LRF (años 2000 y 2003) sobre el balance primario para Colombia. Sin embargo, de acuerdo con metodologías alternativas (estimación Quandt - Andrews y modelo Markov Switching), afirman que los quiebres encontrados en términos del balance primario no coinciden con las LRF —*timing*— ni influyen en la volatilidad del mismo (Cáceres *et al.*, 2010).

De otro lado, en cuanto a las entidades territoriales colombianas, Sánchez y Zenteno (2010) revelan evidencia empírica acerca de la relación entre sostenibilidad de la deuda y las reglas fiscales para un grupo representativo de municipios y departamentos, a partir de la propuesta metodológica de Braun y Llach (2010). El documento analiza el desempeño fiscal de los gobiernos locales medido a través de superávit primario / ingreso total, ahorro corriente / ingreso corriente y saldo deuda / ingreso corriente, en función de variables institucionales, estructurales, políticas y de dependencia fiscal, a partir de un modelo de datos panel con efectos fijos (*dummy* para cada municipio o departamento) y temporales (*dummy* por cada año). Se destaca que en las variables de tipo institucional se especifican las *reglas fiscales*, en concreto, se incorpora el análisis del cumplimiento de la Ley 617 de 2000 para cada entidad territorial.

El trabajo de Sánchez y Zenteno (2010) refleja una limitación en cuanto a que los determinantes del desempeño fiscal subnacional especificados en la metodología propuesta por Braun y Llach (2010) dejan a un lado el análisis de la incidencia de la ejecución de los programas de saneamiento fiscal y financiero en el mejoramiento de las finanzas de las gobernaciones y alcaldías en particular, no contemplan el superávit primario ni el pasivo pensional del nivel territorial.

En síntesis, el análisis de los determinantes del desempeño fiscal de las alcaldías y gobernaciones de Colombia no es concluyente. Los procesos de éxito o fracaso son sensibles a la escogencia de las reglas, los objetivos que se persiguen, los programas de saneamiento fiscal adoptados, así como su credibilidad institucional. En el contexto específico del nivel territorial en Colombia, si bien el documento de Sánchez y Zenteno (2010) es una buena evidencia empírica para examinar la relación entre las reglas fiscales implementadas y el desempeño fiscal, es susceptible de mejoras.

Para estimar la incidencia en el desempeño fiscal de los gobiernos locales que adoptaron programas de saneamiento fiscal, se tomó como referencia un modelo de comportamiento fiscal propuesto por Braun y Llach (2010). Esta metodología trata de hacer uso del mayor número de variables explicativas relevantes para intentar predecir un resultado fiscal (causalidad en el sentido de Granger), que en este caso, por ser el objeto de interés, estará asociado directamente con el desempeño fiscal de los departamentos y municipios.

Siguiendo a Chamorro y Urrea (2015), para medir las relaciones entre las variables en el modelo econométrico propuesto se tiene la siguiente especificación funcional, donde i representa la unidad de corte transversal —gobernación o alcaldía—, y t la unidad temporal anual:

$$\begin{aligned} \text{trib}_{it} = & \alpha + \beta_1 d617_1_{it} + \beta_2 d358_1_{it} + \beta_3 d819_1_{it} + \beta_4 pp_{it} + \\ & \beta_5 cubpp_{it} + \beta_6 deuda_{it} + \beta_7 transf_{it} + \beta_8 regal_{it} + \beta_9 inv_{it} + \\ & \beta_{10} pob_{it} + \beta_{11} econ_{it} + \beta_{12} conting_{it} + \mu_{it} \end{aligned} \quad [1]$$

Variable a explicar: trib_{it}

Esta variable captura el tamaño de los ingresos tributarios con respecto a los ingresos totales de las gobernaciones y alcaldías. Refleja el comportamiento del esfuerzo fiscal de gobernaciones o alcaldías para la generación de fondos propios. A mayor recaudo tributario, se espera un incremento del ahorro en la entidad territorial, por lo que los planes de inversión social o en formación bruta de capital no requieren obligatoriamente de apalancamiento financiero pues existe un margen de liquidez. Cuando los ingresos por concepto de impuestos territoriales disminuyen, el ahorro cae y la inversión puede ocasionar aumentos sucesivos del *stock* de la deuda.

