

# **1.Reglas fiscales territoriales existentes en Colombia y su posible reestructuración**

Elaborado por: José Enrique Contreras

Dirección de Estudios Macroeconómicos

Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas

## **1.1 Introducción**

La idea de este documento es la de revisar el estado del arte en materia de reglas fiscales nacionales y territoriales. Se pretende diagnosticar los efectos que las reglas emanadas de las leyes 358 de 1997 y 617 de 2000 han tenido sobre las finanzas de los gobiernos territoriales. A partir de esa revisión, se evaluará si esas reglas existentes, vigentes desde hace más de 20 años, fueron y continúan siendo pertinentes a las realidades fiscales de los gobiernos territoriales colombianos.

En términos generales, la historia de las reglas fiscales subnacionales en Colombia comienza a pocos años de la profundización de la descentralización política, fiscal y administrativa iniciada en Colombia desde 1986, con la aprobación del Acto Legislativo 1 de 1986, que autorizó la elección popular de alcaldes.

La primera elección popular de alcaldes se realizó el 13 de marzo de 1988 y se eligieron 1.009 alcaldes que ejercieron por un período de dos años. “Antes de la elección popular de alcaldes, los mandatarios locales eran designados por el gobernador del departamento, quien a su vez era escogido por el Presidente de la República. Con la Constitución de 1991 se extendió el periodo de los alcaldes a 3 años y se permitió la elección

de gobernadores por voto popular. Luego, mediante el Acto Legislativo 02 de 2002 los alcaldes pasaron a tener periodos de 4 años. Los primeros mandatarios con período de cuatro años fueron elegidos en octubre de 2003 y se posesionaron el 1 de enero de 2004”<sup>1</sup>.

El proceso descentralista se profundizó con la expedición de la Constitución Política de 1991 con la cual se generó un cambio significativo en la organización del Estado. La nueva estructura de gobierno especializó al nivel nacional en “la orientación y coordinación general, en el manejo macroeconómico y en la creación de condiciones para la provisión de bienes y servicios de impacto global; mientras que las entidades territoriales asumen la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales con especial énfasis en la educación y la salud. Se recuperó de este modo un papel importante del nivel local y regional en el marco de las funciones públicas”<sup>2</sup>.

Las nuevas responsabilidades endilgadas a los gobiernos territoriales se financiarían mediante el situado fiscal (Artículo 356 de la CPN original) y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (Artículo 357 de la CPN original).

En el caso del situado fiscal, transferencia con destino a los departamentos y distritos (constituidos en esa época por el Distrito Capital, Cartagena y Santa Marta) la Constitución estableció que “Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños. El situado fiscal aumentará

---

<sup>1</sup> “Se cumplen 25 años de la primera elección popular de alcaldes en el país”. En <https://www.registraduria.gov.co/Se-cumplen-25-anos-de-la-primera-eleccion-popular-de-alcaldes-en-el-pais.html>

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Planeación -DNP-. Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una década. Tomo I Marco conceptual y resultados del progreso municipal. 2002

anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado". En el caso de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, se instituyó que *"La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará año y por año, del catorce por ciento en 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002"*<sup>3</sup>.

Es claro que para financiar los servicios a cargo de los gobiernos territoriales el sistema intergubernamental de transferencias sería creciente durante, al menos, la década posterior a la expedición de la Constitución de 1991.

Esta situación no fue desaprovechada por algunos mandatarios y por el sistema financiero para utilizar los crecientes recursos territoriales en el apalancamiento de créditos, en muchos casos onerosos, que condujeron a lo que algunos autores bautizaron como crisis de sobreendeudamiento territorial, observada durante el segundo lustro de la década de los 90.

Con base en este panorama, desde el gobierno central nacional se comenzó a ver la necesidad de imponer límites a algunas atribuciones de los mandatarios territoriales. Sin ser los únicos límites en los que se pensó, se decidió aplicar restricciones al endeudamiento y a los gastos de funcionamiento territoriales.

Con la Ley 358 de 1997 se quiso reglamentar el artículo 364 de la Constitución Política Nacional -CPN- que creó estableció que "El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago."

La nueva regla fiscal para las entidades territoriales limitó el endeudamiento utilizando dos indicadores: capacidad de pago, calculado

---

<sup>3</sup> Constitución Política Nacional, 1991, Artículos 356 y 357, texto original.

como el cociente entre los pagos de intereses y el ahorro operacional y solvencia, calculado como el cociente entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes.

Con la Ley 617 de 2000, se categorizaron las entidades territoriales de acuerdo con los Ingresos Corrientes de Libre Destinación -ICLD- y el tamaño poblacional y se impusieron límites a los gastos de funcionamiento en concordancia con esa categorización. A las categorías de departamentos y municipios más grandes y pudientes se les impusieron restricciones mayores. La idea subyacente en esta regla es que los gobiernos subnacionales sufraguen el gasto corriente (gastos de funcionamiento en este caso) con sus ingresos corrientes (ICLD en el caso de la Ley).

También se impusieron límites al gasto de las asambleas, y contraloría departamentales y a los gastos de los concejos, personerías y contralorías distritales y municipales. Las contralorías fueron eliminadas en los municipios más pequeños<sup>4</sup>. El criterio de ICLD prevalecería sobre el de población a la hora de categorizar a las entidades subnacionales.

Se excepcionaron de esta norma los municipios de frontera con población mayor a 70.000 habitantes, que mínimo serán de cuarta categoría, y los colindantes con el Distrito Capital cuya población supere los 300.000 habitantes, que se clasificarán en categoría segunda.

Los argumentos esgrimidos a la hora de la aprobación de las anteriores reglas tuvieron que ver con la estabilidad macroeconómica nacional, pues en caso de presentarse problemas con la honra de la deuda externa por parte de los gobiernos subnacionales, el gobierno nacional sería el

---

<sup>4</sup> "ARTÍCULO 156- Creación y supresión de contralorías distritales y municipales. Únicamente los municipios y distritos clasificados en categoría especial y primera y aquellos de segunda categoría que tengan más de cien mil (100.000) habitantes, podrán crear y organizar sus propias contralorías."

prestamista de última instancia, responsable del pago de esas acreencias. Había que responsabilizar de esas deudas a los gobiernos subnacionales, evitando, en la medida de lo posible los problemas conocidos en la literatura económica como "Moral Hazard" o riesgo moral.

El problema de este tipo de política, esto es, dejar claro que el gobierno nacional no respaldará créditos externos de los gobiernos subnacionales es que será más difícil a los gobiernos territoriales conseguir los créditos externos a tasas cercanas a las que cobra el sistema financiero internacional a la deuda soberana.

Varios analistas consideran que las reglas mencionadas se inscriben dentro de la pretensión del gobierno nacional de limitar el alcance de la descentralización, restringiendo la autonomía territorial. En otras palabras, las reglas hacen parte del conocido proceso de recentralización, según el cual cada vez son más las decisiones atinentes a los territorios que son tomadas en el gobierno nacional.

Al parecer, ambos casos tienen sus propios riesgos. La contratación de deudas por parte de mandatarios locales que no tienen capacidad de negociación con el sistema financiero parece haberlos conducido al pago de tasas onerosas; desde el otro lado, decisiones nacionales impuestas a los gobiernos subnacionales, como es el caso de los conocidos como "bonos Carrasquilla", con los que se pretendió financiar sistemas de acueducto y alcantarillado, produjeron el mismo resultado: onerosas condiciones financieras desfavorables a los territorios.

En el caso de las limitaciones a los gastos de funcionamiento, los resultados que se derivan de este análisis conducen a pensar que el cumplimiento de la ley es, al menos parcialmente, sólo contable. La ley condujo a los territorios a registrar como gasto de inversión gastos que son de funcionamiento.

Las reglas fiscales subnacionales fueron soportadas en las teorías ortodoxas según las cuales son necesaria para imponer o autoimponer límites que eviten o reduzcan la proclividad subnacional a incurrir en déficits recurrentes.

Sin embargo, de acuerdo con los principales exponentes de estas teorías, como los investigadores del Fondo Monetario Internacional -FMI- establecer reglas inflexibles es contraproducente a la hora de enfrentar catástrofes y/o crisis como la reciente pandemia por COVID-19.

Por otro lado, al imponer fiscales a los gobiernos subnacionales es necesario que exista la voluntad general de hacerlas cumplir. Pensemos, por ejemplo, en la más simple de las reglas fiscales: **La regla de oro**. Es decir, la condición según la cual los gobiernos (en general, con plena aplicabilidad a los gobiernos subnacionales) no deben endeudarse para sufragar gastos distintos a la inversión.

¿Cómo aplicar esa simple regla en el caso de los gobiernos colombianos? Nos atrevemos a decir que el caso es de solución improbable en los gobiernos territoriales. Improbable porque las definiciones de inversión en nuestro país han sido muy volátiles en las últimas décadas. Hoy no es tan sencillo adoptar el criterio de la Formación Bruta de Capital Fijo -FBKF- porque, desde las mismas instituciones públicas se ha instruido a los gobiernos subnacionales a registrar como inversión los salarios de los maestros y del personal médico y paramédico que es financiado con los sistemas de transferencias intergubernamentales.

Con independencia de los lineamientos de registro presupuestal que imparte diversas entidades, no podemos olvidar que al implementar reglas fiscales se corre con riesgos como el de inducir la contabilidad creativa, v.g. clasificar como inversión gastos que no lo son a fin de utilizar el endeudamiento para sufragarlos.

Se utilizarán estadísticas descriptivas utilizando diversas fuentes de información conocidas: Operaciones efectivas del DNP, Saldos de deuda territorial de la CGR, indicadores de Ley 617 de la CGR y estadísticas de personal y costo de la CGR.

### **1.1.1 Objetivo general**

El estudio quiere evidenciar la existencia de un alto grado de inflexibilidad de las reglas fiscales analizadas, lo cual puede impedir que los mandatarios regionales y locales actúen con la celeridad, eficiencia, eficacia y economía necesarias para resolver problemas coyunturales de los ciudadanos de sus respectivas jurisdicciones. Esa inflexibilidad también puede conducir a que los gobierno incurran en prácticas de contabilidad creativa a fin de cumplir las reglas, al menos sobre el papel.

### **1.1.2 Objetivos específicos**

Hablar de inflexibilidad supone la existencia de su contrario, es decir, de flexibilidad en las reglas fiscales subnacionales. Se evaluará si el criterio de Ingresos Corrientes de Libre Destinación -ICLD- introducido por la Ley 617 de 2001 para fijar límites al gasto territorial introdujo alguna dosis de maleabilidad del criterio por parte de los gobiernos subnacionales, imponiendo o quitando destinos específicos a sus ingresos para hacerle el quite a la norma o adaptar los ICLD a sus deseos.

También se revisarán las reglas para determinar si las mismas contienen cláusulas de escape o estabilizadores automáticos, que permitan la actuación subnacional acorde con las diversas coyunturas económicas, políticas o catastróficas (tipo COVID-19) territoriales y nacionales.

### **1.1.3 Fuentes de información**

Se utilizarán las diversas fuentes de información territorial existentes en la CGR (Endeudamiento, ICLD, gastos de funcionamiento, personal y costo) y se revisarán fuentes externas (OEC del DNP).

### **1.1.4 Contenido**

Después de este acápite introductorio habrá una segunda parte que ahondará en la teoría sobre las reglas fiscales nacionales y subnacionales, así como sobre su evolución e implementación en el mundo occidental. Se describirán los principales casos en que comenzaron a adoptarse este tipo de reglas y la manera en que fueron concebidas en Colombia.

Un tercer acápite realizará una descripción más detallada de las reglas adoptadas en Colombia, así como de los argumentos que las justificaron. También se analizará la evolución de las variables relevantes a fin de determinar el posible impacto que sobre esa evolución tuvieron las normas.

Finalmente se entregará un capítulo con las conclusiones del estudio.



## 1.2 Marco teórico

### 1.2.1 Reglas Monetarias

El mundo occidental logró imponer la hegemonía financiera<sup>5</sup> asignándole a la mayoría de los estados la prohibición de financiación estatal a través de la emisión monetaria, convirtiendo en autónomos a los bancos centrales y endilgándoles la función principal de controlar la inflación, a través de la vigilancia de las emisiones primarias de dinero. Sin definir siquiera si ese control inflacionario se refiere a mantener la inflación en 0% o, quizás, en cualquier otro porcentaje positivo.

Como veremos a lo largo de estas líneas la argumentación teórica que soporta la práctica de imponer o autoimponer reglas fiscales es similar a la que sirvió a la imposición de reglas monetarias.

Por supuesto que los énfasis cambian. Mientras que en la política monetaria se vendió la idea de que los gobiernos eran proclives a la inflación, en el caso de la política fiscal se nos vendió la idea de que los gobiernos son proclives al déficit.

La solución propuesta por la ortodoxia en el caso de la eliminación del sesgo inflacionario fue la de imponer la independencia de los Bancos Centrales.<sup>6</sup>

El sesgo inflacionario podía repetirse de manera indefinida en el tiempo porque los votantes tienen memoria de corto plazo y los políticos

---

<sup>5</sup> "... la estructura organizacional asociada con la **independencia** del **banco central** opera como correa de transmisión de la dominación financiera en el Estado y en el campo político contemporáneo." En Matari, Pierre, "La independencia del banco central y su papel en el dominio del capital financiero sobre el Estado" Íconos: Revista de Ciencias Sociales, págs. 213-229. 2020 <https://eds.p.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=2&sid=42153bf9-9032-469a-9f66-11120accad1e%40redis&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc2l0ZT1lZHMtbGI2ZQ%3d%3d#AN=edsoai.on1342945623&db=edsoai>

<sup>6</sup> Palley, Thomas. (2019). "Central bank independence: a rigged debate based on false politics and economics" Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. [chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcglclefindmkaj/file:///U:/Josee%20Bckup/MIS%20TRABAJOS/2023/Reglas%20fiscales/Nva%20bibliograf%C3%ADa/invecon,+06\\_PALLEY.pdf](chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcglclefindmkaj/file:///U:/Josee%20Bckup/MIS%20TRABAJOS/2023/Reglas%20fiscales/Nva%20bibliograf%C3%ADa/invecon,+06_PALLEY.pdf)

aprovechan esta circunstancia para producir booms económicos en épocas preelectorales mediante la utilización de una política monetaria inflacionaria<sup>7</sup>. Con cada proceso electoral se hace borrón y cuenta nueva dejando preparado el terreno para las próximas elecciones.<sup>8</sup>

La independencia del banco central está relacionada con la discusión sobre "reglas versus discrecionalidad".

### **1.2.2 De las reglas monetarias a las reglas fiscales**

De manera análoga al caso de la política monetaria, la teoría ortodoxa pretende eliminar la proclividad o sesgo deficitario del accionar de los gobiernos.

De acuerdo con García (2004) citando a Alesina y Perotti, "*las reglas fiscales se pueden definir como el conjunto de normas y regulaciones con las que se elabora, aprueba e implementa el presupuesto*". Se trata entonces de imposiciones constitucionales o legales con las que los estados se autoimponen límites a la utilización de variables fiscales como el saldo presupuestario, la deuda, el gasto o los impuestos.

Además, las reglas fiscales condicionan la toma de decisiones de las distintas jurisdicciones en los niveles de gobierno, previniendo la transmisión de las políticas fiscales de alguno de ellos sobre los demás, así como sobre el gobierno central a través del "riesgo moral".

Problemas como la equidad intergeneracional o la exagerada discrecionalidad de los gobiernos, que permite a los gobernantes actuar por presiones o intereses electorales, pueden corregirse con las reglas fiscales.

---

<sup>7</sup> En igual sentido se pronunciaron Barro y Gordon (1983) cuando en un modelo de expectativas racionales argumentaron que "... el problema surge en la determinación de cuánto tiempo persiste una pérdida de reputación. En una versión extendida del modelo, Podemos calcular la duración óptima para este intervalo de castigo. Pero Desde un punto de vista positivo, no está claro qué equilibrio prevalecerá."

<sup>8</sup> Ibidem, Palley

La imposición de reglas fiscales puede influir en las expectativas de los agentes económicos de forma que éstos puedan predecir de manera más acertada la evolución de la política económica gubernamental y adoptar, en consecuencia, sus propias decisiones de ahorro, inversión o empleo, redundando en un mayor crecimiento económico, mayor empleo y estabilidad económica (García, 2004).

Las posibles pérdidas de acciones estabilizadoras del ciclo económico por parte de los gobernantes pueden solucionarse mediante la introducción de estabilizadores automáticos dentro de la formulación de las reglas fiscales. En caso de que esos estabilizadores automáticos no puedan ser aplicados, se recomienda el uso de reglas con retroalimentación o con cláusulas de escape que permitan la discrecionalidad en circunstancias excepcionales.

La teoría también previene en torno a la contabilidad creativa. Pues es conocida que esas prácticas son utilizadas para cumplir reglas de manera artificial.

En general, las reglas que se utilizan en el mundo tienen que ver con el déficit, la deuda o el gasto. Cualesquiera que sean el o los indicadores elegidos para la regla debe (n) ser simples, flexibles y garantizar el crecimiento económico.

Otras características que se señalan para las reglas fiscales son: estar bien definidas, ser transparentes, adecuarse a los objetivos de política económica, deben ser sencillas, flexibles y aplicables, ser consistentes con otras políticas, ser mantenidas con políticas eficientes como, por ejemplo, las reformas estructurales necesarias para poder cumplir con los objetivos, y que esté recogidas en algún estatuto, como las leyes o los Tratados Internacionales (García, 2004).

Además, las reglas pueden ser cuantitativas o de procedimiento. Entre las cuantitativas se conocen reglas sobre el déficit, sobre el nivel de deuda y sobre el gasto público. Entre las de procedimiento, se destacan las reglas de transparencia y de procedimientos en la elaboración y ejecución de los presupuestos y, en general, en el proceso presupuestario.

La teoría reconoce que la imposición de reglas fiscales tiende a ser procíclica. Por ello, plantea la existencia de estabilizadores automáticos, que no es otra cosa que introducirle algún grado de flexibilidad a la regla como forma de corregir esa prociclicidad.

La historia de las últimas décadas ha mostrado que las reglas fiscales *clásicas* tienden a complejizarse al requerir ajustes o medidas complementarias para que funcionen y cumplan con sus objetivos de erradicar el sesgo deficitario de los gobiernos.

El Fondo Monetario Internacional -FMI- es uno de los principales impulsores de la idea de imponer las reglas fiscales en los diversos países. En general, sus estudios sobre esta idea se preocupan por es el “sesgo deficitario”, al que se ha atribuido la acumulación de deuda pública observada en las economías avanzadas desde los años 1970<sup>9</sup>.

Para el FMI se trata de tranquilizar a los inversionistas y al público en general mostrando que con las reglas fiscales las finanzas públicas seguirán siendo sostenibles. Es decir, de quitar parte de la incertidumbre con la que funcionan los mercados financieros mundiales, para que los diferenciales soberanos que cobra el mercado financiero por el riesgo país sean lo más pequeños posible. Ese es uno de los incentivos por el que los estados deciden imponer o autoimponerse reglas fiscales: conseguir créditos externos más baratos.

---

<sup>9</sup> Davoodi H. R., y otros (2017) en el que se basan este y los párrafos siguientes sobre FMI

Con la gran crisis financiera mundial, en septiembre de 2008, las reglas fiscales adoptadas hasta entonces fueron incumplidas en casi todos los países.

### **1.2.3 Reglas fiscales, segunda generación**

Las reglas fiscales de primera generación fracasaron por ser demasiado simples y rígidas. Por ello, a partir de la gran crisis financiera, los países comenzaron a adoptar medidas que les introdujera mayor flexibilidad (ajustando las reglas a ciclo económico, por ejemplo). Pero, la introducción de esa mayor flexibilidad las hizo más complejas y difíciles de cumplir.

