

ISSN 0120-3576
Volumen LIV | Diciembre 2024

COYUNTURA ECONÓMICA

INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

PRESENTACIÓN

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

DE LA JUNTA MONETARIA A LA JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA: UNA HISTORIA DE DOS CONSENSOS TECNOCRÁTICOS
Armando Montenegro

REVITALIZANDO EL CRECIMIENTO POTENCIAL DE COLOMBIA
Sergio Clavijo

LA TRIBUTACIÓN EN IMPUESTO SOBRE LA RENTA POR ACTIVIDAD ECONÓMICA EN COLOMBIA: DESCRIPCIÓN A PARTIR DE LA TASA EFECTIVA DE TRIBUTACIÓN
Oliver Pardo | Liliana Heredia | Angélica Nieto | Gabriel Millán

REGLAS FISCALES SUBNACIONALES EN COLOMBIA: DESDE SU CONCEPCIÓN HASTA LOS RESULTADOS FRENTE AL COVID-19
Gerson Javier Pérez Valbuena | Jaime Bonet-Morón | Diana Ricciulli-Marín | Paula Barrios

CICLOS POLÍTICOS DEL PRESUPUESTO BAJO REGLAS FISCALES SUBNACIONALES
Lina María Contreras

DESEQUILIBRIOS EN EL MERCADO LABORAL DE LAS CIUDADES COLOMBIANAS: ¿QUÉ HACE AL CARIBE DIFERENTE?
Andrea Otero Cortés | Oriana Álvarez Vos | Karina Acosta | Alexander Villegas

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO

Fundada en 1970

Director Ejecutivo
Luis Fernando Mejía A.

Subdirectora
Ximena Cadena O.

Secretaria general
Marcela Pombo

Editora Coyuntura Económica
Ximena Cadena O.

Comité Editorial
Jim Albrecht
José Antonio Ocampo
Gustavo Suárez

Comité Científico
David Bardey
Felipe Barrera
Jorge Barrientos
Patricia Cortés
Sebastián Edwards
William F. Maloney

Asistente Editorial
Luisa Fernanda Vargas

Fedesarrollo
Calle 78 No. 9-91 | Bogotá, Colombia
Teléfono: 601 325 97 77
E-mail: coyuntura@fedesarrollo.org.co
www.fedesarrollo.org.co

Publicaciones – Suscripciones
Patricia Monroy C.
pmonroy@fedesarrollo.org.co

Diagramación
David Russi Corredor
david.russi@gmail.com

Impresa en: La Imprenta Editores S.A.
Calle 77 No. 28ª-29 | Bogotá, Colombia

Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social
(ISSN 0120-3576)
Volumen LIV | Diciembre 2024

Periodicidad y tamaño: anual, 19,5 x 24 cm
"El material de esta Revista puede ser reproducido sin autorización si se menciona como fuente a Coyuntura Económica de Fedesarrollo"

Tiraje: 60 ejemplares

Impresa y hecha en Colombia
Printed and made in Colombia

La Revista *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social* se encuentra indexada en Publindex (Minciencias) y en las bases de datos EconLit, Latindex y DoTec.

OBJETIVO DE LA REVISTA:
La revista *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social* de Fedesarrollo es una publicación anual que tiene como propósito publicar artículos de alta calidad técnica cuyos temas centrales comprendan el análisis teórico y empírico en las áreas económicas, incluyendo análisis económico de temas sociales. La revista está dirigida a la comunidad académica, hacedores de política y, en general, a la población interesada en investigación económica y social.

Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social

Volumen LIV | Diciembre 2024

PRESENTACIÓN **5**

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN **9**

De la Junta Monetaria a la Junta Directiva del Banco de la República: una historia de dos consensos tecnocráticos 11
Armando Montenegro

Revitalizando el Crecimiento Potencial de Colombia 37
Sergio Clavijo

La tributación en impuesto sobre la renta por actividad económica en Colombia: descripción a partir de la tasa efectiva de tributación 61
Oliver Pardo | Liliana Heredia | Angélica Nieto | Gabriel Millán

Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19 83
Gerson Javier Pérez Valbuena | Jaime Bonet-Morón | Diana Ricciulli-Marín | Paula Barrios

Ciclos políticos del presupuesto bajo reglas fiscales subnacionales 143
Lina María Contreras

Desequilibrios en el mercado laboral de las ciudades colombianas: ¿Qué hace al Caribe diferente? 191
Andrea Otero Cortés | Oriana Álvarez Vos | Karina Acosta | Alexander Villegas

Presentación

La revista Coyuntura Económica, Investigación Económica y Social de Fedesarrollo es una publicación académica indexada que se dedica a temas económicos y sociales con énfasis en aspectos aplicados y relevantes para las políticas públicas. Los artículos publicados en esta edición representan una variedad de investigaciones que abordan temas económicos y sociales en el contexto colombiano. Estos presentan nueva información y evidencia empírica que enriquece y aporta al debate académico; además, contribuye al conocimiento y expone alternativas de mejora en la formulación e implementación de políticas públicas. En conjunto, estos trabajos no solo amplían la comprensión de los desafíos actuales en Colombia, sino que también sugieren soluciones prácticas y fundamentadas para abordar estos problemas de manera eficaz.

Para la edición de este año, se ha continuado con el enfoque tradicional del proceso editorial para la publicación de artículos en una revista indexada. Los artículos primero fueron revisados por el equipo editorial de la revista; luego, en caso de ser considerados para publicación, se envió cada uno de los artículos a evaluadores anónimos especializados para tener un juicio calificado sobre el artículo. Con base en esta evaluación, el comité editorial tomó la decisión de continuar con el proceso editorial de los artículos y se reenviaron los comentarios a los autores, quienes enviaron una nueva versión del artículo en la que acogían los comentarios realizados por el evaluador anónimo. Cabe resaltar que, para garantizar la imparcialidad y la rigurosidad, este proceso es anónimo en doble vía (*double-blinded*).

Agradecemos la participación de los evaluadores anónimos por los comentarios realizados a los artículos y el aporte a cada uno de ellos para fortalecerlos. En esta ocasión, contamos con evaluadores que se desempeñan como docentes, rectores e investigadores en universidades, son estudiantes de doctorado, profesionales de entidades privadas, y ejercen cargos públicos.

Esta edición de Coyuntura Económica representa diversidad de autores y evaluadores, son de distintos grupos etarios; y ejercen funciones de profesores, investigadores, profesionales de entidades privadas, analistas o directivos de entidades privadas y públicas. Esta misma diversidad se refleja en los temas tratados en los artículos que se publican en esta edición. Publicamos investigaciones que informan e iluminan sobre aspectos de la política económica y social en diversas áreas. Política monetaria y cambiaria, crecimiento económico, política fiscal y mercado laboral. Todos estos constituyen áreas de análisis que impactan la calidad vida y el bienestar de los colombianos. A continuación, se presenta un breve comentario sobre cada uno de estos artículos.

El primer artículo, titulado "De la Junta Monetaria a la Junta Directiva del Banco de la República: una historia de dos consensos tecnocráticos", es obra de Armando Montenegro. En este trabajo se revisa la historia de la tecnocracia en la política monetaria en Colombia a partir del examen a las características de dos regímenes de política monetaria y cambiaria: el primero, correspondiente a la Junta Monetaria y el control de cambios, vigente entre las décadas de 1960 y 1990; y el segundo, relacionado con la inflación objetivo y la flotación cambiaria, admi-

nistrado por la Junta Directiva del Banco de la República, independiente desde principios del siglo XXI hasta la actualidad. Ambos regímenes fueron dirigidos por tecnócratas y lograron un amplio consenso entre los actores económicos colombianos. Asimismo, se aborda la gestión monetaria y cambiaria durante la difícil transición entre ambos regímenes a lo largo de la última década del siglo XX.

El segundo artículo "Revitalizando el Crecimiento Potencial de Colombia" de Sergio Clavijo, examina la importancia de mantener una tasa de crecimiento sostenible del PIB de al menos un 4% anual en los países latinoamericanos, esencial para el bienestar general. Además, se analiza cómo ciertas propuestas oficiales han promovido la desaceleración económica como medio para facilitar la transición energética y cómo ciertos obstáculos pueden resultar en desinversión y retracción económica. Se hace un análisis histórico comparando las tasas de crecimiento del PIB per cápita entre Asia y América Latina desde 1965 hasta 2022, destacando la superior integración comercial de Asia. Finalmente, se examinan alternativas para diversificar las exportaciones en Colombia, inspiradas en los éxitos de Chile, Perú y el sector agroindustrial.

Algunas de las dificultades para impulsar la inversión y potenciar el crecimiento económico se han encontrado en el sistema tributario. En el tercer artículo titulado "La tributación en impuesto sobre la renta por actividad económica en Colombia: descripción a partir de la tasa efectiva de tributación" de Oliver Pardo, Liliana Heredia, Angélica Nieto y Gabriel Millán, evalúa las tasas efectivas de tributación corporativa por actividades económicas en Colombia, con un enfoque en el impuesto sobre la renta y los beneficios tributarios otorgados a las empresas. El análisis subraya la necesidad de debatir la justificación de estos beneficios debido a su impacto en la asignación de recursos y el recaudo tributario. Para 2021, se estimó que los beneficios tributarios resultaron en una pérdida de recaudo de aproximadamente 14 billones de pesos, lo que afecta la capacidad del país para financiar programas sociales y aumenta la presión tributaria sobre otras actividades económicas. Los resultados muestran una notable dispersión en la presión fiscal asumida por las diferentes actividades económicas. Por ejemplo, actividades como el transporte aéreo de pasajeros y el mercado de valores tuvieron tasas efectivas inferiores al 5%, mientras que la fabricación de maquinaria y equipo de oficina o el comercio al por menor a través de internet enfrentaron tasas efectivas cercanas al 30%. Esta variabilidad resalta la necesidad de revisar las políticas fiscales para asegurar una distribución equitativa de la carga tributaria y una asignación eficiente de recursos.

Recientemente se ha profundizado el debate sobre la descentralización en Colombia y los efectos fiscales de ésta a nivel nacional. Los siguientes dos artículos exploran las reglas fiscales subnacionales en este frente. El primero de ellos: "Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19" es de autoría de Gerson Pérez, Jaime Bonet, Diana Ricciulli y Paula Barrios. Este documento ofrece un análisis descriptivo de más de dos décadas de implementación de las reglas fiscales subnacionales, evaluando su eficacia en el cumplimiento de sus objetivos y su comportamiento durante la pandemia de COVID-19. La pandemia ha puesto a prueba al país en todos los aspectos, incluyendo las medidas de responsabilidad fiscal subnacional, revelando su inflexibilidad para enfrentar choques externos y ajustarse al ciclo económico. Por ello, se sugiere la necesidad de realizar ajustes, estableciendo cláusulas de escape y otras herramientas que permitan a departamentos y municipios aumentar su gasto y endeudamiento por encima de los límites establecidos en tiempos de crisis.

Por su parte "Ciclos políticos del presupuesto bajo reglas fiscales subnacionales", escrito por Lina Contreras para su tesis de maestría, investiga si las reglas fiscales subnacionales han mitigado el ciclo político del presupuesto en los municipios colombianos entre 1993 y 2009. Utilizando una base de datos que incluye información de 1034 municipios, se estiman modelos de panel dinámico mediante el Método Generalizado de Momentos, revisando

diferentes categorías de gasto e inversión municipal. La evidencia sugiere la existencia de un ciclo político-presupuestario en los rubros examinados, aunque con variaciones en magnitud entre las variables de inversión y gasto. Destaca que las reglas fiscales subnacionales han logrado mitigar este ciclo, contribuyendo así a mejorar las finanzas públicas a nivel territorial.

Por último, el sexto artículo, "Desequilibrios en el mercado laboral de las ciudades colombianas: ¿Qué hace al Caribe diferente?" es escrito por Andrea Otero, Oriana Álvarez, Karina Acosta y Alexander Villegas. Este trabajo analiza los indicadores del mercado laboral en las principales ciudades colombianas y propone una metodología empírica para estimar la curva de Beveridge en contextos de alta informalidad, con el fin de aproximarse al desequilibrio potencial entre oferta y demanda laboral. El estudio concluye que la menor creación de vacantes formales y las deficiencias en la calidad y pertinencia de la educación de la fuerza laboral podrían explicar las diferencias en los indicadores laborales de las ciudades capitales de la región Caribe, que muestran peores resultados laborales en comparación con el resto del país.

Esta colección de artículos de investigadores colombianos, de diferentes edades y géneros que fueron revisados rigurosamente por un grupo de evaluadores también diverso, contribuye al análisis económico y social en áreas de la política pública en las que Colombia puede continuar avanzando para mejorar el bienestar de sus habitantes.

Ximena Cadena O.
Subdirectora de Fedesarrollo
Editora de Coyuntura Económica | Diciembre de 2024

Artículos de Investigación

De la Junta Monetaria a la Junta Directiva del Banco de la República: una historia de dos consensos tecnocráticos[1]

Por:
Armando Montenegro

Palabras clave: *Política monetaria, política cambiaria, Colombia.*
Keywords: *Monetary policy, exchange rate policy, Colombia.*

JEL: *N16, E58*

De la Junta Monetaria a la Junta Directiva del Banco de la República: una historia de dos consensos tecnocráticos

From the Monetary Board to the Board of Directors of the Central Bank: A Tale of Two Technocratic Consensuses

Primera versión recibida el 20 de marzo de 2024; versión final aceptada el 6 de mayo de 2024

Coyuntura Económica.
Volumen LIV, diciembre de 2024, pp 11-36.
Fedesarrollo, Bogotá – Colombia

Resumen

En este documento se describen las características de dos regímenes de política monetaria y cambiaria: el de la Junta Monetaria y el control de cambios, entre los años sesenta y noventa del siglo pasado; y el de la inflación objetivo y la flotación cambiaria, a cargo de la Junta Directiva del Banco de la República independiente, desde comienzos de siglo hasta la actualidad. Ambos regímenes fueron liderados por tecnócratas y generaron un amplio consenso entre los actores de la economía colombiana. Se describe también el manejo monetario y cambiario en la difícil transición entre los dos regímenes a lo largo de la última década del siglo XX.

Abstract

This document describes two different monetary and foreign exchange regimes, both guided by technocrats, which enjoyed wide consensus among the actors and agents of the Colombian economy: (i) the Monetary Board and the exchange control regime, from the 1960´s until the beginning of the 1990´s, and (ii) the framework of Inflation Targeting and floating exchange rate, operated by the Board of Directors of the independent Banco de la República. It also describes the complicated transition between these two regimes during the last decade of the XX century.

1 Agradezco especialmente a José Darío Uribe sus valiosos aportes a la versión preliminar de este trabajo. Gracias también a Sergio Clavijo y Roberto Steiner por sus sugerencias y comentarios. Sobra decir que todo lo aquí expuesto es de mi exclusiva responsabilidad.

I. Introducción

El objetivo de estas notas es describir cómo, después de un período de transición ocurrido a lo largo de la década de los noventa, el país pasó de tener un consenso tecnocrático sobre el manejo cambiario y la política antiinflacionaria –el consenso de la Junta Monetaria y el control de cambios, que rigió desde los sesenta hasta comienzos de los noventa–, a otro consenso centrado en un Banco de la República independiente, el de la inflación objetivo y la flotación cambiaria, que rige desde comienzos de este siglo.

El concenso tecnocrático se refiere a la aceptación relativamente generalizada de los instrumentos, de las políticas y de la respuesta a los problemas económicos por parte de expertos y especialistas, los tecnócratas. Ese consenso involucra a amplios grupos de economistas, funcionarios públicos, agencias internacionales, gremios, sector financiero y, en general, a la comunidad académica.

La formación de un consenso tecnocrático le otorga legitimidad a las políticas y decisiones que de este se derivan; es decir, que estas decisiones son aceptadas y acatadas por amplios grupos de personas que las ven como medidas correctas y necesarias. Esta convicción va más allá de su sometimiento a la legalidad o a las bases jurídicas de las determinaciones de los organismos tecnocráticos.

En la práctica, la existencia del consenso y la legitimidad de dichos arreglos tecnocráticos se confirma por la ausencia de un número significativo de voces influyentes que en su momento objetaran la existencia y naturaleza de las decisiones de la Junta Monetaria, el control de cambios y, en los últimos años, la independencia del Banco de la República y sus políticas monetarias y cambiarias.

En la transición entre los dos consensos tecnocráticos tuvieron lugar los primeros años de la Junta Directiva del Banco de la República independiente. En ese periodo se hicieron numerosas reformas en Colombia, entre ellas la apertura económica, la eliminación del control de cambios y la liberación del movimiento de capitales. En materia de políticas de la banca central, se mantuvieron varios principios y prácticas del manejo de la Junta Monetaria y se ensayaron nuevos instrumentos monetarios y cambiarios. Los resultados, sin embargo, no reflejaron un mejor comportamiento de la inflación, que se mantuvo elevada, semejante a la de los años de la Junta Monetaria.

Más adelante, en medio de la convalecencia de la economía colombiana de la gran crisis del final del siglo XX, se adoptó con éxito la flotación cambiaria y la estrategia de la inflación objetivo. Los logros de esta estrategia, la reducción de la inflación y la adopción de políticas monetarias anticíclicas constituyen un progreso institucional importante que le trajo beneficios al país y que logró consolidar un verdadero consenso tecnocrático sobre el manejo especializado y técnico de la política monetaria y cambiaria.

Este documento está dividido en cinco partes, la primera de las cuales es esta introducción. La segunda caracteriza el consenso alrededor de la Junta Monetaria y el control de cambios. En la tercera se describen los primeros años de la Junta Directiva del Banco de la República independiente. La cuarta se ocupa de describir el origen y las bases de la estrategia de la inflación objetivo. En la última se consignan las conclusiones.

II. El consenso tecnocrático del control de cambios y la Junta Monetaria

La política monetaria y financiera de Colombia entre 1963 y 1991 estuvo a cargo de la Junta Monetaria, un organismo que encarnó algunas de las principales características del Frente Nacional, en especial el clima de acuerdos entre los partidos políticos tradicionales y sus grandes dirigentes, y, en especial, la cercanía de los

gobiernos de la época con las principales empresas y gremios del sector privado[2].

A. Creación y operación de la Junta Monetaria

La Ley 21 de 1963 delegó el manejo monetario y crediticio de Colombia en la Junta Monetaria, un organismo controlado por el Gobierno, con la presencia de varios ministros, el director del Departamento Nacional de Planeación y otros funcionarios[3]. El gerente del Banco de la República era un importante miembro de esa Junta y el Emisor era el principal ejecutor de sus decisiones.

Dos conceptos centrales guiaron la creación de la Junta Monetaria. En primer término, sus promotores lograron el objetivo de que fuera el Gobierno, y no una entidad independiente con fuerte influencia de banqueros privados, la que fijara la política monetaria y de crédito en Colombia. En segundo término, la creación de este organismo se inscribió en la idea en boga en esos años de que las tareas y funciones de la banca central y las políticas monetarias y financieras debían ser un componente fundamental del esfuerzo de desarrollo económico y social.

Esta orientación, desarrollada bajo la influencia de las ideas de la Cepal, puesta en marcha en la década de los años cincuenta y que se mantuvo durante el Frente Nacional y varios años después, hacía parte de una serie de políticas de fuerte intervención en la economía en favor de empresas y sectores considerados estratégicos y cercanos a los gobiernos. La economía estaba fuertemente protegida de la competencia externa por medio de altos aranceles y controles cuantitativos; las importaciones eran administradas por el Incomex (Instituto de Comercio Exterior) y sus licencias favorecían, especialmente, a empresas importadoras de insumos y bienes de capital, y la inversión extranjera era fuertemente regulada y tratada con desconfianza y prevención.

En este panorama, una de las funciones de la Junta Monetaria era asegurar la asignación de abundante crédito de fomento –subsidiado– a grandes empresas, y, en numerosas ocasiones, de cupos de emisión primaria al Gobierno y a ciertas firmas del sector privado.

Este sistema de creación y asignación del dinero y del crédito se mantenía dentro de parámetros relativamente razonables por la intervención de la tecnocracia, constituida por los líderes del equipo económico y su grupo de técnicos. Los documentos a partir de los cuales la Junta Monetaria tomaba sus decisiones eran producidos por dos asesores de tiempo completo. Estos funcionarios eran economistas calificados y sus recomendaciones eran la base de las discusiones y las determinaciones que tomaba la Junta en sus reuniones semanales[4]. Este fue uno de los elementos que contribuyó a evitar los excesos inflacionarios que se produjeron en otros países de América Latina.

Durante su existencia, la Junta Monetaria, al lado del Banco de la República, el ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación –y con el Conpes–, fue un organismo central de la tecnocracia colombiana, responsable del desempeño de la economía durante varias décadas. Los ministros de Hacienda, el director del DNP y los gerentes del Emisor, quienes constituían el núcleo de los equipos económicos de los distintos gobiernos, discutían, concebían y dirigían la política económica del país en el seno de la Junta Monetaria. Esos equipos estuvieron a cargo del mane-

2 Sobre la creación y antecedentes de la Junta Monetaria, ver Ibáñez (1990), "La Junta Monetaria", en Meisel y López (editores) (1990), pp. 505-540.

3 También asistían a la Junta Monetaria el director del Incomex, el superintendente bancario y el secretario económico de la Presidencia. Con base en las facultades otorgadas por la Ley 21 de 1963, el Gobierno expidió el decreto 2206 de ese año, que precisó las facultades de la Junta Monetaria.

4 Fueron asesores de la Junta Monetaria: Hernando Gómez Otálora, Álvaro López Toro, Jorge Ruiz Lara, Miguel Urrutia, Leonel Torres, Francisco Ortega, Jorge García, Luis Eduardo Rosas, Juan Camilo Restrepo, Eduardo Sarmiento, Juan Carlos Jaramillo, Fernando Montes, Carlos Caballero, Manuel Ramírez, Armando Montenegro, Gilberto Gómez, Rudolf Hommes, Javier Fernández, Jaime Jaramillo, Ulpiano Ayala y Hernando José Gómez.

jo de episodios tan importantes para la economía colombiana como la crisis cambiaria de 1967, la bonanza cafetera de 1975 y los años siguientes, así como la crisis macroeconómica de 1982 y 1983.

La Junta Monetaria no tenía el mandato legal o constitucional de mantener la estabilidad de precios[5]. Como se dijo antes, este organismo fue, ante todo, el arquitecto y ejecutor de las funciones de control y orientación del crédito en la economía y, desde la expedición del decreto 444 de 1967, el administrador del control de cambios[6]. Las normas de aquellos años no imponían objetivos de carácter macroeconómico a las autoridades.

En la época de la Junta Monetaria, la inflación se elevó de cifras cercanas al 10 % anual en la década de los años sesenta, a tasas entre el 20 y el 30 % anual entre los años setenta y ochenta del siglo pasado. Como se trataba de una inflación elevada pero bastante estable, el país se acostumbró a que sus precios crecieran en esas magnitudes y se acomodó a esta realidad por medio de la indexación, o sea, el aumento de precios, salarios, contratos y otras variables nominales de acuerdo con un ritmo semejante al de la inflación pasada[7].

El país se indexó, en buena parte, como resultado de las acciones de las mismas autoridades, entre ellas, el manejo de la tasa de cambio, las minidevaluaciones del famoso *crawling peg*[8], el sistema de ahorro y crédito de valor constante (UPAC) y algunos bonos de valor constante. A partir de estas determinaciones, los salarios, los arriendos, los precios de los combustibles, los servicios públicos y prácticamente todos los contratos de la economía se comenzaron a ajustar periódicamente para protegerse de la inflación pasada, de tal manera que esta adquirió el carácter que entonces se denominó inercial.

Si bien la reducción de la inflación no era una prioridad, la Junta Monetaria hacía un seguimiento del crecimiento de la cantidad de dinero en circulación. En esta materia, el trabajo técnico de la Junta, en cabeza de sus asesores, seguía los principios del llamado monetarismo: como se pensaba que existía una relación estrecha entre el aumento de la cantidad de dinero y el crecimiento de los precios, se analizaba y se estimaba el comportamiento de un agregado monetario, la base monetaria o el M1. Los asesores le presentaban a la Junta los presupuestos de expansión de la base monetaria[9]. En esos ejercicios se estimaba con detalle el crecimiento de las reservas internacionales y de las fuentes del crédito primario a favor del Gobierno y del sector privado. Si se encontraba que el crecimiento previsto de la base era excesivo, se tomaban medidas contraccionistas compensatorias, como alzas de encaje, depósitos de importaciones o, desde finales de la década de los ochenta, operaciones de mercado abierto[10].

De acuerdo con estos criterios, nunca, en los años de la Junta Monetaria, se utilizaron las tasas de interés como instrumento antiinflacionario, no solo por consideraciones conceptuales, sino porque durante muchos años las tasas de interés estuvieron controladas y, de hecho, no existía un mercado interbancario por medio del cual ese tipo de medidas pudieran implementarse.

5 La Ley 7 de 1973, artículo 24, se limitó a señalar que la Junta Monetaria debería "Elaborar para vigencias anuales, revisables periódicamente, los presupuestos monetarios, de acuerdo con las necesidades de desarrollo del país […]".

6 El decreto 444 de 1967 fue un instrumento fundamental de la política económica colombiana hasta 1991. Estableció un amplio régimen de control de capitales y tenencia de divisas que fue desarrollado por medio de resoluciones de la Junta Monetaria.

7 Un repaso general de la historia de la inflación en Colombia se encuentra en Hernández (2023). Dornbusch y Fischer (1993) analizan las características de la "inflación moderada" de Colombia a partir de 1973.

8 Las minidevaluaciones (*crawling peg*) se realizaban usualmente a un ritmo semejante al de la tasa de crecimiento de los precios. Sin embargo, ese sistema permitió revaluaciones reales (con minidevaluaciones por debajo de la inflación) y devaluaciones reales, cuando las minidevaluaciones se hacían a una tasa superior a la inflación.

9 Ver nota de pie de página número 5.

10 En los últimos años de la Junta Monetaria se sofisticó el diseño de las metas monetarias. Por ejemplo, en 1998, los asesores le presentaron a la Junta la propuesta de fijar un corredor monetario con metas trimestrales, de acuerdo con una estimación de la demanda de dinero M1, cuyos parámetros eran el ingreso nominal y el aumento de largo plazo de la velocidad de circulación. Ver Asesores de la Junta Monetaria (1988).

La Junta fijaba metas de inflación anuales, por lo general en forma pasiva, es decir, metas semejantes a la inflación de los años anteriores. En los años setenta y ochenta existía una cierta conformidad con los aumentos de los precios del orden del 20 % anual, a los cuales todos los contratos se acomodaban por medio de la indexación más o menos generalizada. Solo cuando el crecimiento de los precios superaba cifras del orden del 25 %, se activaban algunas alarmas y se aplicaban los frenos.

En estas condiciones, una de las funciones principales de la Junta Monetaria era repartir el margen de expansión primaria, el llamado señoraje, que permitía una inflación más o menos estable del orden del 20 % anual. Por esa emisión competían el Gobierno –que tenía asegurada automáticamente la emisión derivada de la transferencia de las utilidades generadas al Banco de la República por la venta de divisas[11]– y varios segmentos del sector privado, representados en ese organismo por los ministros de Desarrollo y Agricultura. Por su parte, el Banco de la República defendía, junto con estos ministerios, los cupos y tasas de interés de los fondos de crédito de fomento que administraba el Emisor. La estructura de esta Junta, por lo tanto, tenía en su interior fuerzas que conspiraban contra el control de la inflación y el buen manejo monetario.

Un corolario de lo anterior era que la oferta monetaria en esos años no era completamente controlada por las autoridades y en buena parte era endógena, es decir, era el resultado de normas que ordenaban el traslado automático de ciertos recursos del balance al Gobierno –las mencionadas utilidades por la venta de divisas– y de las exitosas y previsibles presiones de grupos privados para beneficiarse con la expansión tolerada de la base monetaria que, como se dijo, era del orden del 20 % anual[12]. A lo anterior se sumaban las demandas de emisión que surgían para mantener el crecimiento de los precios determinado por el proceso de inflación, alimentado a su vez por la indexación de la economía.

La Junta Monetaria, en la práctica, tampoco tenía competencia para fijar la tasa de cambio[13]. El manejo diario del *crawling peg* lo decidían el ministro de Hacienda, el gerente y el subgerente técnico del Emisor. Cuando los asesores o algún miembro de la Junta hacían observaciones sobre la política cambiaria y su relación con la inflación, les respondían que ese tema no hacía parte de las funciones de la Junta, aunque ninguna norma legal lo establecía.

B. La generación de un consenso tecnocrático

A pesar de sus limitaciones y conflictos de interés, en las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta había un amplio consenso tecnocrático sobre las políticas financieras y cambiarias de la Junta Monetaria. Este consenso tuvo varias bases: (i) Se fundamentaba en un marco conceptual y jurídico ampliamente aceptado y acatado en el país: el estatuto cambiario de 1967 y las normas de control monetario y financiero que crearon y desarrollaron las funciones de la Junta Monetaria; (ii) A este consenso tecnocrático, ratificado por la costumbre y las tradiciones, se adherían, a grandes rasgos, la mayoría de los economistas colombianos, los abogados hacendistas, las agencias internacionales y los funcionarios encargados de adelantar la política económica en Colombia; (iii) Los gremios y las grandes empresas aceptaban este consenso, en el entendido de que, en ciertas condiciones, pudieran acceder a las cuotas de emisión que permitía el crecimiento tolerado de la inflación y la base monetaria; (iv) Ese consenso

11 Se trataba de un privilegio creado por el artículo 45 del decreto 444 de 1967, por medio de la denominada Cuenta Especial de Cambios, cuyas transferencias al Gobierno llegaron a constituir hasta el 20 % de los ingresos corrientes de la nación (esta norma fue modificada por el decreto 73 de 1983).