VARIABLES EXPLICATIVAS

a. $d617_1_{it}$ – Regla fiscal Ley 617 de 2000

Variable cualitativa dicotómica que toma el valor de 1 cuando la administración central cumple con el límite de gastos de funcionamiento (GF) con respecto a los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), contemplado en la Ley 617 de 2000, y 0 cuando la relación mencionada supera el máximo permitido. Las entidades territoriales tienen la obligación de cumplir con esta regla fiscal, racionalicen el gasto de funcionamiento generando remanentes para financiar inversión con recursos propios. En caso de incumplir con este indicador, se deben adelantar un programa de saneamiento fiscal tendiente a lograr los porcentajes autorizados. Si no se llevan a cabo este tipo de mecanismos y se incumplen los porcentajes máximos de GF/ICLD, la ley prohíbe apoyos financieros por parte de la Nación. El signo esperado es negativo (-).

b. $d358_1_{it}$ – Regla fiscal Ley 358 de 1997

Variable *dummy* que toma el valor de 1 cuando se cumple con el indicador de solvencia de la deuda, contemplado en la Ley 358 de 1997, y 0 en cualquier otro caso. De acuerdo con el artículo 2° de citada ley, se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda no superan el 40% del ahorro operacional. El signo esperado es negativo (-).

c. $d819_{it}$ – Regla fiscal Ley 819 de 2003

Variable dicotómica que toma el valor de 1 cuando la entidad territorial genera superávit primario al cierre de cada vigencia, y 0 en cualquier otro caso. De acuerdo con la teoría sobre la restricción presupuestaria intertemporal del sector público, la consecución de superávit primario es una condición necesaria para garantizar ahorro que se destine para inversión. El signo esperado es negativo (-).

d. Pp_{it} – Pasivo pensional

Tamaño del pasivo pensional respecto a los ingresos totales de las entidades territoriales. A mayor pasivo pensional, se genera una presión de gastos futuros y, por ende, de endeudamiento. Este tipo de pasivos directos explícitos normalmente no se tienen en cuenta en los análisis de sostenibilidad fiscal, pese a que históricamente han sido en buena medida determinantes de crisis territoriales. El signo esperado es positivo (+).

e. $Cubpp_{it}$ – Aprovisionamiento Fonpet, Ley 549 de 1999

Captura en el marco de la Ley 549 de 1999 el porcentaje de cubrimiento en el Fonpet del pasivo pensional de la entidad territorial. En la medida en que la relación aportes Fonpet respecto al pasivo pensional sea mayor, se espera una reducción en la presión de deuda, pues al estar las obligaciones pensionales cubiertas y aprovisionadas, en el momento en que se hacen explícitas (ya sea por vejez, invalidez o muerte), la entidad territorial no se vería en la necesidad de recurrir a ningún tipo de endeudamiento para mantener el ritmo de inversión. El signo esperado es negativo (-).

f. $deuda_{it}$ – Deuda

Captura el saldo de la deuda (tanto interna como externa) como porcentaje de los ingresos totales de la administración central. Esta variable representa la capacidad de pago de la deuda de las gobernaciones y alcaldías, dado que relaciona el *stock* de obligaciones financieras con la generación de ingresos. En ese orden de ideas, una menor relación deuda/ingresos significa, o bien que la entidad cuenta con mayores ingresos para responder por las obligaciones financieras, así como para mantener su estructura de gastos, o bien que su menor nivel de deuda reduce los riesgos fiscales futuros. En caso contrario, un deterioro de la capacidad de pago (mayor relación deuda/ingresos) implica mayores riesgos fiscales dada la caída en ingresos o su más alto endeudamiento. El signo esperado es positivo (-).