Se propuso modificar las reglas fiscales mejorando su diseño en el futuro, para que coadyuven a la creación y mantenimiento del espacio fiscal y permitiendo su uso sensato. Las buenas reglas fomentan la creación de zonas de amortiguamiento en los buenos tiempos y permiten la utilización de la política fiscal para apoyar la economía en los malos tiempos. Esto implica dejar funcionar los estabilizadores automáticos a lo largo del ciclo y la inclusión de cláusulas de escape que permitan el apoyo fiscal discrecional cuando sea necesario.

Más allá de las anteriores recomendaciones, se propone que las reglas de segunda generación ahonden en el desarrollo de las propiedades de simplicidad, flexibilidad y aplicabilidad, también, que se construyeran marcos fiscales que incluyan un ancla de deuda que establezca un objetivo a mediano plazo, combinado con un pequeño número de reglas operativas, que guían la política de gestión fiscal anual. En segundo lugar, se puede permitir la flexibilidad de formas más sencillas, por ejemplo, utilizando cláusulas de escape claras y poner más énfasis en las normas de gasto, que permiten el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Tercero, el cumplimiento podría promoverse de manera más

efectiva aumentando los costos de reputación de los que no cumplen y creando beneficios más tangibles para los cumplidores en lugar de depender predominantemente de sanciones financieras.

Con ocasión de la pandemia de la COVID-19 y la contracción de la economía mundial analistas del FMI constataron que muchos países activaron cláusulas de escape o suspendieron las reglas para hacer frente a esa crisis, catalogada como de gran magnitud.<sup>10</sup> Frente a este reconocimiento, su recomendación es que cualquier ampliación de la flexibilidad de las reglas, así como su suspensión se haga de manera temporal y transparente, explicando la amplitud de las desviaciones y el proceso de su restablecimiento.

#### **1.2.4 Consejos fiscales independientes**

La mayor flexibilidad de las reglas fiscales pregonada debe contar con la aprobación parlamentaria dado el impacto presupuestario de las mismas y para garantizar que se utilicen adecuadamente.

Con ocasión de la pandemia de la Covid-19 muchos países activaron sus cláusulas de escape y otros suspendieron las reglas (Colombia entre ellos) y que en general se esperaba el restablecimiento de la regla en uno o dos años. De todas maneras, plantean la necesidad de que exista un equilibrio entre flexibilidad y credibilidad, para lo cual se deben establecer mecanismos de seguimiento y control efectivos. Recomiendan que esta tarea sea adelantada por consejos fiscales independientes y no partidistas (Davoodi H. R. y otros. (2022))

Esta última propuesta viene siendo adoptada en Colombia. De hecho, del "Comité Consultivo para la Regla Fiscal", establecido en el artículo 14 de la Ley 1473 de 2011 Colombia pasó al "*Comité Autónomo de la Regla*

---

<sup>10</sup> Gbohoui, W. y Medas, P. (2020?)

*Fiscal como un organismo de carácter técnico, permanente e independiente”* creado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021.

De acuerdo con el documento de Herrera y Angarita (2022), el Comité Consultivo para la Regla Fiscal -CCRF- debe evolucionar a una institución con más funciones, más independencia operativa (con un staff técnico propio) y con la posibilidad real de difundir sus opiniones para consolidarse como una contraparte. Se propone una institución más independiente que haga posible que Colombia tenga una posición fiscal más sostenible, que haya mayor certidumbre en la política fiscal (con efectos positivos en el crecimiento económico), y mitigar la contabilidad creativa del gobierno.

La creación de los Council o Consejos de política fiscal independientes se asemeja a las recomendaciones de antaño para la creación del Banco Central independiente. Al parecer, la recomendación se hace para quitar poder y discrecionalidad a los gobiernos para emprender acciones de política fiscal que propendan por la mejora en las condiciones de vida de sus respectivas poblaciones. No, ahora, toda iniciativa fiscal que propenda por realizar gasto que genere déficit y, consecuentemente, incrementos del endeudamiento, debe pasar por la aprobación (al menos teórica) del Consejo Fiscal independiente que, de manera análoga al Banco Central, son endilgados con funciones de defensa del cumplimiento de las reglas fiscales.

### **1.2.5 Reglas fiscales: de lo nacional a lo subnacional**

Con base en Eyraud, Luc y otros (2020), se describen las propuestas del FMI en torno al establecimiento de reglas fiscales en los niveles subnacionales de gobierno.

Nos dicen los teóricos del FMI que “la mala gestión de las finanzas subnacionales puede implicar grandes costos económicos y sociales, no sólo dentro de la jurisdicción afectada, sino también para un país en su conjunto.”

En el caso del fondo común, que definen los autores como la financiación total o parcial del gasto subnacional a través de transferencias provenientes del gobierno central es posible que los políticos subnacionales no internalicen el costo de los gastos y, por tanto, gasten de más. Lo mismo puede suceder cuando los impuestos recaudados por el nivel subnacional son grandes y el gobierno central no puede monitorear como se gastan. En ambos casos, se configura el llamado riesgo moral. Otros problemas que prevalecen en el ámbito subnacional son el clientelismo y las fallas de gobernanza.

Con el objetivo de mitigar los riesgos fiscales subnacionales, los países limitan la discrecionalidad de los gobiernos subnacionales en materia presupuestal, imponiendo límites al déficit fiscal o al servicio de la deuda.

Las recomendaciones para el nivel nacional de gobierno son difíciles de implementar en los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, la recomendación de imponer un ancla de deuda y una regla operativa, utilizados por los gobiernos nacionales no encajan bien al nivel subnacional.

Los gobiernos intentan perseguir dos objetivos potencialmente conflictivos a través de reglas subnacionales: ser más vinculantes y al tiempo ser tener suficiente flexibilidad para aprovechar las ventajas que brinda la descentralización.

No existe una regla subnacional “perfecta” y su elección depende necesariamente del contexto. La regla de presupuesto equilibrado (que prohíbe un déficit) no permite pedir prestado para invertir, mientras que



la regla de oro y la regla del saldo corriente permiten el endeudamiento para ese objetivo. Una tercera opción es la de combinar una regla de equilibrio presupuestario con un techo de gasto corriente, lo que puede garantizar un mejor control de la deuda, al tiempo que deja espacio para la inversión.

#### **1.2.5.1 Definición de reglas fiscales subnacionales**

En teoría, es posible distinguir entre las reglas fiscales y los controles directos, pero no siempre es fácil de establecer la diferencia. Mientras que las reglas fiscales son numéricas, duraderas y se aplican a grandes agregados, los controles directos tienden a ser más "procedimentales", y aplicarse a subagregados como los gastos corrientes.

En general, los teóricos del FMI consideran que la aplicación de controles directos o el establecimiento de reglas fiscales depende del grado de autonomía de los gobiernos subnacionales: a menor autonomía corresponden los controles directos, a mayor autonomía, las reglas fiscales, los acuerdos cooperativos y la disciplina del mercado pura, en ese orden de importancia.

De acuerdo con esta definición, una prohibición del endeudamiento externo sería considerada como un control directo, mientras que una prohibición permanente del endeudamiento total se consideraría como regla fiscal.

Otra distinción importante es que las reglas pueden ser autoimpuestas por los gobiernos subnacionales, impuestas por el gobierno nacional, o negociadas entre los diferentes niveles de gobierno.

### **1.2.5.2 Justificación de préstamos y reglas subnacionales.**

A pesar de su diversidad, las reglas fiscales comparten un objetivo común, que es fomentar la sostenibilidad fiscal.

Y, de acuerdo con estos autores, la sostenibilidad se logra conteniendo el sesgo deficitario de los gobiernos subnacionales mediante el establecimiento de reglas fiscales.

#### **1.2.5.2.1 ¿Debería permitirse a los gobiernos subnacionales endeudarse? ¿y para qué?**

Hay razones que respaldan el endeudamiento subnacional para (1) financiar bienes públicos y servicios, (2) lograr la estabilización macroeconómica, y (3) participar en competencia con otras subnacionales entidades.

#### **¿Endeudarse para proporcionar bienes y servicios públicos?**

Una de las principales funciones que la teoría económica atribuye a los gobiernos subnacionales es la de asignación, que no es otra cosa que la provisión de bienes y servicios a las comunidades de la respectiva jurisdicción.

Según el documento del FMI, el gasto corriente subnacional no debería financiarse mediante endeudamiento. Este tipo de gasto debería financiarse preferiblemente con ingresos corriente (impuestos o transferencias). El principio que subyace a esta propuesta es que quienes se benefician del gasto del gobierno deben sufragarlo. Recurrir al endeudamiento implicaría que las generaciones futuras pagarían impuestos para cubrir el servicio de la deuda generada por el consumo de la generación actual.

Cosa distinta es si los gobiernos subnacionales deben endeudarse para financiar gastos de capital. Se sabe que, la proporción de gastos de capital realizados en el nivel subnacional es, en general, muy grande.

Debido a las estrechas bases impositivas de los gobiernos subnacionales se considera poco práctico financiar los proyectos de inversión locales que no tienen efectos sobre otras jurisdicciones con ingresos corrientes. En caso de hacerlo, el gasto corriente local debería restringirse de manera severa y, además, no existiría equidad intergeneracional.

La financiación de la inversión con transferencias del gobierno nacional también sería problemática, al menos para los proyectos locales que no entrañen grandes efectos de contagio a otras jurisdicciones. Primero, porque los gobiernos subnacionales suelen estar en mejor posición que el gobierno nacional para adaptar la inversión a sus necesidades. Segundo, porque la financiación de inversiones es menos susceptible a transferencias recurrentes basadas en fórmulas y requiere las llamadas transferencias discrecionales, que están sujetos a injerencias políticas. Tercero, las transferencias de capital con este objetivo pueden crear un problema de fondo común en el que las autoridades subnacionales individuales tienen incentivos para inflar sus necesidades porque el costo se distribuye entre todas las jurisdicciones.

Cuando los proyectos de inversión entrañan efectos de contagio a otras jurisdicciones, transferencias específicas deberían utilizarse para financiar e incentivar la inversión en los niveles subnacionales de gobierno.

En comparación con las dos formas de financiar la inversión mencionadas, el endeudamiento subnacional presenta algunos beneficios. Primero, permite compartir el costo de los proyectos de inversión con las generaciones futuras y garantiza que sólo los beneficiarios paguen por los

servicios recibidos. Otra ventaja de endeudarse incluye el potencial para fomentar el desarrollo del mercado financiero a nivel local.

### **¿Préstamos para fines de estabilización macroeconómica?**

Aunque existe la sensación de que, frente a una recesión, que reduce los ingresos de los gobiernos subnacionales, éstos deberían endeudarse para apoyar el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, es mejor dejar la función de estabilización en manos del gobierno nacional, excepto en países altamente descentralizados donde se puede compartir la responsabilidad (como en Estados Unidos).

La política contracíclica centralizada ofrece varias ventajas sobre un enfoque descentralizado para compensar shocks simétricos y asimétricos. En el caso de un shock simétrico, respuestas descentralizadas crearían grandes costos de coordinación y correr el riesgo de que los gobiernos subnacionales respondan de manera diferente, y algunos emprendan acciones en propósitos cruzados con el esfuerzo a nivel nacional

Los gobiernos centrales generalmente pueden endeudarse de manera más eficiente y económica que los gobiernos subnacionales. Las bases impositivas de los gobiernos nacionales son mucho más amplias que las de los gobiernos subnacionales, por ello proporcionan un flujo de financiación más estable a lo largo del ciclo económico, moderando las necesidades de endeudamiento. Además, endeudarse a nivel nacional genera economías de escala, pues permite mayores emisiones de deuda a menor costo.

### **¿Pedir préstamos para apoyar la competencia subnacional?**

Frecuentemente los gobiernos locales compiten entre sí para atraer a las empresas y residentes ricos. Lo hacen mediante incentivos impositivos. No es recomendable que se utilice el endeudamiento subnacional para

financiar estas presiones competitivas y, en general, no debe utilizarse para apoyar tales políticas.

### **1.2.5.3 Objetivos de las reglas subnacionales**

De lo que se trata es de limitar o evitar el riesgo denominado "sesgo de déficit" cuyas causas son políticas (por ejemplo, preocupaciones sobre la reelección).

Muchos gobiernos subnacionales enfrentan una restricción presupuestaria blanda. No hay dotación de recursos ex - ante fija dentro de la cual deben funcionar. Pueden esperar recibir transferencias del gobierno nacional para cubrir vacíos; pueden tener acceso especial a la banca local, incluso mediante la propiedad o el control de bancos locales o empresas estatales que absorben sus emisiones de bonos a precios inferiores a los del mercado; o pueden diferir el pago a los proveedores y acumular atrasos.

La mayoría de los gobiernos subnacionales dependen, en parte, de transferencias recibidas del gobierno nacional para financiar sus programas de gasto. Por ello los formuladores de políticas locales pueden no internalizar el costo total del gasto local y gastar excesivamente.

Para mitigar estos riesgos, se pueden establecer reglas fiscales subnacionales. Se utilizan para limitar la discrecionalidad de los gobiernos subnacionales y su tendencia a incurrir en déficits excesivos.

Las reglas fiscales subnacionales también pretenden mejorar la coordinación entre todos los niveles de gobierno.

#### **1.2.5.3.1 Transposición del modelo de "regla operativa de anclaje de la deuda" al Nivel Subnacional.**

No es recomendable transponer la regla fiscal nacional que ancla la deuda al nivel subnacional, excepto en países altamente descentralizados por tres razones:

- i) Es difícil estimar el nivel óptimo de la deuda para entidades subnacionales.
- ii) Definir un nivel de "deuda segura" puede ser difícil a nivel subnacional debido a los efectos de contagio vertical entre los niveles de gobierno.
- iii) Muchos gobiernos subnacionales enfrentan grandes limitaciones de facto en su capacidad para pedir prestado o su capacidad para re-pagar la deuda (debido a restricciones en sus bases impositivas, por ejemplo). Estas restricciones de endeudamiento o pago limitan indirectamente la cantidad de deuda. Pero, el ancla es un límite de flujos, no de stocks.

#### **1.2.5.4 Selección de las reglas subnacionales**

El ejercicio requiere análisis rigurosos. Pero, algunos hechos estilizados nos dan ideas para seleccionar las más adecuadas a cada caso.

##### **1.2.5.4.1 Hechos estilizados y tipología**

90 de 101 países encuestados en 2013 informaron a la OCDE tener reglas subnacionales. En la mayoría de esos países, las reglas fiscales subnacionales fueron impuestas por el gobierno nacional y son similares en todos los gobiernos subnacionales. Sólo en cuatro países las reglas fueron autoimpuestas y heterogéneas: Australia, Canadá, Suiza y Estados Unidos.

Las reglas más comunes fueron las de equilibrio fiscal y de deuda. Una regla de oro que permite endeudarse para inversiones, pero no para financiar gastos corrientes, se aplicó en más del 40 por ciento de los países con reglas fiscales (37 países reportados).

Normas sobre el equilibrio presupuestario, la deuda y el servicio de la deuda suelen ir acompañadas de límites anuales al endeudamiento. Esos límites cuantitativos también están respaldados por medidas

administrativas (normas procesales), como la obligación de buscar la aprobación del gobierno central para pedir prestado.

La mayoría de los gobiernos subnacionales aplican una combinación de reglas fiscales. Las combinaciones más comunes son una regla de oro combinada con una regla de deuda o un límite de endeudamiento cuantitativo.

Algunos de los principios para evaluar la calidad de las reglas también se aplican a las reglas subnacionales. Por ejemplo, la necesidad de lograr simplicidad, facilidad de seguimiento, y resiliencia.

Para evaluar la calidad de las reglas subnacionales es necesario tener en cuenta:

1. Que la tendencia a incurrir en déficits excesivos se acentúa en el nivel subnacional. En este sentido es necesario que las reglas que contengan el déficit de forma más directa, en lugar de reglas que limiten sólo una parte de la posición fiscal (como reglas de gasto o deuda reglas de servicio).
2. Que las rigideces presupuestarias son comunes a nivel subnacional y puede complicar la implementación de las reglas.
3. Que limitaciones de información en el gobierno subnacional pueden limitar los tipos de reglas fiscales que se pueda considerar.
4. Que es necesario considerar la eficiencia asignativa del nivel subnacional. Uno de los principales beneficios de la descentralización es una mejor adaptación de los servicios públicos a las preferencias de la población.

Las consideraciones anteriores resaltan que existe tensión entre la necesidad de establecer reglas fiscales subnacionales más vinculantes y flexibles que las reglas nacionales. Estados Unidos ofrece un instructivo ejemplo de cómo combinar disciplina y flexibilidad a nivel estatal. En

combinación con normas que exigen Presupuestos equilibrados, muchos estados de EE. UU. tienen fondos de "día lluvioso", que acumulan recursos durante los buenos tiempos.

#### **1.2.5.4.2 Reglas subnacionales y la necesidad de preservar el espacio para inversión**

Estas reglas incluyen (1) un techo de déficit que deja suficiente espacio para el nivel deseado de inversión pública, (2) una regla de equilibrio corriente y (3) una regla de oro.

La primera opción es una regla de equilibrio presupuestario, en la que el déficit máximo permitido corresponde al tamaño de la inversión subnacional deseada. También establece un límite sobre el déficit total y la acumulación de deuda. Su principal inconveniente es que se podrían tomar préstamos para gastos corrientes, desplazando la inversión pública. Para evitar este inconveniente, la regla podría complementarse con un techo de gasto.

Una regla de saldo corriente prohíbe pedir prestado para gastos corrientes, pero permite endeudarse para inversión y amortización del principal. En otras palabras, esta regla permite endeudarse para refinanciar la deuda. Su principal ventaja es que la financiación de las inversiones pasadas mediante deuda no limita el emprendimiento de nuevas inversiones. Su principal desventaja es el riesgo de endeudamiento excesivo para inversiones subnacionales. Los gobiernos también pueden intentar eludir la regla de equilibrio corriente a través de la "contabilidad creativa" clasificando algunos gastos corrientes como gastos de capital.

Según una regla de oro, el endeudamiento sólo está permitido para la inversión. A veces, esta regla también se conoce como regla de "superávit corriente". Una ventaja clave de la regla de oro es que impone una



restricción más estricta a la acumulación de deuda que la regla del equilibrio corriente. Sus principales desventajas son las mismas que las del regla de equilibrio corriente.

Otros tipos de reglas (tope de gasto total, techo de gasto corriente, regla de deuda, regla de servicio de la deuda) también permiten el endeudamiento para inversiones, al tiempo que limitan acumulación de deuda. El techo de gasto corriente tiene el beneficio adicional de limitar el hacinamiento de la inversión pública. Pero estas reglas no son suficientes para impedir el uso de préstamos para financiar gasto corriente (lo que significa que son compatibles con la existencia de un déficit corriente) y debería considerarse como posibles complementos de las reglas de equilibrio fiscal, pero no como reglas independientes.

Probablemente sería más apropiado si se limita la deuda subnacional evitando los déficits excesivos en combinación con un límite máximo al gasto corriente.

#### **1.2.5.4.3 ¿Deberían las reglas ser similares en todos los niveles subnacionales de gobierno?**

Las reglas suponen implícitamente homogeneidad.

##### ***Argumentos a favor de la uniformidad***

Reglas uniformes entre gobiernos heterogéneos generalmente son apropiados si van acompañados de un sistema de ecualización. En ausencia de transferencias de compensación, diferentes gobiernos subnacionales tendrían diferentes capacidades para proporcionar servicios públicos de un nivel determinado a tipos impositivos comparables. Las transferencias nacionales pueden proporcionar beneficios compensatorios para corregir parcialmente estas disparidades.

Las reglas subnacionales pueden ser uniformes, incluso si las entidades subnacionales son heterogéneas. La uniformidad de las reglas también

presenta algunas ventajas relacionadas con los costos. Un beneficio es que la uniformidad puede eliminar algunos costos económicos que se materializarían por una excesiva diferenciación de objetivos fiscales.

### ***Argumentos a favor de la diferenciación***

Se puede utilizar la diferenciación para tener en cuenta las disparidades estructurales entre entidades subnacionales que no pueden compensarse fácilmente mediante sistemas de transferencias de equalización.