12 El carácter endógeno de la oferta monetaria en esos años fue tratado por Jaramillo y Montenegro (1984).

13 El régimen *crawling peg* no quedó plasmado en el decreto ley 444 de 1967 y, en realidad, no tuvo origen legal. El estatuto cambiario definió dos mercados: el mercado de certificados de cambio, cuya tasa, supuestamente, se fijaba en el mercado bancario, y el mercado de capitales, cuya tasa la fijaría la Junta Monetaria. En ninguna parte se reglamentaron las minidevaluaciones, su periodicidad y magnitud. El ministro de Hacienda y el Banco de la República determinaban cuál era la tasa del mercado de certificados de cambio.

era, también a grandes rasgos, respetado por los gobernantes y políticos colombianos, la prensa, la academia y la opinión pública.

Es importante señalar que buena parte de este consenso se formaba y consolidaba entre los influyentes beneficiarios de las políticas económicas de la época: los empresarios y gremios que recibían protección arancelaria y paraarancelaria, crédito de fomento, licencias de importación y cupos de emisión primaria.

La Junta Monetaria estaba en el centro de este sistema de alta intervención de la economía y, en ese contexto, la tecnocracia, representada por los asesores, el Banco de la República y otros miembros de los equipos económicos, tenían la responsabilidad de imponer alguna racionalidad, evitar el desborde de las cifras monetarias y garantizar el buen funcionamiento de la economía.

Este consenso se cimentó, en buena parte, en el relativo éxito que tuvo el decreto ley 444 de 1967, en la estabilidad cambiaria que logró el sistema de minidevaluaciones (después de varios años de devaluaciones y movimientos especulativos desestabilizadores), en la estabilidad de la tasa de cambio real y en el buen comportamiento de las llamadas exportaciones menores después de su expedición[14]. En esos años el país logró, ante todo, ritmos relativamente elevados de crecimiento económico –especialmente en la década de los años setenta–, estabilidad de la mayoría de sus variables macroeconómicas y un clima propicio para la expansión de los negocios, lo que generó confianza en la orientación económica del país (ver Cuadro 1).

Cuadro 1.
Indicadores macroeconómicos 1965 – 1990

	1965 - 1970	1971 - 1980	1981 - 1990
Crecimiento (%) PIB	5,40	5,53	3,43
Inflación (%) IPC	9,48	22,25	23,94
Índice Tasa de Cambio Real (ITCR) 1994 = 100	72,08	75,94	96,57
Déficit (-) cuenta corriente balanza de pagos % PIB	-1,95	-0,69	-1,97
Déficit (-) fiscal % PIB	-0,23	-0,06	-1,60

Fuente: Promedios anuales calculados con base en las cifras de Junguito Bonnet (2016), pp. 267, 316 y 350.

Después de un período caracterizado por devaluaciones abruptas y fuertes episodios de especulación en los años sesenta, cuando se trató inútilmente de mantener una tasa de cambio fija, desde 1967 la tasa de cambio se manejó a partir del sistema de minidevaluaciones, el *crawling peg*. El régimen se había establecido en Chile en 1965 y permitía corregir o moderar los problemas de economías con altos niveles de inflación en las que las tasas de cambio reales se apreciaban mientras se mantenían las tasas fijas (y, en consecuencia, creaban problemas como una tendencia al desequilibrio comercial, a la especulación y a la fuga de capitales)[15].

El prestigio del control de cambios en Colombia se cimentó también en la percepción de que su origen había sido un logro nacionalista del Gobierno, de la mano de su tecnocracia. Su génesis se atribuía a una

14 El consenso alrededor de la Junta Monetaria tuvo algunas fisuras. Se destacan las reiteradas críticas de Antonio Hernández Gamarra. Una reseña de sus posiciones se encuentra en Hernández y Jaramillo Echeverri (2017). Allí también se resumen las críticas a la Junta Monetaria de Alfonso Palacio Rudas, Lauchlin Currie y Luis Eduardo Rosas. Se debe mencionar también que en la bonanza cafetera de los años setenta, Fedesarrollo, dirigida por Roberto Junguito, criticó el manejo cambiario, el control de cambios y las medidas de la Junta Monetaria. Ver, al respecto, varios números de *Coyuntura Económica*, en especial *Coyuntura Económica* (1977), vol. VII, no. 3, pp. 54-55.

15 El *crawling peg* fue una alternativa a las tasas fijas, establecidas en los acuerdos de Bretton Woods y las tasas flotantes que proponían académicos como Milton Friedman. El uso del *crawling peg* se extendió en la década de los años sesenta, sobre todo en medios inflacionarios. Ver Williams (1965). Hay que señalar que, a pesar de las minidevaluaciones, la tasa de cambio real sufrió importantes variaciones entre los años sesenta y fines de los ochenta. La tasa real se apreció en forma significativa en la bonanza cafetera de los setenta y los años siguientes. Se devaluó en los ochenta como parte del ajuste que lideró el ministro Roberto Junguito.

confrontación con el FMI, entidad que habría exigido una devaluación a cambio de desembolsos de apoyo a la balanza de pagos. El Gobierno habría rechazado la devaluación y como alternativa habría optado, en forma independiente, por imponer el estatuto cambiario y las minidevaluaciones[16].

Sustentado en este mito fundacional, este esquema se convirtió en un motivo de orgullo del país, hasta tal punto que, en 1987, se realizó un seminario internacional para celebrar sus veinte años de vigencia. En el marco de ese seminario, el joven Paul Krugman, futuro premio Nobel, expuso algunas posibles justificaciones teóricas de los controles de cambios[17].

En un país que aceptaba la intervención del Estado en la fijación de precios y cantidades, el control de cambios se convirtió en una pieza central del manejo de su economía. Sus principios y experiencias hacían parte de las tradiciones del sector público: los aceptaban los políticos, la opinión pública, los gremios y empresas, y se enseñaban en las universidades. Eran parte central de las instituciones económicas del país y, como se ha dicho, del consenso tecnocrático de entonces.

Sus bases, sin embargo, se comenzaron a resquebrajar cuando, con el paso de los años y el crecimiento de la complejidad y el tamaño de la economía, se hizo evidente que el pesado sistema de controles y restricciones crediticias se había convertido en una camisa de fuerza para el desarrollo de Colombia.

C. Resquebrajamiento del consenso y las reformas de la segunda mitad de la década de los años ochenta

Si bien el arreglo institucional creado alrededor de la Junta Monetaria y el estatuto cambiario eran respaldados por un amplio consenso tecnocrático que se hizo evidente en 1987 en las celebraciones de los 25 años del decreto 444 de 1967, también era cada vez más claro entre el empresariado moderno y un grupo de economistas, algunos de ellos vinculados en algún momento a la propia Junta Monetaria, que las decisiones de este organismo le imponían a la economía una pesada carga de controles y restricciones regulatorias, nocivas para el crecimiento económico y el desarrollo del sector privado.

El exceso de intervención, en realidad, era asfixiante. En materia financiera, la asignación del crédito estaba completamente controlada y dirigida por medio de encajes, encajes sustitutivos e inversiones forzosas. En 1986 se estimaba que de cada $100 que captaba un banco, este apenas podía disponer libremente de $40, suma que solo podía prestar a tasas que durante mucho tiempo estuvieron controladas por la misma Junta[18].

En el campo cambiario, los controles llegaban a niveles absurdos. Estaba prohibido que los particulares tuvieran divisas, salvo que mediaran estrictos y limitados permisos de la Junta Monetaria. Todas las divisas provenientes de las exportaciones, por ejemplo, debían venderse al Banco de la República; los movimientos de capitales estaban totalmente restringidos; la inversión

16 Alejandro López, quien estudió cuidadosamente los orígenes del *crawling peg*, desvirtúa estas versiones. Anota que "[…] la suspensión de giros del crédito de contingencia no implicó un conflicto entre el Gobierno colombiano y el FMI, de tal forma que, a pesar de haber existido una divergencia cuando el Gobierno se negó a devaluar, no hubo una ruptura de las negociaciones"; Ver López (1987). La divergencia que advierte López consistió, a grandes rasgos, en que Colombia se había comprometido con el FMI en 1965 a liberar las importaciones y devaluar gradualmente la tasa de los certificados de cambio (algo así como en un *crawling peg* transitorio). Como el Gobierno hizo lo primero, pero no lo segundo, la tasa real se revaluó y, cuando el precio del café cayó, el país entró en una severa crisis cambiaria. En lugar de devaluar de un golpe, como pedía el FMI, el Gobierno impuso un severo control a las importaciones y luego ajustó gradualmente la tasa de cambio. Años después, Roberto Junguito, quien analizó cuidadosamente los documentos del FMI sobre la materia, concluyó que "La lectura de las publicaciones del Fondo señala que, si bien en la entidad hubo inconformismo con las medidas cambiarias adoptadas en noviembre de 1966 y 1967 y con el manejo monetario de ese año, este no fue el caso con la expedición del decreto 444 de 1967, que fue considerado como una gran mejoría frente al esquema cambiario hasta entonces vigente […]". Y la prueba, afirma Junguito, es que el FMI aprobó inmediatamente un crédito *standby* a favor del país. Ver Junguito (2017), pp. 582.

17 Krugman (1987) en Banco de la República (1987), pp. 122- 138.

18 Ver, por ejemplo, Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República y Asesoría de la Junta Monetaria (1986).

extranjera se combatía con un régimen hostil y los colombianos no podían invertir en el exterior.

Por otra parte, la repartición del impuesto inflacionario, por medio de cupos de emisión primaria entre algunos agentes privilegiados, era claramente inequitativa e injustificada. Las críticas a la asignación de cupos de emisión en la crisis macroeconómica de 1982-1983 fueron la base para las primeras ideas de reforma del Banco de la República y de la Junta Monetaria. En este sentido fue destacada la posición de Rudolf Hommes quien, después de retirarse del cargo de asesor de la Junta Monetaria, cuestionó la falta de ortodoxia del Banco y la presencia de los ministros de Agricultura y Desarrollo Económico en el seno de ese organismo[19].

El desmonte del pesado aparato de controles y asignaciones monetarias comenzó tímidamente en el gobierno del presidente Belisario Betancur y se profundizó en el de Virgilio Barco, en muchos casos por iniciativa de los asesores de la Junta Monetaria y con el apoyo del ministerio de Hacienda y el equipo económico.

Al comienzo del gobierno Gaviria y en los últimos años de la Junta Monetaria, se avanzó en la eliminación de la represión financiera: se desmontaron prácticamente todas las inversiones forzosas y sustitutivas del encaje, salvo la inversión en el Fondo Financiero Agropecuario. En adelante, las entidades de crédito podían prestar con libertad de tasas todos los recursos que captaran, salvo por los encajes que debían constituir y la mencionada inversión en el Fondo[20].

En cuanto a la financiación del déficit por medio de la emisión, en 1983 se eliminó parcialmente la principal fuente de financiación monetaria del Gobierno: la transferencia de las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios derivadas de las ganancias del Banco de la República en la venta de divisas[21]. El fortalecimiento de las finanzas públicas, fruto de varias reformas tributarias y del ajuste de los gastos a partir del programa macroeconómico iniciado aquel año, hicieron que cada vez fuera menos necesario que el Gobierno acudiera a la emisión primaria. Por otra parte, en sus últimos años, la Junta Monetaria desmontó la mayoría de los cupos de emisión primaria que favorecían a empresas y a distintos grupos de presión.

En cuanto al manejo cambiario, el equipo económico del presidente Gaviria, conformado por varios exasesores de la Junta Monetaria, decidió proponer el desmonte del decreto 444 de 1967. Al comienzo de su gobierno, mediante la Ley 9 de 1991, esa iniciativa se hizo realidad. Esta norma le asignó al Gobierno, en cabeza de la Junta Monetaria, las facultades monetarias, cambiarias y financieras para eliminar los controles que oprimían a la economía. En lugar de los 200 artículos del Estatuto, la Ley 9 consta de 33 artículos de carácter general.

En adelante, los particulares pudieron tener divisas sin restricciones y se creó un mercado de divisas libre, cuyo centro fue el sector financiero. La Ley 9 fue desarrollada, primero por la resolución 57 de la Junta Monetaria y, más adelante, por la Junta Directiva del Banco de la República.

Una de las consecuencias de la Ley 9 fue la apertura de capitales. En primer término, esta norma posibilitó la inversión extranjera en Colombia, en las mismas condiciones de los nacionales, y también hizo posible la inversión de los colombianos en el exterior. En segundo lugar, de acuerdo con las facultades que la Ley le otorgó a la Junta Monetaria, este organismo permitió el endeudamiento de los colombianos en el exterior,

19 Rudolf Hommes (1988).
20 Hommes y Montenegro (1989).
21 El decreto 73 de 1983 eliminó la transferencia automática de las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios al Gobierno y ordenó que una parte de las utilidades de la venta de divisas se pudiera prestar al Gobierno en los montos y condiciones que fijara la Junta Monetaria. En los años siguientes, sin embargo, el Gobierno siguió utilizando cupos de emisión del Banco de la República que eran aprobados por el Congreso. Pero, a medida que se fortalecían las finanzas públicas, este mecanismo heterodoxo de financiación fue cada vez menos necesario.

aunque con algunas limitaciones. Estos desarrollos, en momentos en que se movían grandes flujos de capitales hacia América Latina, como se verá más adelante, dificultaron el manejo monetario de los años siguientes, especialmente porque las autoridades adoptaron el objetivo de impedir la revaluación real del peso[22].

D. El legado de las reformas recientes a la Junta Directiva del Banco de la República independiente

Cuando la Junta Monetaria dejó de existir en 1991, a raíz de la determinación de la Asamblea Constituyente de decretar la independencia del Banco de la República y asignar a su Junta Directiva la función de controlar la inflación y el régimen cambiario, el Banco recibió varias herencias que tuvieron numerosas implicaciones para el desempeño de sus nuevas funciones:

i. La reciente liberación financiera, cambiaria y de capitales alteró profundamente las tradiciones de muchos años y tuvo serios efectos en el comportamiento de los agentes económicos y en la estructura de los mercados monetarios y financieros. Estos efectos dificultaron el manejo de la inflación y de la política cambiaria.
ii. Como la financiación del Gobierno, gracias a las reformas fiscales de los años anteriores, ya no dependía de las emisiones del Banco de la República, cuando la nueva Constitución impuso barreras a la emisión en favor del Gobierno, esto no causó dificultades para las finanzas públicas; no fue motivo de discusión pública y de objeciones del propio Gobierno.
iii. Cuando la Constitución de 1991 prohibió que el Banco de la República repartiera crédito de fomento, el impacto en la economía de esa decisión no fue mayor, pues en la segunda mitad de los años ochenta el Gobierno había creado varios fondos públicos de crédito de fomento, por fuera de la órbita del Emisor –Finagro para los agricultores y la Fen para las empresas eléctricas, por ejemplo–, que ya atendían a la clientela del Banco de la República. Esto evitó las protestas de quienes hubieran podido verse afectados por el mandato de la Constitución[23].
iv. Finalmente, el crecimiento de los precios de 1990, a raíz de la vertiginosa devaluación del peso que se había impulsado para proteger la economía de una reducción de aranceles al final del gobierno Barco, alcanzó el alarmante 33 % anual. Ante este hecho, el ministro de Hacienda anunció públicamente que el objetivo era tratar de volver a una inflación del 22 %, meta que adoptó la saliente Junta Monetaria y que no se cumplió (a los ojos de hoy es llamativo que el responsable, el que le ponía el pecho a la inflación, fuera el Gobierno y no el Banco de la República). La discusión de la reforma constitucional sobre el Banco de la República, que en la Carta de 1991 le asignó al Emisor la misión de controlar el alza de los precios, ocurrió precisamente en medio del desborde de la inflación, circunstancia que con seguridad favoreció la aprobación de una reforma que buscaba precisamente la creación de una institución que se concentrara en combatir ese problema.

Por último, hay que señalar que, a pesar de las críticas de ciertos especialistas y el descontento de algunos economistas y empresarios por el exceso de controles, la independencia del Banco de la República ordenada por la Carta de 1991 no fue la consecuencia de un rechazo generalizado al manejo monetario y cambiario de la Junta Monetaria. Fue, más bien, el resultado de una propuesta originada en el Banco de la República, que fue aceptada por el gobierno Gaviria, para aprovechar la oportunidad que brindaba el cambio de la Constitución para adelantar una reforma profunda, semejante a las que se estaban realizando en otros países en esos años. El proyecto de reforma encontró en la Asamblea Constituyente la recepción favorable de un

22 Sobre las reformas de esos años, ver Hommes, Montenegro y Roda (1994).

23 La nueva Constitución solo permitió que el Banco de la República diera crédito de fomento usando líneas de crédito internacionales, una facultad que nunca ha usado desde 1991.

puñado de delegatarios, como Alfonso Palacio Rudas, Carlos Ossa y Rodrigo Lloreda, que aseguró su inclusión en la nueva Constitución[24].

III. La Junta Directiva del Banco de la República en los años noventa

La Constitución de 1991 eliminó la Junta Monetaria, decretó la autonomía del Banco de la República y le asignó a esta entidad la tarea de mantener el poder adquisitivo de la moneda de acuerdo con la política económica general. La Constitución restringió la capacidad del Emisor de otorgar créditos de fomento (solo autorizó los financiados con líneas de crédito internacionales), prohibió los créditos al sector privado y estableció que solo en condiciones excepcionales se podían crear créditos de emisión a favor del Gobierno[25].

Como se mencionó, la Junta Directiva del Banco de la República comenzó a ejercer sus funciones en el contexto de una economía sujeta a numerosas reformas que dificultaron el ejercicio de sus tareas, entre ellas la apertura de capitales y de comercio exterior, una amplia reforma financiera y la eliminación de la multitud de controles del estatuto cambiario. Adicionalmente, la situación de la macroeconomía era otra fuente de problemas: desde mediados de la década de los noventa se presentaron grandes desequilibrios, especialmente en el frente fiscal, que tuvieron su máxima expresión en 1998-1999, cuando se desató una de las crisis más graves de la historia del país.

Como era de esperarse, el manejo monetario y cambiario de la naciente Junta Directiva del Banco de la República independiente fue en sus primeros años semejante al de la Junta Monetaria. Sin embargo, por la influencia de algunos desarrollos internacionales en materia de técnicas de la banca central y, al calor de las discusiones y problemas de la economía colombiana, en los años noventa se comenzaron a introducir nuevas herramientas para guiar la política monetaria en Colombia. La ruptura completa con las tradiciones heredadas de la Junta Monetaria solo se dio a comienzos de este siglo, cuando se dejó flotar el peso y se implantó la estrategia de la inflación objetivo.

A. El arranque de la nueva Junta Directiva del Banco de la República

La Constitución de 1991 fue proclamada el 7 de julio de ese año. Por medio del decreto 1855 del 25 de julio, el presidente de la república nombró la primera junta del Banco de la República, compuesta por Miguel Urrutia, María Mercedes Cuéllar, Roberto Junguito, Carlos Ossa y Néstor Humberto Martínez. El gerente del Banco, Francisco Ortega, continuó en su cargo; el ministro de Hacienda, miembro de la Junta, era Rudolf Hommes (ambos habían sido parte de la recién extinta Junta Monetaria).

Desde el comienzo, la Junta Directiva del Emisor estuvo conformada por varios de los mejores economistas del país. Sus integrantes habían sido ministros, miembros de la Junta Monetaria, funcionarios del Banco de la República, profesores, académicos y destacados protagonistas de los debates económicos de las últimas décadas[26]. Así mismo, la gran mayoría de los funcionarios del Emisor que acompañaron a la Junta Directiva habían colaborado con el anterior Banco de la República y la Junta Monetaria en la administración del control de cambios, la extensión del crédito de fomento y la distribución de recursos de emisión entre el Gobierno y el sector privado.

24 Steiner (1995) ilustra las diferentes posiciones de quienes participaron en la concepción de las nuevas normas constitucionales sobre el Banco de la República.

25 Como consecuencia de las nuevas normas constitucionales, se liquidó Proexpo, una entidad de fomento de las exportaciones que hasta 1991 fue manejada por el Banco de la República. Y se creó Bancoldex por medio de la Ley 7ª de 1991.

26 Entre 1993 y 1999, además del gerente Miguel Urrutia y los ministros de Hacienda, fueron miembros de la Junta Directiva las siguientes personas: María Mercedes Cuéllar (hasta 1996), Hernando José Gómez (hasta 1997), Roberto Junguito, Óscar Marulanda (hasta 1997), Salomón Kalmanovitz, Antonio Hernández, Luis Bernardo Flórez y Leonardo Villar.

En estas condiciones, con la experiencia acumulada de sus miembros y la memoria institucional depositada en el Banco de la República, no sorprende que, en sus primeros años, la Junta Directiva hubiera continuado durante algún tiempo con las políticas que había fijado la última Junta Monetaria.

De todas formas, muy pronto la Junta tuvo que asumir su nueva tarea de controlar la inflación, antes una responsabilidad del Gobierno. El Banco de la República, despojado de su obligación de otorgar crédito de fomento y algunos créditos al sector privado, tuvo que definir y anunciar una meta cuantitativa de inflación y enfocarse en tratar de limitar el alza de los precios, que, como vimos, eran muy elevados a comienzos de esa década.

La primera Junta Directiva del Emisor continuó con la política de establecer una meta anual para el crecimiento de los medios de pago (M1), en el entendido de que existía una relación directa entre la expansión de este agregado monetario y el crecimiento de los precios.

Ya que la nueva Junta tenía a su disposición el instrumental que había utilizado la Junta Monetaria –encajes, depósitos de distinto tipo y diversas medidas cambiarias con impacto monetario–, en sus primeros años hizo uso de buena parte de estos complejos y variados mecanismos. Además de manipular numerosas herramientas cambiarias, la Junta modificó los encajes a las entidades financieras, impuso encajes marginales, controló las tasas de crédito y fijó las tasas de crecimiento de los activos de los intermediarios financieros. La nueva Junta Directiva también siguió con el uso de la emisión de títulos de operaciones de mercado abierto (OMA), con los que buscaba absorber los excesos de liquidez en la economía.

En materia cambiaria, la nueva Junta (la autoridad cambiaria por mandato de la Constitución) mantuvo inicialmente la política que había establecido la última Junta Monetaria mediante su resolución 55 de 1991. Se trataba de la entrega obligatoria de certificados de cambio a los exportadores a cambio de sus dólares, una medida que postergaba la monetización de las reservas internacionales y que, en la práctica, permitía que la tasa de cambio flotara en el mercado dentro de un margen dado por un descuento y el plazo de los certificados[27].

En las décadas anteriores, antes de la liberación de los movimientos de capitales lograda gracias a la eliminación del control de cambios, la política monetaria había gozado de alguna autonomía. Este era el resultado de los controles a los movimientos de capitales y al aislamiento del grueso de la economía colombiana de los mercados financieros internacionales. Esto cambió en la década de los años noventa.

Con la apertura al movimiento de capitales y al mantener una limitada flexibilidad cambiaria, el control y la eficacia que podía tener la política monetaria eran escasos. Esta circunstancia dificultó seriamente la política antiinflacionaria a lo largo de la década de los noventa y solo se superó, años después, con la flotación libre de la moneda[28].

Prisionera de la pesada herencia del manejo supuestamente exitoso del *crawling peg*, la característica central del manejo de la Junta Directiva en sus primeros años (hasta cuando se permitió la flotación libre del peso) fue su dedicación a evitar, hasta donde fuera posible, la revaluación de la tasa de cambio real. Esta determinación, como es natural, complicó seriamente el manejo monetario e impidió que se tomaran las medidas necesarias para reducir la inflación.

En consecuencia, al mantener más o menos el mismo tipo de políticas de la antigua Junta Monetaria, las tasas de inflación de buena parte de la década de los

27 El manejo cambiario con los certificados de cambio y el panorama del manejo monetario y cambiario de la época lo describe el exgerente del Banco, Francisco Ortega; ver Ortega Acosta, Francisco José (1992).

28 Algunos analistas se refieren a este planteamiento como a "la trinidad imposible": no se pueden mantener simultáneamente los siguientes tres objetivos: libre movimiento de capitales, tasa de cambio fija y una política monetaria autónoma.

años noventa fueron muy parecidas a las de los años anteriores.

1. Bandas cambiarias y controles de capitales

Uno de los desafíos macroeconómicos de la economía colombiana a comienzos de los años noventa fue enfrentar la entrada masiva de capitales del exterior, resultado de eventos internacionales y de las reformas que se estaban adelantando en el país. La monetización de las divisas o, con algún rezago, la redención de los certificados de cambio resultante del compromiso del Emisor de adquirirlos a cambio de pesos, causaba un incremento de los medios de pago y dificultaba el control monetario.

La lectura de los debates de la época muestra que, ante esta realidad, la mayor preocupación de las autoridades, los gremios, los economistas y los exportadores no era la inflación –el país se había acostumbrado a vivir con ella–, sino el impacto de la entrada de capitales sobre la revaluación del peso.

La presión de las empresas, gremios, la prensa y la opinión pública sobre el Banco de la República exigía que se mantuviera más o menos constante la tasa de cambio real, una tendencia heredada de varias décadas con el manejo del *crawling peg*[29].

Ante esta situación, la nueva Junta Directiva del Banco de la República mantuvo otra medida relativamente heterodoxa que había decretado la Junta Monetaria: la reducción de las tasas de interés –de hecho, suspendió transitoriamente sus medidas contraccionistas por medio de las operaciones de mercado abierto–, con la esperanza de que las tasas domésticas dejaran de atraer la entrada de capitales[30] y de esta forma evitar la revaluación del peso. Los registros de las discusiones y las manifestaciones de las autoridades muestran que, por el temor a la revaluación, nunca se contempló la posibilidad de dejar flotar libremente la moneda y enfocar la política monetaria en el control de la inflación.

Como esto no era suficiente y la inflación no cedía, y además las tasas de los créditos de los establecimientos bancarios seguían siendo altas a pesar de los intentos de reducir las tasas del Banco de la República, que a juicio de la Junta Directiva incentivaban el endeudamiento de las empresas colombianas en el exterior, la Junta decidió controlar también las tasas activas de los bancos, fijar encajes marginales e imponer topes al crecimiento del crédito de los intermediarios.

Era evidente que la Junta Directiva, además de las convicciones profesionales de sus miembros, actuaba de esta forma presionada por los exportadores, quienes se quejaban de la revaluación del peso. El Banco se comprometió entonces a "sostener la tasa real de cambio, siempre y cuando esta sea compatible con los propósitos de estabilización", algo que, como se ha anotado, implicaba grandes dificultades para la lucha contra la inflación[31].

Como los objetivos de estas medidas no se cumplieron –la revaluación continuó y la inflación no cedía–, era evidente que la Junta Directiva debía replantear la política monetaria y cambiaria, lo que solo comenzó a ocurrir en 1993 y, sobre todo, en 1994.

A comienzos de 1994, la Junta desmontó la política cambiaria centrada en el certificado de cambio y estableció las bandas cambiarias, que se fijarían diariamente y dentro de las cuales la tasa de cambio flotaría con alguna libertad[32]. La Junta Directiva, además, se comprometió a defender el piso (comprando reservas)

29 Es evidente, sin embargo, que en las décadas en las que rigió el *crawling peg* se presentaron episodios de apreciación y devaluación real, en ocasiones significativos.

30 Ver las notas editoriales de la *Revista del Banco de la República* de junio y agosto de 1992, Volumen 65, números 776 y 778.

31 En teoría, la inflación se hubiera podido controlar dejando flotar libremente la tasa de cambio y con el control de los agregados monetarios. Y para evitar la revaluación real era necesario reducir el déficit fiscal o generar un superávit fiscal.

32 Óscar Marulanda afirma, sin embargo, que el Banco intervenía dentro de la banda incluso para amortiguar las oscilaciones de la tasa de cambio. Ver Marulanda (1999), pp. 203-204.

y el techo (vendiéndolas), de acuerdo con las condiciones del mercado. El ancho de la banda cambiaria fue inicialmente del 14 %, 7 % a lado y lado de una línea cuya pendiente reflejaba la meta de inflación.

La adopción de las bandas cambiarias fue un avance sobre la limitada flotación que, de hecho, se había introducido con los certificados de cambio (dada por los descuentos y los plazos de redención). De esta forma, las autoridades colombianas aplicaban una medida utilizada en esos años por varios países, entre ellos Chile y México. Esta innovación llegó por tres vías: (i) la influencia intelectual de artículos como el de Paul Krugman, que les dio un piso teórico a las bandas[33]; (ii) la llegada a los cargos directivos del Banco de economistas de la nueva generación con alta preparación académica como Alberto Carrasquilla y José Darío Uribe. La explicación de las bandas cambiarias por parte de Carrasquilla en la *Revista del Banco de la República* de comienzos de 1995 da fe de estos dos hechos; (iii) el ejemplo de otros países que ya estaban utilizando las bandas, y la transferencia de conocimientos y experiencias entre los especialistas de los bancos centrales facilitada por publicaciones, seminarios y la influencia del FMI.