g. $Transf_{it}$ – Dependencia fiscal

Participación de las transferencias del gobierno central en los ingresos totales de las entidades territoriales. En la medida en que el monto de las transferencias se hace más representativo, es probable que el manejo fiscal subnacional no sea prudente, pues los gobiernos subnacionales no sentirían la misma responsabilidad cuando la mayor parte de los ingresos que financian sus actividades de inversión no son producto de su esfuerzo.

h. $regal$ – Regalías

Tamaño de las regalías directas frente a los ingresos totales. Tal como lo contempla la regulación (Ley 141 de 1994 y Ley 756 de 2002), en su mayoría deben dirigirse a la financiación de proyectos de inversión prioritarios contemplados en los planes de desarrollo.

i. Inv_{it} – Inversión total

Variable que captura el tamaño de la inversión respecto a los gastos totales de la gobernación o alcaldía. La generación de déficit de capital implica que, en ausencia de ahorro corriente, un aumento de la inversión requiere obligatoriamente de endeudamiento para poder financiarse.

j. Inbob_{it} – Población

Logaritmo natural de la población del departamento o municipio. El efecto sobre la sostenibilidad fiscal puede ser ambiguo. Por una parte, otorga una señal del potencial económico y tributario de las entidades territoriales, pero también refleja las necesidades básicas insatisfechas que pueden conducir a prioridades en la inversión social o de capital fijo.

k. Econ_{it} – Actividad económica

Para departamentos, se captura la actividad económica a través del PIB per cápita departamental (*pibpobit*). Para municipios, se toma una *proxy* del PIB municipal a través de los saldos de depósitos financieros per cápita (*dfpobit*). Se espera un signo positivo/negativo (+/-).

l. Conting_{it} – Pasivos contingentes

Tradicionalmente los análisis sobre sostenibilidad en finanzas públicas no incluyen estimaciones sobre pasivos contingentes. No obstante, en la literatura se expone que no necesariamente unas finanzas sanas se pueden traducir en un mejor desempeño fiscal, pues acciones imprevistas influyen de manera negativa en el margen de maniobra de los gobiernos locales. El signo esperado es positivo (+).

Resulta pertinente aclarar que para la estimación del modelo de datos de panel con efectos fijos, se tuvo en cuenta una muestra de 13 Departamentos y 78 municipios, que implementaron programas de saneamiento fiscal y financiero (acuerdos de reestructuración de pasivos) en el marco de la Ley 550 de 1999 con anterioridad a la vigencia 2010. Adicionalmente, solo se tuvieron en cuenta las entidades con información consistente y completa, la cual fue reportada por estos al Departamento Nacional de Planeación, Contraloría General de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

V. Resultados y análisis de las estimaciones

La estimación arrojó que en general todas las variables consideradas son significativas. Se incorporó una variable adicional auto regresiva para corregir problemas de heterocedasticidad y autocorrelación de los residuales en el modelo, así como, para mejorar el nivel explicativo del modelo.

El modelo propuesto permite examinar si existen diferencias en la recaudación entre los distintos entes territoriales. Se aplicó un contraste de hipótesis para igualdad de parámetros independiente entre los entes territoriales, pues la estimación por mínimos cuadrados

ordinarios agrupados resultaría no consistente por el problema de variables omitidas. Los resultados se resumen en la Tabla 1.

Dadas las pruebas estadísticas de significancia conjunta, que arrojan que para el caso de los departamentos la Chi-square es de 110.52 y para los municipios es de 1856.51; nos permite inferir que en general cada ente territorial posee una autonomía en el recaudo y que la determinación de destinaciones específicas de estos recursos, es explicada por una variable institucional como diferencias políticas, administrativas y en particularidades del contexto económico de cada región.

Tabla 1: Pruebas de igualdad

Prueba igualdad departamentos			Prueba igualdad municipios		
Prueba efectos	Statistic	Prob.	Effects Test	Statistic	Prob.
Cross-section F	4,63	0.0000	Cross-section F	4,55	0.0006
Cross-section Chi-square	110,52	0.0000	Cross-section Chi-square	1856,51	0.0014

Fuente: Cálculos propios con el programa STATA® 13.0.