La diferenciación también es ventajosa cuando las preferencias difieren marcadamente entre regiones.

Un tercer argumento es que la diferenciación fomenta el sentido de pertenencia, que fuerza a los gobiernos subnacionales a ser responsables de sus propios objetivos políticos.

### **1.2.5.5 Flexibilizar las reglas subnacionales**

Se dice que las reglas fiscales son “flexibles” cuando son límites numéricos (techos o pisos) a los agregados fiscales que pueden ser ajustadas o suspendidas temporalmente bajo condiciones especiales.

#### **1.2.5.5.1 ¿Qué es la flexibilidad de las reglas y cuándo es necesaria?**

La necesidad de ajustar los límites numéricos de las reglas surge principalmente en dos contextos:

- i) Se utilizan reglas flexibles para evitar una política fiscal procíclica. Un ajuste al alza de los límites del déficit presupuestario durante una crisis económica puede evitar o mitigar la necesidad de recortar gastos que empeorarían la situación económica. Simétricamente, los límites al déficit se pueden endurecer en los buenos tiempos para evitar que los

gobiernos gasten todos los ingresos extraordinarios y, en su lugar, generen algunos ahorros.

- ii) Las reglas flexibles son también útiles para mejorar la resiliencia ante las crisis. Las crisis incluyen desastres naturales, conflictos y recesiones económicas particularmente graves que reducen dramáticamente los ingresos de los gobiernos, mientras que requieren aumentos significativos en el gasto público. Cuando ocurren estos shocks, es difícil o incluso imposible cumplir con los límites fijados. Permitir que las reglas se ajusten o suspendan temporalmente después de un shock extremo, hace menos probable que se abandonen esas reglas.

#### **1.2.5.5.2 Reglas de equilibrio ajustadas cíclicamente**

Las reglas del CAB (Cyclically Adjusted Balance) permiten límites al déficit fiscal (o pisos del superávit fiscal) que se ajustarán a lo largo del ciclo económico. Las reglas del CAB son poco comunes en los gobiernos del nivel subnacional.

Hay varias razones por las que las reglas del CAB pueden ser problemáticas en el nivel subnacional: Dificultades computacionales, Acceso limitado al endeudamiento, y fallos de la disciplina del mercado crediticio.

#### **1.2.5.5.3 Reglas de gasto**

Las reglas de gasto pueden proporcionar una solución relativamente sencilla de evitar una política fiscal procíclica y al mismo tiempo limitar los déficits excesivos. Las normas de gasto pueden contener el gasto en los buenos tiempos, generando ahorro que se puede utilizar en tiempos malos para apoyar la economía. Si están bien diseñadas, las reglas de gasto pueden producir resultados ampliamente similares a las reglas del

CAB pero son más simples y no requieren el cálculo de la brecha de producción.

#### **1.2.5.5.4 Fondos para emergencias**

##### **¿Qué es un fondo para emergencias y cómo se puede utilizar en combinación con una regla?**

Los RDF (Rainy Day Funds = Fondos para tiempos difíciles) son ahorros que ayudan a los gobiernos subnacionales a suavizar el gasto a lo largo del ciclo económico. Los depósitos se pueden realizar en el RDF en los buenos tiempos, cuando el crecimiento de los ingresos es fuerte. Estos ahorros se pueden utilizar en tiempos económicos malos para complementar la recaudación de ingresos más débil, y evitar recortes procíclicos del gasto. Estos RDF deberían usarse junto con una regla fiscal que impone un límite al déficit nominal.

Las cuentas fiscales estándar no muestran estas mediciones porque registran sus retiros y depósitos por debajo de “la línea” como operaciones de financiación que no afectan el equilibrio fiscal (MEFP 2001/2014). Las cuentas fiscales estándar no registran un retiro del RDF como parte de los ingresos; por lo tanto, un retiro en malos tiempos no ayudará a mejorar la situación fiscal y no impedirá que el gobierno subnacional viole su techo de déficit nominal. Así, la operación de los RDF puede requerir modificaciones a la contabilización de los ingresos con el estricto propósito de monitorear las reglas.

##### **¿Cómo se utilizan los RDF en la práctica?**

Un área de investigación es el efecto de los RDF en la credibilidad de los gobiernos. Los RDF pueden indicarle al mercado que un gobierno subnacional es prudente y comprometido para lograr el equilibrio presupuestario, incluso en tiempos malos. Hay evidencia de que las agencias de calificación responden a saldos fuertes en RDF. Por supuesto,

esta evidencia se da cuando los gobiernos adquieren créditos externos, caso en el cual ya no es posible escapar de las calificadoras de riesgo, los gobiernos quedan supeditados a ellas.

#### **1.2.5.5.5 Cláusulas de escape**

Los gobiernos subnacionales son particularmente propensos a presiones fiscales provenientes de situaciones extraordinarias e imprevistas. Un desastre natural importante, el colapso o cierre de un banco local o de una importante industria local puede tener efectos mucho mayores proporcionalmente en el presupuesto del gobierno subnacional que el presupuesto central.

Otro desafío es que los gobiernos subnacionales a menudo tienen relativamente poca discreción sobre el gasto. A menudo son responsables de gastos esenciales, (por ejemplo, salud o educación) y, a veces, gastan en fondos no discrecionales de protección social.

Para abordar estos problemas, introducir cláusulas de escape en las reglas fiscales puede permitir una relajación o suspensión temporal de límites a los agregados fiscales después de shocks extremos.

Por ello, no es raro que en los gobiernos subnacionales las reglas fiscales tengan cláusulas de escape. Los eventos más comunes que pueden desencadenar la activación de las cláusulas de salvaguardia en el nivel subnacional son los desastres naturales.

Sin embargo, las reglas fiscales suelen definir estas cláusulas de escape de manera amplia e imprecisa, posibilitando que se abuse de ellas y se excuse la indisciplina fiscal.

Corregir esta posibilidad requiere de definir con claridad y precisión los desencadenantes que darán lugar a la utilización de las cláusulas de escape. También son necesario mecanismos eficaces de control y

seguimiento. Labor que puede ser adelantada por el gobierno central que podría determinar si una cláusula de escape se activa válidamente.

El gobierno central también puede determinar ¿Cuánto tiempo debe permanecer vigente la cláusula de salvaguardia?, si esto no está expresamente definido en la ley, y establecer un plan de corrección. Las labores también podrían ser ejercidas por un fiscal independiente. El consejo fiscal también podría desempeñar estas funciones. En todo caso, son necesarios los controles que prevengan el abuso.

#### **1.2.5.6 Calibración de reglas subnacionales**

Calibración se refiere a la elección del umbral numérico de la regla. Por ejemplo, la deuda subnacional no puede exceder el 60 por ciento de los ingresos en la República Checa frente a 150 por ciento en Islandia.

#### **Calibración basada en una restricción de endeudamiento**

Porque el saldo actual de la deuda es la acumulación de endeudamiento pasado, cualquier restricción al endeudamiento afecta el stock máximo de deuda en el que se puede incurrir. Es necesario distinguir dos casos.

- Si no existe obligación de reembolso previo, el techo de deuda consistente con el endeudamiento cero la regla debe ser cero.
- Si hay deuda heredada que pagar, lograr deuda cero stock instantáneamente puede no ser factible. Por lo tanto, Durante un período de transición, el techo de deuda subnacional debe recalibrarse progresivamente hacia abajo a medida que la deuda se amortiza.

#### **Calibración basada en un límite de re-pago de la deuda**

Una calibración alternativa y más común tiene en cuenta la capacidad de pago. Intuitivamente, cualquier límite a la capacidad de pago limita el monto máximo de deuda, porque el servicio de la deuda es proporcional al monto de la deuda pendiente.

## **Enfoque de superávit corriente**

El enfoque de superávit corriente se formaliza en el Marco subnacional francés, que establece un vínculo claro entre la restricción de pago y el techo de deuda. En Francia, el reembolso de la deuda principal de un gobierno subnacional no debería exceder su superávit corriente (regla de oro).<sup>11</sup>

## **Enfoque prudencial**

El enfoque prudencial también parte de un límite sobre el pago de la deuda, pero el límite no es el excedente corriente, como en el caso anterior. En este enfoque, el servicio de la deuda (principal más intereses) es limitado, de manera ad hoc, por una porción de los ingresos generada por el gobierno subnacional, que podrían ser los ingresos totales o un subconjunto de ingresos.

Fórmulas sobre límite de deuda controlando el servicio de la misma:

$$DS = iD + \frac{D}{m} \leq \alpha R$$

donde DS es el servicio de la deuda,  $i$  la tasa de interés implícita de la deuda,  $D$  la deuda pendiente,  $m$  el vencimiento promedio de la deuda pendiente,  $\alpha$  el ratio prudencial determinado exógenamente, y  $R$  los ingresos del gobierno. Entonces:

$$D \leq \frac{\alpha}{(i + 1/m)} \cdot R$$

Esta relación también se puede utilizar para comprobar que los dos tipos de reglas son en términos generales consistentes. Por ejemplo, un límite de servicio de la deuda del 20 por ciento de los ingresos se traduciría en una regla de deuda del 90 por ciento de los ingresos (asumiendo un

---

<sup>11</sup> De manera equivalente, el servicio total de la deuda (principal más intereses) no debería exceder el superávit primario corriente.

vencimiento promedio de la deuda de cinco años y una tasa de interés nominal del 2 por ciento).

Una pregunta práctica es si estas reglas deben expresarse en porcentaje de ingresos "propios" subnacionales (es decir, excluyendo transferencias recibidas del gobierno nacional) o sobre los ingresos totales. Ambos casos existen en la práctica.

Los ingresos "propios" pueden ser volátiles y heterogéneos entre jurisdicciones, lo que significa que una regla de servicio de la deuda como proporción de los ingresos propios permitiría mucho más endeudamiento en las jurisdicciones más ricas y podría perpetuar o acentuar las desigualdades a través de ellos. La alternativa: utilizar los ingresos totales incluidas las subvenciones de compensación, garantizaría que todos los gobiernos subnacionales tienen ingresos similares y, por tanto, capacidades similares de pago de la deuda. También puede resultar en una regla más estable, aunque, en algunos casos, las transferencias acentúan en lugar de disminuir la volatilidad de los ingresos subnacionales.

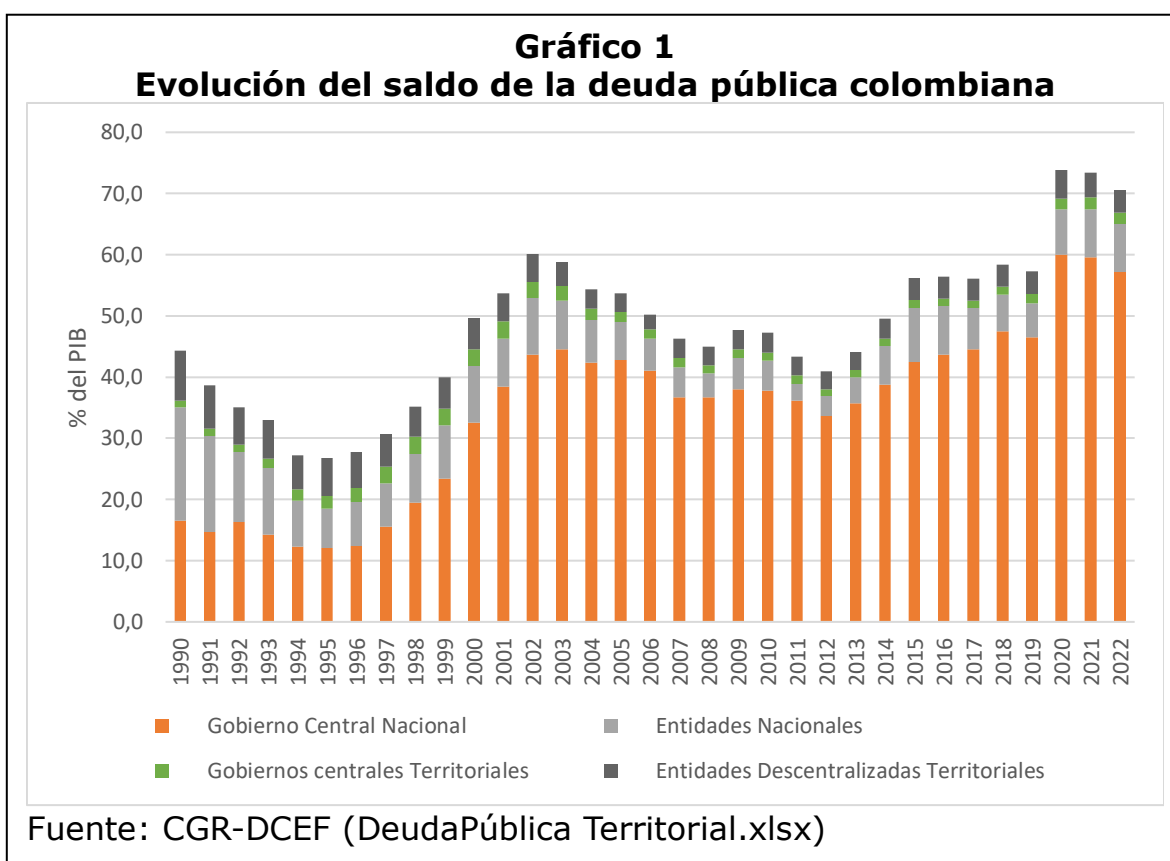
Los gobiernos subnacionales deberían pagar sus servicio de la deuda con sus ingresos regulares, en lugar de depender de ingresos no recurrentes, como subvenciones o el producto de la venta de activos.



## 1.3 Reglas subnacionales en Colombia

### 1.3.1 Ley 358 de 1997

Circunstancias particulares en Colombia hicieron que la imposición de reglas fiscales subnacionales se adelantara más de una década a la regla fiscal que opera para el gobierno central. En efecto, la promulgación de la Constitución Política Nacional de 1991 profundizó la descentralización del país financiándola con un sistema intergubernamental de transferencias que pretendió dotar a los gobiernos subnacionales con recursos equivalentes a un poco menos de la mitad de los ingresos corrientes de

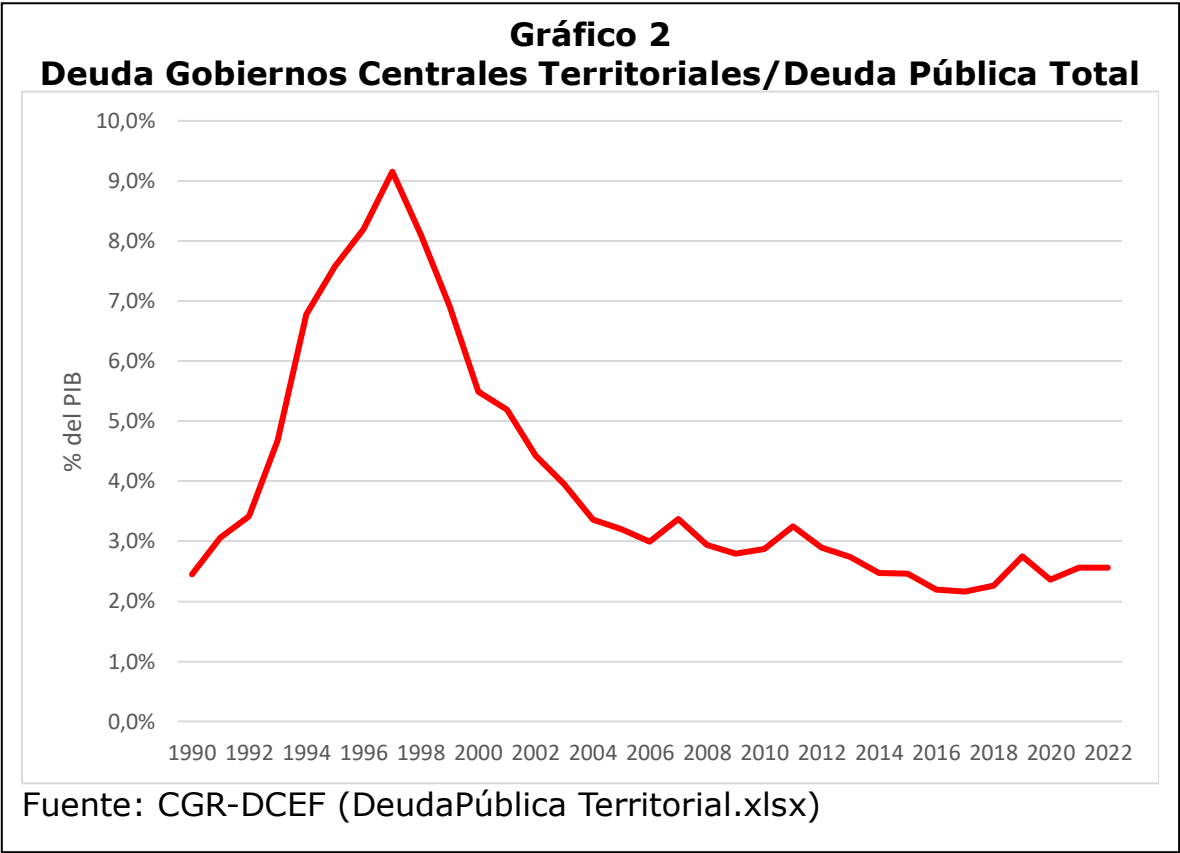


la nación. Para el situado fiscal se estableció que “El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado” y para la Participación municipal en los

ingresos Corrientes de la Nación se estableció que “La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002.”

Es claro que con la nueva Carta Magna los gobiernos territoriales dispondrían de una bolsa creciente de recursos que, si bien es cierto, debía financiar los servicios a su cargo, también fue utilizada como respaldo para apalancar crecientes créditos con el sistema financiero nacional<sup>12</sup>.

Mientras que la deuda pública nacional disminuyó constantemente



durante el primer lustro de los noventa al caer de 44,3% del PIB en 1990 a 26,8% del PIB en 1995 (ver gráfico 1) no se puede desconocer que, aún

<sup>12</sup> De acuerdo con Pérez-Valbuena, Gerson Javier y otros (2021) “El crecimiento de la deuda interna se dio por la mayor garantía que le ofrecían los gobiernos subnacionales al sistema financiero, a través de los recursos recibidos por transferencias.”

con la ausencia de registros completos de endeudamiento territorial en las bases de datos de la CGR (pues, los registros de la deuda de los municipios no capitales comenzaron en 1995) la deuda territorial fue creciente entre 1990 y 1998 (Gráfico 3). En ese lapso la deuda territorial real se multiplicó por 2,63 (al pasar de representar el 1,1% del PIB en 1990 al 2,9% del PIB en 1998. Los 1,8 puntos porcentuales -pp- del PIB en que se incrementaron los saldos de la deuda de los gobiernos centrales se distribuyeron entre los departamentos (0,7 pp), las capitales (0,6 pp) y los municipios no capitales (0,5 pp) (Gráfico 3).

El retroceso de la deuda nacional combinado con el ascenso de la deuda de los gobiernos centrales territoriales dio lugar a un fuerte incremento de la participación de la deuda de las administraciones subnacionales. El gráfico 2 da cuenta de este hecho. La participación de la deuda territorial dentro de la deuda total se incrementó desde el 2,4% en 1990 hasta el 9,2% en 1997.

Esta evolución del endeudamiento territorial fue conocido en la época como crisis de sobreendeudamiento territorial frente a la cual se tomaron medidas desde el Gobierno Central. Se expidió la Ley 358 de 1997, conocida como ley de semáforos porque estableció que la deuda territorial no podría exceder la capacidad de pago de las entidades, definida como el flujo de ahorro operacional suficiente para cubrir todos los años el servicio de la deuda, dejando un remanente para financiar inversiones.