De todas formas, las bandas mantuvieron la tradición heredada del *crawling peg* de administrar una tendencia a la depreciación nominal del peso, usualmente definida como la diferencia entre la inflación interna y externa, eso sí, dentro del rango que permitían dichos instrumentos (algo semejante ya sucedía con los certificados de cambio)[34]. Esto facilitó su aceptación por parte de los distintos operadores cambiarios.

Por otra parte, en 1993 la Junta Directiva tomó una medida importante en relación con los flujos de capitales. Como las bandas le daban alguna flexibilidad a la tasa de cambio y era necesario recuperar el control del manejo monetario, así fuera de manera limitada, la Junta consideró que debía cerrar parcialmente el país a los movimientos de capitales. Con ese propósito decidió elevar los encajes a los flujos de capitales (resolución 21 de 1993), con miras a que amainara la entrada de divisas por ese concepto. La forma adoptada fue, a imagen y semejanza de la experiencia de Chile, la de depósitos sin remuneración en el Banco de la República a los desembolsos de los préstamos del exterior. En los años siguientes estos encajes se endurecieron, y ya en la segunda parte de la década de los años noventa se convirtieron en una pieza importante de la política del Banco de la República.

Los estudios que analizaron la efectividad de estos controles muestran nulos o escasos resultados: se obtuvieron algunos efectos en prolongar la maduración de los créditos, ninguno en detener la revaluación (el principal propósito de las autoridades), y escasos en otorgar libertad y grados de libertad a la política monetaria[35].

A partir de agosto de 1994, como parte de estos replanteamientos, el Banco volvió a utilizar medidas contraccionistas más ortodoxas. Subió las tasas de interés y trató de elevar sus captaciones por medio de operaciones de mercado abierto. Adicionalmente, como un mecanismo para mitigar los efectos monetarios de la acumulación de reservas, impuso plazos máximos de giro por las importaciones.

Otra de las características del manejo antiinflacionario de esos años fue la reiterada manifestación de su Junta Directiva de que el control del crecimiento de los precios requería de la confluencia de una serie de circunstancias y medidas, de las cuales solo algunas estaban en poder del Emisor. Las notas editoriales y los pronunciamientos de la Junta Directiva de esos años hablan de la necesidad del control del déficit fiscal, el aumento de la oferta agrícola, el manejo de los precios controlados por el Gobierno e, incluso, la orientación

33 Krugman, Paul (1991).

34 Las bandas fueron una extensión del manejo administrado del tipo de cambio por medio del *crawling peg*. Ver Williams (1996).

35 Entre tantos otros estudios sobre el tema, ver Edwards (1999); Cárdenas S. y Barrera O. (1996). También son interesantes los análisis contenidos en Fedesarrollo (2007). Ver, también, Vegh (2013), p. 714.

de los precios del sector privado. La más clara expresión de estos principios está contenida en la carta que, en noviembre de 1992, la Junta le envió al ministro de Hacienda, haciendo énfasis en la necesidad de mantener metas estrictas del control fiscal.

2. *La política de la Junta del Banco de la República entre 1994 y 1999*

Hasta cuando se decidió la flotación del peso y la adopción de la estrategia de la inflación objetivo a comienzos del siglo XXI, la Junta del Banco de la República, con intensidad variable, manejó el mismo instrumental que estableció en 1994.

i. Diseñó y estableció bandas para distintos agregados monetarios. Se enfocó en fijar rangos de crecimiento para el M1 y el M3 y, más adelante, cuando se comprobó la inestabilidad de la demanda de esos agregados monetarios, estableció corredores para la base monetaria, en el entendido de que esta sería una meta intermedia cuyo cumplimiento era necesario para el control de la inflación. Eso sí, de todas formas, continuó con el seguimiento a los corredores de M1 y M3[36].
ii. Mantuvo una banda cambiaria, que modificó en algunas oportunidades, siempre como el objetivo más importante y discutido en el seno de la Junta Directiva del Banco de la República.
iii. Trató de evitar los flujos de capital mediante el frecuente reforzamiento de los encajes al crédito externo.
iv. Fijó corredores para las tasas de interés de corto plazo.
v. Utilizó las operaciones de mercado abierto como instrumento para controlar la base monetaria, pero también siguió usando una variedad de instrumentos de control al sector financiero, semejantes a los utilizados en los años anteriores.

A los ojos de hoy es evidente que, en términos conceptuales y prácticos, la Junta no disponía de una estrategia adecuada para controlar la inflación. Había un exceso de objetivos que trataba de seguir o controlar –definidos por la multitud de bandas y corredores– a partir de un diseño que no era armónico ni consistente. No tenía instrumentos efectivos ni podía hacer que las distintas variables objetivo se mantuvieran dentro de las trayectorias deseadas. Pero aun si las numerosas variables objetivo se hubieran situado dentro de sus bandas, tampoco era claro cómo este hecho podría haber asegurado que se cumplieran las metas de inflación.

Las cifras, en particular, muestran que las metas monetarias trazadas por los distintos agregados raramente se cumplían. En esta materia, la Junta Directiva nunca se comprometió a defender, así fuera con flexibilidad y rezagos, alguna de las bandas de los agregados monetarios, como sí lo hizo con la banda cambiaria.

Adicionalmente, en esos años los técnicos del Banco de la República discutían sobre la estabilidad de la demanda de los distintos agregados monetarios y su relación con la inflación. Esta estabilidad es indispensable para definir una meta monetaria intermedia adecuada para controlar la inflación[37]. La inestabilidad de la demanda de dinero que mostraban algunos estudios no era sorprendente, pues en esos años ocurrieron varios hechos que alteraron su naturaleza y predictibilidad, entre ellos, la apertura de capitales, las innovaciones financieras que posibilitaban la sustitución de distintos activos líquidos, la desregulación financiera y las reformas institucionales que afectaron el comportamiento de los agentes en la economía[38].

36 La política de la Junta Directiva en esos años es descrita con cierto detalle por Hernández Gamarra y Tolosa Buitrago (2001).

37 Si la demanda de dinero no es estable, se pone en duda la relación entre dinero e inflación y, por consiguiente, se socava la base de la política antiinflacionaria de naturaleza monetarista. Uno de los documentos que cuestionó la estabilidad de la demanda de dinero fue el de Misas A., Oliveros y Uribe (1994).

38 Alberto Carrasquilla participó en los debates sobre la estabilidad de la demanda de dinero y planteó que sí existía estabilidad en el largo plazo y que, en ciertas condiciones, se podía mantener la política de control de los agregados monetarios. Ver Carrasquilla Barrera (1999), pp. 75-89, y pp. 103-131.

El caso de la banda cambiaria fue especial. Con la fuerte presión de los exportadores para evitar la revaluación, y el compromiso del gobierno Samper de devaluar la moneda a partir de agosto de 1994, el diseño de las bandas se convirtió en constante motivo de discusión y debate. De allí en adelante, cuando su defensa ya era insostenible, pues iba abiertamente en contra de las metas monetarias y de la realidad del mercado de divisas, las bandas se movían o ampliaban tratando de seguir la tasa de cambio que fijaba el mercado[39].

La trayectoria de la tasa de cambio se convirtió en la verdadera ancla nominal de la economía. Era la variable más seguida por los mercados y con cuyas metas, fijadas por las bandas, la Junta Directiva mostraba su mayor compromiso (a pesar de las inevitables modificaciones que hemos comentado). La mayoría de las resoluciones de la Junta de esos años se concentraron en el manejo cambiario.

En conclusión, al igual que su antecesora –la Junta Monetaria–, la Junta Directiva no tuvo en esa época una estrategia antiinflacionaria bien definida en términos conceptuales y prácticos. Utilizaba numerosos instrumentos, muchas veces contradictorios entre sí. La meta de mantener la tasa de cambio real entró, lo mismo que en los días de la Junta Monetaria, en contravía con el objetivo de reducir la inflación.

B. Intentos de contrarreforma

A partir de agosto de 1994, el nuevo gobierno del presidente Ernesto Samper manifestó su desacuerdo con algunos de los objetivos e instrumentos decretados por la nueva Constitución relacionados con el Banco de la República. Además, redobló sus esfuerzos para lograr una devaluación real del peso[40]. En la práctica, las iniciativas del gobierno Samper se orientaron a tratar de restaurar buena parte de los principios e instituciones del consenso tecnocrático que había regido hasta 1991[41].

En diciembre de 1994, el ministro de Hacienda de entonces, Guillermo Perry, expuso sus críticas a las normas constitucionales sobre el Emisor. Perry planteó cuatro puntos[42]:

i. El manejo cambiario debía volver al Gobierno, en lugar de seguir bajo el control de la Junta del Banco de la República. Esta idea hubiera implicado cambiar la Constitución, que en 1991 había establecido que la autoridad cambiaria era el Banco. Esta propuesta reflejaba una de las grandes prioridades del Gobierno entrante: devaluar la tasa de cambio real. Este era un objetivo central de su plan de desarrollo, "el salto social", aprobado por el Congreso[43], que sostenía que de la depreciación surgiría la aceleración del crecimiento económico.
ii. Para coordinar la política monetaria entre el Banco de la República autónomo y el Gobierno, Perry propuso crear otro organismo, una especie de nueva Junta Monetaria.
iii. Perry manifestó también el interés del Gobierno en seguir recibiendo el señoraje derivado de la revalorización de las reservas fruto de la devaluación. Se trataba de echar para atrás las medidas de los años ochenta, que habían cerrado una fuente de emisión a favor del Gobierno: la monetización de las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios.

39 En 1994, la banda se movió hacia abajo para permitir alguna apreciación del peso y evitar la emisión para defender el piso de la banda, lo que provocó las protestas del Gobierno entrante en agosto de ese año.

40 La posición del equipo económico del gobierno Samper frente al Banco de la República se describe en Marulanda (1999), *op. cit.*, p. 209.

41 El equipo económico del gobierno Samper, al comienzo de su período, planteó que no se debía tratar de reducir la inflación con la política del Banco de la República, sino a partir de la concertación con los sindicatos, gremios y empresas y así obtener metas menores de crecimiento de los precios. Se trataba de la política de ingresos y salarios que defendían algunos economistas.

42 En particular, el ministro Perry criticó la Ley 31 de 1992, que reglamentó el texto constitucional sobre la banca central. Su posición se describe en Junguito (1995) y Steiner (1995).

43 El primer objetivo macroeconómico de este plan se denominó "La defensa de la tasa de cambio". El documento planteaba que la devaluación real, que debía surgir de la restricción de los flujos de crédito externo, iba a estimular las exportaciones y el crecimiento económico. Aunque el manejo cambiario ya era una función de la junta del Banco de la República, el Gobierno lo incluyó como un objetivo central de sus planes de gobierno. Ver DNP (1994).

iv. Para Perry, el objetivo del Banco de controlar la inflación podía afectar la producción y el ingreso[44]. De esta forma, puso en duda la voluntad del Gobierno de luchar contra el alza de los precios.

Estas propuestas no prosperaron, probablemente porque el gobierno Samper, sumido en una profunda crisis política, no tuvo margen para impulsar cambios constitucionales y legales en el Congreso. De todas formas, en los años siguientes, los anuncios e intentos de reforma a las funciones y autonomía del Banco de la República que planteó ese Gobierno fueron numerosos. Ninguno de ellos hizo curso en el Congreso[45].

En línea con su objetivo de buscar la devaluación de la tasa de cambio real y su propósito de controlar el endeudamiento externo, el gobierno Samper adelantó tiempo después otra iniciativa que, en buena medida, intentaba buscar la devaluación y asumir, en cierta forma, algunas de las atribuciones cambiarias autónomas de la Junta Directiva del Banco de la República. Se trató de la declaración de una emergencia económica en 1997 dirigida, precisamente, a buscar la devaluación del peso mediante la creación de impuestos y cargas a numerosas operaciones de endeudamiento externo. Esta maniobra también fracasó porque la Corte Constitucional echó para abajo la declaratoria de emergencia con el argumento de que los persistentes problemas cambiarios a los que aludía el Gobierno para argumentar sus medidas extraordinarias no eran imprevisibles ni sobrevinientes[46].

A pesar de que los intentos de reforma y la emergencia económica no salieron adelante, es claro que este tipo de debates, impulsados por el ministro de Hacienda – además presidente de la Junta Directiva del Banco de la República–, hacían muy difícil que en el organismo se pudiera consensuar sobre la orientación de la política antiinflacionaria, especialmente por la obsesión del Gobierno de provocar una devaluación real. Este es otro factor que en buen grado explica los mediocres resultados en materia de control de la inflación de esos años.

C. Grandes desequilibrios macroeconómicos 1994-1999

Los crecientes desequilibrios macroeconómicos de la economía colombiana, especialmente a partir de 1994, dificultaron enormemente las tareas de la Junta Directiva del Banco de la República, como se aprecia en las cifras del cuadro 2.

i. El déficit fiscal pasó de registrar valores reducidos, entre un 0,6 % y un 1 % del PIB en 1993 y 1994, a mostrar una tendencia creciente en los años siguientes: en 1998 y 1999 llegó a más del 4 % y 5,1 % del PIB. Esto fue consecuencia de la laxitud en el manejo fiscal, del aumento de transferencias de la nación a municipios y departamentos que ordenó la nueva Constitución y a la falta del necesario ajuste en los gastos e ingresos del Gobierno. El ajuste fiscal, infortunadamente, solo se dio después de la gran crisis de final del siglo.
ii. Las reformas de los mercados de bienes y capitales trajeron consigo un *boom* de consumo e inversión que se alimentó de un fuerte crecimiento del crédito doméstico y del crédito externo. En paralelo aumentó el déficit del balance ahorro-inversión del sector privado.
iii. Con la combinación de un creciente déficit privado y un déficit público en aumento, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos subió en forma sostenida: del 3,2 % del PIB en 1994 a casi un 8 % del PIB a comienzos de 1998, ya en plena crisis. La necesidad de financiar este enorme desequilibrio se convirtió en un factor de vulnerabilidad de la economía colombiana, que terminó en una gran

44 En realidad, el Banco siempre incorporó esta consideración en sus políticas antiinflacionarias, que seguían el mandato de la Constitución de desempeñar sus funciones "en coordinación con la política económica general" (artículo 371). Sin embargo, este argumento de Perry fue ampliamente discutido en esos años. Este asunto fue objeto de la sentencia C-481 de la Corte Constitucional en 1999, que eliminó la norma de la Ley 31 de 1992 que ordenaba que las metas de inflación debían reducirse todos los años. Ver Hernández (2017).

45 Un resumen de esos anuncios y proyectos de reforma a lo largo de la administración del presidente Samper se describe en Valencia C. (2023), pp. 183-196.

46 Ver Valencia C. (2023).

Cuadro 2.
Indicadores macroeconómicos 1991-2000

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Crecimiento (%) PIB	2,4	4,4	5,7	5,1	5,2	2,1	3,4	0,6	-4,2	2,9
Inflación (%) IPC	26,8	25,1	22,6	22,6	19,5	21,6	17,7	16,7	9,2	8,8
Índice Tasa de Cambio Real (ITCR) 1994 = 100	130,4	117,3	113,8	100,0	95,0	91,3	87,4	95,1	109,7	123,7
Déficit (-) cuenta corriente balanza de pagos (%) PIB	4,0	1,3	-2,8	-3,2	-4,0	-4,1	-4,3	-4,1	0,7	0,8
Déficit (-) fiscal (%) PIB	-0,2	-1,4	-0,6	-1,0	-1,7	-2,8	-3,1	-4,0	-5,1	-4,5

Fuente: Promedios anuales calculados con base en las cifras de Junguito Bonnet (2016), pp. 415-416.

crisis macroeconómica con el cierre de los mercados de capitales internacionales a partir de 1997.

iv. Con el auge del gasto y la inversión privada, el crecimiento económico fue muy dinámico entre 1992 y 1995 (se registraron tasas del 4,4 %, 5,7 % y 5,1 %), pero comenzó a declinar en los años siguientes y, en 1999, en medio de la crisis, se produjo una contracción del 4,2 % (en 1997 se produjo una pequeña reactivación que, como se verá más adelante, fue alimentada por políticas expansionistas, monetarias y fiscales que indujo el gobierno del presidente Samper, precisamente cuando comenzaba la crisis internacional).

v. La tasa de cambio real mantuvo una tendencia a la apreciación a lo largo de gran parte de la década, a pesar de todos los esfuerzos, discusiones y pronunciamientos en busca de su devaluación. De un valor de 130,4 en 1991, bajó a 100 en 1994 y a 87,4 en 1997, el valor más bajo del período. Como insisten numerosos autores, las políticas dirigidas a lograr una devaluación real, mediante devaluaciones nominales o medidas administrativas, están condenadas al fracaso si no se acompañan de una reducción del déficit fiscal (eso fue exactamente lo que sucedió en esos años en Colombia)[47].

vi. La inflación fue alta durante la mayor parte de la década –entre 19,5 % y 22,6 % de 1993 a 1996–. Solo comenzó a bajar con la desaceleración de la economía a partir de 1997.

En síntesis, la economía colombiana tuvo desequilibrios crecientes y sostenidos a partir de 1994, hasta que sufrió el colapso de 1998 y 1999. Era evidente que la revaluación real era el resultado de estos problemas, cuya corrección debía ser el fruto de una reducción del déficit fiscal que no se dio en esos años. Sin los necesarios ajustes macroeconómicos, la tarea del Banco de la República de lograr una revaluación real por medio de medidas nominales o controles a los capitales estaba destinada al fracaso. El fracaso de la tarea de reducir la inflación fue un subproducto de la lucha fallida de tratar de asegurar la devaluación real.

D. Un balance sobre los años de la transición: 1991-1999

A finales de los años noventa, en medio de una crisis macroeconómica de grandes dimensiones y después de ocho años de ser un ente independiente, el nuevo Banco de la República todavía no había logrado consolidarse en la vida institucional de Colombia. Hasta 1998 no había tenido resultados favorables en el mane-

47 Ver Vegh, Calvo y Reinhart (1994).

jo de la inflación y su contribución al buen manejo macroeconómico, según numerosos observadores, estaba en duda. Para ensombrecer aún más el panorama, su papel en la gestación de la crisis macroeconómica de fin de siglo fue fuertemente criticado por destacados analistas.

Ya que la Constitución le había otorgado la misión de reducir la inflación, el éxito o fracaso de la nueva entidad se podía juzgar a partir del examen de las cifras del IPC que el Dane producía mensualmente.

Es muy llamativo el balance de Alberto Carrasquilla al respecto, gerente técnico cuando se retiró de la entidad en 1998, siete años después de su consagración como entidad independiente[48]:

> "Entre 1974 y 1990, […] la inflación colombiana promedió 23.9 %. Entre 1993 y 1997, promedió 21.2 % […].
>
> No es satisfactorio para un exfuncionario de un banco central independiente, dotado de los instrumentos para haber logrado resultados similares a los de otros bancos colegas, dar cuenta de esta realidad."

Por otra parte, en 1998 y 1999, la economía colombiana sufría una de las más graves crisis de su historia, y el Banco de la República estaba en medio del huracán. Se había producido una caída del PIB superior al 4 % en 1999 y el desempleo había superado el 20 %. La pobreza llegó a niveles récord y estaba comprometida la viabilidad del Estado y de la sociedad colombiana.

En algunos medios se debatía si el manejo monetario había tenido responsabilidad en la gestación de la crisis. Aunque se aceptaba que el cierre abrupto de los mercados internacionales de capitales –un episodio del denominado *sudden stop*, fruto de las crisis rusa y asiática– había sido el detonante, también era claro que ciertas políticas domésticas habían elevado peligrosamente la vulnerabilidad de la economía a los choques que se originaron en el exterior. Entre esas políticas se cuentan el marcado desequilibrio fiscal, la agresiva política de reactivación económica durante 1997 y la falta de vigilancia del sector financiero. Todo esto ocurría en medio de la incertidumbre por la crisis política de la época y el avance de las guerrillas y de la violencia en el país.

Es claro que el laxo manejo monetario de 1997 contribuyó a la crisis de la economía en 1998. Con el propósito de impulsar una reactivación –a finales de 1996 y comienzos de 1997 se había contraído el PIB trimestral–, y a pesar del creciente déficit fiscal y el desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos, el Gobierno adelantó una agresiva política de estímulo a la demanda agregada que se mantuvo incluso cuando ya estaba en marcha la crisis internacional. La política expansionista incluyó un aumento del déficit fiscal, una relajación de la política monetaria y una reducción de las tasas de interés[49]. En consecuencia, el déficit en cuenta corriente se elevó aún más y se alimentó el ataque a la banda cambiaria; las reservas cayeron y sobrevino la posterior crisis del sector real. El déficit en cuenta corriente, al final de 1997, llegaba al 5,8 % y en el primer trimestre de 1998 superaba el 8 % del PIB[50]. La crisis ya estaba en plena evolución en los primeros meses de 1998[51].

48 Ver Carrasquilla (1999), p. xxxiv.

49 La crítica que hace del manejo monetario de 1997 el propio gerente técnico del Banco de la República es reveladora. Ver Carrasquilla Barrera (1999), pp. 287-311. También son importantes las críticas de Echeverri (1999) a la política monetaria de ese año. Por su parte, el mismo ministro Ocampo (1997) hace un detallado recuento de las medidas que impulsó el Gobierno para reactivar la economía, especialmente por medio del relajamiento de la política monetaria. Ver, también, Marulanda (1999), pp. 220-222.

50 Es interesante constatar que en el informe del Banco de la República al Congreso de marzo de 1998, ya en plena crisis, no se hace ninguna mención de la situación internacional, en particular de los eventos del sudeste asiático en julio y agosto del año anterior. Ver Banco de la República (1998).

51 Ese año, los miembros de la Junta Directiva eran: el gerente Miguel Urrutia, el ministro José Antonio Ocampo y los directores Roberto Junguito, Salomón Kalmanovitz, Antonio Hernández, Leonardo Villar y Luis Bernardo Flórez. Los tres últimos habían sido nombrados por el presidente Ernesto Samper. Junguito fue miembro de la Junta Directiva hasta 1999, cuando fue nombrado representante de Colombia ante el FMI.

Además de la política expansionista de 1997, el Banco de la República recibió otras críticas por sus acciones u omisiones antes y durante el desencadenamiento de la crisis.[52] Juan Camilo Restrepo, quien sería ministro de Hacienda en agosto de 1998, fue especialmente agudo en sus críticas por las altas tasas de interés de la primera mitad de 1998, cuando el Banco trató de defender el techo de la banda cambiaria con políticas restrictivas[53].

En un interesante artículo, Juan José Echavarría y sus coautores analizaron econométricamente la importancia de las causas internas y externas de la crisis de 1998-1999 y concluyeron que "Las variables 'locales' tuvieron una influencia central en la evolución de la actividad económica en la crisis de fin de siglo […]". Y añadieron: "tres factores 'locales' desempeñaron un papel central: la compleja situación política y la escalada de la violencia durante las administraciones Samper y Pastrana y las políticas fiscales y monetarias adoptadas"[54].

A todo lo anterior se suman los señalamientos a las autoridades por la deficiente supervisión y regulación del sector financiero, especialmente en lo relacionado con los créditos de vivienda del sistema UPAC[55] y en la vigilancia de los bancos públicos, que fueron el centro de la crisis financiera de fin de siglo. En realidad, uno de los focos centrales de la crisis fue la situación de esas entidades del Estado, gerenciadas deficientemente, politizadas y, en muchos casos, corruptas[56].

Es importante destacar que fue gracias a los recursos e instrumentos de Fogafín, una entidad que se había creado en 1985[57], que fue posible dar un acertado manejo a los problemas del sector financiero sin comprometer la estabilidad monetaria y cambiaria del país[58].

En conclusión, al finalizar este período no existía un consenso sobre la conveniencia y las ventajas del manejo monetario y cambiario en manos de la Junta Directiva del Banco de la República independiente. Había cuestionamientos, internos y externos, a las políticas y a los resultados obtenidos[59]. La formación de un consenso tecnocrático alrededor de las políticas y resultados de las funciones de la Junta Directiva independiente exigía un replanteamiento total.

IV. Un nuevo consenso tecnocrático: Flotación cambiaria y la inflación objetivo

El prestigio y la credibilidad de los que hoy goza el Banco de la República, ganados por los buenos resultados en materia inflacionaria, así como por su contribución a la estabilidad macroeconómica de las últimas décadas, se deben, en buena parte, al oportuno y profundo replanteamiento de sus políticas y estrategias a partir de la crisis de la economía en 1999. Esta es la base del nuevo consenso tecnocrático que se ha consolidado en Colombia alrededor de la política monetaria y cambiaria.

Después de la crisis de la economía en 1999, de la mano del Fondo Monetario Internacional, entidad con la que el país firmó un proceso de ajuste, la Junta Directiva del Banco de la República aplicó una reingeniería total de sus políticas. Su primera gran decisión fue dejar flotar la tasa de cambio, una medida que eliminó la principal limitación de las políticas de la Junta Mo-

52 La explicación de las causas de la crisis, a cargo del gerente del Banco de la República de la época, se encuentra en Urrutia y Llano (2011).

53 El punto de vista del primer ministro de Hacienda de la administración Pastrana es presentado por Restrepo Salazar (1999). Por su parte, el desempeño del Banco de la República en la crisis de 1998 a 1999 lo analiza David Peña-Reyna, en José Darío Uribe, editor (2017) pp. 437-464.

54 Ver Echavarría, González, López y Rodríguez (2012).

55 La crisis de las corporaciones de ahorro y vivienda se originó en numerosas causas relacionadas con fallos de diseño y regulación. En particular, desde 1992 se ligó el cálculo de la UPAC a la tasa de captación DTF, de tal forma que cuando la DTF se elevó notablemente en 1998, el costo de los créditos de vivienda creció muy por encima del aumento de los ingresos de los deudores.

56 Ver Correa (1999).

57 Ley 117 de ese año.

58 Ver Caballero y Urrutia (2005).

59 Ver Valencia C. (2023), pp. 196-211.

netaria y de los primeros años de vida del Banco de la República independiente.

La flotación del peso terminó la larga tradición –originada en 1967– de manejo administrado de la tasa de cambio por medio del *crawling peg* y, continuada más adelante, con las bandas cambiarias. La flotación, por fin, permitió que la Junta Directiva pudiera controlar la política monetaria.

Aunque el peso colombiano ha flotado libremente desde 1999 y el país se ha acostumbrado a ello, en algunas oportunidades han reaparecido las viejas querencias cambiarias y el apego al *crawling peg*, manifiestos en forma de presiones a la Junta Directiva para que controle la tasa de cambio real. Uno de los casos más críticos ocurrió en el gobierno del presidente Álvaro Uribe, cuando se estaba presentando una fuerte revaluación a causa del *boom* de precios de algunas materias primas. Por la intervención del propio mandatario se intentó poner contra la pared a la Junta Directiva e, incluso, se estudiaron iniciativas para que el gobierno fijara directamente la tasa de cambio por medio de un decreto de emergencia económica[60]. Por fortuna, esta iniciativa fracasó: no contó con el apoyo de su propio equipo económico, enfrentó serias objeciones jurídicas y el rechazo de importantes sectores gremiales.

Una vez tomada la decisión de dejar flotar la moneda, la Junta Directiva introdujo la nueva estrategia de la inflación objetivo, por medio de la cual esta reaccionaría directamente, con alzas o bajas de la tasa de interés, para tratar de hacer que la inflación converja hacia una meta. Sin embargo, durante el período de transición, el Banco mantuvo por un tiempo un corredor indicativo de la base monetaria como guía de la política antiinflacionaria[61].

Más adelante, la Junta Directiva hizo definitivamente a un lado el seguimiento de la base monetaria y se enfocó completamente en la inflación objetivo. En consecuencia, el ancla nominal de la economía pasó a ser la misma meta de la inflación.

Al desechar el objetivo de controlar la cantidad de dinero, en Colombia se determinó, al igual que en otros países, que la variable operacional para el desarrollo de la política monetaria sería la tasa de interés que controla el Banco de la República, cuyo manejo se rige, a grandes rasgos, por una conocida función de reacción: la regla de Taylor. Así, las decisiones de la Junta se conectan con la evolución de las metas de inflación, las expectativas y el comportamiento de la economía.

La adopción de la estrategia de la inflación objetivo en Colombia fue, como había sido la introducción de las bandas cambiarias en 1994, una innovación que los economistas del Banco habían estudiado en la teoría existente, en la aplicación en otros países y en las discusiones con colegas de otras latitudes. La inflación objetivo se había estrenado en Nueva Zelanda en 1989 y, cuando se implantó en Colombia, ya era seguida por ocho países, entre ellos Canadá, Reino Unido, Suecia e Israel[62], y era el instrumento más avanzado para el manejo monetario en países con flexibilidad cambiaria.