En virtud de lo anterior, se estimó un modelo final con ($N > T$), donde se deduce de las hipótesis planteadas en las variables explicativas que, en general las finanzas territoriales están fuertemente correlacionadas con la actividad económica local reflejada en el tamaño del mercado y en su proxy de producción.

Los resultados generales de la modelación se encuentran sintetizados en la Tabla 2, que permiten aseverar que la carga fiscal relativa de las alcaldías y gobernaciones está fuertemente condicionada por las distintas transferencias nacionales. También se revela que a mayor nivel de endeudamiento los niveles de ingresos propios se incrementan, lo cual se puede explicar por un mayor esfuerzo de recaudación con miras a cubrir sus obligaciones financieras. Por otro lado, se evidencia el impacto positivo esperado sobre el nivel relativo de ingresos con respecto a la incidencia normativa de las reglas fiscales 617 de 2000 (límites cuantitativos a los gastos de funcionamiento).

En términos de las reglas fiscales, solo el indicador de solvencia contenido en la Ley 358 de 1997 (controles a la autonomía del endeudamiento de las entidades territoriales) tiene un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre la razón deuda / ingresos totales, tanto para gobernaciones como alcaldías, es decir, positivo frente a la capacidad de pago. De otro lado, con $p < 0.01$, se obtiene un coeficiente para departamentos y municipios 0.001 que para obtener mayor liquidez y el financiamiento de proyectos de inversión los gobiernos subnacionales recurren al aumento de su deuda pública.

En cuanto al cubrimiento del pasivo pensional en los términos de la Ley 549 de 1999, no muestra resultados estadísticamente significativos. Sin embargo, llama la atención el signo

Tabla 2: Resultados empíricos

Desempeño fiscal para departamentos			Desempeño fiscal para municipios		
Efectos fijos			Efectos fijos		
Variable	Coefficiente	t-Statistic	Variable	Coefficiente	t-Statistic
deudait	0.082***	1.654.008	deudait	0.083***	-3452681,00
d617_1	-0.140***	7.703.237	d617_1	-0.033	3220518,00
ppit	0.004	5.105.165	ppit	0.004*	2104031,00
cubpp	0.006***	-8.613.895	cubpp	0.007***	1074616,00
transfit	-0.205***	1.058.447	transfit	-0.147***	-2478460,00
regalit	-0.207***	7.785.984	regalit	-0.138***	-0.316028
inv	-0.098465	-1.499.126	inv	-0.098465	-1085210,00
ahoop2	-0.000***	-1.112.251	ahoop2	-0.000	-6042122,00
solvencia_2	-0.000	-1.235.632	solvencia_2	0.001**	-2343129,00
d358_1	-0.001	9.848.343	d358_1	-0.001	3740941,00
d819	-0.009***	3.734.348	d819	-0.009***	3452891,00
AR(1)	0.424755	3.734.348	AR(1)	0.424	1391294,00

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: Cálculos propios con el programa STATA® 13.0.

obtenido para departamentos como municipios, ya que es el contrario al esperado. No obstante, puede inferirse que la tasa de crecimiento ha sido muy lenta o porque las entidades territoriales no cumplen con las disposiciones legales estipuladas en la Ley 549 de 1999.

Para el caso del indicador de la Ley 819 de 2003, arroja efectos estadísticamente significativos tanto para gobernaciones como para alcaldías (0.009 para $p < 0.01$), que admite inferir que existe respaldo para atender los compromisos presupuestales por concepto del servicio de la deuda (intereses). Adicionalmente, acciones como las metas del superávit primario plasmadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo conllevan a generar conciencia en la planeación financiera de los gobiernos subnacionales.

De otro lado, el efecto de políticas como el fortalecimiento de los ingresos resultó positivo, aunque fue superior en los municipios que en los departamentos. Lo anterior, como consecuencia de las diferencias en las estructuras tributarias de estos niveles de gobierno.