La nueva norma impuso la regla fiscal conocida como "*regla de oro*", según la cual los nuevos créditos "deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión"<sup>13</sup>, evitando que gastos corrientes se financien a través del endeudamiento y, por tanto, sean sufragados por las generaciones futuras. La regla de oro intenta establecer un sistema de

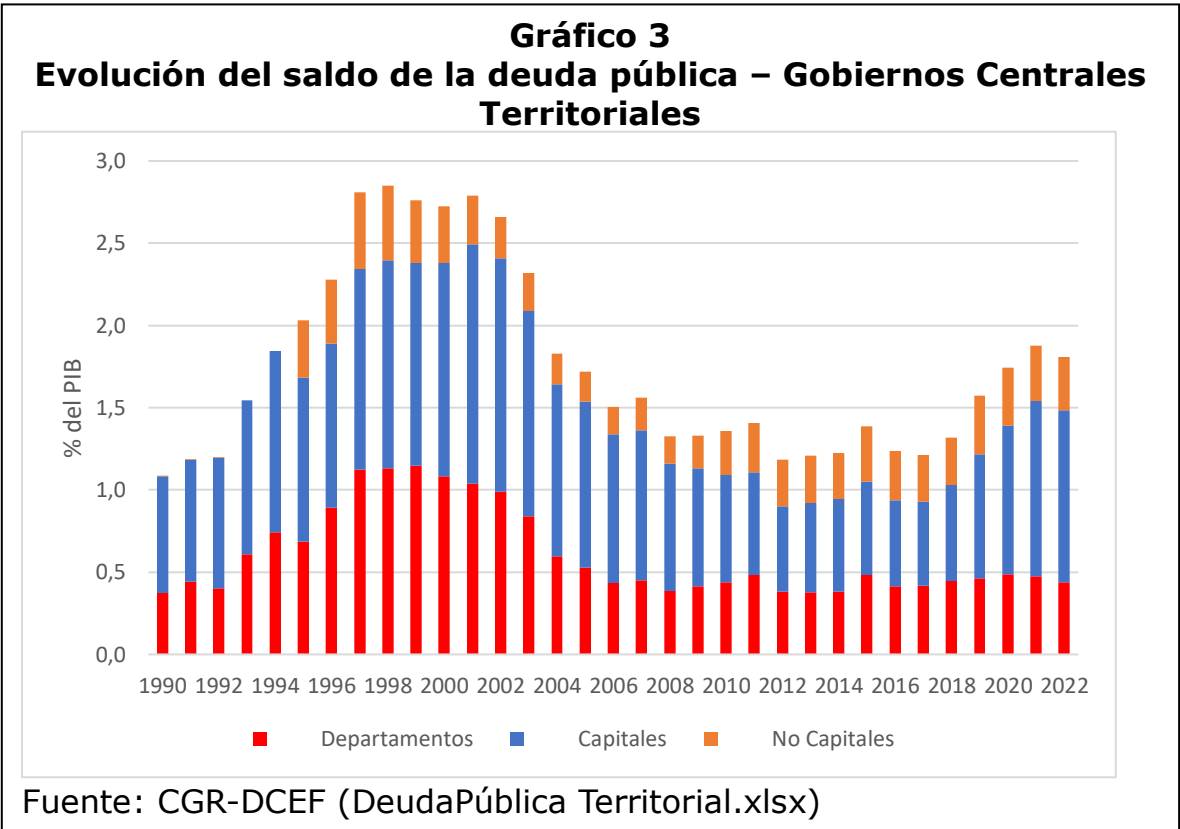
---

<sup>13</sup> Ley 358 de 1997, inciso 3. Parágrafo único artículo 2.

equidad intergeneracional debido a que las generaciones futuras serán quienes disfruten de las obras de infraestructura que se construyan hoy y, por tanto, es justo que paguen por ellas.

Sin embargo, la Ley 358 permitió la posibilidad de contratar nuevos créditos para refinanciar la deuda vigente y para sufragar indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta (Parágrafo artículo 2 Ley 358 de 1997).

Adicionalmente, la Ley 358 de 1997 estableció normas en materia presupuestal al definir que, para efectos de la Ley, "Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias



nacionales, las participaciones en la renta de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros. Para estos efectos, los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social se

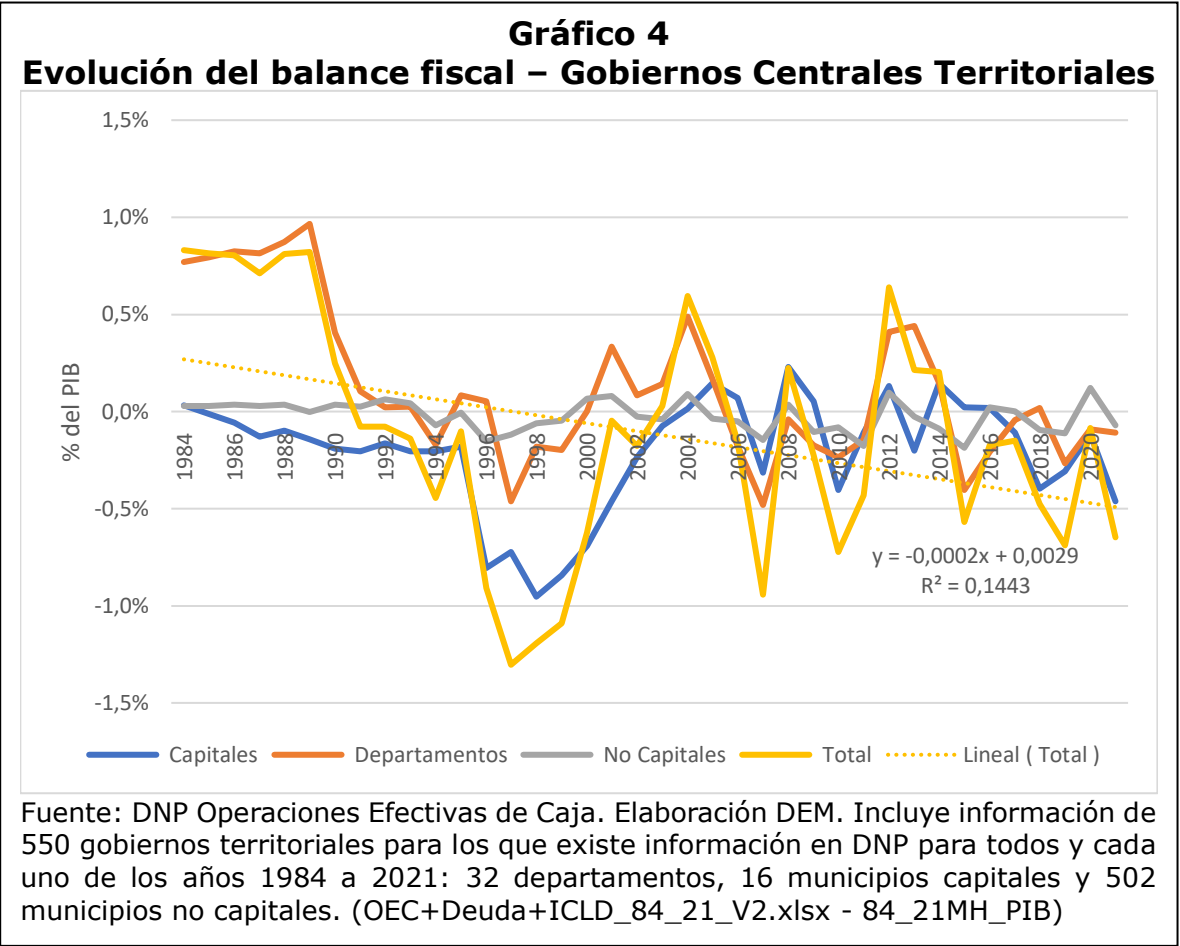
considerarán como gastos de funcionamiento, aunque se encuentren presupuestados como gastos de inversión”.

Es claro que, para los formuladores de esta Ley, existían vacíos e inconsistencias en materia de los registros contables presupuestales al menos en los casos de los recursos del balance y de los gastos de funcionamiento que podían registrarse como inversión.

En el primer caso, los recursos del balance incorporan al nuevo presupuesto recursos que ya fueron presupuestados en el pasado, incrementando de manera artificial los ingresos presupuestales actuales con recursos de deben ser considerados como recursos financieros. En el segundo caso, los gastos de funcionamiento presupuestados como inversión no son más que un artificio contable que permiten los legisladores colombianos para incrementar contablemente los niveles de la inversión pública al tiempo que se disminuyen los gastos de funcionamiento.

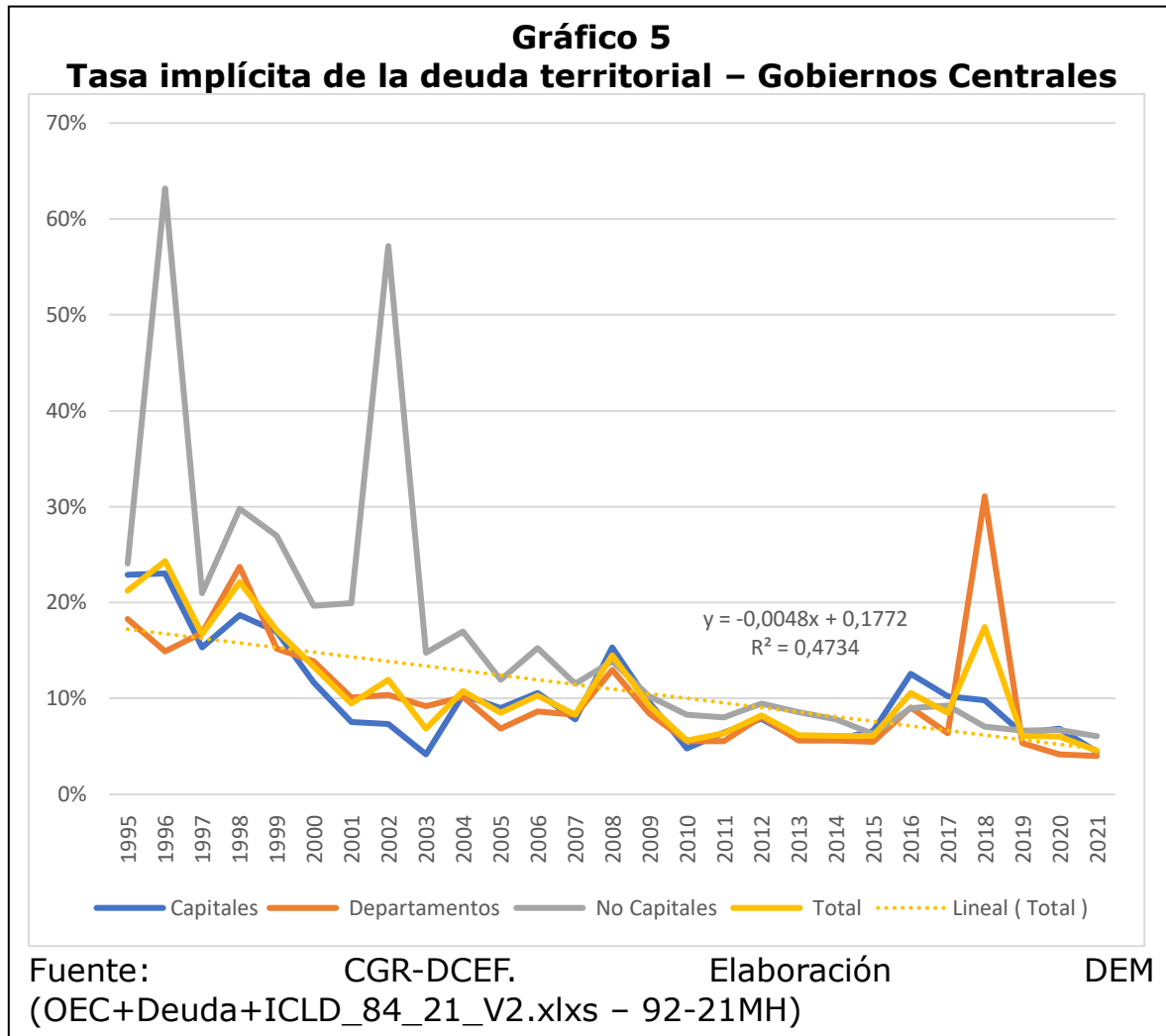
Al parecer, esta permisiva legislación tiene que ver con la necesidad de cumplir con la Constitución Política Nacional, que en el inciso tercero del artículo 350 estableció que “El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.” Para cumplir con ese mandato constitucional, no solo los legisladores, sino otras entidades instruyeron a los gobiernos territoriales para que clasificaran los gastos financiados con el sistema intergubernamental de transferencias, antes considerados como gastos de funcionamiento, como inversión, con el argumento de que la salud y la educación son inversiones en capital humano. Sobre este tema volveremos en la discusión sobre otra regla fiscal: la establecida en la Ley 617 de 2000.

Por supuesto que el incremento de los saldos de la deuda territorial durante los 90s fue alimentado con los recurrentes déficits de los gobiernos subnacionales. Entre 1995 y 2000 el déficit anual promedio de los gobiernos centrales territoriales fue de 0,9% del PIB, variando entre 0,1% del PIB en 1995 y 1,3% del PIB en 1997 (Gráfico 4).



Con la información disponible a 2023 no fue posible determinar si las tasas de interés pagadas por los gobiernos territoriales fueron onerosas. Sin embargo, en el gráfico 5 puede observarse que las tasas implícitas de la deuda (Pago de intereses (Fuente OEC DNP)/Saldo (Fuente CGR) disminuyeron tendencialmente desde valores cercanos al 20% en 1995 a 5% en 2021. En el mismo gráfico, llama la atención el hecho de que las mayores tasas implícitas y la mayor variabilidad se registró en los municipios no capitales. La observación es indicativa de que fueron los

gobiernos más pequeños y con menor capacidad de negociación con el sistema financiero, los que pagaron las mayores tasas, durante la mayor parte del período analizado.



La situación descrita fue catalogada por el gobierno nacional y por diversos analistas como una crisis de sobreendeudamiento territorial que se quiso frenar mediante la expedición de la Ley 358 de 1997, también conocida como Ley de semáforos. El semáforo se construyó con dos indicadores: Capacidad de pago y Sostenibilidad, en concordancia con el mandato contenido en el artículo 364 de la Constitución Política Nacional -CPN- de 1991 que reza que “El endeudamiento interno y externo de la

Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago.”

De acuerdo con Pérez-Valbuena, Gerson Javier y otros (2021), además de la creciente deuda y el recurrente déficit, hubo otros elementos que forzaron la expedición de la Ley. Es el caso del atraso en pagos y acumulación de pasivos que evidenciaron la ausencia de responsabilidad fiscal. Hubo pago de pasivos corrientes con endeudamiento y casos de cesación de pagos del servicio de la deuda y de obligaciones pensionales, que amenazaban la estabilidad macroeconómica del país.

<b>Tabla 1</b> <b>Ley 358 de 1997</b>		
<b>Color</b>	<b>Capacidad de pago = Intereses/Ahorro Operacional</b>	<b>Sostenibilidad = Saldo Deuda/Ingresos Corrientes</b>
<b>Verde</b>	$\leq 40\%$	$\leq 80\%$
<b>Amarillo</b>	$40\% < \text{Int/AO} \leq 60\%$	$\leq 80\%$
<b>Rojo</b>	$> 60\%$	$> 80\%$

De acuerdo con el color del semáforo se establecieron condiciones para la contratación de nuevos créditos (Ver Tabla 1). En semáforo verde los gobiernos territoriales no requerían autorización del Gobierno Nacional para contratar nuevos créditos; en semáforo amarillo “requiere autorización de endeudamiento si el saldo de la deuda de la vigencia anterior aumenta a una tasa superior a la meta de inflación para la vigencia (Decreto 696 de 1998. Art. 8)<sup>14</sup>”; en semáforo rojo, “requiere autorización del Ministerio de Hacienda para contratar nuevas operaciones de crédito (Ley 358. Art. 6)<sup>15</sup>”.

<sup>14</sup> Pérez-Valbuena, Gerson Javier y otros (2021)

<sup>15</sup> ibid



La Ley 795 de 2003 derogó dos artículos de la Ley 358 de 1997, dejando como límites para la solicitud de autorización para adelantar operaciones de endeudamiento a aquellas entidades territoriales cuya capacidad de pago supere el 60% o cuyo nivel de sostenibilidad este por encima del 80%<sup>16</sup>.

La información mostrada en este acápite evidencia el éxito de la Ley 358 de 1997 en cuanto hace a la contención de los déficits territoriales y, por tanto, de la deuda pública de los gobiernos centrales subnacionales. Ello es así, tanto a nivel de los agregados como a nivel individual de los diferentes gobiernos territoriales.

En los gráficos 6A y 6B puede apreciarse que, en promedio, los gobiernos territoriales no volvieron a alcanzar el nivel de endeudamiento observado en 1998. En efecto, el nivel de la deuda fue decreciente después de 1998 hasta alcanzar el mínimo en 2012, cuando representó el 1,18% del PIB nacional. Esto es, cerca del 34,6% del saldo observado en 1998 (Gráfico 6A).

Después de 2012, la tendencia bajista del saldo de deuda territorial se revirtió para llegar a representar el 1,87% del PIB en 2021. Aun así, en promedio, la deuda territorial de 2021 apenas significó el 69,4% del saldo observado en 1998 (Gráfico 6B).

No sobra advertir que la deuda territorial está altamente concentrada en los gobiernos subnacionales de mayor tamaño. Las tablas 2, 3 y 4 dan cuenta de esta observación.