Más concretamente, la adopción de la estrategia de la inflación objetivo en 1999 fue, en realidad, la cul-

60 Ver Valencia C. (2023), pp. 361-378. En realidad, los esfuerzos del presidente Uribe para tratar de lograr una devaluación real replicaron los del gobierno Samper. En los dos episodios, los impulsores de esa iniciativa no propusieron reducir el déficit fiscal y aumentar el ahorro para lograr los efectos deseados sobre la tasa de cambio real.

61 Esta estrategia dual –inflación objetivo con seguimiento de la base monetaria– se describe en la Junta Directiva del Banco de la República (1999). En el documento de Hernández y Tolosa (2001) se menciona que ambos sistemas se mantienen durante algún tiempo, y que en ese período se hace énfasis en el análisis de la evolución de los agregados monetarios, sus demandas, velocidades y otras variables tradicionales. La descripción formal de la estrategia dual se encuentra en Junta Directiva del Banco de la República (1999). La descripción formal de la estrategia dual se puede consultar en Nota editorial (2000). Los corredores de la base se abandonaron cuando el equipo técnico del Banco perfeccionó sus modelos de pronóstico de la inflación y de análisis de la transmisión de la política monetaria. Los autores señalan que "Era posible avanzar hacia un esquema IO más sencillo, […] sin una meta intermedia de agregados monetarios, pero para ese paso era necesario mejorar el sistema de pronóstico de inflación y los mecanismos de transmisión de la política monetaria". Ver López E., Vargas H. y Rodríguez N. (2017).

62 Ver Roger (2010). En 1999 se implementó en Brasil, Chile y Colombia.

minación de un proceso gradual que había empezado en 1995. Este proceso lo lideró José Darío Uribe y lo impulsó el equipo técnico del Banco de la República. Ese año, 1995, los técnicos del Banco hicieron una evaluación crítica de los instrumentos y resultados de la política monetaria. En esa oportunidad, el uso de agregados monetarios como metas intermedias de la política antiinflacionaria fue cuestionado por Uribe y su equipo. En los años siguientes, Uribe analizó la experiencia que Suecia y otros países habían tenido con la inflación objetivo, y, con el apoyo de una misión británica, el equipo del Banco construyó modelos para estudiar la transmisión de la política monetaria y la proyección de las tasas de inflación[63].

En la práctica, la estrategia de la inflación objetivo se basa en el anuncio de las metas cuantitativas de inflación, en la información al público sobre las decisiones y en el uso de las herramientas adecuadas, especialmente las tasas de interés, para alcanzar dichas metas. Con la difusión de la información y el reiterado cumplimiento de las metas, la autoridad monetaria gana credibilidad, educa las expectativas de los operadores de los mercados y logra afianzar los resultados de sus políticas[64].

La lucha contra la inflación de los años posteriores a la recesión de finales del siglo XX se facilitó porque, con el alto desempleo y los enormes excesos de oferta –fruto de la crisis macroeconómica–, el crecimiento de los precios se desaceleró, según lo esperado en la curva de Phillips. La inflación se redujo a un solo dígito en poco tiempo. Sergio Clavijo llamó a este fenómeno "desinflación fortuita"[65].

La Junta Directiva aprovechó la caída de la inflación para consolidar la nueva estrategia, de tal forma que los buenos resultados obtenidos guiaran las expectativas de inflación y así se mantuviera a raya el crecimiento de los precios (Cuadro 3).

Cuadro 3.
Indicadores macroeconómicos 2001-2020

	2001-2010	2011-2020
Crecimiento (%) PIB	4,09	4,08
Inflación (%) IPC	5,47	3,64
Déficit (-) cuenta corriente balanza de pagos % PIB	-1,78	-4,33
Déficit (-) fiscal % PIB	-3,47	-2,50

Fuente: Promedios anuales calculados con base en los datos de Roberto Junguito Bonnet (2016), pp. 556 y 569.

La adopción de la inflación objetivo exigió una tecnificación importante en el diseño y ejecución de la política monetaria. Ese esfuerzo elevó el carácter tecnocrático, altamente especializado, difícil de comprender o cuestionar por quienes no tienen una formación en materia de política monetaria moderna. En particular:

i. La inflación objetivo requiere análisis e informes periódicos, estimaciones de metas de inflación, conocimiento de los mecanismos de transmisión de la política monetaria y un estudio detallado del comportamiento de la economía nacional e internacional. Estos documentos, preparados periódicamente por el grupo técnico, son de obligado estudio para la Junta Directiva.
ii. La estrecha articulación de las relaciones entre la Junta Directiva y el equipo técnico del Banco se realiza por medio de reuniones, protocolos y procedimientos precisos de análisis de los documentos, insumos estos necesarios para la correcta toma de decisiones.
iii. La discusión de los documentos, los pronunciamientos del equipo técnico y los análisis de los datos económicos conforman un modelo de trabajo ordenado, articulado, previsible y consistente que

63 Ver Villar (2017).
64 La estrategia y los pasos que siguió el Banco de la República son descritos en Gómez, Uribe y Vargas (2002).
65 Sergio Clavijo (2000).

termina en las deliberaciones y decisiones de la Junta.

iv. La implantación de este modelo integra de manera armónica el trabajo de todo el Banco de la República, en particular de la Junta Directiva y el equipo técnico.

El éxito en la adopción de la inflación objetivo, reflejado en cifras de inflación estables de un dígito, propició un nuevo consenso tecnocrático. Generó legitimidad, prestigio y acatamiento a las decisiones de la Junta Directiva del Banco de la República (este acatamiento se mantiene, incluso, cuando la entidad debe elevar sus tasas de interés para combatir alzas transitorias de las cifras de inflación). El prestigio del Emisor se confirma, año tras año, con las mediciones que registran las encuestas, según las cuales el Banco de la República es la institución que genera mayor confianza entre los líderes de opinión del país[66].

Con la consolidación de la estrategia de inflación objetivo, el Emisor configuró la tecnocracia económica más sofisticada del país. Lo es por sus procedimientos de selección de personal y por el uso de modelos y técnicas avanzadas cuyo diseño y aplicación exigen una alta preparación académica. Urrutia (2023) señala que la inflación objetivo ha inducido a una notable tecnificación en los trabajos del Banco de la República. Añade que esta entidad es "el banco central que más investigaciones técnicas publica en América Latina, siendo este nivel igual al de los principales bancos centrales europeos". Y que "En un ranking reciente del Central Banking, esta publicación clasificó el equipo de investigaciones del Banco de la República como el mejor de América Latina y el número 14 del mundo".[67]

La reproducción de este modelo de la inflación objetivo, probado y complejo, tiene vida propia. Cuando se vincula un nuevo miembro a la Junta Directiva del Banco, este debe adaptarse a la manera de actuar, pensar y decidir de una organización sofisticada; debe comprender que hace parte de un mecanismo, con una historia probada en el país y en el exterior, al cual debe adecuarse y frente al cual puede tener algún margen de discrepancia en lo que se refiere a ciertas decisiones particulares, pero no en materia de su diseño y estructura general.

Es difícil que un nuevo ministro de Hacienda, situado en minoría en la Junta Directiva, pueda cuestionar los fundamentos de una metodología aceptada por varias generaciones de sus antecesores. Puede objetar, por ejemplo –de hecho ha sucedido varias veces–, la velocidad de los aumentos o de las reducciones de las tasas de interés, pero no puede oponerse, con probabilidad de éxito, a los fundamentos de las políticas de la Junta Directiva de acuerdo con la estrategia de la inflación objetivo.

La dimensión del consenso tecnocrático alrededor del Banco de la República independiente es bastante grande. Los mecanismos y protocolos de la inflación objetivo son aceptados en el sector financiero, el Gobierno, los gremios, las empresas, la prensa especializada y, en general, en toda la economía. Los procedimientos, la información en que se basa, las fechas de las reuniones, los resultados y las metas son conocidas y monitoreadas por los mercados.

A la difusión del consenso tecnocrático sobre la inflación objetivo contribuyen muchos profesionales. Los exfuncionarios del equipo técnico del Banco que se han vinculado al sector financiero han difundido los principios de la inflación objetivo y explican a los operadores del mercado sus características[68]. En la actualidad, más de 80 entidades financieras han construido modelos financieros y hacen pronósticos y proyecciones basadas en las técnicas y modelos del Banco de la

66 A lo largo de los años, la respuesta a la pregunta "¿Qué tanta confianza le generan las siguientes instituciones?", ubica al Banco de la República en el primer lugar (81 % en 2023). Ver Panel de opinión de Cifras y Conceptos (2023), decimoquinta medición.

67 Ver Urrutia (2023), p. 240-241.

68 Personas como Andrés Langebaek, Juanita Téllez, Sergio Olarte y Munir Jalil se han convertido en una especie de predicadores de la doctrina de la inflación objetivo.

República.[69] Por otra parte, los profesores de economía enseñan todos los días los principios de la inflación objetivo y sus estudiantes aprenden, como antes lo hicieron sus padres, sobre el control de cambios y los mecanismos de la Junta Monetaria, que esa es la forma corriente de adelantar la política monetaria en Colombia y en otros países. Y los analistas y los periodistas especializados, en sus análisis y pronunciamientos, se mueven en el marco conceptual de la inflación objetivo.

V. Conclusión

En materia de manejo monetario y cambiario, Colombia pasó de un sólido consenso tecnocrático que duró cerca de tres décadas –el de la Junta Monetaria y el control de cambios–, a otro, vigente hoy, el de la inflación objetivo y la flotación cambiaria, estrategia que se implementó a partir de 1999.

En la transición de un consenso a otro, el manejo monetario de la nueva Junta Directiva del Banco de la República en los años noventa conservó varias políticas y prácticas de la antigua Junta Monetaria. Pero, desde mediados de la década de los noventa, el equipo técnico del Banco analizó los nuevos instrumentos antiinflacionarios que se desarrollaban en el resto del mundo y se preparó para que el Emisor pudiera poner en marcha, más adelante, la estrategia de la inflación objetivo, una de las principales bases del nuevo consenso.

La Junta Directiva del Banco de la República autónomo comenzó a ejercer sus funciones en medio de complejas circunstancias en 1991: (i) no había en el mundo un consenso sobre las técnicas de banca central adecuadas de manejo monetario y cambiario; en particular, existían fundadas dudas sobre la eficacia de las metas monetarias intermedias y se ensayaba sin mucho éxito con las bandas cambiarias; (ii) la herencia del consenso de la Junta Monetaria se manifestaba en la gran dificultad de las autoridades para alejarse de la rigidez cambiaria impuesta por la tradición del *crawling peg*, que se mantuvo, a grandes rasgos, con las bandas cambiarias; (iii) el Gobierno que comenzó sus funciones en 1994 cuestionó las bases de la reforma constitucional que le había dado autonomía al Emisor, y lo presionó para tratar de producir una devaluación real del peso al tiempo que se elevaba el déficit fiscal; (iv) la Junta Directiva desarrolló sus nuevas funciones en los años noventa, en medio de una economía que padecía fuertes desequilibrios macroeconómicos que terminaron en la gran crisis de 1998-1999.

Con estos antecedentes, no sorprende que los resultados del Banco de la República en materia de reducción de la inflación no hayan sido positivos en esos años.

Con la gran crisis de la economía de 1998 a 1999 se produjo un replanteamiento completo de la política del Banco de la República. En ese momento se modificaron radicalmente las bases del manejo monetario y cambiario. Se tomó la decisión de permitir la flotación del peso y se adoptó la estrategia de la inflación objetivo. Solo entonces quedó atrás la herencia de la Junta Monetaria.

Como en las crisis de 1967 y 1983, la reorientación de la política económica que se implantó a partir de 1999 ocurrió en el marco de las discusiones con el Fondo Monetario Internacional, una entidad que influyó en la adopción de las políticas del siglo XXI, especialmente en lo que se refiere a la flotación cambiaria.

El éxito del nuevo consenso tecnocrático fue el resultado del impulso de una nueva generación de economistas liderada por José Darío Uribe y el equipo técnico del Banco. El grupo contó con el apoyo decidido de la Junta Directiva del Emisor y se consolidó cuando Uribe asumió la gerencia general. La aceptación del nuevo consenso tecnocrático por parte de la sociedad no fue el resultado automático de la autonomía del Banco de la República decretada por la Constitución

69 Urrutia (2023), p. 240.

de 1991: se logró años después, a comienzos de la década del 2000, cuando el peso ya flotaba y se afianzaba con éxito la estrategia de la inflación objetivo. Sin embargo, es evidente que el desarrollo y el triunfo de esta nueva política y de la flotación del peso no habrían sido posibles sin un banco central independiente de la influencia de los gobiernos y de los agentes privados.

Referencias

Asesores de la Junta Monetaria (1988), Documento A-076, Programación monetaria trimestral, junio 15.

Banco de la República (1987) Colombia: 20 años del régimen de cambios y de comercio exterior. Bogotá, 1987, Tomo 2.

Banco de la República (1998) Informe al Congreso de la República. Bogotá, marzo.

Caballero, Carlos y Miguel Urrutia (2005) Las crisis financieras del siglo XX. Bogotá, Fedesarrollo.

Caballero Argáez, Carlos y Pilar Esguerra Umaña (2023) "Cien años de regímenes cambiarios en Colombia, 1923-2023" en Villar Gómez y Esguerra Umaña (2023), pp. 53-214.

Carrasquilla Barrera, Alberto (1999). Estabilidad y gradualismo. Ensayos sobre la economía colombiana, Bogotá, TM Editores-Banco de la República. "¿Es inestable la demanda de dinero?", pp. 75-89, y "Agregados monetarios y diseño de la política de estabilización", pp. 103-131

Cárdenas, Mauricio y Felipe Barrera O. (1996). "Sobre la efectividad de los controles a los flujos de capitales en Colombia", Coyuntura Económica, Volumen XXVI, No. 2, junio, pp. 101-125.

Clavijo, Sergio (2000). Reflexiones sobre política monetaria e inflación objetivo en Colombia. Revista del Banco de la República, Vol. 73, No. 874, pp. 54-90.

Correa, Patricia (1999). "Reflexiones sobre la coyuntura financiera", Revista del Banco de la República, Vol. 72, No. 859, mayo, pp. 19-48.

Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República y Asesoría de la Junta Monetaria (1986). "Inversiones forzosas y sustitutivas del encaje", documento conjunto, septiembre.

DNP (1994). El salto social. Bogotá, dnp.gov.com

Dornbusch, Rudiger y Stanley Fischer (1993) Moderate Inflation, The World Bank Economic Review, Vol. 7, No. 1, pp. 1-44.

Echavarría, Juan José, Andrés González, Enrique López y Norberto Rodríguez (2012). "Choques internacionales reales y financieros y su efecto en la economía colombiana", Banco de la República, Borradores de Economía, No. 728.

Echeverri, Juan Carlos (1999) La recesión de fin de siglo en Colombia: Flujos, balances y política anticíclica. Bogotá, Revista de planeación y desarrollo. Vol. XXX, No. 2, junio, pp. 93-117.

Edwards, Sebastián (1999). "How effective are Capital Controls?", NBER, WP 7413

Fedesarrollo (1977). Coyuntura Económica, vol. VII, no. 3, pp. 54-55.

Fedesarrollo (2007). Debates de Coyuntura Económica, "Controles de capitales en Colombia: ¿Funcionan o no?", No. 70, diciembre.

Gómez, Javier, José Darío Uribe y Hernando Vargas (2002). The Implementation of Inflation Targeting in Colombia, Banco de la República, Borradores de Economía, No. 202.

Hernández Gamarra, Antonio y José Tolosa Buitrago (2001). "La política monetaria en Colombia en la segunda mitad de los años noventa". Documento de trabajo, Borradores de Economía, no. 172.

Hernández, Antonio y Juliana Jaramillo Echeverri (2017). "La Junta Monetaria y el Banco de la República", en José Darío Uribe (editor). La historia del Banco de la República, Bogotá, Banco de la República, pp. 185-273.

Hernández Gamarra, Antonio (2023) Cien años de inflación en Colombia: Evolución y control, en Villar Gómez y Esguerra Umaña (2023), pp. 253-398.

Hernández, Gerardo (2017). "La jurisprudencia de la Corte Constitucional y la autonomía del Banco de la República", en José Darío Uribe (editor), op. cit., pp. 385-410.

Hommes, Rudolf (1988). "La insoportable oscuridad del Emisor", en Estrategia Económica y Financiera. Septiembre, número 25.

Hommes, Rudolf y Armando Montenegro (1989). "Una propuesta para eliminar las inversiones forzosas", Banca y Finanzas, diciembre.

Hommes, Rudolf, Armando Montenegro y Pablo Roda (1994). Una apertura hacia el futuro, Balance económico 1990-1994. Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación.

Ibáñez, Jorge Enrique, "La Junta Monetaria", en Adolfo Meisel y Alejandro López (editores) (1990). El Banco de la República, antecedentes, evolución y estructura. Bogotá, Banco de la República, pp. 505-540.

Jaramillo, Juan Carlos y Armando Montenegro (1984). Indexación, manejo monetario y política macroeconómica, en José Antonio Ocampo (editor), La política económica en la encrucijada, Bogotá, CEDE y Banco de la República.

Junta Directiva del Banco de la República (1999). Informe adicional de la Junta Directiva al Congreso de la República, octubre.

Junguito, Roberto (1995). "La independencia de los bancos centrales en entredicho: el caso colombiano". Revista del Banco de la República, No. 812, pp. 24-37.

Junguito Bonnet, Roberto (2016). Historia económica de Colombia en el siglo XX, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda.

Junguito, Roberto (2017), "El Fondo Monetario Internacional y el Banco de la República", en José Darío Uribe (editor). Historia del Banco de la República, 1923-2015, pp. 582.

Krugman, Paul (1987) "Posibles justificaciones al control de cambios", en Banco de la República (1987), Tomo 2, pp. 122- 138

Krugman, Paul (1991). Target Zones and Exchange Rate Dynamics, Quarterly Journal of Economics, vol. 106, No. 3, pp. 669-682.

López, Alejandro (1987). "Las minidevaluaciones en Colombia: un largo período de búsqueda de una tasa libre pero intervenida", en Colombia: 20 años del régimen de cambios y de comercio exterior, Banco de la República, Bogotá, 1987, Tomo 2, p.75.

López E., Enrique, Hernando Vargas H. y Norberto Rodríguez N. "Estrategia de inflación objetivo", en José Darío Uribe (editor) (2017), op. cit., pp. 465-540.

Marulanda, Óscar (1999). Economía política del manejo macroeconómico en Colombia. Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, pp. 203-204.

Meisel, Adolfo y Alejandro López (editores) (1990). El Banco de la República, antecedentes, evolución y estructura. Bogotá, Banco de la República.

Meisel, Adolfo y María Teresa Ramírez (editores) (2017). Tres banqueros centrales, Bogotá, Banco de la República, pp. 271-308.

Misas A., Martha, Hugo Oliveros y José Darío Uribe (1994). "Especificación y estabilidad de la demanda de dinero en Colombia", Banco de la República, Borradores de Economía, 011.

Nota editorial (2000). "La estrategia de política monetaria", Revista del Banco de la República, Vol. 73, número 876, pp. 5-14.

Ocampo, José Antonio (1977) Memoria al Congreso Nacional. Bogotá, República de Colombia, Ministerio de Hacienda.

Ortega Acosta, Francisco José (1992). Revista del Banco de la República, Nota editorial, Vol. 65, Núm. 776, pp. III-XVII, junio.

Panel de opinión de Cifras y Conceptos (2023), decimoquinta medición.

Peña-Reina, David. Historia del Banco de la República. Crisis de 1999, en José Darío Uribe, editor (2017), op. cit., pp. 437-464.

Roger, Scott (2010). Veinte años de metas de inflación, Finanzas & Desarrollo, marzo, pp. 46-49.

Restrepo Salazar, Juan Camilo (1999). Memoria de Hacienda 1998-99, Tomo I. Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Steiner, Roberto (1995). La autonomía del Banco de la República. Bogotá, TM Editores y Fedesarrollo

Uribe, José Darío (editor) (1987). Historia del Banco de la República, 1923- 2015. Bogotá, Banco de la República.

Urrutia, Miguel y Jorge Llano (2011). La crisis internacional y cambiaria de fin de siglo en Colombia. Desarrollo y sociedad. Primer semestre, pp. 11-48.

Urrutia, Miguel (2023) Adaptación del Banco de la República a los cambios en la política monetaria, cambiaria y de crédito: 1923-2023 en Villar Gómez y Esguerra Umaña (2023), pp. 215-252.

Valencia C, Gloria E. (2023). Junta directiva del Banco de la República. Grandes episodios en 30 años de historia. Bogotá, Banco de la República-Aguilar, pp. 183-196.

Vegh, Carlos, Guillermo Calvo y Carmen Reinhart (1994). Targeting the Real Exchange Rate: Theory and Evidence: IMF, Working Paper.

Vegh, Carlos A. (2013). Open Economy Macroeconomics in Developing Countries, Cambridge, Mass., MIT Press, p. 714.

Villar, Leonardo (2017). "Jota Uribe: artífice de la estrategia de inflación objetivo y la política monetaria anticíclica en Colombia", en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (editores) (2017). Tres banqueros centrales, Bogotá, Banco de la República, pp. 271-308.

Villar Gómez, Leonardo y Pilar Esguerra Umaña (editores) (2023) Ensayos de historia económica, Cien años del Banco de la República. Bogotá, CAF-Banco de la República.

Williams, John (1965). The Crawling Peg, Essays in International Finance, No. 50, Princeton University Press.

Williams, John (1996). The Crawling Band as an Exchange Rate Regime. Washington DC, Institute for International Studies.

Revitalizando el Crecimiento Potencial de Colombia

Por:
*Sergio Clavijo**

Palabras clave: *Crecimiento económico, América Latina, historia del crecimiento económico.*
Keywords: *Economic growth, Latin America, history of economic growth.*

JEL: *O47, 054, N16*

Revitalizando el Crecimiento Potencial de Colombia

Revitalizing Colombia's Potential Growth

Primera versión recibida el 15 de mayo de 2024; versión final aceptada el 16 de septiembre de 2024

Coyuntura Económica.
Volumen LIV, diciembre de 2024, pp 37-59.
Fedesarrollo, Bogotá – Colombia

Resumen

El énfasis reciente en la distribución del ingreso ha oscurecido el objetivo crucial de mantener una tasa de crecimiento sostenible del PIB de al menos un 4% anual en los países latinoamericanos; una condición esencial para proporcionar un bienestar amplio a su población. En Colombia, ha habido propuestas oficiales que llevan a la desaceleración como una forma de contribuir a la transición de fuentes de energía. Paralelamente, los obstáculos a las asociaciones público-privadas en sectores cruciales (salud, energía e infraestructura) podrían llevar a la desinversión y a una retracción económica indeseable.

Este documento proporciona un análisis histórico de las tasas de crecimiento real del PIB per cápita comparando Asia y América Latina entre 1965 y 2022. Al subestimar el rendimiento superior de Asia, el motor clave ha sido la profunda integración comercial a nivel mundial. Ilustramos los casos de Japón (1950-1965); luego Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong; siguiendo Indonesia, Malasia y Tailandia (1965-1980); y, finalmente, China y Vietnam (1979-2022).

Mientras que Asia muestra índices de integración comercial por encima del 80%, en América Latina promedian la mitad de eso (con notables excepciones de México y Chile). Debido a estas diferencias, el ingreso real per cápita se ha duplicado cada 15 años en los mejores desempeñadores de Asia, mientras que en América Latina está tomando 40 años lograr ese efecto y la productividad es aproximadamente un tercio de las economías desarrolladas.

Explicamos cómo los TLC permitieron la duplicación del valor de exportación/PIB hacia EE.UU. en los casos de México y Chile, mientras que en Colombia dicho valor se redujo a la mitad, del 6% al 3% del PIB en la última década, debido a la alta dependencia de las materias primas, la falta de infraestructura adecuada y los procedimientos deficientes en sanidad y aduanas.

* Profesor de la facultad de economía, Universidad de los Andes (Bogotá – Colombia); Email: sclavijo@uniandes.edu.co; el autor agradece los comentarios recibidos de Jorge H. Botero y Hernán Vallejo en el seminario CEDE-Uniandes, así como los de un jurado anónimo; todos ellos me ayudaron a mejorar este documento.

De cara al futuro, examinamos vías alternativas para la diversificación de exportaciones relacionadas con productos agroindustriales, que deberían ser capaces de replicar el éxito observado en Chile y Perú (alcanzando el 6% del PIB frente al 2% observado en Colombia).

Abstract

The recent emphasis on income distribution has obscured the crucial target of maintaining sustainable GPD-growth rate at a minimum of 4% per-year in Latin American countries; a crucial condition for providing ample well-being for their population. In Colombia, there have been official proposals leading to deceleration as a way to contribute to energy-source transition. In tandem, obstacles to public-private partnerships in crucial sectors (health, energy and infrastructure) might lead to disinvestment and undesirable economic retrenching.

This document provides a historical analysis of GPD-per capita real growth rates comparing Asia and Latin America over 1965-2022. In understating the Asian over-performance, the key driver has been the deep world-wide commercial integration. We illustrate the cases of Japan (1950-1965); then South Korea, Taiwan, Singapore, and Hong-Kong; following Indonesia, Malaysia and Thailand (1965-1980); and, finally, China and Vietnam (1979-2022). While Asia shows indexes of commercial integration above 80%, in Latin America they average half that (with notable exceptions of Mexico and Chile). Due to these differences, real income per-capita has doubled every 15 years in best performers in Asia, while in Latina America is taking 40 years to that effect and productivity is about a third of developed economies.

We explain how FTAs allowed for duplication of Export Value/GDP towards USA in the cases of Mexico and Chile, while in Colombia such value was cut in half from 6% down to 3% of GDP in the last decade, due to high dependency on commodities, lack of adequate infrastructure, and poor procedures in sanitation and customs.

Forward looking, we examine alternative avenues for export diversification related to agro-industrial products, which should be able to replicate the success observed in Chile and Peru (reaching 6% of GDP Vs. 2% observed in Colombia).

I. Introducción

Durante 2016-2019, América Latina experimentó (casi de manera generalizada) protestas anti-establecimiento que culminarían con un marcado movimiento pendular hacia gobiernos de izquierda. Las dificultades de salud pública generadas por la pandemia Covid-19 del 2020 agravarían tal fragilidad institucional y culminarían con asentamientos de dichos gobiernos izquierdistas en México, Chile, Perú y Colombia (Clavijo, 2020).

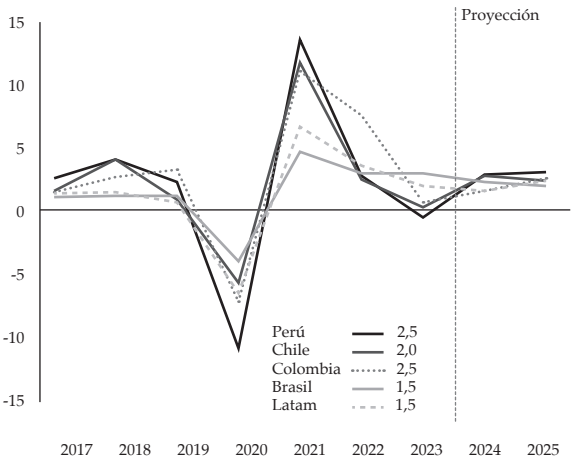
En paralelo, se solidificaban movimientos socialistas en Cuba, Venezuela, Nicaragua y una alta polarización en Centro-América con gobiernos autoritarios de derecha (Salvador, Guatemala, Honduras) y aquellos gobiernos expectantes al efecto de las graves crisis de emigrantes atravesando la zona (como Panamá y Costa Rica).

Entretanto, Brasil experimentaba marcados "bandazos" entre la derecha de Jair Bolsonaro (2019-2022), reaccionando a la corrupción izquierdista relacionada con PetroBras y Odebretch bajo Lula Da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016) Sin embargo, este período fue seguido por un inesperado retorno al poder de Lula Da Silva, quien asumió la presidencia nuevamente para el período 2023-2027. Además, Argentina se hundía (otra vez) en una de sus peores crisis económicas, durante 2019-2023, al alcanzar inflación de +200% y una posición negativa en sus Reservas Internacionales Netas (RIN).

En 2024, Argentina ha estado experimentando otro esfuerzo anti-populista liderado por Milei, quien tiene pocas probabilidades de éxito en el corto plazo (dadas las profundas raíces Peronistas que involucran a cerca del 40% de la fuerza laboral a nivel Federal y Provincial), tal como le ocurriera al bien intencionado esfuerzo de Macri (2015-2019). Por el momento, Argentina ha logrado la extensión del programa con el FMI, el cual apunta a recortes presupuestales del 2% del PIB en 2024, un balance primario positivo del mismo monto y llevar sus RIN al plano ligeramente positivo.

El primer gobierno de izquierda en Colombia (Petro para el periodo 2022-2026) ha tenido que enfrentar el desafío de concretar un ordenado tránsito de la época de generosos estímulos a la demanda agregada (2020-2021, tanto monetarios como fiscales) hacia impulsos a la inversión productiva. Esto con el propósito de mantener el crecimiento potencial de Colombia cerca del 3% anual, frente al 4% anual de décadas atrás, y con serias amenazas de caer a crecimientos de solo 2.5% anual durante el quinquenio (2023-2027), como se analizará en el presente documento.