VI. Conclusiones

De acuerdo con la propuesta metodológica de Braun y Llach (2010), se estimó un modelo de datos de panel con efectos fijos que mide la incidencia en el desempeño fiscal de 13 Departamentos y 78 municipios que implementaron programas de saneamiento fiscal y financiero (acuerdos de reestructuración de pasivos) en el marco de la Ley 550 de 1999 con anterioridad a la vigencia 2010.

A partir de los resultados empíricos obtenidos en la estimación podemos señalar que la evidencia permite afirmar que la carga fiscal relativa de los entes territoriales en Colombia, está fuertemente condicionada por las transferencias que reciben desde el gobierno central, es decir, cada alcaldía o gobernación cede la potestad de cobro de los impuestos al

gobierno central y a cambio recibe ciertas transferencias. Las reglas fiscales han impactado favorablemente el recaudo de los entes territoriales ya que existen incentivos por parte del gobierno central a la regulación y correcta administración de los recursos.

Si bien en el proceso de descentralización fiscal en Colombia la racionalización de gastos ha sido un común denominador, se puede afirmar que la Ley 550 ha sido coherente con el cimiento institucional de la Ley 617 de 2000. Esto debido a la reestructuración de pasivos y al compromiso de las entidades territoriales que ejecutan el acuerdo al cumplir con la obligatoriedad de no generar déficit en aras de reorientar recursos que permitan financiar planes de inversión.

Finalmente, los parámetros independientes de cada departamento y municipio son diferentes, la evidencia estadística muestra que en general existe una magnitud diferencial en el recaudo autónomo de cada alcaldía y gobernación, lo cual se explica en divergencias de ideología política, estilos de administración y coyuntura económica, entre otras.

Referencias bibliográficas

- Afanador, B., & Beltrán, L. N. (2007). *Economía Pública Colombiana y Desempeño Fiscal en el Contexto de la Globalización*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Banco Interamericano de Desarrollo - BID . (2014). *Fortaleciendo capacidades para mejorar el gasto descentralizado en Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo - BID.
- Banco Mundial. (2009). *Colombia Decentralization. Options and incentives for efficiency*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Braun, M., & Gadano, N. (2007). Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia Argentina. *Revista de la CEPAL*(91), 53 - 65.
- Braun, M., & Llach, L. (2010). *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional - una propuesta metodológica para establecer y evaluar resultados*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cabrero, E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Política y Sociedad*, 47(3), 165 - 186.
- Cáceres, C., Corbacho, A., & Medina, L. (November de 2010). Structural breaks in fiscal performance: Did fiscal responsibility laws have anything to do with them? *Working Papers*, 10.
- CEPAL. (2000). Logros y retos de las finanzas públicas en México. *Serie política fiscal*(112), 1 - 50.
- CEPAL. (2002). Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas. *Serie Estudios y Perspectivas*(12), 1 - 96.
- CEPAL. (2002). Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas. *Serie Estudios y Perspectivas*(12).
- CEPAL. (2003). Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal. *Documentos presentados en el XV Seminario de Política Fiscal*, (págs. 1-146). Santiago de Chile.