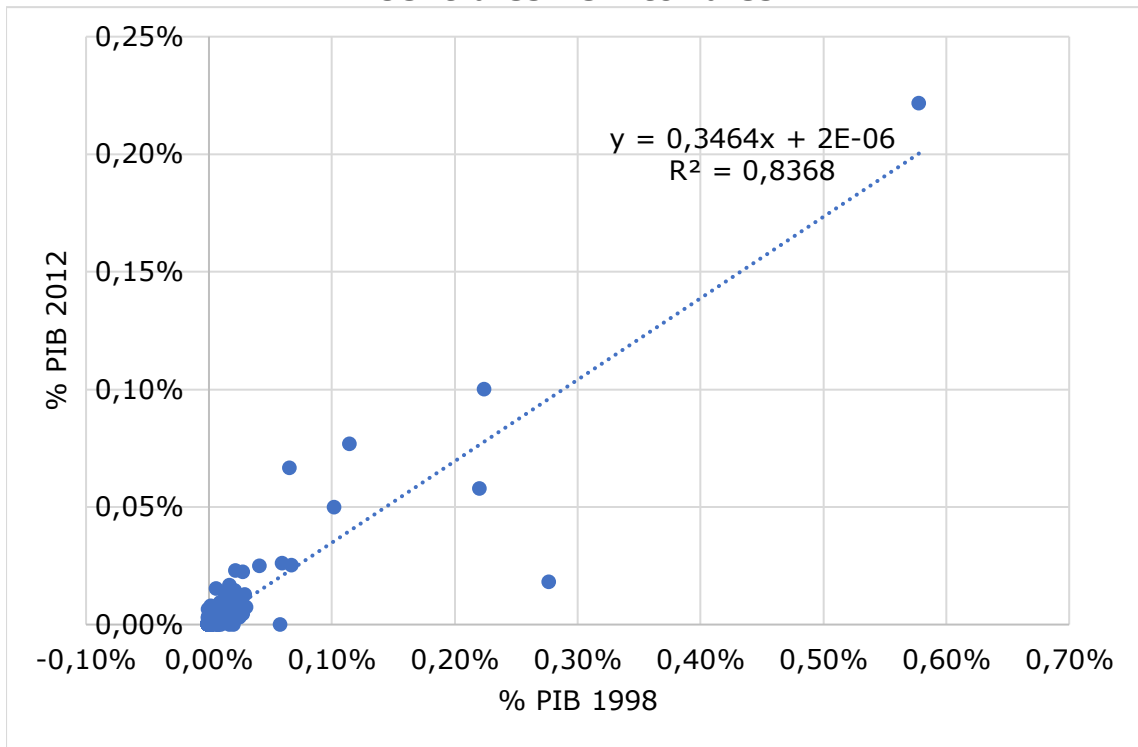
Entre los 1.107 gobiernos centrales territoriales que reportaron información a la CGR, ocho gobiernos territoriales concentraron el 58,1%

---

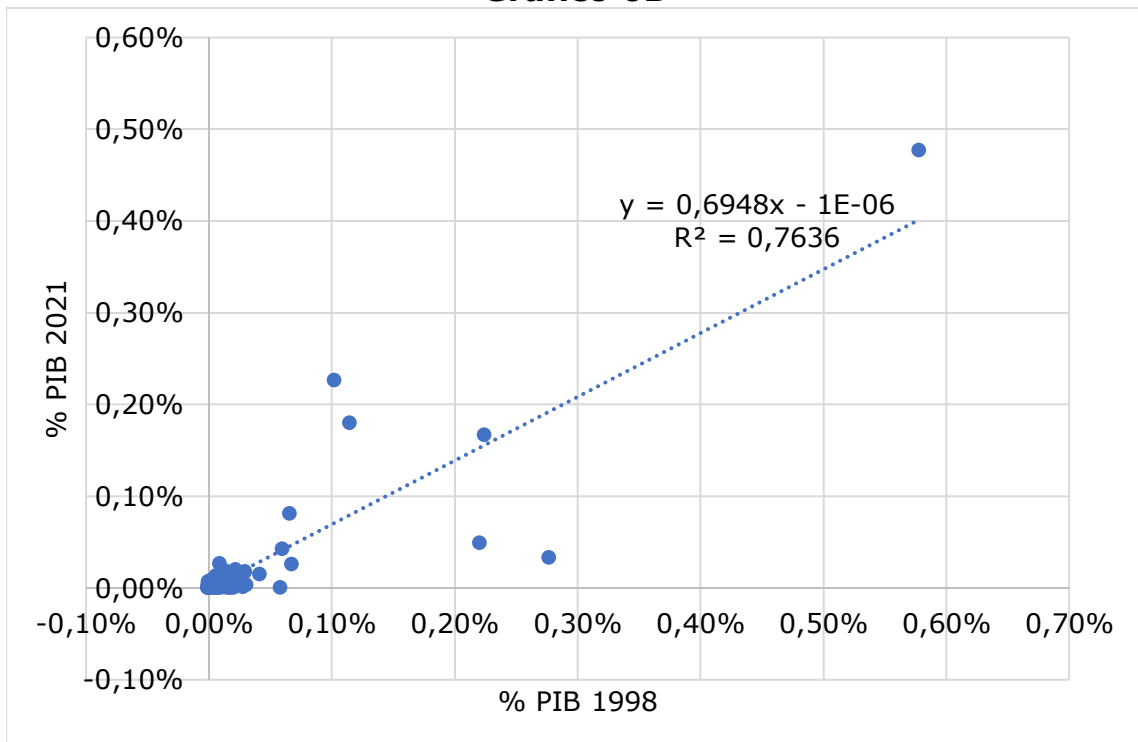
<sup>16</sup> ibidem

de la deuda en 1998, el 52,5% de los saldos en 2012 y el 66,3% del endeudamiento en 2021.

**Gráfico 6A**  
**Saldo de la deuda pública – 1998 vs. 2012 – Gobiernos Centrales Territoriales**



**Gráfico 6B**



Fuente: CGR-DCEF. Elaboración DEM (SalDOS deuda pública90-21.xlsx)

**Tabla 2**

**Saldo de la deuda pública - Gobiernos centrales territoriales 1998**

Entidad Territorial	% del PIB Nacional
Departamento de Antioquia	0,22%
Medellín	0,11%
Barranquilla	0,10%
Bogotá D.C.	0,58%
Departamento de Cundinamarca	0,07%
Departamento de Santander	0,07%
Departamento del Valle del Cauca	0,28%
Santiago de Cali	0,22%
Subtotal	1,65%
Total	2,84%

**Tabla 3****Saldo de la deuda pública - Gobiernos centrales territoriales 2012**

Departamento de Antioquia	0,10%
Medellín	0,08%
Barranquilla	0,05%
Bogotá D.C.	0,22%
Departamento de Cundinamarca	0,07%
Departamento de Santander	0,03%
Departamento del Valle del Cauca	0,02%
Santiago de Cali	0,06%
<b>Subtotal</b>	<b>0,62%</b>
<b>Total</b>	<b>1,18%</b>

**Tabla 4**

**Saldo de la deuda pública - Gobiernos centrales territoriales 2021**

Departamento de Antioquia	0,17%
Medellín	0,18%
Barranquilla	0,23%
Bogotá D.C.	0,48%
Departamento de Cundinamarca	0,08%
Departamento de Santander	0,03%
Departamento del Valle del Cauca	0,03%
Santiago de Cali	0,05%
<b>Subtotal</b>	<b>1,24%</b>
<b>Total</b>	<b>1,87%</b>

Aunque la deuda pública de los gobiernos territoriales fue superior en 2020 (1,7% del PIB), 2021 (1,9% del PIB) y 2022 (1,8% del PIB) que la observada en 2019 (1,6% del PIB), es claro que no se utilizaron de manera agresiva los recursos del crédito para paliar la crisis de la Covid-19. Quizás, una pregunta relevante al respecto es ¿por qué los territorios no recurrieron al endeudamiento generalizado para financiar los crecientes gastos derivados de la pandemia por Covid-19, cuando esa crisis redujo sus ingresos totales de 2021 en 70 puntos básicos del PIB (de 8,67% del PIB en 2020 a 7,97% del PIB en 2021 y sus ingresos tributarios en 10 pb (de 2,89% del PIB en 2020 a 2,79% del PIB en 2021). Ni siquiera los fuertes requerimientos financieros derivados de la

pandemia por la Covid-19, hicieron posible que los territorios alcanzaran niveles de endeudamiento como los observados en 1998.

La respuesta a la anterior pregunta no es única. De hecho, según Pérez-Valbuena, Gerson Javier y otros (2021), el decreto 678 de 2020 expedido para paliar los efectos de la crisis permitió a los gobiernos territoriales utilizar recursos como los del ahorro pensional en el Fondo de ahorro pensional territorial -Fonpet-: " para la vigencia 2020 únicamente,..., por medio de la reducción del porcentaje exigido al pasarlo del 125% al 80%. Es decir, que aquellos entes territoriales que a diciembre de 2019 hubieran alcanzado el 80% de la provisión, podrían disponer de los recursos adicionales para hacer frente a la crisis generada por el aislamiento obligatorio, y utilizarlos para gastos de funcionamiento e inversión". Además, según el mismo documento, se les dieron facultades, hasta el 31 de diciembre de 2021, para reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto, y para financiar gastos de funcionamiento sin perjuicio de las normas vigentes. También se les facultó para realizar adiciones, modificaciones y traslados presupuestales destinados a atender la emergencia económica, social y ecológica del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

También pudieron contratar créditos de tesorería para las entidades territoriales y sus descentralizadas, durante las vigencias 2020 y 2021, con el fin de compensar la caída en los ingresos corrientes y atender la insuficiencia de caja en gastos de funcionamiento e inversión. Los créditos deberán cumplir los siguientes requisitos: (1) no exceder el 15% de los ingresos corrientes del año fiscal; (2) pagarse con recursos distintos al crédito; (3) pagarse con intereses y cargos financieros antes del 31 de diciembre de la vigencia fiscal; (4) estar al día en créditos de tesorería y sobregiros. Estos créditos no requieren autorización ni el cumplimiento de: (a) los indicadores de la Ley 358 de 1997; (b) los límites de gasto de

la Ley 617 de 2000; y (c) la evaluación de riesgo de la Ley 819 de 2003. Dichos préstamos no serán registrados ante el MHCP y los créditos e intereses causados no serán tenidos en cuenta en el cálculo de los indicadores de la Ley 358 de 1997, para efecto de otras operaciones de crédito. Estos créditos no podrán ser fuente de financiamiento de adiciones al presupuesto de gasto.

Por supuesto que las medidas mencionadas pudieron disminuir la necesidad de utilizar créditos visibles en las cuentas territoriales, pero, también es posible que los gobiernos territoriales no cuenten con las capacidades necesarias a la superación de crisis como la de la Covid-19 y/o que las reglas vigentes sobre el endeudamiento territorial les haya impedido contratar nuevos créditos para atender la emergencia.

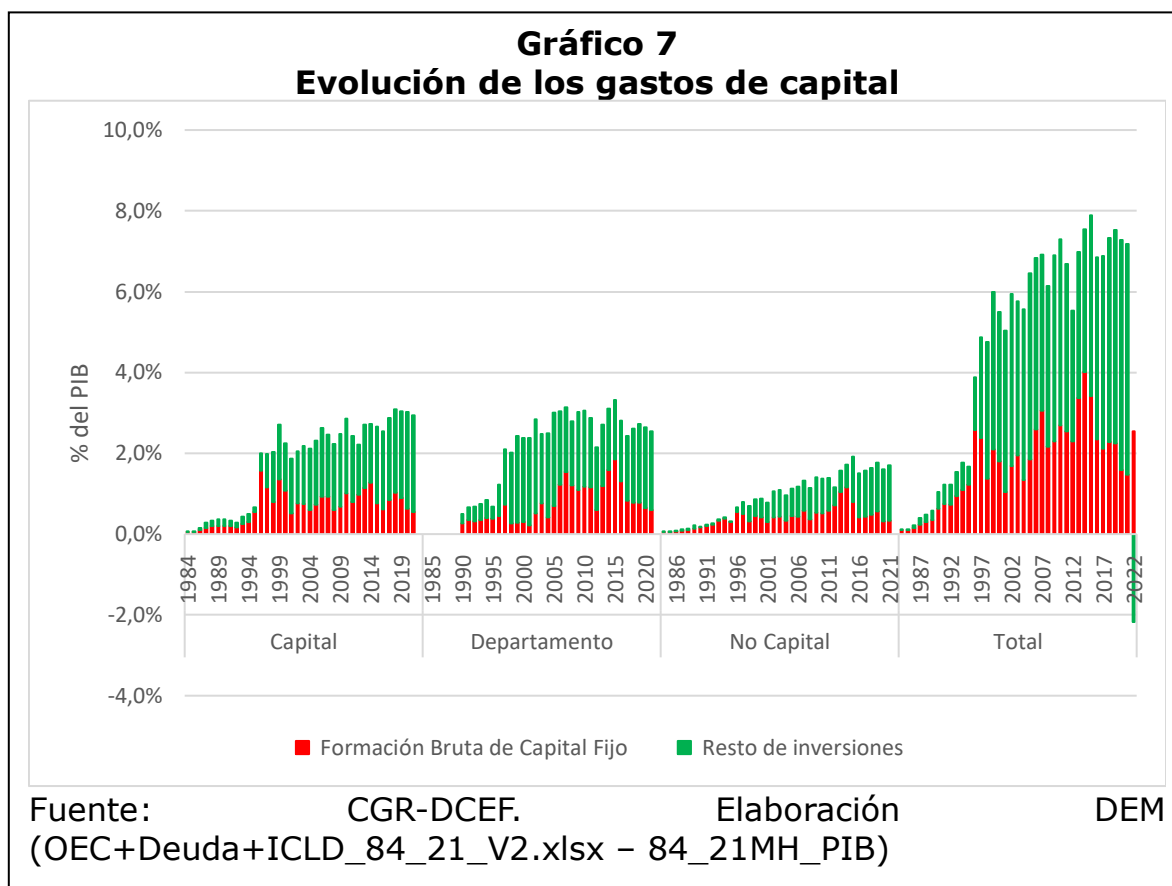
El hecho de que los niveles de endeudamiento subnacional en otros países latinoamericanos sean muy superiores a los que prevalecen en Colombia indica que la deuda subnacional colombiana podría incrementarse a fin de financiar el desarrollo de las diversas jurisdicciones.

El gráfico 7 es bastante dicente en cuanto hace a la evolución de los gastos de capital. Desglosándolos entre la formación bruta de capital fijo -FBKF- y el resto de las inversiones, como hace el DNP, se percibe que las inversiones en FBKF, que son las que supuestamente permite realizar la Ley 358 de 1997 vienen cayendo de manera acelerada desde 2014. En efecto, mientras que en ese año ascendieron al 4,0% del PIB, al cierre de 2021 apenas representaron el 1,5% del PIB; esto es, una caída de 2,5 puntos porcentuales del PIB en FBKF compensada parcialmente por el resto de las inversiones, dentro de las que se incluyen contratos de prestación de servicios personales, como se verá más adelante.

No cabe duda de que la regla fiscal de contención del endeudamiento territorial necesita ser modificada para hacerla más flexible y menos



exigente de modo que los gobernantes territoriales puedan utilizar los



recursos del crédito para financiar inversiones productivas que beneficien no sólo a la generación actual sino a las generaciones venideras y, el costo de estas sea compartido intergeneracionalmente.

Podría pensarse en flexibilizar las normas de endeudamiento para que los gobiernos territoriales puedan reactivar la inversión en FBKF y para enfrentar de mejor manera a choques internos o externos, como el de la Covid-19.

### **1.3.2 Ley 617 de 2000**

De acuerdo con la exposición de motivos, la Ley 617 de 2000 hace parte del conjunto de políticas para equilibrar la economía nacional y garantizar la viabilidad económica del país en el mediano y largo plazo.

El principal argumento en su defensa fue que algunos gobiernos territoriales habían entrado en cesación de pagos porque sus gastos de funcionamiento no alcanzaban a ser cubiertos con sus ingresos corrientes. Para cubrir esos gastos muchas entidades recurrieron al crédito que, en la mayoría de las entidades, era superior a la capacidad de pago.

Había que sanear las finanzas territoriales soportándolas en la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, principal fundamento de la autonomía y la sostenibilidad del proceso de descentralización.

La propuesta estuvo enmarcada dentro de la línea del pensamiento neoliberal cuya pretensión era la de disminuir el tamaño del Estado. Ya se había emitido la Ley 358 de 1997 con la que se pusieron en cintura a los gobiernos subnacionales evitando que se endeuden por fuera de todo tipo de control, pues la financiación con deuda es preferida por los políticos en lugar de la realización de esfuerzos fiscales. Lo anterior significó aceptar el postulado del sesgo deficitario pregonado por los teóricos del FMI y otros analistas.

De acuerdo con el documento de motivos las mayores transferencias del Gobierno Central estuvieron asociadas al crecimiento de las burocracias, inversiones no prioritarias, despilfarro y corrupción. En cuanto hace a las burocracias, el documento aseguró que la mayor parte de los departamentos y muchos municipios podrían operar eficientemente con menos de una tercera parte de los funcionarios que tiene en la actualidad y otros incluso con una proporción menor. Además, que el empleo se encuentra altamente concentrado en unas pocas dependencias que cumplen principalmente funciones administrativas o de control (despachos de gobernadores o alcaldes, asambleas y concejos, contralorías, secretarías generales). Por si esto fuera poco, el documento aprovechó la tesis "los derechos injustos adquiridos" del profesor Salomón

Kalmanovitz, según la cual en muchos casos los funcionarios de estas administraciones gozan de beneficios excepcionales carentes de toda justificación, como la posibilidad de pensionarse a temprana edad (con 20 años de trabajo y cualquier edad) y de toda suerte de primas y bonificaciones extralegales. También da por válida la tesis de *pereza fiscal*, según la cual la aceleración de la descentralización financiada con transferencias nacionales tiene el efecto de reducir el esfuerzo fiscal territorial.

De acuerdo con las justificaciones del documento, debido a que \$0,45 de cada \$1,00 recaudado en el nivel nacional, el déficit del Gobierno Nacional pasó de 0,68% del PIB en 1990 a 3,98% del PIB en 1997. Entre tanto, el déficit fiscal de los gobiernos territoriales también creció, al pasar de 0,18% del PIB en 1990 a 1,13% del PIB en 1997. Además, las cuentas por pagar en materia del funcionamiento territorial fueron equivalentes al 1,52% del PIB al cierre de 1998.

El diagnóstico realizado por la exposición de motivos concibe que existían problemas de despilfarro en los gastos de funcionamiento. Muchos departamentos se endeudaban para pagar el funcionamiento y, los gastos de funcionamiento en asambleas y contralorías pesaban mucho (11,2%) dentro del total.

En los municipios los gastos de los organismos de control (concejos, contralorías y personerías) también eran importantes y, sumados a los de la administración central, los pagos de educadores y los pagos de contratos por prestación de servicios, constituían el 80% de los pagos de funcionamiento.

Con este diagnóstico, la propuesta fue la de restringir los gastos de funcionamiento territoriales estableciéndoles límites, de acuerdo con un sistema de categorización departamental y municipal. Los salarios de

gobernadores y alcaldes y, por tanto, de todos los altos funcionarios de la administración territorial serían diferenciales en función de la categoría en que se clasificase cada jurisdicción. También se propuso limitar el número de diputados y concejales, así como el número de sesiones de las asambleas y concejos para que solo se paguen honorarios a los diputados y concejales durante un número limitado de sesiones. Las contralorías fueron eliminadas de los municipios pequeños (categorías 2 a 6).

En adelante, los gastos de funcionamiento estarían atados a la disponibilidad de recursos autogenerados y de libre destinación que tengan las entidades territoriales para financiarlos. Y no se trata de la totalidad de los gastos de funcionamiento, pues se reconoce que una gran parte de los pagos de funcionamiento como son los salarios y prestaciones del personal docente y médico, pueden ser cubiertos con las transferencias nacionales. Se trata de la parte restante adicionada con los recursos para el pago de los intereses de la deuda.

**Tabla 5. Definición de categorías de departamentos y municipios y los límites al gasto establecidos por la Ley 617 de 2000**

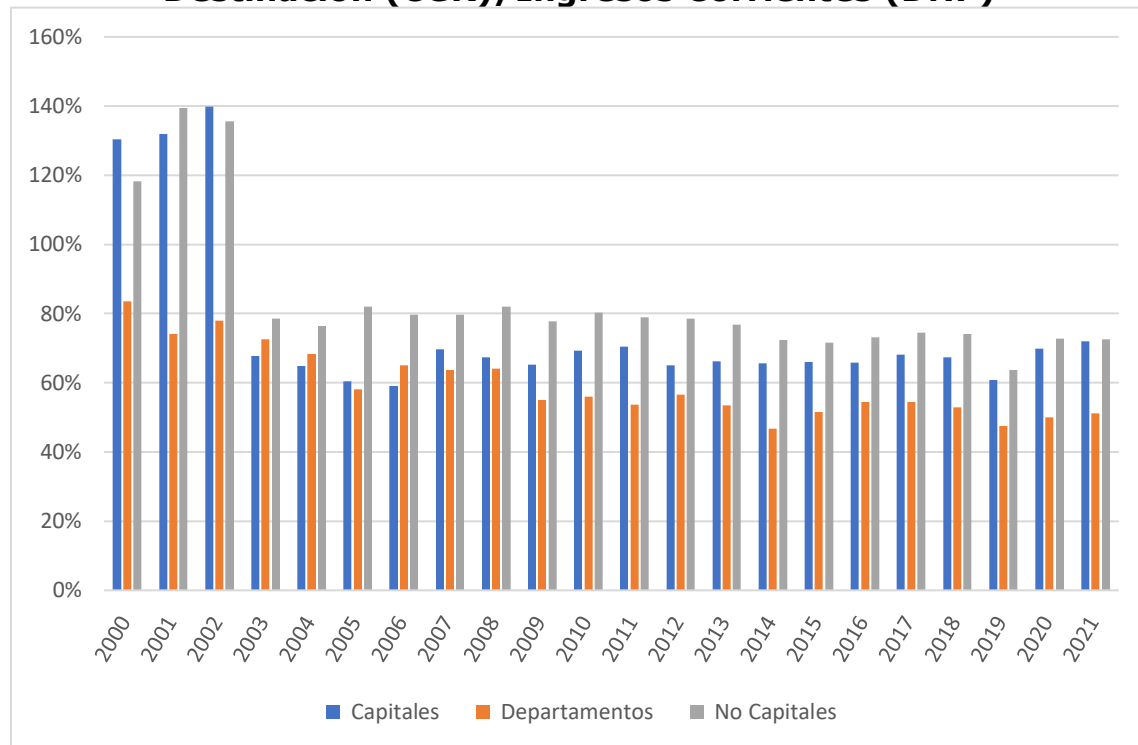
Departamentos							
Categoría	Población (habitantes)	ICLD (SMLV anuales)	Gastos de funcionamiento (% de los ICLD)				
			Largo plazo	Periodo de transición			
				2001	2002	2003	2004
Especial	> 2.000.000	> 600.000	50%	65%	60%	55%	50%
Primera	de 701.000 a 2.000.000	de 170.001 a 600.000	55%	70%	65%	60%	55%
Segunda	de 390.001 a 700.000	de 122.001 a 170.000	60%	75%	70%	65%	60%
Tercera	de 100.001 a 390.000	de 60.001 a 122.000	70%	85%	80%	75%	70%
Cuarta	<= 100.000	<= 60.000	70%	85%	80%	75%	70%
Municipios							
Categoría	Población (habitantes)	ICLD (SMLV anuales)	Gastos de funcionamiento (% de los ICLD)				
			Largo plazo	Periodo de transición			
				2001	2002	2003	2004
Especial	> 500.001	> 400.000	50%	61%	57%	54%	50%
Primera	de 100.001 a 500.000	de 100.001 a 400.000	65%	80%	75%	70%	65%
Segunda	de 50.001 a 100.000	de 50.001 a 100.000	70%	85%	80%	75%	70%
Tercera	de 30.001 a 50.000	de 30.001 a 50.000	70%	85%	80%	75%	70%
Cuarta	de 20.001 a 30.000	de 25.001 a 30.000	80%	95%	90%	85%	80%
Quinta	de 10.001 a 20.000	de 15.001 a 25.000	80%	95%	90%	85%	80%
Sexta	<= 10.000	<=15.000	80%	95%	90%	85%	80%

Nota: Para el caso de Bogotá, el periodo de transición los porcentajes entre 2001 y 2004 son: 58%, 55%, 52% y 50%.