Gráfico 1.
Crecimiento de largo plazo: América Latina (%)



Fuente: JPMorgan.

Los datos a la fecha indican que dicho tránsito macroeconómico en Colombia no va por buen camino: tras haber crecido su PIB-real de manera resiliente al 11% en 2021 y al 7,5% en 2022, se tuvo un crecimiento de solo 0,6% en 2023 y se enfrenta alta probabilidad de un 1,5% en 2024 (ver gráfico 1). Entretanto, persiste en Colombia el problema de desempleo a tasas que promediaron todavía un 10,2% en 2023, a pesar de sorpresivos buenos comportamientos en la generación de empleo frente a tal desaceleración económica. En efecto, el ajuste del salario mínimo legal (SML), por

tercer año consecutivo, difícilmente permitirá alcanzar la tasa de desempleo (NAIRU) del 9% en 2024 (Clavijo, 2024).

De haberse aplicado la "regla universal" de ajustar dicho SMLsegún la suma de la inflación de 9,3% del 2023 y la variación en la productividad laboral de -3% (al tenerse un crecimiento PIB-real de solo 1% y una expansión promedia de casi 1 millón de empleos a lo largo de dicho año), el SML se debería haber ajustado solo 6,3% en 2024. Pero el arreglo institucional protege, desde hace décadas, su poder adquisitivo-real y dicho SML debe ajustarse entonces al menos con la inflación del año anterior.

La pregunta de fondo es: ¿Acaso los desbordes en la aplicación de la regla universal de ajuste del SML han venido frenando la reducción de la tasa de desempleo? A primera vista la conclusión de muchos es que los desbordes de los tres últimos años (2021-2023) no habrían tenido mayor incidencia, pues la tasa de desempleo promedia ha venido descendiendo del 13,8% hacia el 10,2%. Y, sin embargo, la teoría y la práctica macro-laboral indica que estos análisis deben hacerse es bajo la dinámica de los mercados laborales (conocida como el NAIRU). Esta intenta responder la tendencia del desempleo promedio determinada por el "costo laboral unitario" y los efectos de la aceleración de la inflación respecto al desempleo estructural.

Esa respuesta debe involucrar la velocidad con la cual el desempleo promedio en Colombia se acerca al 9%, que es el valor estimado de "equilibrio-dinámico", en momentos en que la inflación se había venido acelerando del 2% en 2018 hacia el 13% en 2022 y 9,3% en 2023. Esta última trayectoria venía asediando la labor del Banco de la República (BR) al intentar cumplir "la estrategia de inflación objetivo" que busca mantenerla estable en la franja del 2% al 4% anual.

El cuadro 1 ilustra cómo esa aceleración inflacionaria (2019-2023) se fue acompañando de un marcado descenso en la productividad laboral pasando del 4% hacia el 3% y, finalmente en 2022-2023, a valores negativos de -3% (computada como la variación en la relación Valor PIB-real/Número promedio de empleados por año). Así, esa "protección institucional" (ineludible) nos aleja cada vez más de la correspondencia entre los ajustes del SML y la dinámica sostenible de convergencia del desempleo hacia sus valores NAIRU.

La quinta columna de ese mismo cuadro señala que la brecha entre "lo recomendable" y lo adoptado en materia de SML se ha ido incrementando de manera marcada en los tres últimos años (2021-2023), pasando de brechas negativas (2020-2021), hacia crecientes de 4% en 2023 y de casi 6% para 2024. Esta situación minará finalmente la recuperación del mercado laboral, el cual había logrado promediar desempleo de "solo" 10,2% en 2023 y en presencia de una clara desaceleración económica.

Dados los "colchones" generados en 2020-2021 en materia de regla universal, el descenso en desempleo de 2023 (aún bajo crecimiento PIB-real de solo 1%) mostró sus sorpresas, pero en 2024 dicho "colchón" se habrá esfumado totalmente. Cabe resaltar, en la séptima columna del cuadro 1, cómo se ha venido reduciendo la brecha en desempleo respecto de la tasa NAIRU del 9%, pasando de 7 pps en 2020 hacia solo 1 pps en 2023, pero las cifras desestacionalizadas de desempleo ya muestran aceleración del desempleo hacia el 10,5%.

Por eso sorprende negativamente que la administración Petro se inaugurara con discursos que repetían la conclusión de algunos países europeos sobre cómo la clave estaría en desacelerar el crecimiento económico para así poder enfrentar la transición energética. Pero esta estrategia encierra el grave problema de que América Latina ha venido creciendo su PIB-real per-cápita a pobres tasas del 2% anual durante 1965-2019, implicando que nos ha tomado 35 años duplicar el ingreso-real per-cápita, mientras que en Asia esto ha venido ocurriendo cada 15 años, al crecer allí a tasas del 5% anual en su ingreso-real per-cápita. Más grave aún, a pesar de haberse reducido el crecimiento poblacional (medio) del 2% hacia cerca del 1% anual en América Latina durante las últimas dos décadas, el

Cuadro 1.
Inflacion, Productividad y Desempleo en Colombia

	Inflación	Var. Product. Laboral	Regla Universal (en T-1)	Ajuste de SML	Brecha en Ajuste: (+) es desborde	Tasa de Desempleo	
						Observada	Desv. NAIRU
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5) = (4) - (3)	(6)	(7) = (6) - 9.0
2013	1,9%	3,1%					
2014	3,7%	2,5%	5,0%	4,5%	-0,5%	9,4	0,41
2015	6,8%	0,6%	6,1%	4,6%	-1,5%	9,2	0,20
2016	5,7%	1,4%	7,4%	7,0%	-0,4%	9,5	0,55
2017	4,1%	0,2%	7,1%	7,0%	-0,1%	9,7	0,68
2018	3,2%	2,1%	4,2%	5,9%	1,7%	10,0	0,97
2019	3,8%	3,7%	5,2%	6,0%	0,8%	10,9	1,89
2020	1,8%	4,0%	7,5%	6,0%	-1,5%	16,7	7,67
2021	5,6%	3,3%	5,7%	3,5%	-2,2%	13,8	4,81
2022	13,1%	-1,2%	8,9%	10,1%	1,1%	11,2	2,22
2023	9,3%	-3,0%	11,9%	16,0%	4,1%	10,1	1,08
2024 (proy)	7,0%	-1,1%	6,3%	12,1%	5,8%	10,5	1,50

Fuente: Elaboración propia con base en Banco de la República y Dane.

descenso del crecimiento medio del PIB-real en América Latina del 2,5% hacia el 1,5% actual implicaría que, en realidad, las perspectivas son de tenerse crecimientos de PIB-real per-cápita de solo 0,5% anual durante 2025-2030. Así, la duplicación del ingreso real tomaría ya no 35 años (cada dos generaciones) sino 140 años (cada 9 generaciones).

El énfasis izquierdista de concentrarse únicamente en temas redistributivos, olvidándose de obtener un crecimiento sostenible del PIB-real a tasas razonables de por lo menos un 4% anual, vienen a empeorar el bienestar de la sociedad Latinoamericana como un todo. Infortunadamente, este también ha sido el errado enfoque del Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) de la administración Petro, donde los obstáculos a las alianzas público-privadas en todos los sectores (salud, infraestructura y energía) ya están haciendo mella en la relación inversión/PIB.

Estos problemas también han empezado a manifestarse en la desaceleración económica de Chile y Perú. En Chile se pensó que el problema era de carácter constitucional (a pesar de las 80 enmiendas ocurridas durante 1984-2016, ver Edwards, 2023) y se han tenido rechazos a la nueva constitución (del 62% en septiembre de 2022 y del 54% en noviembre del 2023). De esta manera, el presidente Boric de Chile parece haber finalmente entendido que el problema de una mejor distribución pasa por restablecer el crecimiento sostenido a tasas superiores al 1% anual promedio que viene experimentando dicho país y no entronizando temas puramente ideológicos en la constitución. Aunque Perú evitó alterar también su constitución como

tabla salvadora (anti-institucional), actualmente enfrenta serios problemas de gobernabilidad, tras repetidos fracasos presidenciales, que también han venido reduciendo su crecimiento hacia tasas cercanas a cero en años recientes.

La notable excepción ha sido México, pues su presidente AMLO se ha encargado del "discurso inofensivo y diletante", mientras que el aparato productivo privado ha seguido aprovechando los grandes beneficios que ha dejado la profundización del comercio internacional y su aparejada inversión extranjera directa resultante del TLC de 1994 (Nafta) y su renovación en 2020 (USMECA, incluyendo ahora el importante rubro de los servicios). Esto ha permitido que México haya promediado crecimientos cercanos al 4% anual durante la fase de recuperación post-COVID (2021-2023), aunque en 2024 seguramente solo estará creciendo un 2%, en línea con su potencial.

El objetivo de este documento es repasar el desempeño del PIB-real per-cápita del mundo emergente (contrastando principalmente el éxito de Asia con el fracaso de América Latina) e identificando las claves de ese éxito asiático durante casi 60 años (1965-2022). Esto permitirá dimensionar los desafíos en materia de aceleración del PIB-real de Colombia, cuyo potencial ha venido cayendo en las tres últimas décadas del 4% anual hacia solo un 2,7% anual (en periodo 2019-2024). La forma en que se abordará este análisis pasa, primero, por comparar el desempeño de Asia durante sus diferentes ciclos (explicados mas adelante) con América Latina y con el de Colombia (cubriendo 1965-2024). Una vez se ha constatado que el crecimiento per-cápita de estos últimos ha estado entre un tercio o la mitad del observado en Asia, se analizará la caída de la relación Inversión/PIB en Colombia durante 2005-2024. Como se observará , este ha sido un problema que se ha agravado en Colombia desde el fin del super-cíclo de commodities internacional (2015) y el cual también está relacionado con el pobre aprovechamiento de los TLCs por parte de Colombia. Esto último contrasta con lo ocurrido en México, Chile y Perú (el primero, con gran éxito industrial y, el segundo y tercero, con exitosa diversificación exportadora agro-industrial).

Dicho de otra manera, nuestra metodología analítica (implícita) radica en comparar a Colombia primero con los exitosos, ver qué les funciono, y de allí cotejar lo ocurrido en Colombia en materia de desapalancamiento de la inversión por excesiva concentración en exportación de commodities y de allí proponer que la solución a la caída del potencial de crecimiento del PIB-real se restablezca a través de un mejor aprovechamiento de los TLCs, con particular énfasis en las exitosas experiencias de Chile y Perú en el frente agro-industrial.

El primer capítulo analiza los diversos ciclos de integración al comercio mundial, destacando los casos de Japón (iniciando en 1950 tras su derrota en la segunda guerra mundial); "los cuatro tigres" (Corea del Sur, Taiwán, Singapur, y Hong-Kong) desde inicios de los años 1960; los "nuevos tigres" (Indonesia, Malasia y Tailandia) desde inicios de los años 1970; y culminando con los mejores desempeños recientes de China y Vietnam, iniciándose en 1979. Como allí veremos, la clave del éxito de Asia ha sido la apertura al comercio internacional, donde su relación de apertura (Exportaciones + Importaciones/PIB) ha superado el 100%, mientras que en América Latina bordea un 40%, con la excepción de México y Chile que se acercan al 50%-80%. Mientras tanto, Colombia ha permanecido estancada en cerca del 38% ya por tres décadas seguidas. Esto nos indica que el tema de "apertura comercial" no pasó de ser una quimera de inicios de los años 1990 en Colombia, donde las posiciones "cepalinas" terminaron imponiéndose con desmedro del crecimiento y de las ganancias en productividad, las cuales continúan estando, como hace 30 años, en el equivalente a un 25% de la productividad de los Estados Unidos.

El segundo capítulo ilustra, por contraste, lo ocurrido con los TLCs de México, Chile, Perú y Colombia, donde su aprovechamiento ha sido de menor envergadura y de estancamiento en el caso de Colombia, pues el valor exportado de no-commodities hacia los Esta-

dos Unidos ha permanecido en solo 1,2% del PIB tras la aplicación de dicho tratado por más de una década (2012-2023). Mientras se pronosticaba que dicho TLC permitiría, tal como ocurrió en el caso de México, duplicar las exportaciones de Colombia hacia los Estados Unidos, estas (por el contrario) cayeron del 6% del PIB (incluyendo commodities) hacia un vergonzoso 3% del PIB durante 2012-2023. Esto ilustra cómo el problema no consiste en pensar en "renegociar" los TLCs, como lo planteaba la administración Petro, sino que la solución pasa por un adecuado "aprestamiento" institucional y gerencial de la empresa privada, donde la gestión Estatal de la Dian-Aduanas y del INVIMA (sin director en propiedad ya casi por dos años) deja mucho que desear. Dicho de otra manera, en Colombia se ha fracasado no solo en la "agenda externa", sino también en la "agenda interna" del "aprestamiento" institucional, a pesar de las mejoras marginales y tardías en materia de infraestructura de transporte, siendo aceptables los casos de puertos-aeropuertos, con regular desempeño el caso de vías primarias, pero siendo un fracaso el tema ferroviario (García, 2008; Clavijo, 2023).

El tercer y último capítulo cierra con propuestas que apuntan precisamente al mundo gerencial, pues en materia académica prácticamente ya casi todo está dicho e identificado, restando, por supuesto, el tema de mejoras de infraestructura y de logística, en un país caracterizado por estar "enclaustrado", a pesar de sus casi 4.000 Kms. de costas sobre el Atlántico y el Pacifico (Clavijo, 2022).

II. Crecimiento Económico de Largo Plazo: Asia Vs. América Latina

De todos es conocido el éxito logrado por buena parte de los países asiáticos en materia de crecimiento económico y desarrollo, particularmente durante 1965-2019. Gracias a un crecimiento de su PIB-real per-cápita promediando cerca del 3,5% anual, estos han logrado duplicar su ingreso cada 20 años, aunque cabe aclarar que sus ciclos y sus periodos de auge han sido diversos.

Cuadro 2.
Crecimiento-Real Per-Capita: Asia Vs. América Latina (1965 - 2024)

	Crecimiento Anual Per-capita			
	1965-1996	**1997-2019**	**1965-2019**	**2020-2024**
I. Japón	**3,70**	**0,92**	**2,45**	**0,30**
II. Los cuatros 'tigres' (principios 1960s)	**6,70**	**3,03**	**5,05**	**2,10**
Corea del Sur	7,80	3,08	5,68	1,90
Taiwan	6,20	5,00	4,00	3,20
Singapur (Ciudad-estado)	6,60	2,99	4,98	1,90
Hong Kong (Ciudad-estado)	6,30	2,63	4,65	1,40
III: Los 'nuevos tigres' (principios 1970s)	**5,10**	**2,63**	**3,99**	**2,40**
Indonesia	4,80	3,23	4,09	3,10
Malasia	4,60	2,70	3,75	2,40
Tailandia	5,90	1,96	4,13	1,70

Continúa en la siguiente página.

Cuadro 2. Crecimiento-Real Per-Capita: Asia Vs. América Latina (1965 - 2024) *(Continuación)*

	Crecimiento Anual Per-capita			
	1965-1996	**1997-2019**	**1965-2019**	**2020-2024**
IV. Mejores desempeños recientes	**5,80**	**6,69**	**6,20**	**4,65**
China (desde 1979)	6,30	8,14	7,13	4,80
Vietnam (desde 1979)	5,30	5,20	5,26	4,50
V. Latinoamérica	**1,80**	**2,28**	**2,02**	**0,30**
Chile (desde 1984)	5,50	2,36	4,08	0,80
Colombia	2,40	2,09	2,26	1,70

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial.

Cuadro 3.
Crecimiento-Real Per-Capita: Asia Vs. América Latina (1965 - 2024)

	Años para Duplicar Ingreso			
	1965-1996	**1997-2019**	**1965-2019**	**2020-2024**
I. Japón	**19**	**76**	**29**	**231**
II. Los cuatros 'tigres' (principios 1960s)	**11**	**23**	**14**	**33**
Corea del Sur	9	23	13	37
Taiwan	12	14	18	22
Singapur (Ciudad-estado)	11	23	14	37
Hong Kong (Ciudad-estado)	11	27	15	50
III: Los 'nuevos tigres' (principios 1970s)	**14**	**27**	**18**	**29**
Indonesia	15	22	17	23
Malasia	15	26	19	29
Tailandia	12	36	17	41
IV. Mejores desempeños recientes	**12**	**11**	**12**	**15**
China (desde 1979)	11	9	10	15
Vietnam (desde 1979)	13	14	14	16
V. Latinoamérica	**39**	**31**	**35**	**231**
Chile (desde 1984)	13	30	17	87
Colombia	29	34	31	41

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial.

Además, ha sido notoria la desaceleración en post-pandemia, donde, por ejemplo, el grupo de los llamados "cuatro tigres" (Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong-Kong) ha pasado del 5% anual en dicho PIB-real per cápita durante 1965-2019 hacia un 2% durante 2020-2024 (proyectado), lo cual implica que tal duplicación del ingreso ha pasado de ocurrir cada 18 años hacia cada 30 años (de prevalecer la tendencia actual), ver cuadros 2 y 3.

Cabe recordar que Japón fue el primero en incluirse en el "club del desarrollo". Luego de la derrota en la Segunda Guerra Mundial, este país registró crecimientos del PIB real per cápita que llegaron cerca del 4% anual entre 1965 y 1996. Esto permitió que los japoneses duplicaran su ingreso cada 19 años.

Sin embargo, durante 1997-2019 su estancamiento era notorio, pues su crecimiento real per-cápita se había reducido a solo un 1%, como resultado del desempeño en materia de productividad (+0,1% anual). Esto llevó a Krugman (1994) a calificar el desarrollo de Japón como de "estancamiento secular" debido a que se había concentrado en un "exceso de inversión" que se acompañaba de baja Productividad Total de los Factores (PTF), haciéndose analogía con lo ocurrido en la Unión Soviética durante 1950-1970.

En efecto, la estrategia de "copy-cat" aplicada a los automóviles y a toda la cadena de electrodomésticos, sin bien había permitido propulsar este tipo de exportaciones, en realidad revelaban pocos avances tecnológicos. Se trataba más de la exitosa creatividad comercial de la dupla Morita-Ibuka en Sony, identificando las preferencias del consumidor (1953-1975), ver Miller (2022). Dicho de otra manera, fue emblemático el buen posicionamiento de aparatos como el "discman" de Sony, pero lejos estaban de estar creando tecnología de punta, como sí ocurriría después (2010-2022) en el caso de Corea del Sur y China con los desarrollos de microchips y su aplicación a la llamada Inteligencia Artificial (I-A); y, especialmente, en el caso de tipo "Generativo" (I-A-G) de aplicación general a muchos sectores económicos (Kissinger et al., 2021).

La marcada desaceleración de Japón también ha estado relacionada con su contracción demográfica (-0,4% anual en su fuerza laboral durante el último quinquenio), y la tendencia deflacionaria que recurrentemente señala una "trampa de liquidez" ahogada en un escalamiento de la relación Deuda Pública/PIB. Esta ha llegado a niveles actuales de 240% del PIB (auspiciada por inversionistas locales casi en su totalidad). El agotamiento de su modelo tradicional de industrialización ha llevado a Japón a la búsqueda de nichos de alta tecnología digital, con relativo éxito en su colaboración global en las cadenas de valor de los microchips (Miller, 2021), pero lejos está de ser el líder de cinco décadas atrás.

El contraste entre el dinámico crecimiento de Asia y América Latina es notorio. Por ejemplo, el PIB per cápita de Corea del Sur representaba cerca de la mitad del ingreso per cápita de Colombia en la década de 1970, pero cincuenta años después ese país asiático registra un PIB per cápita cinco veces superior al colombiano. Ese proceso de desarrollo de Asia ha ocurrido por "oleadas". Primero fue Japón y después los llamados Nuevos Países Industrializados (NICs, incluyendo Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur). Más recientemente, los nuevos tigres (MIT: Malasia, Indonesia y Tailandia) y, por último, China y Vietnam, que han presentado el mayor dinamismo reciente (a pesar de las desaceleraciones de 2015-2024, proyectada). Todos ellos han sido capaces de incrementar su PIB per cápita a tasas superiores al 4% real por año, duplicando así sus ingresos cada 20 años.

Posteriormente, los tigres asiáticos de los años sesenta (NICs: Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong) registraron crecimientos del PIB per cápita de 6,4% anual durante 1965-1996, logrando duplicar su ingreso cada 11 años. Con esto, las últimas generaciones de estos países han visto multiplicar cuatro veces su ingreso recientemente. Allí el camino hacia el desarrollo acelerado fue una acertada combinación de focalización en apoyos Estatales y aprovechamiento de "las ventajas comparativas".

Por ejemplo, concluye Miller (2022) que las cadenas de valor de desarrollo tecnológico de Asia explotaron a su favor tres factores centrales: i) un ciclo de globalización acelerada del comercio internacional durante 1950-1980 (teniendo Asia el gran beneficio de "early-comers" vs. el fallido caso de América Latina de "late-comers" en 1995-2015); ii) mano de obra ágil y barata (especialmente la mano femenina) promediando 0,25 centavos de dólar la hora vs. US$1 hora en California y todavía, en 1980, la mano de obra de Malasia se obtenía a 0,15 centavos; y iii) fácil generación de equipos de trabajo en tareas repetitivas y con ausencia de sindicatos, como los que se fueron fortaleciendo en los Estados Unidos hasta su final declive durante 2000-2020. Todo ello estaba guiado por políticas cuyo objetivo primordial era incrementar la PTF. Estas requirieron una firme coordinación público-privada, un sacrificio fiscal y suerte en el permanente devenir del ensayo y error.

Tras ese afianzamiento de Asia durante 1965-1977, el mundo sufrió un escalamiento en la Ley de Moore (duplicación de capacidad "procesal" cada dos años) que solo pocos podrían seguir del año 2010 en adelante. Se requerían inmensas inversiones "experimentales" en desarrollo tecnológico, que ni siquiera Japón pudo acompañar. Esto a pesar de su exitosa expansión en la aplicación de microprocesadores a todo tipo de aparatos electrónicos. Los triunfadores globales en estos nuevos súper-chips terminaron siendo Taiwán y Corea del Sur.

En efecto, mientras las grandes fábricas de INTEL se focalizaron en los chips de computadores, la revolución avanzó hacia aplicaciones sofisticadas (como Apple, 1972, y Huawei, 1987). Esta última arrancó como un proyecto nacional de China en antenas de repetición, sin mayores pretensiones tecnológicas.

Para entonces el Pentágono (DARPA) también había abandonado su papel de "promotor de industrias nacientes", donde ni siquiera su presupuesto podía darse ese lujo experimental. Estados Unidos se había resignado a la idea de que sus aliados estratégicos de Taiwán y Corea del Sur mantendrían su especializada producción de microprocesadores fuera del alcance de China y de Rusia. En este último caso se tiene evidencia de que están rezagados en tecnologías teledirigidas (como se ha evidenciado en el conflicto con Ucrania). Pero este no es el caso de China, quien aparentemente solo tiene un rezago de unos 5-10 años en desarrollos de este tipo de microchips sofisticados.

Datos recientes indican que la fabricación global de microprocesadores sofisticados (con potencial uso en guerra) está concentrada en un 90% en Taiwán y que allí también se fabrican el 41% del total de microchips de todo tipo, mientras que Corea del Sur produce el 44% de los microchips de memoria y el 8% global de todo tipo de chips. En cambio, China tan solo produce el 15% de todos los microchips (generales) y sin capacidad de fabricar los requeridos para una guerra de misiles sofisticada.

Lo anterior implica que, si bien el mundo de los chips de computadores continúa estando abastecido principalmente por las cadenas globales de INTEL asociadas a Estados Unidos, aquellos relevantes para los avances de comunicaciones más sofisticadas (incluyendo los de "la guerra" y la telefonía celular) dependen de las cadenas que alimentan (desde Holanda, Alemania, Gran Bretaña y Estados Unidos) a Taiwán (en su cadena TSMC) y a Corea del Sur (Samsung). Esto permite entender entonces el apetito bélico de China por Taiwán y la alianza Sino-rusa por amenazar el liderazgo de Occidente en las cadenas de valor asociadas a los microprocesadores, que hoy mueven todos los aparatos del mundo.

Lo sorprendente es que, en todos estos arreglos institucionales del desarrollo asiático, primaron las soluciones de corte autocrático, apoyados por Inversión Extranjera Directa (IED) de Estados Unidos y Europa. Dicha inversión aprovechaba la alta escolaridad de Asia y la buena distribución del ingreso, la cual reforzaba también la penetración del mercado local.

Ilustra en detalle Kissinger (2022) el caso de Singapur liderado por Lee Kuan Yew durante 25 años como primer ministro (1965-1990), quien se obsesionó con la idea de aprovechar su independencia respecto de Gran Bretaña y utilizar el modelo liberal del libre comercio como su mejor "seguro" frente al riesgo de invasiones socialistas por parte de China. Curiosamente, el "capitalismo-socialista" de China aprendió del éxito exportador de Singapur, de la misma manera que Yew había logrado olvidar su odio capitalista en sus años en Oxford (en 1950), irradiando alianzas con Malasia como otra forma de evitar el socialismo de China.

Los nuevos tigres (MIT: Malasia, Indonesia y Tailandia) crecieron dinámicamente y con buena articulación productiva, permitiendo generar cadenas de valor regionales cada vez más complejas, lo cual potencializó su diversificación productiva, acelerando el proceso de convergencia de toda la región hacia ese mayor desarrollo. Inicialmente se pensaba que los experimentos exitosos de Ciudades-Nación de pocos habitantes, como Hong-Kong y Singapur, no serían replicables a la gran escala de Malasia o Indonesia, pero allí también se lograron grandes avances tanto industriales como agrícolas (aunque con graves daños ecológicos, por ejemplo, en el caso de la palma de aceite).

Por contraste, el ingreso real per cápita en América Latina apenas se expandió al 2% real por año durante 1965-2019 (vs. 4,7% de los países asiáticos). Como resultado, América Latina tardó aproximadamente35 años en duplicar su ingreso per cápita. Recientemente, este crecimiento incluso se desaceleró en América Latina, como resultado de la reversión del súper ciclo de commodities, pasando de crecer un 1,8% real anual durante 1965-1996 a solo 0,3% durante 2020-2024 (a este ritmo, ahora tomaría unos 140 años duplicar el ingreso real regional).

Estos MIT desaceleraron su crecimiento después de la crisis de finales de siglo, pero han mantenido tasas de crecimiento del PIB per cápita del 2,4% anual durante 2020-2024. Recientemente, China y Vietnam se sumaron al club de elevado crecimiento y rápida convergencia hacia el desarrollo. En efecto, a partir de la década del noventa, su ingreso per cápita creció sostenidamente a tasas del 6,7% anual (promedio), duplicando su ingreso cada 11 años (inclusive con mejor desempeño que los casos antes mencionados). Así, durante 1997-2019, cada generación en China vio duplicar su ingreso cuatro veces. Además, con la incorporación de China al comercio global a partir de la década del noventa, este país desplazó a Japón como el motor económico y actualmente China se ubica como la segunda economía de mayor tamaño a nivel global.

El lento crecimiento de América Latina ha tenido múltiples factores adversos: violencia, baja escolaridad, mala distribución del ingreso, falta de infraestructura, elevada corrupción y débiles sistemas judiciales, lo cual se refleja en una baja PTF creciendo a tasas de 0,5% anual frente al 2% de Asia. En efecto, la PTF de la región creció tan solo a ritmos del 1,3% anual durante 2010-2022. En cambio, la PTF de Corea del Sur creció a ritmos del 3,1% anual en dicho período, la de Indonesia al 4% y la de China al 8%, lo cual refleja el grave rezago de la región frente a los líderes de Asia.

La OCDE (2023) ha mencionado recientemente que América Latina actualmente arroja un potencial de crecimiento real per-cápita de solo 0,7% año frente al 1,7% de los países desarrollados. Y lo sorprendente es que la gran diferencia ha dejado de provenir del diferencial en el crecimiento poblacional (siendo del 0,5% en Latam y de cero en los desarrollados) y ahora se concentra en la baja inversión productiva de América Latina (promediando solo 18% en la relación Inversión/PIB) en la última década frente al 23% de los países desarrollados o el 35% observado en Asia.

Ahora bien, aunque el crecimiento del PIB-real per cápita de Colombia mostró un desempeño histórico (1965-2019) algo mayor al del promedio regional, creciendo un 2,3% por año (pero el país requirió 30 años para duplicar su ingreso per cápita), este resultó muy inferior al 6,3% logrado por los líderes asiáticos (11 años para duplicarlo, ver cuadro 2). A pesar de haber tenido aceptables términos de intercambio que impul-

saron las exportaciones de commodities, Colombia vio su PIB per cápita crecer a ritmos de solo 1,7% real por año durante 2020-2024, con lo cual su ingreso per cápita real se estaría duplicando cada 40 años.