- Chamorro, R., & Urrea, A. (2015). Incidencia de las reglas fiscales en la sostenibilidad de la deuda pública territorial en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 35(67), 207-251.
- CONFIS. (2015). *Balance Fiscal Anual del Gobierno Nacional Central 1994-2014*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Contraloría Delegada para economía y Finanzas Públicas. (2012). *Estadísticas de la deuda pública Colombiana*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Daniel, J., Jeffrey, D., Fouad, M., & Rijckeghem, C. V. (2006). *Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento*. Washington: Fondo Monetario Internacional - FMI.
- Escobar Gallo, H., Gutiérrez, E. E., & Gutiérrez, A. (2007). *Hacienda Pública: Un enfoque económico*. Medellín: Universidad de Medellín.
- Fernández, R., & Morán, E. (2013). Las Comunidades Autónomas en la crisis: cifras, planes y retos de control. *Auditoría Pública*(59), 39-50.
- Gómez, J., & Jiménez, J. (2010). *El Financiamiento de los Gobiernos Subnacionales en América Latina (un análisis de casos)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gutiérrez Ossa, J. A. (2011). Generación de Ingresos y Gerencia de Recursos Desde la Economía Pública Territorial en Colombia. (U. M. Gaanada, Ed.) *Revista Facultad de Ciencias Económicas - Investigación y Reflexión*, 19(2), 45-59.
- Hernández Rodríguez, I. (2005). *Teoría y Política Fiscal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Instituto de Estudios Económicos. (2012). *El ajuste fiscal de las Comunidades Autónomas visto desde dentro*. Madrid: IEE.
- Jiménez, A. M., & Calderón, J. M. (2014). El Plan de Acción de la OCDE para eliminar la erosión de bases imponibles y el traslado de beneficios a otras jurisdicciones ("BEPS"): ¿el final, el principio del final o el final del principio? *El Derecho*, LII(13451), 1-7.
- Klein, J.-L., & Lévesque, B. (1998). La descentralización y la globalización en la reestructuración de las relaciones entre el Estado y el territorio: los casos de Québec y Chile. *En busca de nuevos vínculos: las realidades de NAFTA y MERCOSUR en los umbrales del siglo XXI* (págs. 97-117). Montréal: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (Argentina).
- Lozano, I. (2009). Las Transferencias Intergubernamentales y el Gasto Público Local en Colombia. *Revista de Economía*(2), 141 - 160.
- Manglano, P. (2012). *Las Políticas de Austeridad y Ajuste de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Martner, R. (1998). Política fiscal, Ciclo y Crecimiento. *Revista de la CEPAL*(64), 73 - 90.
- Martner, R. (1998). Política fiscal, Ciclo y Crecimiento. *Revista de la CEPAL*(64), 7390.
- Mas-Colell, A. (2012). *El objetivo de Consolidación Fiscal bajo la perspectiva del Gobierno de la Generalitat de Catalunya*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Mejía, C., & Atanasio, O. (2008). *Descentralización en América Latina. Estudios de Caso*. Instituto de Estudios Fiscales.

- Melamud, A. (2010). Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera. *Serie Gestión Pública*(71), 1 - 57.
- Minhacienda. (2009). *10 Años de transformación fiscal territorial en Colombia 1998 - 2008*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Apoyo Fiscal. (2014). *Responsabilidad Fiscal Subnacional y Descentralización en Colombia: Quince Años de Consolidación*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Muñoz, E. (2012). *El Compromiso de Galicia con la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Perry, G. (2005). Finanzas Públicas: evolución y agenda pendiente. *Coyuntura Económica*, 109-119.
- Rodrigues, J. R. (2004). *Brasil, un caso aparte*. Río de Janeiro: BNDES.
- Rodríguez, G. (2012). Veinte años de Constitución: ¿Avance o retroceso fiscal? *Económicas CUC*(33), 283-296.
- Ruiz del Castillo, R. (2005). ¿Es sostenible la situación fiscal de las Provincias Argentinas? *Revista de Economía y Estadística*, 43(1), 123 - 165.
- Sánchez, F., & Zenteno, J. (2010). *Descentralización y desempeño fiscal subnacional - el caso de Colombia*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sandoval, C. A., Gutiérrez, J. A., & Guzmán, C. (2002). *Colombia y la Deuda Pública Territorial*. Bogotá.
- Saz, J. L., & Bono, F. (2012). *Consolidación Fiscal y Dinamización de la Economía. Sí es Posible*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Serra, J., & R. Afonso, J. R. (Abril de 2007). El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica. *Revista de la CEPAL*(91), 29 - 52.
- Serra, J., & R. Afonso, J. R. (Abril de 2007). El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica. *Revista de la CEPAL*(91), 29 - 52.
- Serrano, F. (2014). El informe sobre erosión de bases imponibles y traslación de beneficios de la OCDE: origen e implementación en un marco internacional y globalizado. *Derecho PUCP*(72), 45-70.
- Ter- Minassian, T. (1996). Los empréstitos de gobiernos subnacionales: Problemas y experiencias internacionales. *VIII Seminario de la CEPAL*, (págs. 1 - 19). Santiago de Chile.