Fuente: Pérez-Valbuena, Gerson Javier y otros (2021) . Elaboración de los autores con base en la Ley 617 de 2000.

La tabla 5 muestra que, a largo plazo, los límites al gasto de funcionamiento de los departamentos se establecieron entre 50% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación -ICLD-, mientras que para los municipios se fijaron entre el 50% y el 80% de los ICLD.

**Gráfico 8**  
**Evolución del cociente Ingresos Corrientes de Libre Destinación (CGR)/Ingresos Corrientes (DNP)**



Fuente: CGR-DCEF y DNP. Elaboración DEM. Incluye información de 550 gobiernos territoriales para los que existe información en DNP para todos y cada uno de los años 1984 a 2021: 32 departamentos, 16 municipios capitales y 502 municipios no capitales. (OEC+Deuda+ICLD\_84\_21\_V2.xlsx – 84\_21MH\_PIB)

La ley 617 de 2000 endilgó al Contralor General de la República la función de certificar los ICLD y la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ICLD. En el gráfico 8 se muestra la evolución del cociente entre los ICLD reportados por los gobiernos territoriales a la CGR y los ingresos corrientes compilados por el DNP desde el año 2000 (Gráfico 8).

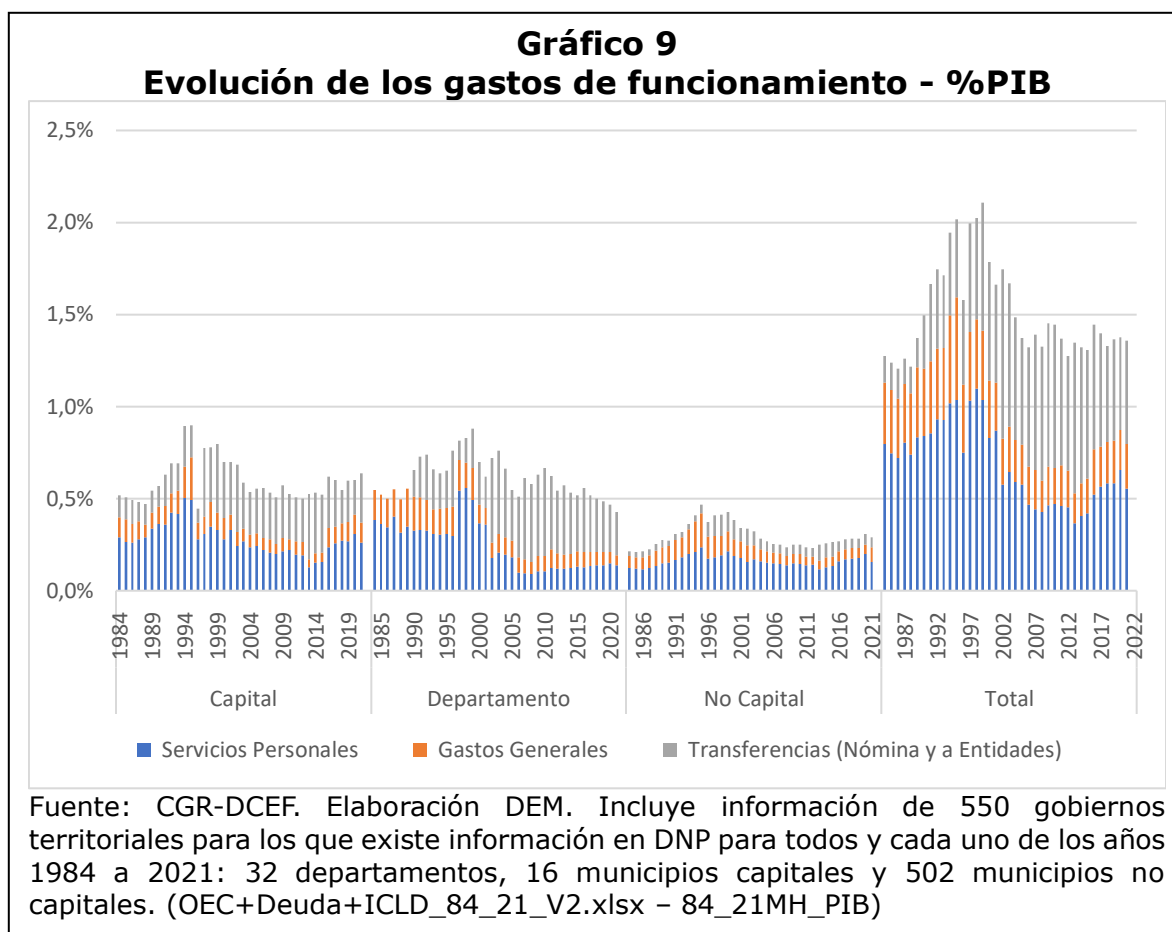
Es evidente que, al menos durante los primeros años de la puesta en marcha de la regla fiscal, los gobiernos municipales recurrieron a inflar de manera artificial los ICLD, pues no es posible que los mismos superen el 100% de los ingresos corrientes. El concepto de ICLD fue deleznable al

comienzo y los gobiernos manipularon los datos a fin de obtener mejor categorización que la que les correspondía.

De acuerdo con la información de Operaciones Efectivas que publica el DNP (Gráfico 9), los gastos de funcionamiento, compuestos por los rubros de Servicios personales, gastos generales y transferencias (de nómina y a entidades), presentan cuatro periodos claramente diferenciados. En el primero de ellos, entre 1984 y 1988, los gastos de funcionamiento fueron bastante estables, situándose alrededor del 1,24% del PIB, con variaciones entre 1,21% del PIB en 1986 y 1,28% del PIB en 1984. El período se caracterizó porque los gobiernos subnacionales, tanto departamentales como municipales, eran administrados por gobernadores nombrados por el presidente de la República y alcaldes nombrados por los gobernadores. La elección popular de mandatarios subnacionales no se había hecho realidad todavía.

En el segundo, comprendido entre 1989 y 1999, los gastos de funcionamiento fueron claramente crecientes (prescindiendo de los datos de las capitales en 1996, que podemos suponer como errados en las bases de datos del DNP), aumentando desde el 1,22% del PIB observado en 1988 hasta el 2,11% del PIB en 1999. Es claro que el periodo comenzó el mismo año en que comenzó el primer gobierno de los alcaldes elegidos popularmente (La primera elección popular de alcaldes se realizó el 13 de marzo de 1988, para comenzar el período de dos años el primero de enero de 1989). La burocratización municipal parece estar asociada a la elección popular de alcaldes, al menos en los primeros años.

En el tercer período, entre 2000 y 2006, los gastos de funcionamiento



cayeron de manera continua desde el 2,11% de 1999 hasta 1,32% en 2006. El período incluyó los cuatro años establecidos en la Ley 617 de 2000 para la transición (entre 2001 y 2004). La literatura internacional plantea que disminuir el gasto de funcionamiento es muy complicado, aun en tiempos de crisis debido al efecto de papel matamoscas (Flypaper effect).

En el cuarto período, entre 2007 y 2021, se percibe bastante estabilidad en los gastos de funcionamiento de los gobiernos territoriales. Se mantuvieron en un promedio de 1,37% del PIB, variando entre un mínimo de 1,28% del PIB en 2012 y un máximo de 1,45% del PIB en 2010.

Si desagregamos la información del funcionamiento entre sus tres componentes, podemos decir que en general la periodicidad y tendencias



se mantienen, salvo para el cuarto período. En efecto, durante este período de relativa estabilidad del gasto de funcionamiento, hubo a partir de 2013 un incremento constante en los gastos por servicios personales (de 0,4% del PIB en 2013 a 0,7% del PIB en 2020) a costa de la disminución de las transferencias (de 0,8% del PIB en 2013 a 0,5% del PIB en 2020).

Con todo, la información compilada en el gráfico 7 demuestra que las medidas de contención del gasto de funcionamiento territorial adoptadas mediante la Ley 617 de 2000 fueron efectivas, al menos en lo que concierne a los registros compilados por el DNP.

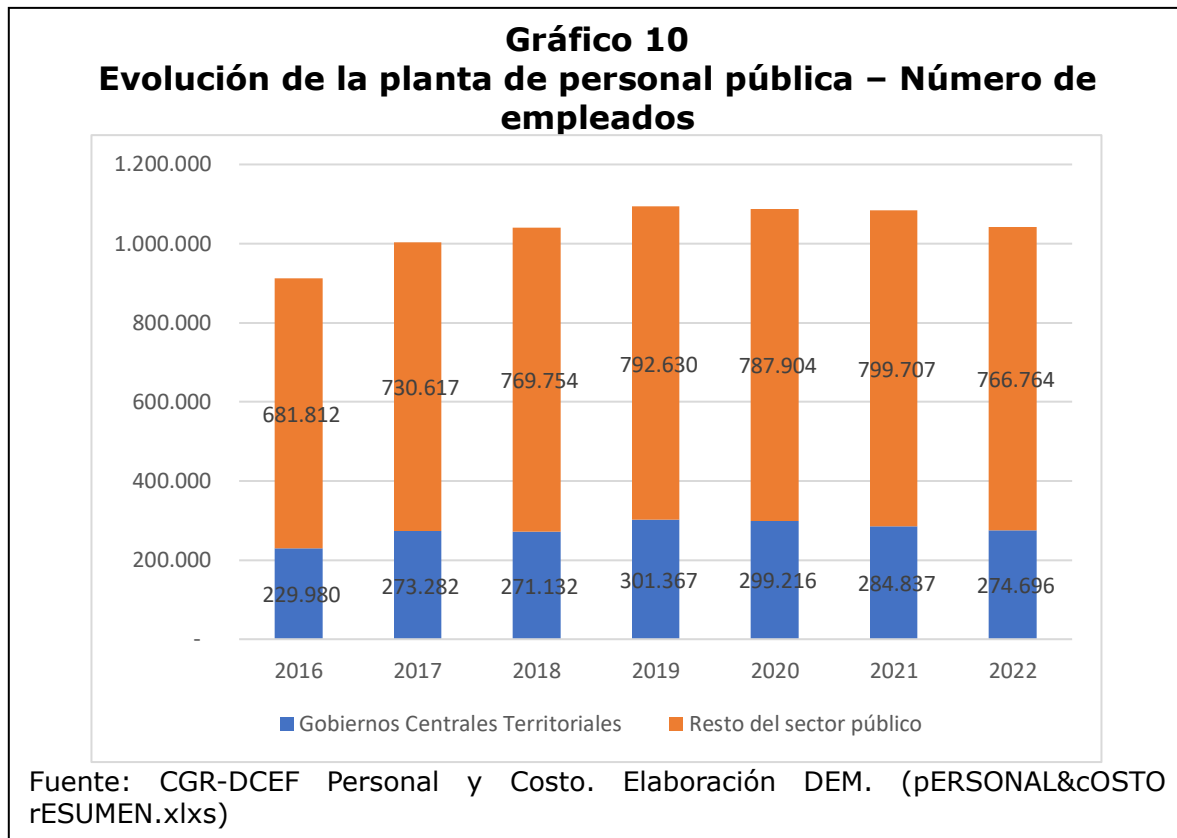
Este documento comparte la anterior afirmación, pero llama la atención sobre la posibilidad de que la Ley 617 de 2000 haya forzado procesos de contabilidad creativa que permitieron cumplir con el mandato legal, pero sólo de manera artificial.

En efecto, si recurrimos a una fuente de información alternativa, mediante la cual la Contraloría General de la República -CGR- compila información de Personal y Costo, preguntando a las entidades por el número de empleados autorizado y provisto en su planta de personal, así como por el costo de la asignación básica y de los pagos totales (esto es, sin y con pagos de prestaciones sociales) de la planta de personal ocupada. Por otro lado, por el número de contratos de prestación de servicios, su costo y la forma en que es contabilizado en el presupuesto, esto es, si se registra como gasto de funcionamiento o como gasto de inversión.

La planta de personal reportada a la CGR como provista por las entidades públicas supera el millón de personas desde 2017. De ese total, los gobiernos centrales territoriales emplearon entre el 26% y el 28%. Esto significó que los funcionarios contratados por esos gobiernos subnacionales hayan sido 276.359 en promedio anual para el período

2016-2022. 2019 fue el año en el que más personas se contrataron en los territorios (301.367), mientras que en 2016 esa cifra se ubicó en 229.980 (Gráfico 10).

Para las 3.252 entidades que reportaron información a la CGR, la planta provista representa entre el 89% y el 93% de los cargos aprobados en las plantas de personal de cada una de las entidades. Para el caso de los

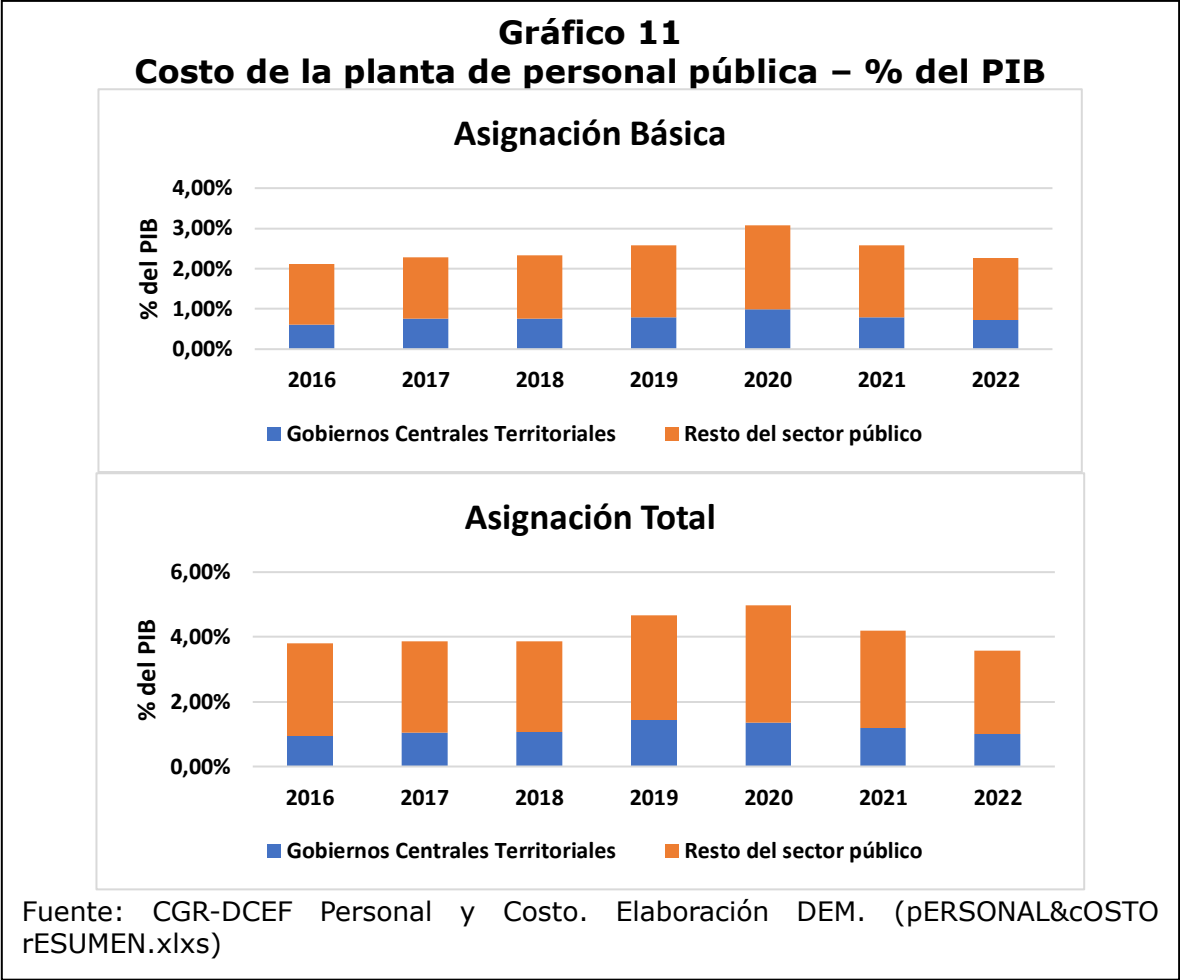


gobiernos centrales la planta provista varió entre el 96% (2016) y el 99% (2020).

El costo de contratar esas plantas de persona se muestra en el gráfico 11, en el que se ha separado ese costo entre la asignación básica y la asignación total. A la asignación básica se le han adicionado los pagos por gastos de representación, prima técnica, prima de gestión, prima de localización, prima de coordinación, prima de riesgo, prima extraordinaria, prima de alto mando, prima de alimentación, auxilio de

transporte, bonificación de compensación, prima de antigüedad, bonificación de dirección, prima de servicios, prima de navidad, bonificación de servicios, bonificación de recreación, bonificación de gestión territorial, prima de vacaciones, otras primas, cesantías e intereses de cesantías para llegar a la asignación total.

Para el período analizado y para todas las entidades que reportaron información de personal y costo a la CGR, el cociente promedio entre la asignación total y la asignación básica fue 168,22% y varió entre 157,77% (2022) y 181,48% (2019).



Para el caso de los gobiernos territoriales los gastos por encima de la asignación básica son inferiores (promedio de 148,21% para los 7 años analizados) que para el resto del sector público (177,58% para igual

período). Y entre ellos, por tipología, en las capitales el promedio se situó en 169,24%, mientras que en los departamentos en 135,06% y en los municipios no capitales en 145,17%.

Veamos ahora lo que sucede con el empleo público que se contrata utilizando la figura de prestación de servicios (Tabla 6).