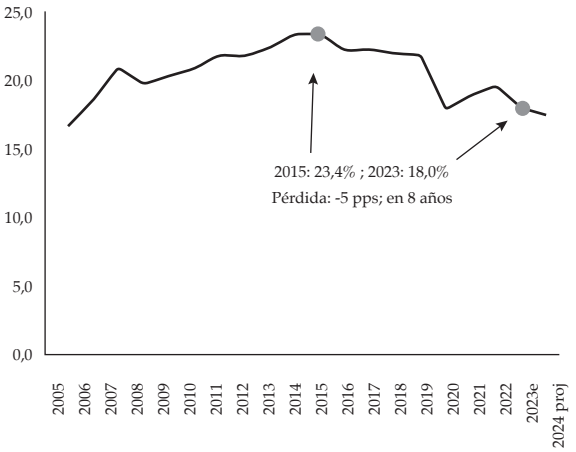
Como se observa, no se ha alcanzado la meta de duplicar el ingreso cada 15 años, como venía ocurriendo en los países líderes de Asia en prepandemia. Esto implica que Colombia, al no haber desarrollado bien su "agenda de tareas internas", no está pudiendo aprovechar los TLCs, al mismo tiempo que la PTF ha estado mostrando valores cercanos al 25% de los Estados Unidos ya por cerca de tres décadas. De aquí la importancia de retomar la agenda de los TLCs y así poder aprovechar los firmados una década atrás con Estados Unidos y la Zona euro que cubren cerca del 75% del potencial exportador nuestro.

III. Inversión y Aprovechamiento de los Tratados de Libre Comercio (TLCs)

Como es bien sabido, este problema de "apalancar" el crecimiento de manera sostenida no es exclusivo de Colombia, pues se observa que América Latina (aun con buenos términos de intercambio) ha estado promediando pobres crecimientos de tan solo 1,5% anual en años prepandemia y tendría cifras más bajas del 1% anual durante la fase post-pandemia (2023-2024). El ansiado rebote de Colombia sería marginal hacia un crecimiento de 2,5% en 2025. La tasa promedia en la relación Inversión (FBKF)/PIB de América Latina ha estado cerca del 20% en estos años recientes (OCDE, 2023), muy inferiores al promedio de 35% observado en Asia. Entretanto, en Colombia se ha observado una preocupante retracción en la tasa de inversión cayendo del 23% hacia el 18% en 2023 (una caída del 15% real en este último año), ver gráfico 2.

Los ejercicios de "capital-incremental" (ICOR) requeridos para elevar la inversión de manera consistente con la meta del 3% de crecimiento anual señalan brechas muy difíciles de superar antes del 2026 (Anif, 2013; Asobancaria, 2024). Y, de hecho, en el gráfico 3 se hace evidente que ya estamos por debajo de la tendencia de crecimiento quinquenal del 3% anual que habíamos mantenido hasta el 2022. En 2024 estaríamos con una brecha absoluta del orden 4pps (114 vs. 118) respecto de dicha tendencia de crecimiento del PIB-real. La tendencia quinquenal de actual crecimiento (2020-2024 proyectado) se ubica en solo 2,7% anual (ver gráfico 4).

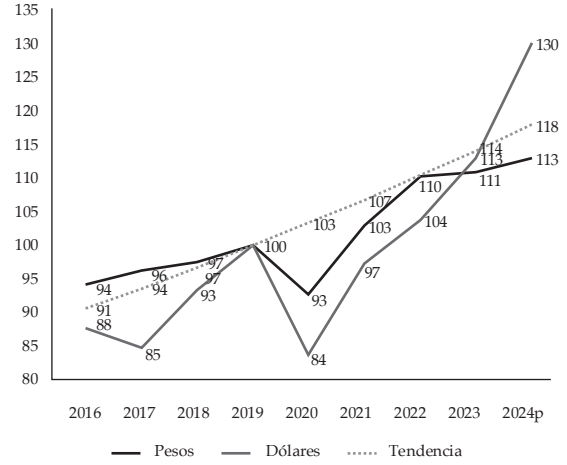
Gráfico 2.
Colombia: Relación Inversión / PIB



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Dane.

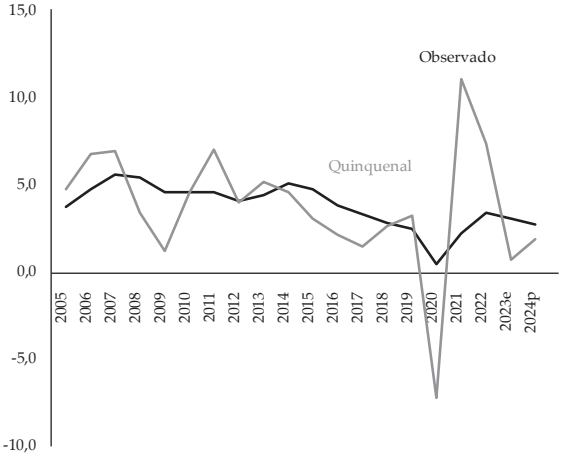
Y, en medio de las tensiones comerciales del mundo desarrollado, ha pasado algo inadvertido. El hecho de haberse cumplido una década de vigencia del TLC entre Colombia y EE.UU (el cual entró en operación en 2012). Infortunadamente, el balance en este frente ha estado muy por debajo de las expectativas. En efecto, Colombia perdió más del 50% el valor exportado hacia ese país durante 2012-2019 (antes del efecto de la pandemia de COVID19 del 2020), pasando de picos de 23.000 millones de dólares a solo unos 11.000 millones. Todo ello ha implicado pasar de superávits comerciales (bilaterales) del orden del +2% del PIB a persistentes déficits del -0,6% del PIB durante dicho período.

Gráfico 3.
Crecimiento PIB-Real de Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Dane.

Gráfico 4.
Crecimiento PIB-Real: Tendencia Quinquenal



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Dane.

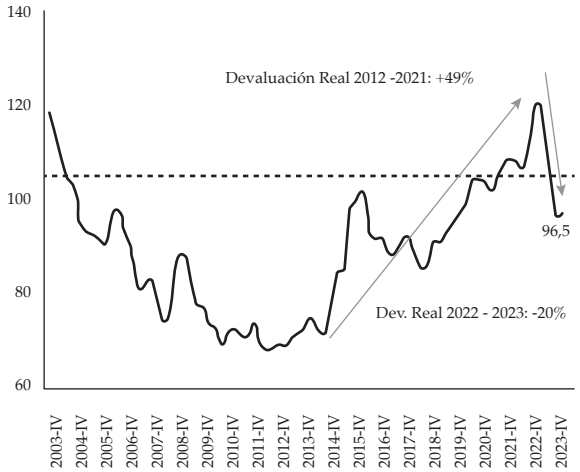
Muchos han sido los factores que explican el desaprovechamiento de Colombia respecto a dicho TLC. Por un lado, se tienen factores de corte externo, principalmente referentes a: i) el fin del auge minero-energético (2014-2015), reduciendo a la mitad las exportaciones petroleras; y ii) el menor dinamismo en el propio comercio global, donde el diferencial en el crecimiento de las exportaciones vs. el crecimiento del PIB global ha descendido estructuralmente hacia valores de ganancias nulas (cuando en décadas anteriores el crecimiento del comercio exterior duplicaba el crecimiento del PIB global).

En el plano interno, se tiene un serio problema de falta de escalabilidad exportadora de Colombia en productos agro-industriales, asociada al elevado "costo Colombia" (sobrecostos de transporte, laborales y energéticos). En términos de pérdida de valor exportado hacia EE.UU., la principal explicación tiene que ver con la reversa del super-cíclo de precios de commodities global (2014-2015), a pesar del repunte temporal en 2021-2022 por cuenta del conflicto Ucrania-Rusia. La revolución del "shale gas-oil" de los Estados Unidos tuvo dos grandes efectos sobre las exportaciones colombianas: i) el efecto de menores precios del petróleo (pasando de picos cercanos a los USD 100/barril-Brent en 2010-2012 a USD 65 en 2015-2019 y cerca de USD 80 en 2022-2023), resultantes de la sobreoferta de petróleo mundial; y ii) caída en los volúmenes exportados por Colombia hacia Estados Unidos, debido a su autosuficiencia energética, y donde dependíamos de la venta de nuestros crudos de tipo pesado.

Lo anterior implicó pasar de exportaciones petroleras hacia EE.UU. de cerca de USD 15.000 millones en el pico de 2011 a los USD 10.000 millones actuales. Tampoco ha ayudado el menor crecimiento del comercio global (hoy inferior al 2% anual vs. el 5%-6% de años anteriores), jugando allí tendencias estructurales como: i) el menor ritmo de formación de cadenas globales de valor, afectadas por la pandemia durante 2020-2022; y ii) la recomposición en el crecimiento de China desde la inversión hacia su consumo interno, demandando menor cantidad de materias primas (redoblándose así el efecto de su desaceleración económica al pasar del 7% anual hacia "solo" el 5% anual durante 2022-2024). No obstante, el USMECA estaría representando una gran oportunidad para reconstruir "cadenas de valor" desde México hacia Estados Unidos y donde Colombia podría (en función de sus costos) proveer insumos cuya producción está dejando de ser rentable desde el propio México.

Colombia también se ha visto afectada por efectos indirectos de segundo orden generados por la guerra comercial global. La sobreoferta global de productos sancionados desde de EE.UU. han disminuido el comercio del acero y elementos porcícolas, opacando las leves expansiones en ventas externas de aleaciones metálicas, plásticos y componentes eléctricos desde Colombia (Anif, 2019). Y en materia de agro-industria se tiene una precaria vocación exportadora de Colombia, afectada por el atraso en "agenda interna" (problemas de gestión aduanera e INVIMA) y una economía geográficamente "encajonada", pues cerca del 50% de nuestro PIB se genera cerca de Bogotá y Medellín (a 800 kms. de los principales puertos), ver Clavijo (2022). Esto explica por qué el impulso cambiario de pasar de una tasa de cambio peso-dólar de $2.000 en 2014 a una cercana a los $4.000 en 2023, implicando devaluaciones reales del 50%, no logran compensar el consabido "costo Colombia", ver gráfico 5.

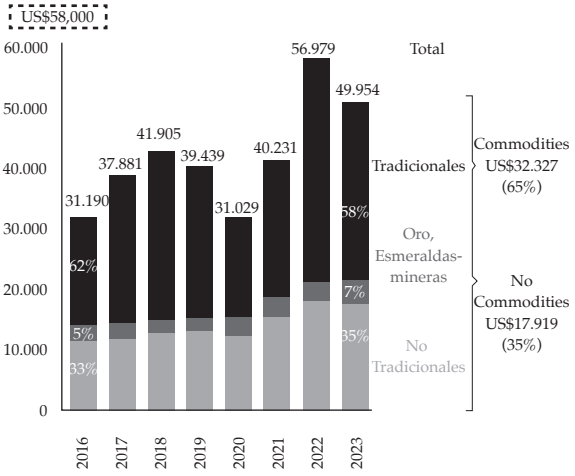
Gráfico 5.
Índice de Tasa de Cambio Real
(Canasta de Monedas Comercio Global;
ITCR, 2000=100)



Fuente: Cálculos con base en Banco de la República.

Son esos lastres estructurales de competitividad los que explican el estancamiento de las exportaciones no-tradicionales en niveles de USD15.000 millones/año por más de una década y reputando solo recientemente hacia los USD18.000 millones a nivel global (ver gráfico 6).

Gráfico 6.
Exportaciones Tradicionales y No Tradicionales
(Acum. en 12 meses a Octubre de 2023;
US $ millones)



Fuente: Cálculos con base en Dane.

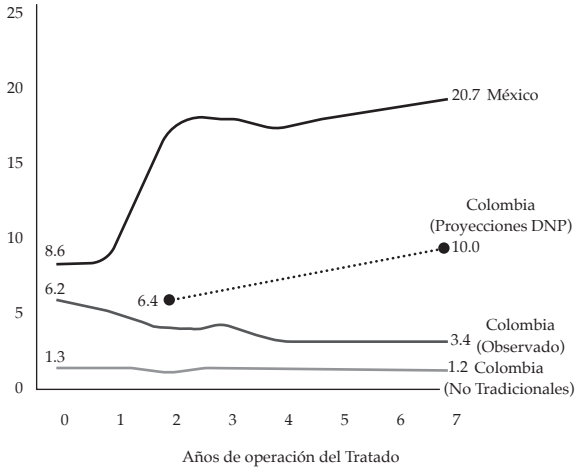
En el caso particular de EE.UU., dichas ventas se han contraído en un 20% en los últimos siete años (bordeando actualmente los USD 4.000 millones). Todo lo anterior nos habla de una penetración exportadora de tan solo 3% del PIB en ventas externas hacia EE.UU (la mitad del 6% del PIB que teníamos un quinquenio atrás).

Nótese cómo ello contrasta con la favorable experiencia de México, el cual logró aprovechar el NAFTA para doblar su penetración exportadora hacia niveles del 20% del PIB durante los primeros siete años del TLC (centrándose en la maquila), ver gráfico 6. Pares regionales como Chile (en el caso de las cerezas) y Perú (con casi USD800 millones de exportaciones de aguacate Hass) también han logrado mayor diversificación en sus exportaciones, escalando sus ventas externas agroindustriales, como detallaremos más adelante.

En síntesis, el balance del TLC con EE.UU., tras una década de su entrada en vigencia (en 2012), deja

pobres resultados en materia del requerido viraje desde el sector minero-energético hacia la agro-industria exportadora. Colombia continúa enfrentando el desafío de apretar el paso en reformas estructurales que permitan reducir el "costo Colombia", destacándose: i) mayor dotación de infraestructura y logística, incluyendo las vías secundarias y terciarias; y ii) mayores esfuerzos de flexibilización del mercado laboral, yendo en el sentido contrario a las propuestas de la administración Petro.

Gráfico 7.
Evolución exportaciones: TLC EE.UU - Colombia vs. NAFTA (% del PIB)

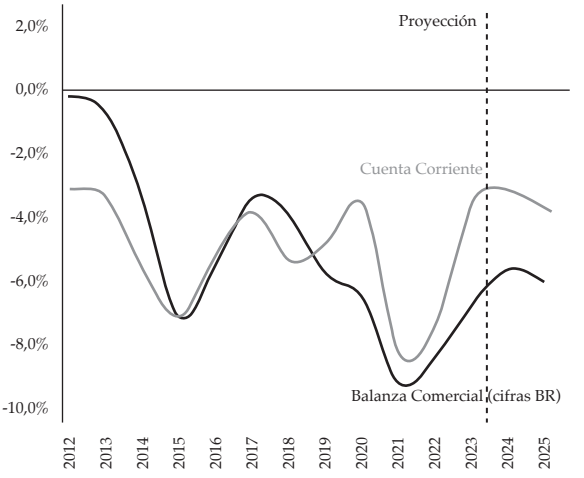


Fuente: Clavijo (2022) "Economía Encajonada"

En el caso del TLC con Europa (cumpliéndose 8 años de vigencia durante 2014-2023), se han tenido algunas ganancias marginales, a pesar de los negativos efectos de "guerra comercial", recientemente afectando también las exportaciones de banano, y de la clara desaceleración de su crecimiento (incluyendo una Alemania en recesión en 2023). Por ejemplo, se tuvieron aumentos en exportaciones no tradicionales hacia los niveles de USD2.500 millones (vs. USD1.400 millones en 2013). Este aumento ha estado jalonado principalmente por ventas externas de oro (llegando a casi $500 millones en 2022 vs. valores nulos en 2013) y de banano (llegando a los USD800 millones vs. USD560 millones en 2013). En la agroindustria, se destacan los aumentos en las exportaciones de aceite de palma al bordear hoy los USD250 millones vs. USD120 millones en 2013, gracias a las medidas restrictivas adoptadas por Europa respecto a importaciones provenientes del sureste asiático (por cuenta de malas prácticas en el manejo ambiental en Asia).

Pero estas mejoras son claramente insuficientes para superar la baja diversificación exportadora de Colombia, persistiendo la precaria capacidad de escalabilidad en dichas ventas externas (vs. los casos de éxito de pares como Perú y Chile). Se habla mucho de las frutas exóticas (aguacate hass, uchuvas y, ahora, nueces-marañón), pero estos colombianos no superan los USD300 millones/año. Luego claramente son insuficientes para superar faltantes exportadores del orden de USD15.000 millones, así nuestro déficit externo se haya reducido de 6.5% del PIB en 2022 hacia 3,2% del PIB en 2023, pero por cuenta de una marcada contracción de las importaciones, ver gráfico 8.

Gráfico 8.
Cuenta Corriente y Balanza comercial (anual, % del PIB)



Fuente: Cálculos con base en Banco de la República y Dane.

A. Reflexiones sobre la Desindustrialización

En el pico de su industrialización, Brasil había alcanzado una relación Valor Agregado Industrial / PIB del 30% durante 1980-1990, pero dicha relación se había reducido al 20% en 2000-2010 y actualmente está en 10% (ver cuadro 4). Esto ha implicado una acelerada de desindustrialización al perder 15 puntos dentro del PIB en últimas cuatro décadas (casi medio punto por año).

Estados Unidos, en cambio, mostraba participación industrial de 25% aun en 1960, similar al Brasil, a pesar de su prolongada industrialización durante 1890-1950 (Greenspan & Wooldridge, 2018). Actualmente, su valor industrial es de 12% del PIB, lo cual permite concluir que el grado de desindustrialización de Brasil (-15 p.p.) terminó siendo más grave que en los Estados Unidos (-13 p.p.) durante las últimas cuatro décadas.

La industrialización de México fue más lenta, pero más segura gracias al buen aprovechamiento de sus TLC con Estados Unidos (Nafta en 1994-2019 y Usmeca a partir de 2020), según lo antes detallado. Bajo este último, se adoptaron esquemas de salarios mínimos condicionando exportaciones, pero sin que ello afectara a México, al estarlos ya superando en su gran mayoría. La aplicación de tecnología de punta en México permitiría que el total de sus exportaciones hacia Estados Unidos se elevará de 9% del PIB hacia el 21% en tres últimas décadas. El grado de industrialización de México se ha logrado mantener cerca del 18% en 2000-2010, mientras caía la de Brasil y Estados Unidos a la franja 10-12%. En todos los casos por debajo del 24% de Corea del Sur.

Colombia alcanzó su pico de participación industrial del 23% en la década de los setenta, pero nunca llegamos a exportaciones significativas de automóviles. En el país se tuvo una siderúrgica costosa y sin lograr los encadenamientos requeridos, dada su errada ubicación; algo se había logrado en exportaciones de textiles y confecciones, pero para finales de los años ochenta ya estaban en declive. La promoción de exportaciones (1968-1974) nunca permitió dar el salto hacia una sustitución de importaciones de maquinaria que fuera exitosa. De allí que la desindustrialización de Colombia continúo agravándose al pasar de ese 23% en años setenta hacia 15% durante 2000-2010 y actualmente bordeamos 12% (donde Reficar evitó que se redujera hasta el 11%).

Se han esgrimido tres tipos de hipótesis para explicar la acelerada desindustrialización de algunos países emergentes, como Brasil y Colombia: i) "Enfermedad Holandesa"; ii) el efecto contable del "out-sourcing"; y iii) la rápida expansión servicios.

Diversos ejercicios econométricos dan sustento a la idea de que el efecto de apreciación cambiaria, resultante del auge-minero energético durante los años 1995-2015, abortó la posibilidad exportadora industrial de Colombia (ver Clavijo et al., 2012). Esto quiere decir que fracasamos en crear un adecuado Fondo de Estabilización Minero-Energético que impidiera la apreciación cambiaria en esos años. Y lo poco que se ahorró decidió desacumularse en el mal momento de 2008-2009.

Se ha dicho que el valor industrial se ha disminuido en las cuentas nacionales por efectos de registrarse ahora una parte de sus actividades conexas bajo el rubro del sector servicios (por efectos del llamado "out-sourcing"). Si bien esto es cierto a nivel contable, este fenómeno ocurrió de la misma manera en el resto del mundo y no es algo particular de Colombia (luego esta no es la explicación adecuada de la acelerada desindustrialización).

Y, por último, se menciona que por teorías ciclo de producto ahora la expansión "natural" se da a nivel del sector servicios y ello le resta valor al sector industrial. Pero, nuevamente, esto no es particular de Colombia, sino un fenómeno global y el problema es que Colombia, al igual que Brasil, ha venido reduciendo su potencial de crecimiento PIB-real, como se había expuesto anteriormente. Todo esto indica que la susti-

Cuadro 4.
Tendencias en Desindustrialización

	(Valor Agregado Industrial / PIB, %)				
	1960 - 1970	**1980 - 1990**	**2000 - 2010**	**2020 - 2022**	**2022 Vs. 1960**
Estados Unidos	25	20	15	12	-13
Brasil	25	30	20	10	-15
México	22	20	15	18	-4
Colombia	23	22	15	12	-11

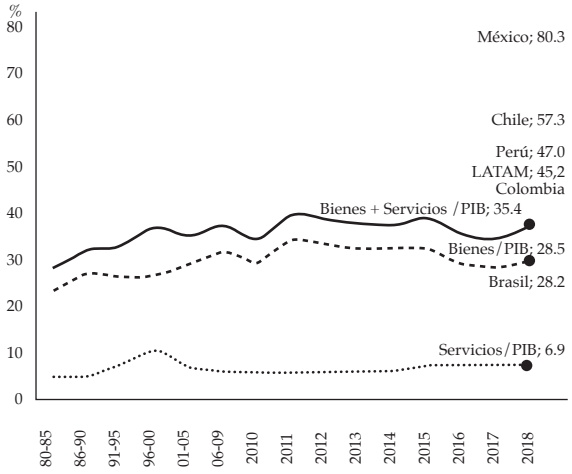
Fuente: Cálculos propios con base en Banco Mundial

tución de crecimiento hacia el sector servicios tampoco está funcionando bien.

Como se explicó anteriormente, "el ciclo de producto" de los automóviles se inicio en EE.UU. en 1920 y se consolidó globalmente hacia 1950; después vendría la era del carro japones (copy-cat) durante 1960-1980; dando paso al caso de Corea del Sur 1990-2010 y, más recientemente, al de China 2010-2025 con un claro liderazgo en los carros eléctricos. De Colombia se fue la Mazda en 2010, tras 30 años de intentos de ensamblaje-integración, y queda un reducto de Renault, tras 50 años, sin que la industria colombiana hubiera podido aprovechar los TLCs como sí lo hizo México.

Por contraste, Brasil tiene posicionados a nivel global seis productos de exportación agro-industrial (incluyendo soya y cítricos), gracias a la alta productividad de ese sector (3%). Pero allí se tiene alto costo ambiental que Lula ha prometido meter en cintura frente a la tierra arrasada aplicada por Bolsonaro. El principal socio deforestador de Brasil ha sido China al incrementar su demanda por soya del 30% al 70% del mercado brasilero, destronando a Europa como comprador.

Gráfico 9.
Indice de Apertura Comercial: (Exportaciones + Importaciones) / PIB



Fuente: Cálculos con base en Banco Mundial.

Cabe recordar que, en 2021, el anunció del cierre de la fábrica de automóviles de la Ford de Sao Bernardo (en vecindades de Sao Paolo - Brasil). Con ello finalizaron 60 años de operación y el éxito exportador de los años ochenta. De allí había surgido Lula como líder que gobernaría Brasil (para desastre de su sector industrial). Actualmente se anuncia la salida de la Toyota, quedando únicamente la fábrica de Mercedes, la cual continúa siendo la más grande fuera de Ale-

mania. El número de trabajadores industriales de Sao Paolo se ha reducido de 110.000 a 70.000. Tras haberse tenido promisorias reducciones en pobreza durante 2000-2015, esta desindustrialización del Brasil amenaza con dejarla sin alternativas de empleo formal bien remunerado.

El resultado de la desindustrialización acelerada en América Latina (con excepción de México) ha dejado a la región en índices de penetración comercial tan bajos como un 45% en la relación (Exportaciones + Importaciones) / PIB, tal como se observa en el gráfico 9. Mientras que México y Asia muestran dichos índices en +80%, Colombia ha estado estancada ya por décadas en niveles que no superan el 40%, siendo claramente rebasada por Perú (50%) y Chile (60%). Por otro lado, en materia de apertura comercial está Brasil con un índice de penetración en comercio cerca del 30%.

B. Alternativas Agro-Industriales

Como veíamos, Colombia ha venido experimentando deterioros en sus cuentas externas, aun en presencia de favorables términos de intercambio durante 2018-2019 y nuevamente en 2021-2022. Desde hace décadas se viene hablando (y sin ninguna exitosa concreción) sobre la necesidad de impulsar proyectos agroindustriales a gran escala y con vocación exportadora. Pero las exportaciones agroindustriales se encuentran hoy estancadas en unos USD7.000 millones (2,1% del PIB), ver cuadro 5. Peor aún, no parece existir inversión en nuevos proyectos (green-field) en el sector agroindustrial que permitan duplicar ese tipo de exportaciones, a pesar de las repetidas metas gubernamentales en esa dirección.

Se han desarrollado "planes piloto" de productos como la uchuva, la gulupa y el aguacate. Sin embargo, la suma de exportaciones de estos productos era de USD51 millones en 2014 y se han elevado hacia los USD300 millones en 2022 (a pesar de su elevado incremento relativo, su valor absoluto continúa siendo precario). Aunque se habla de un potencial de USD1.000 millones/año en el caso del aguacate-hass colombiano, con los USD200 millones actualmente exportados de aguacate aún lejos estamos de los USD3.000 millones que hoy se exportan desde México y de los USD1.000 millones vendidos por el Perú.

Cuadro 5.
Colombia: exportaciones agroindustriales

Producto	US $millones		Participación (%)		TACC (%)
	2008	2018	2008	2018	
Café	1.917	2.335	28,9	32,2	2,0
Flores	1.094	1.458	16,5	20,1	2,9
Banano	645	866	9,7	12,0	3,0
Aceite de palma	320	446	4,8	6,2	3,4
Azucar	156	333	2,4	4,6	7,9
Resto	2.503	1.807	37,7	24,9	-3,2
Total	**6.635**	**7.245**	**100**	**100**	**0,9**

Fuente: cálculos Anif con base en Dane

Colombia había logrado un posicionamiento global en los mercados de flores y banano, durante 1960-1980, pero desde entonces no se ha replicado nada parecido con otros productos "exóticos". Actualmente las exportaciones de flores bordean unos USD1,700 millones/año y las de banano unos USD900 millones/año, valores relativamente bajos frente a los que mueven los mercados de Chile y Perú en nuevos productos.

Por ejemplo, Chile viene experimentando un auge agroexportador de cerezas, habiendo escalado su valor de unos USD200 millones a casi USD1.800 millones en 2022 en tan solo una década. Ha sido tal este éxito exportador de cerezas que ya relegó el valor exportado de manzanas (USD800 millones), ver cuadro 6.

¿En qué ha radicado el éxito exportador de Chile en este nuevo producto de cerezas? Lo primero ha sido

solucionar los grandes desafíos de su cadena productiva, pues es un producto muy delicado a la hora de la cosecha y de su transporte; pero hoy su principal comprador es China. En Colombia, se piensa que muchos productos agroindustriales no se exportan por la carencia de insumos tecnológicos: la lección de Chile es queal principio importa los productos y rápidamente aprende a sustituirlos con producción local. Chile aprovechó su transporte multimodal y logró reducir los tiempos de despacho de 40 a 22 días. El desafío para el productor chileno de cerezas está en lograr diversificar su demanda, pues existe un componente estacional marcado.

Cuadro 6.
Chile: exportaciones agroindustriales

Producto	US $millones		Participación (%)		TACC (%)
	2008	2018	2008	2018	
Salmón	1.778	4.729	16,5	28,6	10,3
Uva	1.291	1.229	11,9	7,4	-0,5
Cereza	218	1.079	2,0	6,5	17,3
Manzana	693	733	6,4	4,4	0,6
Crustáceos	444	709	4,1	4,3	4,8
Resto	6.383	8.078	59,1	48,8	2,4
Total	**10.807**	**16.557**	**100**	**100**	**4,4**

Fuente: cálculos Anif con base en Banco Central de Chile

En Perú se ha tenido un éxito similar con las exportaciones de aguacate, aumentándolas de unos USD70 millones en 2008 a más de USD800 millones actualmente, ver cuadro 6. Es destacable que un país mayormente desértico y con problemas de irrigación haya logrado aprovechar la estacionalidad de la producción mexicana (con valles en marzo y septiembre) y capturar tanto el mercado estadounidense como el europeo. Las exportaciones de espárragos han llegado ya a los USD500 millones. Al igual que en el caso chileno, Perú viene trabajando en la optimización de los procesos de postcosecha y transporte, facilitada por la profunda reforma agraria de finales de siglo pasado. Y ya se ha comentado su éxito como el segundo exportador de aguacate a nivel mundial, después de México.

Cuadro 7.
Peru: exportaciones agroindustriales

Producto	US $millones		Participación (%)		TACC (%)
	2008	2018	2008	2018	
Proc. de pescado	1.413	1.564	28,1	15,7	1,0
Uva	83	820	1,7	8,2	25,7
Aguacate	73	723	1,5	7,3	25,8
Café	645	682	12,8	6,9	0,6
Arándanos	**0**	**548**	**0**	**5,5**	**N.D.**
Resto	2.808	5.605	55,9	56,4	7,2
Total	**5.022**	**9.942**	**100**	**100**	**7,1**

Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Nacional de Aduanas - Administración Tributaria del Perú

Estas exitosas experiencias de Chile y Perú señalan que Colombia enfrenta serias dificultades a la hora de la "escalabilidad exportadora", debido a problemas burocráticos y fitosanitarios de aduanas, además de los conocidos problemas de transporte. Mientras continúen los problemas de "ventanilla no-única" (demoras en aduanas, falta de modernidad del INVIMA) y no disponibilidad de transporte multimodal, a Colombia le quedará muy difícil emular los éxitos agroindustriales exportadores de Chile y Perú. Nótese que mientras Chile ha llevado sus exportaciones agro-industriales a cerca de los USD20.000 millones y Perú a unos USD12.000 millones (cuadro 7), Colombia continúa estancada en los USD8.000 millones/año. Esto implica que mientras Chile mantiene una penetración agroexportadora cercana al 6% de su PIB y Perú del 4% de su PIB, la de Colombia apenas alcanza un 2% del PIB.

Si bien se han hecho algunos esfuerzos por superar la atomización de la tenencia de la tierra y su ineficiente uso (vía Zidres), todavía se tienen serios obstáculos, tales como: i) su limitada aplicabilidad al territorio agrícola explotable; ii) su tramitomanía a través del Consejo de ministros; y iii) la desactualización catastral rural.

VI. Conclusiones: Progreso Socio-Económico: ¿cómo acelerarlo?

Mientras la Carta Política-1991 de Colombia ha cumplido ya 32 años y ha probado ser exitosa en múltiples frentes, vecinos como Chile y Perú buscan en nuevas Constituciones soluciones a problemas que ellos mismos venían solucionando, con cierto grado de aceptabilidad durante las dos últimas décadas.

La desorientación de Chile es particularmente preocupante tras el rechazo, por casi dos terceras partes de los votantes (septiembre de 2021), a su nueva Constitución. Dicho proyecto había perdido su Norte, dándole desmedido empoderamiento a regiones y minorías étnicas. En el caso de Perú, y tras repetidas crisis presidenciales, "el pueblo" quería seguir la trayectoria de Chile al intentar "refundarse" tras la salida de Castillo. Pero ahora parecen haber reflexionado y se ha postergado el llamado a elección presidencial, intentando buscar nuevos liderazgos que eviten los riesgos de las reformas constitucionales.

La mala noticia para Chile y Perú es que el debilitamiento de sus economías estará afectando negativamente el progreso social que se había alcanzado en décadas recientes. Chile había logrado reducir la pobreza a un dígito y su coeficiente de desigualdad (GINI-ingresos) del 0,53 al 0,46. Pero ahora se perfila hacia lentos crecimientos, promediando solo 1% anual durante 2022-2024 (estimado). Esto implicará continuar elevando su relación Deuda Pública/PIB hacia un 45% respecto del 30% que mostraba una década atrás.

En el caso de Perú los avances eran de menor calado, pero aun así significativos al reducir la pobreza del 59% al 22% durante el periodo 2000-2019 y su GINI-ingresos del 0,50 al 0,43, con crecimientos sostenidos cercanos al 4% anual. El riesgo prospectivo es que la atracción del capital extranjero ahora se reduzca y que ello frene la exitosa carrera de diversificación exportadora, donde el componente agro-industrial ya bordeaba 6% del PIB.

En el caso de Colombia, la Carta-1991 tan solo acaba de cumplir tres décadas, mientras la anterior había durado un siglo. El balance sectorial de lo alcanzado por ella ha sido: i) bastante positivo en lo relacionado con los entes-autónomos (Banco Central, Autoridades de Servicios Públicos como energía-aguas); ii) aceptable en lo referido a los servicios de salud y el proceso de descentralización; y iii) bastante pobre en lo que tiene que ver con la rama judicial y la educación-pública (Clavijo, 2015).

Esta buena plantilla de la Carta-1991 debe poderse aprovechar de mejor manera a través de volver sostenible el incremento del recaudo del 14% hacia el 17% del PIB (recientemente alcanzado, aunque afectando negativamente al sector corporativo y la inversión productiva) y focalizando de mejor manera los recursos hacia los más necesitados. Vale la pena tomar conciencia sobre cómo venían diferentes aspectos durante 2000-2019 (antes de la pandemia) y evaluar los desafíos del periodo 2024-2026, que lucen demandantes.

Macro-Estabilidad. Si se mide a través de la simple métrica del "índice de sufrimiento macroeconómico" (= Desempleo + Inflación – Crecimiento), en el cuadro adjunto se observa que Colombia había logrado reducirlo del 16% hacia el 11% durante 2000-2019. Sin embargo, este índice se ha deteriorado hacia un 22% en el 2023 por cuenta de la aceleración de la inflación hacia un 13% (promedio año), mantenerse un elevado desempleo promediando 10% y un lánguido crecimiento del 1%, tanto en 2023 como en 2024 (según proyecciones de relativo consenso).

Lucha contra la pobreza. Allí mismo se observa que Colombia había ganado mucho en este frente al reducirse del 45% hacia el 35% la pobreza monetaria durante 2000-2019, en línea con lo ganado en el resto de América Latina. Sin embargo, aún se estaba lejos de alcanzar los progresos de Chile al haberse reducido allí su pobreza a solo el 10%. El impacto de la pandemia-COVID sobre la pobreza-monetaria ha sido grande al haberla elevado al 43% en 2020 en Colombia y esta probablemente estará cerca del 38% en 2023. Esto implicaría permanecer todavía por encima del nivel de pobreza del 35% que se tenía antes de la pandemia.

Ascenso de la clase media ampliada. Esta había llegado a representar el 63% de la población en 2019 (incluyendo allí la porción vulnerable del 38%). La clase media propiamente dicha se había elevado del 15% al 25% durante 2000-2019, pero seguramente esta habría caído hacia el 20% durante 2022-2023. Esto implica que, en su versión ampliada, la clase media habría descendido del 63% hacia el 54% por efecto post-covid. Contener este descenso es uno de los retos más grandes que tendrá la administración Petro durante 2024-2026.

Reducción de la desigualdad. Por último, el coeficiente GINI-ingresos que había logrado reducirse, pero solo marginalmente del 0,55 hacia el 0,53 en las dos décadas anteriores. Pero este escaló hacia 0,54 en 2020 por cuenta de la pandemia y solo estaría reduciéndose nuevamente hacia 0,52 en 2022-2023. Aquí la buena noticia es que la mayor progresividad impositiva y la mejor aplicación de subsidios pro-pobres han venido reduciendo el GINI en cerca 0,03 adicionales tras la intervención Estatal, lo cual constituye un buen aliciente para continuar con dicha progresividad y mejor focalización del gasto social (ver Baquero et. al. 2023).

Oportunidades de crecimiento exportador agro-industrial y de servicios. Todo lo arriba discutido pone de presente que el llamado a la "reindustrialización" de Colombia tiene muy poca probabilidad de resultar exitoso. Se observó cómo Colombia llegó tarde a los TLCs (dos décadas después de México y una década después de Chile) y, además, no se aprovecharon (como sí lo han hecho en materia industrial México, dada su vecindad con EE.UU., y en el campo agropecuario Chile y Perú). Luego la avenida mas promisoria es revisar directamente con el empresariado de dichos países las razones de sus éxitos agrícolas, donde sabemos que debemos superar dificultades de infraestructura e institucionales (Aduanas, INVIMA). Y también se debe prestar seria atención a las oportunidades relacionadas con las exportaciones de servicios (incluyendo el turismo), pero donde se requiere mejor aprestamiento en bilingüismo y adopción de tecnologías digitales con grandes impactos transversales (Kissinger et. al, 2021).

Por último, vale la pena examinar cuál era la "plantilla de desarrollo" que se traía y cuáles son los puntos que requieren reexaminarse y cuales deben implementarse. Para ello resulta útil repasar los planteamientos hechos, tras el arduo trabajo de desarrollo de las décadas 1960-1990 (señalados en el capítulo anterior), a través del llamado "Consenso de Washington" (ver Clavijo, 2022).

Durante la era del "Consenso de Washington" (1989-2001), se fueron construyendo ciertos acuerdos implícitos, a nivel de las multilaterales, hacia donde debían orientarse las políticas de aquellos países emergentes que lucían promisorios, ayudándoles así a apuntalar sus progresos.

Dicho decálogo era (y continúa siendo) una guía básica muy relevante sobre el papel que juegan las fuerzas del mercado para promover competencia, desarrollo y ganancias en productividad. Dicho decálogo puede presentarse de forma simplificada así: i) a nivel fiscal deben apuntalarse ganancias en recaudo, focalizarse los subsidios a favor de los más pobres en áreas de educación-salud y mejor dotación de infraestructura; esto, en combinación con privatizaciones, debe ayudar a evitar excesivos déficits fiscales y proveer mayor eficacia pública; ii) a nivel de los mercados externos, se recomendaba tener una tasa de cambio com-

petitiva (y, aunque no lo decía explícitamente, es bien sabido que esto solo se logra a través de la flotación cambiaria), promover el comercio internacional (evitando cuotas y elevados aranceles), atraer la inversión extranjera directa a través del respeto a los derechos de propiedad (lográndose el doble beneficio del financiamiento y la tecnología de punta); y iii) a nivel de los mercados financieros se recomendaba promover las tasas de interés reales positivas (para evitar la "represión financiera", antes discutida) y mantener adecuados esquemas de supervisión financiera. Este es un resumen de lo postulado por Williamson (1989).

Y aunque dicho "consenso de Washington" ha sido objeto de duras críticas durante las tres últimas décadas, continúa teniendo gran relevancia, acierto y justificación respecto a la agenda general hacia donde deben enfilarse las políticas macroeconómicas de los países emergentes. En muchos casos ha fallado su implementación o su coordinación entre los diferentes sectores (fiscales, externos y financieros), pero difícil pensar en abandonar tales principios básicos durante 2022-2026 si es que realmente Colombia quiere volver a acelerar su crecimiento del PIB-real arriba del 4% anual, reducir el desempleo a un dígito, contener el déficit fiscal y externo por debajo del 3% del PIB y apuntalar los progresos sociales que se traían en reducción de la pobreza (bajando del 50% al 35%) y del GINI (0,55 al 0,48) durante 2000-2019 (antes de los nefastos efectos de la pandémica-COVID).

Gran parte del desafío político que se tiene para los años venideros radica en explicar, hacer la pedagogía-amplia, sobre cómo este paquete ortodoxo venía mostrando resultados satisfactorios tanto a nivel macro como a nivel social en buena parte de América Latina. La gradualidad en sus progresos se explica tanto por "factores de dependencia-histórica" como de la "economía-política" (ver Clavijo, 2020; Norberg, 2023).

Referencias

Anif (2013) "¿Qué nos dice el modelo de capital incremental?" (Informe Semanal No. 1176 de junio).

Anif (2016) "Duplicación del PIB per cápita en Asia: 1965-2015" (Informe Semanal No. 1340 de noviembre).

Anif (2019) "Competitividad Exportadora de Colombia" (Informe Semanal, No. 1479 de septiembre).

Anif (2019) "Exportaciones agro-industriales: Lecciones desde Chile y Perú" (Comentario Económico, septiembre).

Asobancaria (2023) "El Comportamiento de la Inversión y los Retos que Enfrenta" (Banco y Economía, No. 1406 de diciembre).

Clavijo, S. (2020) "Social Frustration and Budgetary Restrictions" Working-Paper SSRN (August), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3667170.

Clavijo, S. (2022) "Tax and Public Expenditure Trends in Colombia" (Working Paper, SSRN; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4277995).

Clavijo, S. (2023) "Recuperación Económica: Un Imperativo" Revista Infraestructura y Desarrollo (Cámara Colombiana de Infraestructura; Noviembre).

Clavijo, S. (2024) "Inflación, Productividad y Desempleo" Diario La República (enero).

Clavijo, S., A. Vera y A. Fandiño (2013) "Desindustrialization in Colombia" Working Paper SSRN (December); https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2362369

Edwards, S. (2023) The Chile Project (Princeton University Press)

García, J. (2008) Ensayos Sobre Comercio Exterior y Desarrollo Económico (Banco de la Republica).

Greenspan, A. and A. Wooldridge (2018) Capitalism in America: A History (Penguin Press, N.Y.)

JPMorgan (2023) "So Far Gain with Small Gain" (September).

Kissinger, H. (2022) Leadership: Six Studies in World Strategy (Edit. DK, N.Y.).

Kissinger, H., E. Schmidt and D. Huttenlocher (2021) The Age of AI and Our Human Future (Back Bay Books, N.Y.).

Krugman, P. (1994) The myth of Asia's miracle, Foreign affairs.

Krugman, P. (2013) End this Deppression Now (W.W. Norton, N.Y.)

Miller, C. (2022) Chip-War: The Fight for the Worlds's Most Critical Technology (Scribiner, N.Y.).

Norberg, J. (2023) The Capitalist Manifesto: Why the Global Free Market Will Save the World (London: Atlantic Books).

OECD (2023) Latin American Economic Outlook (July).

World Bank (2023) The Promise of Integration (April).

La tributación en impuesto sobre la renta por actividad económica en Colombia: descripción a partir de la tasa efectiva de tributación

Por:
Oliver Pardo
Liliana Heredia
Angélica Nieto
Gabriel Millán[*]

Palabras clave: *Tributación, Colombia, equidad horizontal, tasa efectiva de tributación, incentivos fiscales.*
Keywords: *Taxation, Colombia, horizontal equity, effective tax rate, tax incentives.*

JEL: *H20, H25, H29*

La tributación en impuesto sobre la renta por actividad económica en Colombia: descripción a partir de la tasa efectiva de tributación

Income Taxation by Economic Activity in Colombia: An Analysis Based on the Effective Tax Rate

Primera versión recibida el 14 de junio de 2024; versión final aceptada el 29 de agosto de 2024

Coyuntura Económica. Volumen LIV, diciembre de 2024, pp 61-82. Fedesarrollo, Bogotá – Colombia

Resumen

Este estudio evalúa las tasas efectivas de tributación corporativa por actividades económicas en Colombia, enfocándose en el impuesto sobre la renta y los beneficios tributarios otorgados a las empresas. El análisis subraya la necesidad de debatir la justificación de estos beneficios, dado su impacto en la asignación de recursos y el recaudo tributario. Para el año 2021, se estimó que los beneficios tributarios resultaron en una pérdida de recaudo estimada de 14 billones de pesos, lo que afecta la capacidad del país para financiar programas sociales y reducir la presión tributaria sobre otras actividades económicas. Los resultados indican una notable dispersión en la presión fiscal asumida por las diferentes actividades económicas. Por ejemplo, actividades como el transporte aéreo de pasajeros y las actividades relacionadas con el mercado de valores asumieron tasas efectivas inferiores al 5%, mientras la fabricación de maquinaria y equipo de oficina o el comercio al por menor realizado a través de internet asumieron tasas efectivas cercanas al 30 %. Esta variabilidad resalta la necesidad de revisar las políticas fiscales para asegurar una distribución equitativa de la carga tributaria y una asignación eficiente de recursos.

Abstract

This study evaluates the effective corporate tax rates by economic activities in Colombia, focusing on corporate income tax and benefits granted to companies. The analysis highlights the need to discuss the justification for these benefits, given their impact on resource allocation and tax revenue. For the year 2021, it was estimated that tax benefits resulted in a government revenue loss of 14 trillion pesos, which affects the country's ability to fund social programs and reduce the tax burden on other economic activities. The results indicate a significant disparity in the tax burden by

[*] Oliver Pardo: pardoo@javeriana.edu.co, Departamento de Administración, Pontificia Universidad Javeriana Bogotá. Liliana Heredia: lilianaheredia@javerianacali.edu.co, Departamento de Contabilidad y Finanzas, Pontificia Universidad Javeriana Cali. Angélica Nieto: nieto.angelica@javeriana.edu.co. Gabriel Millan: gamillan@javeriana.edu.co

different economic activities. For instance, activities such as passenger air transport and stock market-related operations faced effective tax rates below 5%, while the manufacturing of machinery and office equipment or retail conducted through the internet faced effective rates close to 30%. This variability underscores the need to review fiscal policies to ensure an equitable distribution of the tax burden and an efficient resources allocation.

I. Introducción

El sistema tributario colombiano se compone de impuestos nacionales y territoriales que contribuyen al financiamiento del gasto público y representaron casi el 20% del Producto Interno Bruto (OECD, 2023). Dentro de los países miembros de la OCDE, Colombia se destaca por su estructura de ingresos tributarios distintiva. Particularmente, existe una marcada dependencia del impuesto sobre la renta corporativa, en contraste con los ingresos derivados del impuesto sobre la renta personal. Por ende, comprender la dinámica que rodea al impuesto de las personas jurídicas es de gran relevancia para los ingresos gubernamentales.

Las modificaciones en las políticas fiscales ejercen un impacto directo y sustancial en los ingresos del gobierno, subrayando la necesidad de un análisis exhaustivo de las fluctuaciones de los ingresos. La tributación de las empresas influye en los incentivos para la innovación y la inversión, lo que requiere un equilibrio matizado entre la financiación de bienes públicos y el estímulo del crecimiento económico. La tributación diferencial entre sectores puede redirigir recursos y moldear las prioridades de producción, favoreciendo potencialmente a industrias como la extracción de petróleo sobre las energías renovables, como ejemplo ilustrativo.

En el contexto colombiano, la equidad horizontal se deriva de un principio constitucional establecido en los artículos 95 y 363 de la Constitución Política. Este principio enfatiza la importancia de asegurar que los contribuyentes con capacidades financieras similares soporten cargas fiscales equivalentes. Para evaluar el impacto de la tributación en las empresas, es esencial calcular la proporción de las ganancias destinadas a los impuestos, conocida como tasa efectiva de tributación (TET).

En este documento, el enfoque se centra en evaluar la TET por actividad económica en Colombia. El objetivo principal es identificar posibles disparidades fiscales que podrían sesgar la asignación de recursos e impactar la eficiencia económica. Además, se profundiza en varias preguntas clave: ¿Qué sectores y actividades en Colombia se benefician de ventajas fiscales? ¿Qué impacto tienen estas ventajas en los ingresos fiscales del país? y ¿Cómo influyen los beneficios tributarios en la asignación de inversiones hacia el bienestar de la población colombiana?

El resto de este documento se organiza de la siguiente manera: la sección 2, la revisión de la literatura ofrece una visión general de la literatura relacionada con el tema objeto de estudio. La sección 3, destinada a metodología y datos, describe las fuentes de datos y la estrategia utilizada para los cálculos de la TET. La sección 4 corresponde a los resultados y presenta las inferencias estadísticas de la TET por actividad económica y por sectores económicos. La sección 5, corresponde a la discusión, donde se examinan los resultados y las limitaciones del estudio. Finalmente, la sección 6, conclusiones, resume los hallazgos y sus implicaciones para la política y la investigación futura.

II. Revisión de la Literatura

La equidad en la tributación es un principio fundamental en la teoría fiscal y está consagrado en la Constitución Política de Colombia. La equidad, puede ser vertical, es decir, las personas de mayor capacidad contributiva deben pagar proporcionalmente más impuestos, o puede ser horizontal, lo que significa que, los impuestos deben afectar de igual manera a personas que tengan igual capacidad contributiva (Gómez et al., 2017), lo que coincide con el planteamiento de Atkinson y Stiglitz (1976) quienes consideran que la equidad horizontal implica que los contribuyentes con igual capacidad de pago deberían enfrentar cargas fiscales similares. Este principio busca asegurar

una competencia justa entre las empresas y prevenir la erosión de la base imponible mediante prácticas de planificación fiscal agresiva (Musgrave, 1959).

En el contexto colombiano, diversos estudios han examinado la equidad horizontal y la eficiencia del sistema tributario. Clavijo et al., (2012) y Steiner y Cañas (2013) han identificado desigualdades significativas en la carga tributaria entre diferentes sectores económicos, derivadas de la aplicación de beneficios fiscales y exenciones tributarias. Estos estudios sugieren que tales beneficios pueden distorsionar la asignación de recursos, afectando negativamente la eficiencia económica y la equidad del sistema tributario.

La TET permite evaluar la carga tributaria real sobre las empresas. Este indicador, ampliamente utilizado en la literatura económica, proporciona una visión más precisa del impacto de la política fiscal sobre las decisiones empresariales y la distribución de la carga tributaria. Devereux and Griffith (1998) ha destacado la importancia de la TET para entender cómo los impuestos influyen en la inversión y el comportamiento corporativo. En Colombia, estudios como los de Castañeda y Villabona (2020), Heredia (2016), Heredia y Gómez (2023) Pineda (2018), Ramírez (2020) y Villabona y Quimbay (2017) han calculado la TET para diferentes sectores, revelando variaciones significativas que indican posibles desigualdades fiscales.

Los incentivos fiscales, aunque diseñados para fomentar la inversión y el crecimiento económico, pueden tener efectos contraproducentes si no están bien estructurados. Zodrow (2006) argumenta que los incentivos fiscales pueden erosionar la base tributaria y crear competencia desleal entre las empresas. Es frecuente que los incentivos fiscales se justifiquen como una estrategia para atraer o mantener la inversión en el país. No obstante, Jiménez y Podestá (2009), afirman que los incentivos fiscales reducen la carga tributaria de los sectores beneficiarios generando una menor recaudación para el fisco y afectando la equidad; vuelven los sistemas tributarios más complejos, incrementan los costos de cumplimiento y la evasión; restan transparencia a la política fiscal y distorsionan la asignación de recursos.

Además, la literatura internacional proporciona una perspectiva comparativa que es relevante para el análisis del sistema tributario colombiano. La OECD (2021) ha señalado que la estructura tributaria de Colombia, con su fuerte dependencia del impuesto sobre la renta corporativa, es única entre los países miembros. Esta característica resalta la necesidad de una evaluación cuidadosa de cómo los impuestos corporativos impactan la economía y la equidad fiscal en Colombia.

En definitiva, la literatura existente subraya la importancia de evaluar la equidad horizontal en la tributación corporativa para garantizar un sistema fiscal más justo y eficiente. La TET emerge como una herramienta esencial en este análisis, permitiendo identificar disparidades fiscales y sus posibles implicaciones. La revisión de estudios previos proporciona un marco conceptual y empírico para el análisis de la TET en Colombia, destacando la necesidad de políticas fiscales equilibradas que promuevan tanto la equidad tributaria como la eficiencia económica.

III. Metodología y Datos

Para analizar los efectos de la tributación en las empresas, se utiliza la TET. A diferencia de las tasas nominales, que solo indican el porcentaje aplicable sobre las rentas sujetas a imposición, las TET consideran factores como las limitaciones o las prohibiciones, así como las exenciones, las deducciones y otros incentivos fiscales que afectan el monto real de impuestos pagados. Este método proporciona una visión más precisa y completa de la carga tributaria de las empresas. Las tasas nominales, al no considerar estos contextos, pueden dar una percepción distorsionada de las obligaciones fiscales. Las TET, en cambio, reflejan de mejor manera la verdadera presión fiscal, considerando los distintos elementos que influyen en el monto final

de los impuestos a cargo de los contribuyentes. Además, las TET permiten evaluar la equidad horizontal y muestran cómo los beneficios tributarios impactan las decisiones empresariales y la planificación fiscal.

La tasa efectiva puede ser total (considerando todos los tributos) o parcial (considerando uno o algunos tributos). En el caso de este trabajo, se analiza una TET parcial correspondiente al impuesto sobre la renta. Esta TET cuenta con diversas alternativas para su determinación en el contexto empresarial. Dos de las más utilizadas son: 1) la relación entre el gasto por impuestos y el beneficio o utilidad antes de impuestos y 2) la relación entre el gasto por impuestos y el beneficio o utilidad antes de intereses e impuestos. En ambos casos, su uso es frecuente cuando se emplean datos contables para los análisis.

Otro de los enfoques implica dividir el valor del impuesto a cargo por la renta líquida. Sin embargo, este estudio utiliza una metodología propuesta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante MinHacienda) para garantizar la comparabilidad de los resultados con los datos del Observatorio Fiscal y dicho Ministerio. Este método calcula la TET utilizando el impuesto a cargo dividido por la suma de la renta líquida y los ingresos no constitutivos de renta, como se puede ver en la Ecuación (1).

$$TET = \frac{Impuesto\ a\ cargo}{Renta\ líquida + ingresos\ no\ constitutivos\ de\ renta} \quad (1)$$

El método del MinHacienda proporciona datos relevantes, comparables y aplicables en debates sobre política fiscal y económica. Para determinar las TET por sectores y actividades económicas y con el fin de evaluar la equidad horizontal en la tributación colombiana, se utilizan los datos del formulario 110 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Esta base de datos incluye la información agregada de las declaraciones de renta de personas jurídicas clasificadas por actividad económica. Aplicando la metodología del MinHacienda, se calcula la TET y se organizan las actividades económicas de menor a mayor TET. A pesar de las limitaciones en la definición de actividades económicas y la agregación de datos, esta base es la más completa disponible en relación con las declaraciones de renta y, por lo tanto, se usa como principal fuente de análisis.

Cada actividad económica es un universo complejo con interconexiones intrincadas, lo que dificulta explicar exhaustivamente las razones detrás de la TET de cada actividad. Sin embargo, estos resultados parciales permiten reevaluar, desde una perspectiva ciudadana, el verdadero beneficio social de otorgar ciertos privilegios tributarios.

Para el análisis se emplea una metodología descriptiva, la cual permite caracterizar una situación utilizando datos de una población específica (Cáceres et al., 2023). Este tipo de análisis facilita la comprensión de los patrones generales y las tendencias de los datos. Se trata de un análisis detallado de los datos recopilados, pero no se realizan inferencias causales ni predicciones. En el caso de este estudio, se presentan las tendencias de la tributación sectorial, en relación con el impuesto sobre la renta a partir del cálculo de un indicador de TET por actividades económicas.

IV. Resultados

El primer análisis se centró en calcular el promedio de las tasas efectivas y se obtuvo un valor del 23% para el conjunto de actividades. Además, se realizó un cálculo ponderado de la utilidad generada por cada actividad económica, obteniendo una TET promedio ponderada del 19%. Esto indica que muchas empresas con un peso significativo tienen una TET relativamente baja.

Gráfico 1.
Distribución de la tasa efectiva de tributación.
Densidad de la tasa efectiva de tributación

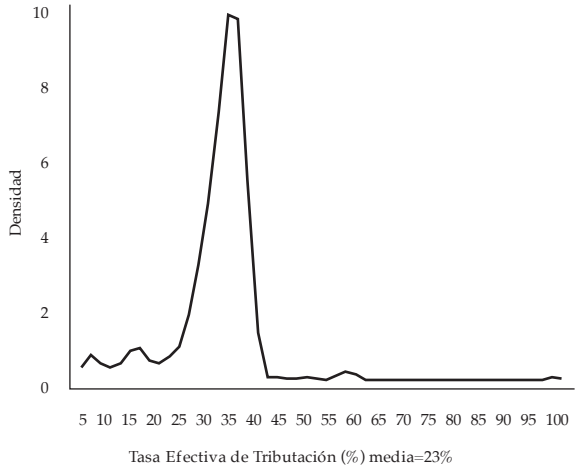
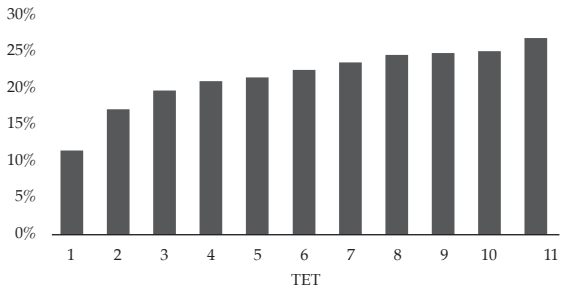


Gráfico 2.
TET promedio por sector económico.
Promedio de TET



1. Actividades de la administración pública y defensa, de enseñanza, actividades de atención de la salud y de asistencia social.
2. Otras actividades de servicios
3. Actividades financieras, inmobiliarias y de seguros
4. Información y comunicaciones
5. Electricidad, gas, vapor y agua
6. Comercio al por mayor y al por menor, trasporte y de almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicios de comidas.
7. Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos y de apoyo
8. Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca
9. Manufactura
10. Construcción
11. Minería

El Gráfico 1 muestra la distribución de las actividades económicas según su TET. En este gráfico, la distribución revela un grupo notable de empresas con una TET inferior al 20%, lo cual sugiere que se benefician de incentivos fiscales que reducen significativamente su carga impositiva. Este grupo destacado sugiere una disparidad en cómo las cargas fiscales se distribuyen entre las distintas actividades económicas, indicando la presencia de ventajas fiscales que afectan la equidad horizontal.

En el Gráfico 2, las actividades económicas se han agrupado en sectores más amplios, y se ha calculado la TET promedio para cada sector. Se puede observar cómo la variabilidad de las TET se reduce notablemente cuando se agrupan las actividades económicas, convergiendo hacia el promedio del 23%. Esta reducción en la variabilidad indica que, al nivel sectorial, las diferencias en la carga tributaria efectiva son menos pronunciadas que cuando se consideran actividades económicas específicas, como se puede observar en los Anexos 1 a 11. Sin embargo, al desagregar los sectores en sus actividades económicas constituyentes, la falta de equidad horizontal se hace más visible, mostrando que algunas actividades dentro de ciertos sectores se benefician desproporcionadamente de incentivos fiscales.