<b>Tabla 6</b>					
<b>Número de contratos de prestación de servicios</b>					
<b>Año</b>	<b>Capital</b>	<b>Departamento</b>	<b>No Capital</b>	<b>Resto</b>	<b>Total</b>
2016	74.718	29.679	253.212	318.138	675.747
2017	70.748	38.904	160.133	532.672	802.457
2018	86.458	46.189	160.442	519.835	812.924
2019	85.908	45.640	176.317	588.481	896.346
2020	102.560	42.324	186.973	620.204	952.061
2021	98.486	51.103	212.860	651.927	1.014.376
2022	117.896	68.084	207.371	597.232	990.583
<b>Número de contratistas</b>					
<b>Año</b>	<b>Capital</b>	<b>Departamento</b>	<b>No Capital</b>	<b>Resto</b>	<b>Total</b>
2016	52.009	22.107	152.106	173.686	399.908
2017	50.994	29.138	104.225	289.352	473.709
2018	64.283	33.603	106.237	297.380	501.503
2019	61.917	33.729	116.266	336.446	548.358
2020	67.027	32.355	117.306	349.272	565.960
2021	68.520	38.823	133.752	362.097	603.192
2022	81.937	44.615	132.443	367.598	626.593

Fuente: CGR-DCEF. Elaboración DEM. Nota: El año 2020 para el resto del sector público fue asignado con el promedio de los datos de 2019 y 2021 porque no se dispuso de los datos.

El número de contratos suscrito por las administraciones públicas aumentó desde 675.747 en 2016 hasta 1.014.376 en 2021, para caer levemente en 2022, mientras que el número de contratistas aumentó de manera constante ente 2016 y 2022, desde 399.908 hasta 626.593. Esto significa que, en promedio, fueron suscritos entre 1,55 y 1,68 contratos con cada contratista.

En comparación con la planta de personal ocupada, se observa que el sector público colombiano amplió el número de cargos provistos utilizando la figura de los contratos de prestación de servicios. Esa ampliación fue

constante entre 2016 y 2022, desde el 44% en el primer año mencionado y el 60% en el último.

Llama la atención el hecho de que los datos no son homogéneos. Mientras que el resto del sector público aumento el número de sus "empleados" entre el 25% (2016) y el 48% (2022), los gobiernos territoriales lo hicieron entre el 67% (2017) y el 98% (2016) (Tabla 7).

<b>Tabla 7</b>						
<b>Cargos Provistos</b>						
<b>Año</b>	<b>Capital</b>	<b>Departamento</b>	<b>No Capital</b>	<b>Gobiernos Centrales Territoriales</b>	<b>Resto del sector público</b>	<b>Total</b>
2016	73.781	90.320	65.879	229.980	681.812	911.792
2017	83.412	118.326	71.544	273.282	730.617	1.003.899
2018	78.366	123.162	69.604	271.132	769.754	1.040.886
2019	84.191	138.481	78.695	301.367	792.630	1.093.997
2020	82.727	133.779	82.710	299.216	787.904	1.087.120
2021	91.582	112.072	81.183	284.837	799.707	1.084.544
2022	81.742	117.183	75.771	274.696	766.764	1.041.460
<b>Número de contratistas</b>						
<b>Año</b>	<b>Capital</b>	<b>Departamento</b>	<b>No Capital</b>	<b>Gobiernos Centrales Territoriales</b>	<b>Resto</b>	<b>Total</b>
2016	52.009	22.107	152.106	226.222	173.686	399.908
2017	50.994	29.138	104.225	184.357	289.352	473.709
2018	64.283	33.603	106.237	204.123	297.380	501.503
2019	61.917	33.729	116.266	211.912	336.446	548.358
2020	67.027	32.355	117.306	216.688	349.272	565.960
2021	68.520	38.823	133.752	241.095	362.097	603.192
2022	81.937	44.615	132.443	258.995	367.598	626.593
<b>Número Contratistas/Cargos provistos</b>						
<b>Año</b>	<b>Capital</b>	<b>Departamento</b>	<b>No Capital</b>	<b>Gobiernos Centrales Territoriales</b>	<b>Resto</b>	<b>Total</b>
2016	70%	24%	231%	98%	25%	44%
2017	61%	25%	146%	67%	40%	47%
2018	82%	27%	153%	75%	39%	48%
2019	74%	24%	148%	70%	42%	50%
2020	81%	24%	142%	72%	44%	52%
2021	75%	35%	165%	85%	45%	56%
2022	100%	38%	175%	94%	48%	60%

Fuente: CGR-DCEF. Elaboración DEM.

Mas aún, dentro de los gobiernos territoriales se destacan los municipios no capitales, en donde la ampliaciones de las personas ocupadas por la administración aumentó por contratos de servicios personales entre el

142% en 2020 y el 231% en 2016, mientras que los departamentos esas ampliaciones fueron siempre las más bajas durante el período, variando anualmente entre 24% (2016) y 38% (2022) (Tabla 7).

<b>Tabla 8</b>						
<b>Asignación total por cargos de planta provistos (\$ millones)</b>						
<b>Año</b>	<b>Capital</b>	<b>Departamento</b>	<b>No Capital</b>	<b>Gobiernos Centrales Territoriales</b>	<b>Resto del sector público</b>	<b>Total</b>
2016	3.340.728	3.322.320	1.471.217	8.134.265	24.690.965	32.825.230
2017	2.853.696	4.780.093	2.044.280	9.678.069	25.832.735	35.510.804
2018	3.452.926	4.779.388	2.304.265	10.536.580	27.656.618	38.193.198
2019	7.043.088	5.376.430	2.826.143	15.245.661	34.239.700	49.485.361
2020	3.892.805	6.133.110	3.561.474	13.587.389	36.132.874	49.720.263
2021	4.659.197	4.880.626	4.410.364	13.950.187	35.316.218	49.266.404
2022	4.790.026	6.380.993	3.508.457	14.679.476	37.740.242	52.419.718
<b>Valor pagado a los contratistas (\$ millones)</b>						
<b>Año</b>	<b>Capital</b>	<b>Departamento</b>	<b>No Capital</b>	<b>Gobiernos Centrales Territoriales</b>	<b>Resto del sector público</b>	<b>Total</b>
2016	1.117.565	973.336	3.112.322	5.203.223	5.642.967	10.846.190
2017	1.195.827	1.057.173	2.381.866	4.634.867	10.257.886	14.892.753
2018	1.857.845	1.156.007	2.737.939	5.751.791	11.532.960	17.284.750
2019	2.094.013	1.224.474	3.215.871	6.534.358	12.935.723	19.470.081
2020	1.520.997	1.534.792	2.391.247	5.447.036	14.098.932	19.545.968
2021	2.061.778	1.838.380	3.818.530	7.718.688	15.262.141	22.980.829
2022	3.698.686	2.122.003	3.963.032	9.783.721	17.430.911	27.214.631
<b>Asignación total + Valor pagado (\$ millones)</b>						
<b>Año</b>	<b>Capital</b>	<b>Departamento</b>	<b>No Capital</b>	<b>Gobiernos Centrales Territoriales</b>	<b>Resto del sector público</b>	<b>Total</b>
2016	4.458.293	4.295.657	4.583.539	13.337.488	30.333.932	43.671.420
2017	4.049.523	5.837.266	4.426.146	14.312.936	36.090.621	50.403.556
2018	5.310.771	5.935.395	5.042.204	16.288.370	39.189.577	55.477.948
2019	9.137.100	6.600.905	6.042.014	21.780.019	47.175.423	68.955.442
2020	5.413.802	7.667.902	5.952.721	19.034.425	50.231.806	69.266.231
2021	6.720.976	6.719.006	8.228.894	21.668.875	50.578.358	72.247.233
2022	8.488.712	8.502.996	7.471.488	24.463.196	55.171.152	79.634.349
<b>Valor pagado a contratistas / Asignación total</b>						
<b>Año</b>	<b>Capital</b>	<b>Departamento</b>	<b>No Capital</b>	<b>Gobiernos Centrales Territoriales</b>	<b>Resto del sector público</b>	<b>Total</b>
2016	33%	29%	212%	64%	23%	33%
2017	42%	22%	117%	48%	40%	42%
2018	54%	24%	119%	55%	42%	45%
2019	30%	23%	114%	43%	38%	39%
2020	39%	25%	67%	40%	39%	39%
2021	44%	38%	87%	55%	43%	47%
2022	77%	33%	113%	67%	46%	52%

Desde el punto de vista de los pagos dinerarios, salvo en cinco casos (Departamentos 2016, 2020 y 2021 y Resto del sector público 2017 y 2018), los incrementos sobre la asignación total de la planta de personal, causados por la contratación de servicios personales, fueron inferiores a los que correspondieron al número de "empleados". Esto es indicativo de que los costos por persona contratada fueron inferiores que las asignaciones por cada funcionario de planta (Tabla 8).

De hecho, las asignaciones totales anuales por cada cargo provisto fueron \$42 millones anuales en promedio, con un mínimo de \$35 millones en 2017 y un máximo de \$50 millones en 2022, mientras que los pagos anuales promedio por cada "contratista" fueron equivalentes a \$35

millones, con un mínimo de \$27 millones en 2016 y un máximo de \$43 millones en 2022.

El sistema de información de personal y costo de la CGR también pregunta por el tipo de gasto, que no es otra cosa que si el gasto de los contratos de prestación de servicios es registrado como gastos de funcionamiento o como gastos de inversión.

Volvemos a la posibilidad enunciada en la misma Ley 358 de 1997. Gastos de personal, realizados mediante la figura de los contratos de prestación de servicios son registrados como gastos de inversión. Con este artificio contable, pueden disminuirse los gastos de funcionamiento al tiempo que se aumentan los gastos de inversión de manera artificial.

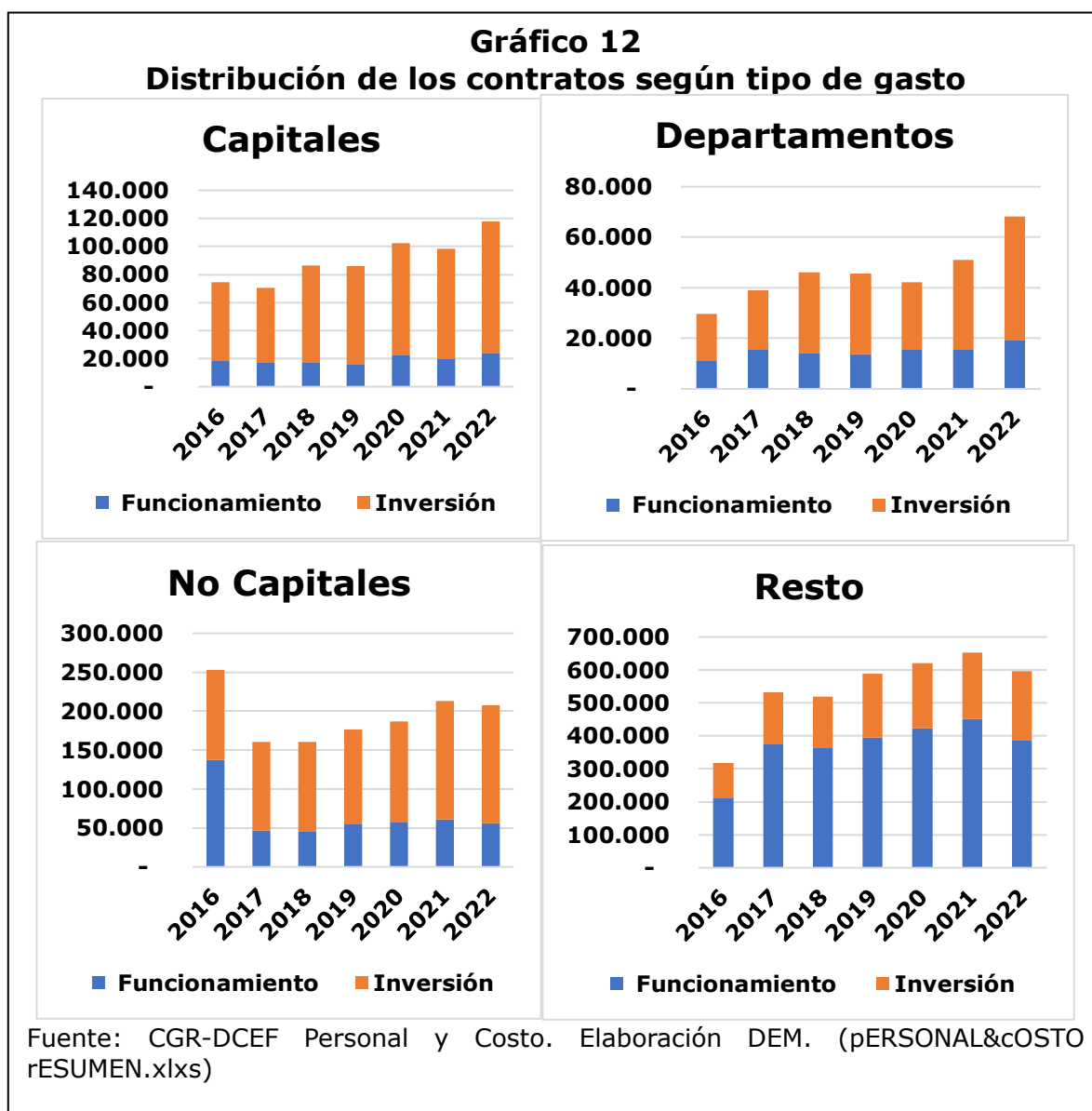
Hemos mostrado que los costos por "empleado" son menores cuando los contratos no se realizan como un contrato laboral, causante de todos los gastos adicionales por prestaciones sociales y otros beneficios legales y extralegales, sino que se utiliza la figura del contrato de prestación de servicios en los que los derechos laborales son inexistentes. No hay, en este tipo de contratación, lugar al pago de prestaciones sociales, ni de algún otro beneficio extralegal. Ni siquiera es necesario pagar a los "contratistas" emolumentos durante todo el año, pues es normal que los contratos se pacten por períodos menores a la anualidad. Por la misma razón no es necesario pagarles vacaciones.

Por si todo lo anterior fuera poco, los contratistas se convirtieron en la clientela del político de turno, quien puede prescindir de volverlos a contratar si no cumplen con las condiciones que él mismo exige. En pocas palabras, la contratación por contratos de prestación de servicios personales es, en buena medida, una puerta que se abrió a la pauperización laboral y al clientelismo en los gobiernos subnacionales, amén del resto del sector público.



Por supuesto que habrá casos en los que se amerite la contratación de servicios personales, sobre todo en el caso de los servicios profesionales, pero, este tipo de vinculación de las personas ha trascendido el nivel profesional para extenderse a todo tipo de actividades misionales y de apoyo a la gestión de las entidades.

La distribución de los contratos de prestación de servicios por tipo de



gasto puede apreciarse en el gráfico 12. Se percibe de inmediato que el resto del sector público registra la mayoría de este tipo de contratos como

gastos de funcionamiento con un promedio anual del 68%, variando entre 65% en 2022 y 70% en 2018.

En las entidades territoriales, por el contrario, la mayor parte de los contratos se registran anualmente como inversión. En las capitales, los contratos fueron registrado en un promedio anual de 79% como inversión variando entre 75% (2016) y 82% (2019); en los departamentos ese mismo promedio fue de 67%, con mínimo de 60% en 2017 y máximo de 72% en 2022; en los municipios no capitales se registraron como inversión un promedio del 67% de los contratos con mínimo de 46% en 2016 y máximo de 73% en 2022.

Aun cuando existan razones para registrar los contratos de prestación de servicios como funcionamiento o inversión debe darse una discusión de fondo, que propenda por la formalización del empleo, no solo en los territorios sino en todo el estado colombiano. Si el estado colombiano no es capaz de ceñirse a las normas laborales para contratar a los trabajadores en concordancia con ellas, no tendrá la autoridad moral para exigirlo al sector privado.

### **1.3.3 Conclusiones**

Más que conclusiones, de los párrafos anteriores se desprenden algunos elementos de discusión que este documento quiere poner sobre la mesa:

- El primero de ellos tiene que ver con las dos vertientes del pensamiento teórico expuestas. En efecto, una de las discusiones de economía política más relevantes es si los gobiernos deben preocuparse por maximizar el empleo. Es probable que al forzar equilibrios fiscales que eliminen o minimicen los déficits, los gobiernos se hayan alejado de ese objetivo. Es probable que imponer límites demasiado severos a la deuda impida que los gobiernos realicen las inversiones necesarias al desarrollo.

- En el caso específico que nos ocupó en este análisis: ¿Es posible introducir algún grado de flexibilidad a las dos reglas fiscales subnacionales analizadas?: ¿Endeudamiento y gastos de funcionamiento? ¿Si es así, como sería esa mayor flexibilidad? ¿Mediante cláusulas de escape, mediante su ajuste en casos especiales, mediante la utilización de reglas que impliquen estabilizadores automáticos?
- Flexibilizar implica imponer cláusulas de escape o de ajuste. Y en el ámbito territorial esas cláusulas están principalmente vinculadas a los desastres naturales. En caso de imponerlas, es necesario que se determine el tiempo en que debe permanecer vigente la cláusula de salvaguardia, y establecer un plan de corrección. Esas labores podrían ser ejercidas por el gobierno nacional, pero, también por una instancia independiente o por un consejo fiscal. En todo caso, son necesarios los controles que prevengan el abuso.
- Son necesarias medidas que controlen la contabilidad creativa, que elimine la contabilización de gastos de funcionamiento, o, en general de gastos corrientes como gastos de capital o de inversión. Para ello, debe ahondarse en el establecimiento de estándares estadísticos y de contabilidad en materia presupuestal. Es necesario impedir que legisladores e instituciones cambien las reglas estándar de contabilización y publicación estadística para enfrentar casos especiales. Para ello, en el caso específico de Colombia, debería exigirse que las leyes que afecten la forma de registrar las transacciones presupuestales cuenten con el aval de la Contraloría General de la República, entidad a la que la Constitución Política Nacional atribuyó la competencia de llevar la contabilidad de la ejecución del Presupuesto (artículo 354 de la CPN de 1991).
- Se mostró a lo largo de este estudio que para vencer el efecto de papel matamoscas (Flypaper effect), los gobiernos recurrieron a

registrar gastos de funcionamiento como gastos de inversión debido a los lineamientos impartidos por la legislación y el gobierno central. Así, además de evitar que esos costos se adhieran de manera permanente a los presupuestos de los gobiernos subnacionales (flypaper effect), sirven para inflar la inversión de manera artificial (con el efecto de forzar el cumplimiento de la Constitución Política en cuanto a no disminuir la inversión e un año a otro) al tiempo que se disminuyen los gastos de funcionamiento para cumplir de manera holgada con la Ley 617, que restringió ese tipo de gastos a un porcentaje fijo de los ICLD que depende de la categoría de la respectiva jurisdicción.

- Más grave aún, buena parte de los casos no implicó solo el registro de las transacciones, sino que, a través de la figura de los contratos de prestación de servicios, causó daño a los derechos de muchos trabajadores, pues implicó que muchos “empleados” fueran convertidos en “contratistas” y en esta nueva condición dejaran de percibir una remuneración laboral justa, con todas las prestaciones sociales, legales y extralegales que les corresponden.
- Lo anterior implicó que los costos del ajuste de las finanzas territoriales (y de otras entidades públicas) se puso sobre los hombros de los “contratistas” dado que a esos “empleados” no se les pagan prestaciones sociales (Bonificaciones, cotizaciones al sistema de pensiones, cotizaciones a los sistema de salud (EPS y ARL), primas de servicios, primas navideñas, y, tampoco es necesario pagarles vacaciones ni “salarios” durante todo el año, porque no se les contrata sino por unos meses al año.
- Por si eso fuera poco, los “contratos de prestación de servicios” pueden ser utilizados por los mandatarios de turno de manera clientelista, favoreciendo con ellos a su “clientela electoral”

- Se mostró que los saldos de endeudamiento territorial disminuyeron a lo largo del tiempo, con posterioridad a la puesta en marcha de la Ley 538 de 1997. De allí, se dedujo el éxito de la norma en cuanto hace a contener la deuda territorial. Sin embargo, también se mostró que la deuda está concentrada en pocas entidades (de hecho, las más grandes y pudientes del país) y que llegó a niveles muy inferiores a los que prevalecen en otros países de la región. Además, que las evidencias sugieren que las limitaciones son exageradas pues la deuda territorial permaneció impávida y, prácticamente, inmóvil durante la pandemia y ha impedido que la inversión en FBKF crezca en los últimos años. En teoría, se supone que es esa inversión la que debe verse favorecida por el acceso al crédito de los gobiernos subnacionales.
- Es necesario flexibilizar las reglas fiscales subnacionales a fin de evitar una política fiscal procíclica. Un ajuste al alza de los límites del déficit presupuestario y, por tanto, de la deuda durante una crisis económica puede evitar o mitigar la necesidad de recortar gastos que empeorarían la situación económica. Simétricamente, los límites al déficit se pueden endurecer en los buenos tiempos para evitar que los gobiernos gasten todos los ingresos extraordinarios y, en su lugar, generen algunos ahorros.
- Las reglas flexibles son también útiles para mejorar la resiliencia ante las crisis. Las crisis incluyen desastres naturales, conflictos y recesiones económicas particularmente graves que reducen dramáticamente los ingresos de los gobiernos, mientras que requieren aumentos significativos en el gasto público. Cuando ocurren estos shocks, es difícil o incluso imposible cumplir con los límites fijados. Permitir que las reglas se ajusten o suspendan temporalmente después de un shock extremo, hace menos probable que se abandonen esas reglas.



## 1.4 Bibliografía

- Alberto Barreix y Luis F. Corrales Editores (2019).** "Reglas fiscales resilientes en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/reglas-fiscales-resilientes-en-america-latina>
- Armenia ANDRONICEANU<sup>1</sup>, Rodica GHERGHINA<sup>2</sup>, Marilena CIOBĂNAȘU<sup>3</sup> (2019)** "The interdependence between fiscal public policies and tax evasion" En ADMINISTRAȚIE ȘI MANAGEMENT PUBLIC □ 32/2019
- Arnal, Judith (2023).** "La reforma de las reglas fiscales: ¿es posible combinar sostenibilidad fiscal e inversiones?". <https://agendapublica.elpais.com/noticia/18588/reforma-reglas-fiscales-es-posible-combinar-sostenibilidad-fiscal-inversiones#:~:text=Si%20s%20C3%B3lo%20se%20reforman%20las,problema%20de%20falta%20de%20recursos>
- Arreaza, A., Sanguinetti, P., Kopits, G., Berganza, J. C., Schmidt-Hebbel, K., Ortiz, M. C., ... Lima de Almeida, V. A. (2022).** Reglas fiscales para la recuperación en América Latina: experiencias y principales lecciones. Caracas: CAF. Retrieved from <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1905>
- Arreaza, Adriana (2021).** "Reglas fiscales para la recuperación en América Latina" Documentos de políticas para el desarrollo No 17 Serie: Iniciativas para la recuperación en la pospandemia Título: Reglas fiscales para la recuperación en América Latina Editor: CAF <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1905>
- Atkinson, Anthony y Joseph Stiglitz (1980),** Lectures on public economics, McGraw- Hill, Nueva York.
- Ayala-García, Jhorland, Granger-Castaño, Clark y Melo-Becerra, Ligia Alba (2022).** "Dinámica de las reglas fiscales subnacionales y la nacional" Banco de la República, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana Núm. 305, Marzo, 2022. chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10287/DTSERU\_305.pdf
- Barberena Nisimlat, Viviana. (2021)** "Balance de la descentralización en Colombia: propuestas para el desarrollo y equidad territorial" en Revista Territorios y Regionalismos, núm. 5, pp. 1-12, 2021. Universidad de Concepción

- Barro, Robert y David Gordon (1983)**, "Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy", *Journal of Monetary Economics* vol. 12 núm. 1, pp. 101-121.
- Berganza, Juan Carlos (2013)**. "Reglas Fiscales en América Latina" en Banco de España, *Boletín Económico*, Enero 2013
- Braun, Miguel y Gadano, Nicolás (2007)**. "¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina". *REVISTA DE LA CEPAL* 91 • ABRIL 2007
- Cahyadina, Malik, Sarmidib, Tamat, Malang, Negeri, y Hook, Siong (2022)**. "Too Much Debt and Budget Deficit on Fiscal Sustainability: Do Institutions Matter?" *Malaysian Journal of Economic Studies* 59(2): 261-284, 2022
- Cetrángolo, Oscar, Morán, Dalmiro y Calligaro, Florencia (2022)** "El futuro de las reglas fiscales en América Latina y el Caribe. Respuestas de los países ante la pandemia de COVID-19 y propuestas para su reformulación" Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, 2022. Impreso en Naciones Unidas, Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48537-futuro-reglas-fiscales-america-latina-caribe-respuestas-paises-la-pandemia-covid>
- Chamorro Narváez, R. A., & Urrea Bermúdez, A. F. (2016)**. Incidencia de las reglas fiscales en la sostenibilidad de la deuda pública territorial en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 35(67), 207-251. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47722016000100008](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722016000100008)
- Constitución Política Nacional, 1991**, Artículos 356 y 357, texto original
- Corbin, Mary K. (2012)** "Stephanie Kelton on Getting Past Our Oversimplified Understanding of Money". *JOURNAL OF FINANCIAL PLANNING*, November 2012. *JOURNAL OF FINANCIAL PLANNING* | November 2012. <https://eds-s-ebshost-com.ezproxy.unal.edu.co/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=0cd11be2-5ba6-47fb-9cce-6d247295d27d%40redis>
- Córdova, Juan Pablo y Rojas, Youel (2010)** "Reglas fiscales y términos de intercambio" Banco Central de Reserva del Perú *Revista Estudios Económicos* 19, 7 - 32 (Setiembre 2010) Disponible en [www.bcrp.gob.pe/publicaciones/revista-estudios-economicos/estudios-economicos-no-19.html](http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/revista-estudios-economicos/estudios-economicos-no-19.html)



**Davoodi H. R., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R. Lam, and P. Medas. (2022).** "Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic", IMF Working Paper No.22/11, International Monetary Fund, Washington, D.C.

**De la Dehesa, Guillermo (2012)** "Dos reglas fiscales diferentes" El País, Domingo 5 de Febrero de 2012

**Departamento Nacional de Planeación (2002).** "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Volumen I. Marco conceptual y resultados de progreso municipal" [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01\\_Libro.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf)

**Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes 3165 (2002).** "RESULTADOS DE LA GESTIÓN FISCAL DE DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS AÑO 2000". [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/3165.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/3165.pdf)

**Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes 4023 (2021).** "POLÍTICA PARA LA REACTIVACIÓN, LA REPOTENCIACIÓN Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE E INCLUYENTE: NUEVO COMPROMISO POR EL FUTURO DE COLOMBIA" [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/4023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/4023.pdf)

**Eyraud, Luc, Hodge, Andrew, Ralyea, John and Reynaud, Julien (2018).** "Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability". IMF Staff Discussion Note. [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=BJwYEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=SECOND-GENERATION+FISCAL+RULES&ots=SVGgsv4GRZ&sig=7AmLxQm\\_zC82t7VyEl19KcE0YM#v=onepage&q=SECOND-GENERATION%20FISCAL%20RULES&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=BJwYEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=SECOND-GENERATION+FISCAL+RULES&ots=SVGgsv4GRZ&sig=7AmLxQm_zC82t7VyEl19KcE0YM#v=onepage&q=SECOND-GENERATION%20FISCAL%20RULES&f=false)

**Eyraud, Luc., Hodge, Andrew, Ralyea, John (Economist), Reynaud, Julien (2020).** How to design subnational fiscal rules: a primer How to notes (International Monetary Fund). Washington, DC, 2020.

**Galán Fogueroa, Javier. (2014)** "El enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública" Economía Informa núm. **388 septiembre - octubre 2014**

**García Serrador, Agustín (2004).** "Teoría General sobre Reglas Fiscales" en QPE-Revista Electrónica, núm. 8, Sept.-Dic. 2004. <https://www.uv.es/poleco/revista/num8/garcia8.pdf>

- Gbohoui, William y Medas, Paulo (2020?).** "Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks". FMI. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>
- Godoy Cubillos, Manuel Alejandro (2013).** "Efecto de las reglas fiscales sobre los municipios en Colombia. El caso de las Leyes 358 de 1997 y 617 de 2000." <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/11961/u670215.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- González Suárez, Ana María [et al.], coordinación general de Estrada Álvarez, Jairo (2019).** "El Acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora" - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Bogotá: Gentes del común; Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político-CEPDIPO, 2019. Libro Digital: descarga y online. [https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191108024211/El\\_acuerdo\\_de\\_paz\\_en\\_Colombia.pdf](https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191108024211/El_acuerdo_de_paz_en_Colombia.pdf)
- González, Fernando y Martínez-López, Diego (2021).** "El diseño de reglas fiscales en gobiernos subcentrales. El caso de España" Fedea Policy Papers - 2021/01. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2021/02/FPP2021-01.pdf>
- González, Fernando y Martínez-López, Diego (2021).** "El diseño de reglas fiscales en gobiernos subcentrales. El caso de España". Universidad Pablo Olavide de Sevilla
- González, Jorge Iván (1976).** "La deuda pública y el fracaso de las reglas fiscales" Revista Economía Colombiana. <https://www.economicolombiana.co/economia/la-deuda-publica-de-colombia-1976>
- González, Jorge Iván (¿?).** "La sostenibilidad fiscal y la regla fiscal: un dúo perverso" Tomado de: <http://www.flickr.com/photos/vectorportal/>
- González-Páramo, José Manuel (2003).** "El Estado y las Haciendas Territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria" Universidad Complutense de Madrid REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES N° 66 (2003), PP. 19-39. <https://www.redalyc.org/pdf/755/75506601.pdf>
- Grembi, Veronica, Nanniciniy, Tommaso y Troianoz, Ugo (2016).** "Do Fiscal Rules Matter?" American Economic Journal: Applied Economics 2016, 8(3): 1-30. <https://eds-p-ebSCOhost-com.ezproxy.unal.edu.co/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=b1ae2b1d-e689-4abe-b93d-e680040a3f76%40redis>

**Gutiérrez Ossa, Jahir Alexander (2011).** "Generación De Ingresos Y Gerencia De Recursos Desde La Economía Pública Territorial En Colombia". Escuela Superior De Administración Pública – ESAP. Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión. Rev.fac.cienc.econ. vol.19 no.2 Bogotá July/Dec. 2011. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-68052011000200004](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-68052011000200004)

**Herrera, David y Angarita, Gabriel (2022).** Fortalecimiento del Comité Consultivo de la Regla Fiscal en Colombia: hacia un consejo fiscal independiente. En Cimientos para fortalecer la institucionalidad fiscal en Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Política Macroeconómica. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-199849%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-199849%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

**Insignares Roberto, (2022)** Reforma Tributaria Territorial: Camino difícil, pero necesario" en CGR, Economía Colombiana No. 364. Pags. 32-37. Diciembre 2022

**Jiménez, Juan Pablo y Ter-Minassian, Teresa (2016)** "Política fiscal y ciclo en América Latina. El rol de los gobiernos subnacionales" Serie Macroeconomía del Desarrollo Núm. 173. Publicación de las Naciones Unidas ISSN 1680-8843 LC/L.4192 Copyright © Naciones Unidas, junio 2016

**Jiménez, Juan Pablo, Letelier, Leonardo, Ruelas, Ignacio, Bonet-Morón, Jaime (2021).** Banco de la República, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana Núm. 300, septiembre, 2021. [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10067/DTSERU\\_300.pdf](https://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10067/DTSERU_300.pdf)

**Keynes, John Maynard (1936)** Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Fondo de Cultura Económica México – Buenos Aires. Séptima edición en español 1965.

**Kumar, Manmohan S. y Ter-Minassian Teresa Editors (2007).** "Promoting fiscal discipline" 2007 International Monetary Fund. <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/book/9781589066090/9781589066090.xml>

**Lago Peñas, Santiago (2022).** "La reforma de las reglas fiscales: ¿qué se juega España? \* Cuadernos de Información económica, ISSN 1132-9386, Nº 287, 2022, págs. 19-25. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8399123#:~:te>

xt=El%2019%20de%20octubre%20de,entrarse%20en%20vigor%20en%202023.

**Leiras, Marcelo (2013).** "Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales". Universidad de San Andrés – CONICET. [https://marceloleiras.weebly.com/uploads/2/2/7/0/22705072/leiras\\_2013\\_las\\_contradicciones\\_aparentes\\_del\\_federalismo\\_argentino.pdf](https://marceloleiras.weebly.com/uploads/2/2/7/0/22705072/leiras_2013_las_contradicciones_aparentes_del_federalismo_argentino.pdf)

**Lenis Sánchez, Jennifer Alexandra (2008).** "Efectos de las Reglas Fiscales sobre la Disciplina Fiscal de los Departamentos" Memoria de grado para optar por el título de Economista. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/24258/u365022.pdf?sequence=1>

**Ley 358 de 1997**

**Ley 617 de 2001**

**Liu, Lili y Webb, Steven B. (2011).** "Laws for Fiscal Responsibility for Subnational Discipline. International Experience" The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network Economic Policy and Debt Department. March 2011. <https://elibrary.worldbank.org/doi/10.1596/1813-9450-5587>

**Lozano, I., Rincón, H., Sarmiento, M. y Ramos, J. (2008).** "Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia". Revista de Economía Institucional. 10, 19 (dic. 2008). <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/337>

**Lozano, Luis Ignacio (2010)** "La regla fiscal y su papel estabilizador en Colombia: ¿qué se vislumbra en los próximos años?" Revista Finanzas y Política Económica, vol. 2, núm. 1, enero-junio, 2010, pp. 9-28 Universidad Católica de Colombia Bogotá D.C., Colombia. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323527253002>

**Mancini, A. L.; Tommasino, P. (2022).** Fiscal rules and the reliability of public investment plans: evidence from local governments. SSRN Electronic Journal; ISSN 1556-5068, [s. l.], 2022. DOI 10.2139/ssrn.4032794. Disponible em: <https://search-ebscohost-com.ezproxy.unal.edu.co/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.2473A0B3&lang=es&site=eds-live>. Acceso em: 3 nov. 2023

**Martner, Ricardo. Editor (2008)** "Planificar y presupuestar en América Latina" CEPAL Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile, enero de 2008

**Matari, Pierre, (2020)** "La independencia del banco central y su papel en el dominio del capital financiero sobre el Estado" Íconos: Revista de Ciencias Sociales, pags. 213-229. 2020

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Apoyo Fiscal (¿?).** "Lineamientos para el Análisis de la Capacidad de Endeudamiento de las Entidades Territoriales"

**Montoro, Carlos, Moreno, Eduardo (¿?).** "Reglas fiscales y la volatilidad del producto" provided by Research Papers in Economics. Banco Central de Reserva del Perú

**Moreno Rivas, Á. M. (2019).** "El principio de la demanda efectiva. ¡La demanda efectiva es un punto!" Revista Papeles, 11(21), 55-66. <https://revistas.uan.edu.co/index.php/papeles/article/view/584/500>

**Oliva, Carlos (2001).** "Fiscal Responsibility Laws: How Broad Should They Be?" Seminário Internacional Sobre Transparência E Responsabilidade Fiscal. 26 e 27 de novembro de 2001, Rio de Janeiro, RJ - Brasil

**Oszlak, Oscar (1997).** "Estado Y Sociedad: ¿Nuevas Reglas De Juego?". Reforma y Democracia, CLAD, No. 9, Oct.1997: Caracas. <http://oscaroszlak.org.ar/gallery/estado%20y%20sociedad%20nuevas%20reglas%20de%20juego.pdf>

**Otero Prada, Diego (2023).** "La Teoría Monetaria Moderna-MMT y otras Discusiones sobre Colombia" Lecturas sobre economía poskeynesiana. Asociación Colombiana de Economía Crítica – ACECRI. Bogotá, D.C. 2023

**Palley, Thomas (2019).** Central Bank Independence: A Rigged Debate Based on False Politics and Economics. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

**Pérez-Valbuena, Gerson Javier, Ricciulli-Marín, Diana, Bonet-Morón, Jaime y Barrios, Paula (2021).** "Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19" Banco de la República, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana Núm, 297, Marzo, 2021. [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9998/DTSERU\\_297.pdf?sequence=6&isAllowed=y](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9998/DTSERU_297.pdf?sequence=6&isAllowed=y)

**Pinilla, Diego E., Jiménez, Juan de Dios y Montero, Roberto (2015)**

“La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso”. Revista de Economía Institucional. Rev.econ.inst. vol.17 no.33 Bogotá July/Dec. 2015.  
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/4308/4892>

**Quintero Carvajal, Pastor Enrique, Silva Veloza, Jorge Edgar**

**(2005)** “Tolima: Deuda Pública Municipal con el Sector Financiero 1994-2003. Banco de la República. Ensayos Sobre Economía Regional Centro Regional de Estudios Económicos Ibagué

**Restrepo Quintero, Gonzalo, Álvarez Villa, Daphne (2005).**

“Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial”. Banco de la República. Ensayos Sobre Economía Regional Centro Regional de Estudios Económicos CREE Medellín

**Rincón, Hernán (¿?)** “Un análisis comparativo de reglas fiscales

cuantitativas” en Borradores de Economía. Banco de la República. Bogotá- Colombia

**Sánchez Torres, Carlos Ariel, Naranjo Galves, Rodrigo y Rincón**

**Cárdenas, Erik (2005)** “Ajuste Estructural de las Finanzas Públicas 1998 ■ 2004” 1\* edición 2005 Biblioteca Jurídica – Universidad del Rosario. Bogotá - Colombia

**Sarmiento, Miguel (2006)** “La sostenibilidad fiscal en Colombia: un

enfoque desde las reglas fiscales” Planeación & Desarrollo Volumen XXXVII, Número 2 (2006) 77-109.  
[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/2006/pd\\_vXXXVII\\_n2\\_2006\\_art.3.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/2006/pd_vXXXVII_n2_2006_art.3.pdf)

**Scorsone, Eric A. (2014).** Municipal Fiscal Emergency Laws Background

and Guide to State-Based Approaches. Working Paper. No. 14-21 July 2014.

**Secretaría Jurídica Distrital (2000)** Exposición de Motivos 617 de

2000 Nivel Nacional.  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7868>

**Ter-Minassian, Teresa. (2011)** “¿Deben los países latinoamericanos

adoptar reglas fiscales basadas en el equilibrio estructural?” Published in Revista de Economía y Estadística. Universidad Nacional de Córdoba. Argentina, Journal volume & issue. Vol. 49, no. 2. <https://doi.org/10.55444/2451.7321.2011.v49.n2.7492>

**Trujillo Salazar, Lucía Paola (2008).** “Transferencias

intergubernamentales y gasto local Repensando la descentralización

fiscal desde una revisión de la literatura". GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL. VOLUMEN XVII. NÚMERO 2. II SEMESTRE DE 2008. PP. 451-486 Gestión y Política Pública. <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v17n2/v17n2a6.pdf>

**Varela, Edgar (2015).** "Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global". Universidad del Valle, Santiago de Cali, Colombia. EURE (Santiago) vol.41 no.123 Santiago 2015. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000300009>

**Víctor Alfonso Álvarez Vergara (2016).** " Los programas de saneamiento fiscal y financiero en las entidades territoriales colombianas" ENSAYOS DE ECONOMÍA. No. 48. ENERO-JUNIO DE 2016. <https://doi.org/10.15446/ede.v26n48.59862>

**William Gbohoui y Paulo Medas (¿?).** "Reglas fiscales, cláusulas de escape y shocks de gran magnitud". FMI Fiscal Affairs. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Spanish/spspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>

**Zapata-Cortés, Olga Lucía (2016).** "Re-centralización fiscal en Colombia, 2001-2011" Revista Ciudades, Estados y Política. 3 (2): 67-87, 2016. Colombia, Bogotá.