El análisis de las TET por actividad económica destaca ciertas actividades con tasas efectivas especialmente bajas, detalladas en el Cuadro 1. Algunas actividades, como el transporte internacional de pasajeros y las actividades relacionadas con el mercado de valores, presentan TET bajas sin una justificación clara basada en un trasfondo social sólido. Esto plantea la reflexión sobre la legitimidad de estos privilegios fiscales.

Es fundamental reconocer que cada una de estas actividades económicas constituye un universo en sí mismo, caracterizado por sus complejidades y la heterogeneidad de las empresas que lo componen. Explicar exhaustivamente las razones detrás de la TET de cada actividad puede resultar desafiante debido a las particularidades de cada sector y las actividades que

los integran. Sin embargo, estos resultados parciales ofrecen la oportunidad de reevaluar, desde una perspectiva ciudadana, el verdadero beneficio para la sociedad de otorgar estos privilegios tributarios.

Cuadro 1.
TET y actividad económica

Código	Actividad económica	TET	Renta líquida + ingresos no renta*	Núm. de casos
5112	Transporte aéreo internacional de pasajeros	0 %	375.230	27
4911	Transporte férreo de pasajeros	0 %	159.564	24
9411	Actividades de asociaciones empresariales	0 %	1.386.674	856
9491	Actividades de asociaciones religiosas	1 %	36.625	9.099
8790	Otras actividades de atención en instituciones	2 %	12.180	270
8430	Actividades de planes de seguridad social	2 %	5.594.494	135
8414	Actividades reguladoras y facilitadoras	3 %	31.616	35
6613	Otras actividades relacionadas con el mercado	4 %	6.486.975	2.281
9499	Actividades de otras asociaciones	4 %	547.162	35.035
8560	Actividades de apoyo a la educación	5 %	56.134	857
9412	Actividades de asociaciones profesionales	5 %	7.215	685
6494	Otras actividades de distribución de fondos	5 %	1.531.413	1.053
6020	Actividades de programación y transmisión de televisión	5 %	253.873	417
8522	Educación media académica	6 %	15.294	171
5021	Transporte fluvial de pasajeros	7 %	2.841	144
8552	Enseñanza deportiva y recreativa	7 %	9.272	916
9319	Otras actividades deportivas	8 %	9.594	702
7010	Actividades de administración empresarial	10 %	1.567.255	5.704
4921	Transporte de pasajeros	11 %	1.457.591	5.435
6499	Otras actividades de servicio financiero	12 %	1.710.910	2.542
5811	Edición de libros	12 %	90.052	746
1709	Fabricación de otros artículos de papel y cartón	13 %	768.810	396
1103	Producción de malta, elaboración de cervezas	13 %	2.872.041	165
6421	Actividades de las corporaciones financieras	14 %	616.762	75

Nota: Cifras en millones de pesos. Cálculos propios basados en DIAN, 2021

Cuadro 2.
Gasto tributario estimado por actividad económica

Código actividad económica	Nombre actividad económica	Número de casos	Renta líquida + ingresos no constitutivos de renta	TET	Gasto tributario
3512	Transmisión de energía eléctrica	76	8.042.098	3 %	1.584.722
8430	Actividades de planes de seguridad social de afiliación obligatoria	143	6.556.332	2 %	1.360.043
6613	Otras actividades relacionadas con el merca- do de valores	2.212	6.154.430	2 %	1.256.470
6411 y 6412*	Banco Central y Bancos comerciales	42	14.066.201	15 %	1.122.753
3513	Distribución de energía eléctrica	93	6.468.302	10 %	816.212
610	Extracción de petróleo crudo	233	24.769.611	20 %	733.567
7010	Actividades de administración empresarial	6.307	3.789.719	5 %	676.152
6512	Seguros de vida	130	2.654.355	0 %	592.756
1103	Producción de malta, elaboración de cervezas y otras bebidas malteadas	181	3.562.748	12 %	396.352
6499	Otras actividades de servicio financiero, excepto las de seguros y pensiones n.c.p.	2.748	2.843.503	9 %	380.436
4799	Otros tipos de comercio al por menor no realizado en establecimientos, puestos de venta o mercados.	2.195	2.209.766	5 %	380.076

Nota: Cifras en millones de pesos. Cálculos propios basados en DIAN, 2021

El Cuadro 2 presenta datos sobre las once actividades con mayor gasto tributario. Se desagrega la información por código de la actividad económica, el nombre de la actividad, el número de casos, la renta total más los ingresos no constitutivos de la renta y la TET. El número de casos indica la frecuencia de ocurrencia para cada actividad económica. El gasto tributario se refiere a los ingresos que el gobierno deja de percibir debido a las deducciones, exenciones y créditos fiscales otorgados a determinadas actividades económicas.

El análisis llevado a cabo permitió estimar que el impacto sobre el sistema tributario colombiano podría representar un gasto tributario de 14 billones de pesos anuales. Esta cifra equivale al presupuesto necesario para proporcionar transferencias mensuales de $354.032 a 3,3 millones de personas durante un año, lo que les permitiría salir de la pobreza. Es importante destacar que el gasto tributario por cuenta de beneficios fiscales, como rentas exentas, ingresos no constitutivos de renta, deducciones especiales, descuentos tributarios y tarifas reducidas, pueden constituir una herramienta de política pública para alcanzar fines sociales y/o económicos. Sin embargo, es prioritario tener en cuenta que estos tratamientos preferenciales pueden generar importantes pérdidas en la recaudación y distorsiones en el sistema tributario.

Cuadro 3.
Gasto tributario promedio por empresa y actividad económica

Cod. act.	Nombre act.	Casos	Renta + ingresos no constitutivos de renta	TET	Gasto Tributario	Gasto por empresa
6411 y 6412*	Banco Central y Bancos comerciales	42	14.066.201	15 %	$ 1.122.753	$ 26.732
3512	Transmisión de energía eléctrica	76	8.042.098	3 %	$ 1.584.722	$ 20.852
8430	Actividades de planes de seguridad social de afiliación obligatoria	143	6.556.332	2 %	$ 1.360.043	$ 9.511
3513	Distribución de energía eléctrica	93	6.468.302	10 %	$ 816.212	$ 8.776
4911	Transporte férreo de pasajeros	27	596.303	0 %	$ 134.548	$ 4.983
6512	Seguros de vida	130	2.654.355	0 %	$ 592.756	$ 4.560
610	Extracción de petróleo crudo	233	24.769.611	20 %	$ 733.567	$ 3.148
4930	Transporte por tuberías	44	13.456.768	22 %	$ 116.722	$ 2.653
1103	Producción de malta, elaboración de cervezas y otras bebidas malteadas	181	3.562.748	12 %	$ 396.352	$ 2.190
2394	Fabricación de cemento, cal y yeso	98	1.336.834	8 %	$ 200.684	$ 2.048
5112	Transporte aéreo internacional de pasajeros	37	260.658	1 %	$ 57.846	$ 1.563

Nota: Cifras en millones de pesos. Cálculos propios basados en DIAN, 2021

En el Cuadro 3, se presentan las once actividades económicas con mayor gasto tributario, pero esta vez, ordenadas de mayor a menor según el gasto tributario promedio por empresa en cada actividad económica. Adicionalmente, se muestran el código y nombre de la actividad económica, el número de casos reportados, la renta total más los ingresos no constitutivos de renta, la TET y el gasto tributario total por actividad.

Este análisis permite comprender mejor la distribución del impacto fiscal entre las empresas involucradas en cada actividad económica. Se observa que las actividades con mayor gasto tributario total son la transmisión de energía eléctrica y actividades de planes de seguridad social de afiliación obligatoria. Sin embargo, cuando se evalúa el gasto promedio por empresa dentro de cada una de las actividades, se encuentra que Banco Central y bancos comerciales es donde se concentra el valor más elevado, seguido por transmisión de energía eléctrica. En ambos casos, se trata de actividades donde el gasto tributario es abultado pero el número de empresas que integran el grupo no es sustancialmente amplio.

Estos datos ofrecen una visión general de cómo un número reducido de actividades económicas concentran gran parte del gasto tributario, inclusive, cuando se trata de actividades en las que el número de empresas es bajo en comparación con el número total de empresas que declaran impuesto sobre la renta.

Los resultados obtenidos resaltan la complejidad y los desafíos del sistema tributario colombiano, así como la necesidad de una revisión cuidadosa de los beneficios tributarios otorgados a ciertas actividades económicas. Este análisis pretende fomentar una discusión informada y rigurosa que contribuya al diseño de estrategias efectivas para la gestión de los recursos fiscales en el país.

V. Discusión

Los resultados presentados en este artículo proporcionan una revisión de la TET en relación con el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas y del gasto tributario asociado con diversas actividades económicas. Sin embargo, es importante tener en cuenta ciertas limitaciones y consideraciones al interpretar estos resultados.

Una limitación importante es la precisión de los datos utilizados para calcular el gasto tributario. Los datos corresponden a información agregada, por tanto, muchos de los cálculos corresponden a estimaciones promedio que no necesariamente reflejan con exactitud las cifras que le corresponden a cada empresa dentro de las distintas actividades económicas analizadas.

También es importante considerar, que la clasificación de las actividades económicas puede ser un desafío, esto debido a la diversidad y complejidad de las operaciones comerciales. Algunas actividades pueden superponerse o no encajar perfectamente en una categoría específica, lo que podría afectar la precisión de los resultados.

Otra consideración necesaria es el contexto económico y político en el que se lleva a cabo el estudio. Los cambios en la legislación fiscal o en las condiciones económicas pueden influir en el gasto tributario y afectar la validez de los resultados a lo largo del tiempo. Esto es especialmente relevante porque la Ley 2277 de 2022 introdujo la tasa de tributación depurada (TTD), que pretende garantizar una tasa efectiva mínima del 15% para las sociedades. Sin embargo, en este estudio no se ha considerado este efecto, dado que los datos empleados corresponden al año gravable 2021 y la vigencia de dicha Ley es a partir del año gravable 2023.

VI. Conclusiones

El sistema tributario colombiano presenta una serie de complejidades y enigmas que lo han consolidado como uno de los más intrincados a nivel global. Sin embargo, esta realidad no debe ser motivo para abandonar la reflexión sobre la pertinencia de mantener o eliminar los incentivos fiscales para ciertas actividades económicas. Como se mencionó a lo largo del artículo, los beneficios tributarios vigentes implican una pérdida estimada de recaudación para el país, cifrada alrededor de 14 billones de pesos, recursos que podrían destinarse para mejorar el bienestar general de los ciudadanos.

Es esencial destacar, en primer lugar, que aún no se dispone de una metodología estandarizada que arroje una verdad absoluta sobre el costo que representan para el país los beneficios otorgados a las empresas. Por otro lado, en este artículo no se aborda la evaluación de la conveniencia de mantener dichos beneficios ni se analiza su rendimiento. El objetivo principal es presentar a la ciudadanía los sectores y actividades que gozan de ventajas fiscales, las cuales merecen un debate informado. Es importante reconocer que cualquier pérdida en ingresos tributarios también se traduce en una disminución de las inversiones destinadas al bienestar de la población colombiana.

Por último, es relevante reconocer que el gasto tributario no es necesariamente indicativo de la efectividad o eficiencia de las políticas fiscales. Aunque puede proporcionar información sobre las exenciones y beneficios fiscales otorgados a ciertas actividades, no siempre refleja su impacto económico o social.

VII. Referencias bibliográficas

Atkinson, A. B. y Stiglitz, J. E. (1976). The design of tax structure: Direct versus indirect taxation. Journal of Public Economics, 6(1-2):55–75.

Cáceres, P., Mantilla, A. S., Cepeda, P. M., y Yallico, P. (2023). La estadística y sus aportes en la investigación científica en contaduría. Minerva, 4(10), 20-30.

Castañeda, V. M. y Villabona, J. O. (2020). El impuesto sobre la renta empresarial en Colombia: su tasa efectiva y su relación con la inversión. Apuntes del CENES, 39(70):183–205.

Clavijo, S., Vera, L., et al. (2012). Colombia's tax performance: Analysis and recommendations. Working Paper, Banco de la República.

Devereux, M. P. y Griffith, R. (1998). Taxes and the location of production: Evidence from a panel of us multinationals. Journal of Public Economics, 68(3):335–367.

DIAN (2021). Salidas agregados renta jurídicos 2021. [Base de datos].

Gómez, J. C. et al. (2017). Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Heredia, L. (2016). Presión fiscal sobre las Pymes: una aplicación al caso colombiano del impuesto sobre la renta. PhD tesis, Universidad de Salamanca, Salamanca.

Heredia, L. y Gómez, A. (2023). Beneficios tributarios y presión fiscal: antes y después de las reformas tributarias de 2012 y 2016. Revista de Derecho Fiscal, (22):157–182.

Jiménez, J. P. y Podestá, A. (2009). Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina. Technical report, CEPAL.

Musgrave, R. A. (1959). The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. McGraw-Hill.

OECD (2021). Revenue Statistics 2021. OECD Publishing.

OECD (2023). Tax Administration 2023: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies. OECD Publishing, Paris.

Pineda, J. (2018). Efectos de los incentivos tributarios en Colombia: Un análisis desde la tasa efectiva de tributación. Revista de Economía del Rosario, 21(2):235–256.

Ramírez, M. (2020). La equidad fiscal y la tasa efectiva de tributación en Colombia. Cuadernos de Economía 39(78):123–145.

Steiner, R. y Cañas, A. (2013). Tributación y equidad en Colombia. Fedesarrollo.

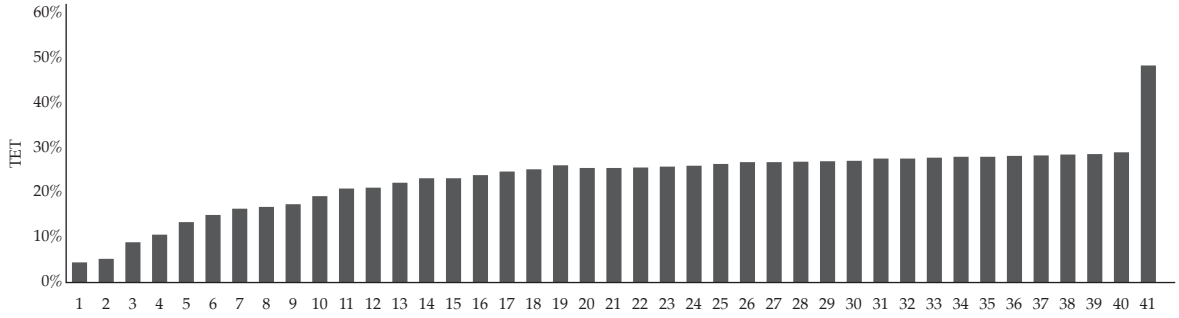
Villabona, J. O. y Quimbay, C. J. (2017). Tasas efectivas del impuesto de renta para sectores de la economía colombiana entre el 2000 y el 2015. Innovar, 27(66):91–108.

Zodrow, G. R. (2006). Capital mobility and source-based taxation of capital income in small open economies. International Tax and Public Finance, 13(2-3):269–294.

VIII. Anexos

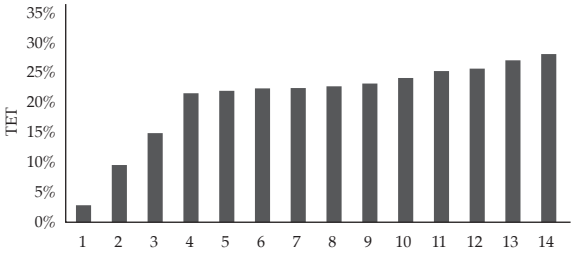
Datos adicionales, gráficos, y cuadros relevantes que apoyen los hallazgos presentados en el artículo.

Gráfico A1.
Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos y de apoyo



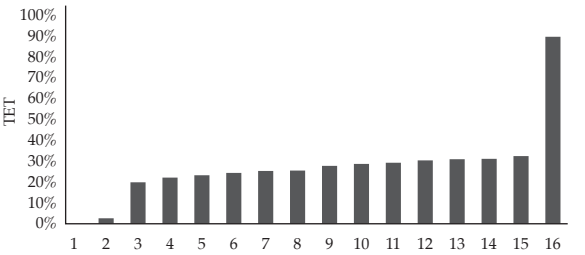
1. Investigación y desarrollo experimental en el campo de las ciencias sociales y las humanidades
2. Actividades de administración empresarial
3. Alquiler y arrendamiento de vehículos automotores
4. Otras actividades profesionales, científicas y técnicas n.c.p.
5. Investigaciones y desarrollo experimental en el campo de las ciencias naturales y la ingeniería
6. Actividades especializadas en diseño
7. Otras actividades de servicio de apoyo a las empresas n.c.p.
8. Actividades de operadores turísticos
9. Actividades de agencias de cobranza y oficinas de calificación crediticia
10. Organización de convenciones y eventos comerciales
11. Actividades combinadas de servicios administrativos de oficina
12. Alquiler y arrendamiento de otros tipos de maquinaria, equipo y bienes tangibles n.c.p.
13. Actividades de empresas de servicios temporales
14. Actividades de consultoría de gestión
15. Actividades de paisajismo y servicios de mantenimiento conexos
16. Actividades de servicios de sistemas de seguridad
17. Actividades de ingeniería y otras actividades conexas de consultoría técnica
18. Estudios de mercado y realización de encuestas de opinión pública
19. Actividades de centros de llamadas (Call center)
20. Otras actividades de provisión de talento humano
21. Publicidad
22. Actividad de envase y empaque
23. Alquiler y arrendamiento de otros efectos personales y enseres domésticos n.c.p.
24. Actividades de las agencias de viajes
25. Otras actividades de limpieza de edificios e instalaciones industriales
26. Otros servicios de reserva y actividades relacionas
27. Actividades de contabilidad, teneduría de libros, auditoría financiera y asesoría tributaria
28. Ensayos y análisis técnicos
29. Actividades de arquitectura
30. Actividades veterinarias
31. Actividades de agencias de gestión y colocación empleo
32. Actividades de seguridad privada
33. Actividades de detectives e investigadores privados
34. Fotocopiado, preparación de documentos y otras actividades especializadas de apoyo a oficina
35. Actividades jurídicas
36. Alquiler y arrendamiento de equipo recreativo y deportivo
37. Limpieza general interior de edificios
38. Arrendamiento de propiedad intelectual y productos similares, excepto obras protegidas por derechos de autor
39. Actividades de fotografía
40. Actividades combinadas de apoyo a instalaciones
41. Alquiler de videos y discos Electricidad, gas, vapor y agua

Gráfico A2.
Electricidad, gas, vapor y agua



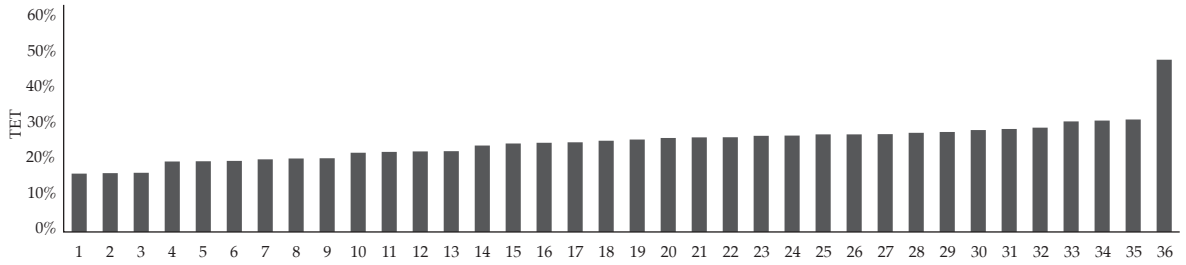
1. Transmisión de energía eléctrica
2. Distribución de energía eléctrica
3. Recuperación de materiales
4. Evacuación y tratamiento de aguas residuales
5. Producción de gas: distribución de combustible gaseosos por tuberías
6. Actividades de saneamiento ambiental y otros servicios de gestión de desechos
7. Tratamiento y disposición de desechos peligrosos
8. Suministros de vapor y aire acondicionado
9. Comercialización de energía eléctrica
10. Recolección de desechos no peligrosos
11. Captación, tratamiento y distribución de agua
12. Recolección de desechos peligrosos
13. Tratamiento y disposición de desechos no peligrosos
14. Generación de energía eléctrica

Gráfico A3.
Minería



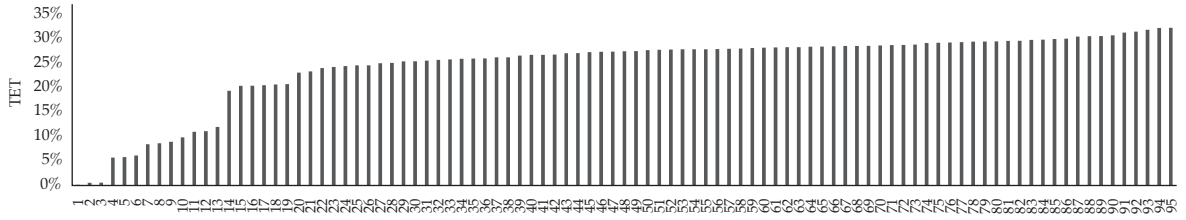
1. Extracción de minerales de uranio y de torio
2. Extracción de minerales de hierro
3. Extracción de petróleo crudo
4. Extracción de arcillas de uso industrial, caliza, caolín y bentonitas
5. Extracción de oro y otros metales preciosos
6. Actividades de apoyo para la explotación de minas y canteras
7. Actividades de apoyo para la extracción de petróleo y de gas natural
8. Extracción de otros minerales no metálicos n.c.p.
9. Extracción de minerales para la fabricación de abonos y productos químicos
10. Extracción de minerales de níquel y Extracción de otros minerales metalíferos no ferrosos n.c.p
11. Extracción de piedra, arena, arcillas comunes, yeso y anhidrita
12. Extracción de huella (carbón de piedra)
13. Extracción de carbón lignito
14. Extracción de halita (sal)
15. Extracción de gas natural
16. Extracción de esmeraldas, piedras preciosas y semipreciosas

Gráfico A4.
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca



1. Cultivo de plantas con las que se preparan bebidas
2. Acuicultura marítima
3. Cultivo de café
4. Silvicultura y otras actividades forestales
5. Otros cultivos permanentes n.c.p.
6. Cría de caballos y otros equinos
7. Cultivo de palma para aceite (palma africana) y otros frutos oleaginosos
8. Cultivo de frutas tropicales y subtropicales
9. Actividades de apoyo a la ganadería
10. Extracción de madera
11. Explotación mixta (agrícola y pecuaria)
12. Actividades de apoyo a la agricultura
13. Cultivo de arroz
14. Cría de ovejas y cabras
15. Otros cultivos transitorios n.c.p.
16. Servicios de apoyo a la silvicultura
17. Cría de ganado bovino y bufalino
18. Pesca marítima
19. Cría de aves de corral
20. Cultivo de plátano y banano
21. Propagación de plantas (actividades de los viveros, excepto viveros forestales)
22. Cultivo de cereales (excepto arroz), legumbres y semillas oleaginosas
23. Cultivo de especias y de plantas aromáticas y medicinales
24. Cultivo de caña de azúcar
25. Acuicultura de agua dulce
26. Pesca de agua dulce
27. Actividades posteriores a la cosecha
28. Cultivo de hortalizas, raíces, y tubérculos
29. Cría de otros animales n.c.p.
30. Tratamiento de semillas para propagación
31. Cría de ganado porcino
32. Cultivo de flor de corte
33. Caza ordinaria y mediante trampas y actividades de servicios conexas
34. Cultivo de plantas textiles
35. Cultivo de tabaco
36. Recolección de productos forestales diferentes a la madera

Gráfico A5.
Comercio al por mayor y por menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas

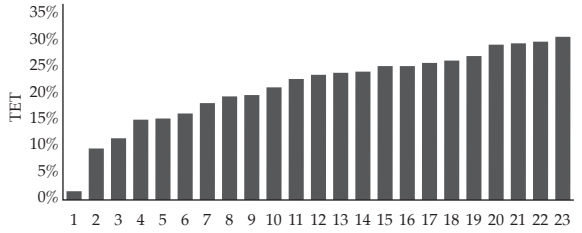


1. Transporte férreo de pasajeros
2. Transporte aéreo internacional de pasajeros
3. Transporte de pasajeros marítimo y de cabotaje
4. Transporte fluvial de carga
5. Otros tipos de comercio al por menor no realizado en establecimientos, puestos de venta o mercados
6. Alojamiento en centros vacacionales
7. Actividades de zonas de camping y parques para vehículos recreacionales
8. Comercio al por menor de productos farmacéuticos y medicinales, cosméticos y artículos de tocar en establecimientos especializados
9. Alojamiento rural
10. Comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido compuesto principalmente por alimentos, bebidas (alcohólicas y no alcohólicas) o tabaco
11. Transporte de pasajeros
12. Transporte fluvial de pasajeros
13. Alojamiento en hoteles
14. Actividades de otros servicios de comidas
15. Transporte aéreo nacional de carga
16. Actividades de puertos y servicios complementarios para el transporte acuático
17. Expendio de comidas preparadas en cafeterías
18. Transporte férreo de carga
19. Expendio de autoservicios de comidas preparadas
20. Transporte por tuberías
21. Comercio al por menor de leche, productos lácteos y huevos en establecimientos especializados
22. Comercio al por mayor de equipos, partes y piezas electrónicos y de telecomunicaciones
23. Comercio al por menor en establecimientos no especializados, con surtido compuesto principalmente por productos diferentes de alimentos (víveres en general), bebidas (alcohólicas y no alcohólicas) y tabaco
24. Transporte aéreo internacional de carga
25. Otros tipos de alojamiento n.c.p.
26. Otros tipos de alojamiento para visitantes
27. Transporte aéreo nacional de pasajeros
28. Almacenamiento y deposito
29. Comercio de motocicletas y de sus partes, piezas y accesorios
30. Otros tipos de expendio de comidas preparadas n.c.p.
31. Alojamiento en apartahoteles
32. Comercio al por mayor de otros productos n.c.p
33. Comercio de vehículos automotores nuevos
34. Comercio al por menor de artículos deportivos, en establecimientos especializados
35. Comercio al por menor de computadores, equipos periféricos, programas de informática y equipos de telecomunicaciones en establecimientos especializados
36. Comercio al por menor de otros productos alimenticios n.c.p., en establecimientos especializados
37. Comercio al por mayor de aparatos y equipos de uso domestico
38. Comercio al por menor de otros artículos culturales y de entretenimiento n.c.p. en establecimientos especializados
39. Comercio al por menor de otros artículos domésticos en establecimientos especializados
40. Comercio al por mayor de computadores, equipo periférico y programas de informática
41. Transporte de carga por carretera
42. Comercio al por menor de combustible para automotores
43. Comercio al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra
44. Transporte mixto
45. Comercio al por menos de lubricantes (aceites, grasas), aditivos y productos de limpieza para vehículos automotores
46. Expendio a la mesa de comidas preparadas
47. Comercio al por mayor de productos alimenticios
48. Comercio al por menor de electrodomésticos y gasodomésticos de uso doméstico, muebles y equipos de iluminación en establecimientos especializados
49. Comercio al por mayor no especializados
50. Otras actividades complementarias al transporte
51. Comercio al por mayor de combustibles sólidos, líquidos, gaseosos y productos conexos
52. Comercio al por menor de prendas de vestir y sus accesorios (incluye artículos de piel) en establecimientos especializados
53. Comercio al por menor de productos textiles en establecimientos especializados

Gráfico A5. Comercio al por mayor y por menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas *(Continuación)*

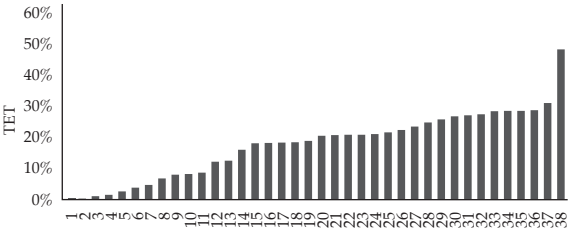
54. Comercio al por menos de libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio, en establecimientos especializados
55. Comercio al por menor de bebidas y productos del tabaco, en establecimientos especializados
56. Comercio al por menor de artículos y utensilios de uso doméstico en establecimientos especializados
57. Comercio al por mayor de materias primas agropecuarias; animales vivos
58. Comercio al por menor de todo tipo de calzado y artículos de cuero y sucedáneos de cuero en establecimientos especializados
59. Transporte de carga marítimo y cabotaje
60. Comercio al por mayor de prendas de vestir
61. Comercio al por mayor de maquinaria y equipo agropecuarios
62. Comercio al por mayor de productos farmacéuticos, medicinales, cosméticos y de tocador
63. Comercio al por mayor a cambio de una retribución o por contratación
64. Comercio al por mayor de productos químicos básicos, cauchos y plásticos en formas primarias y productos químicos de uso agropecuario
65. Actividades postales nacionales
66. Catering para eventos
67. Mantenimiento y reparación de vehículos automotores
68. Comercio al por mayor de otros tipos de maquinaria y equipo n.c.p.
69. Manipulación de carga
70. Comercio de partes, piezas (autopartes) y accesorios (lujos) para vehículos automotores
71. Actividades de estaciones, vías y servicios complementarios para el transporte terrestre
72. Comercio al por menor de artículos de segunda mano
73. Comercio al por mayor de otros utensilios domésticos n.c.p.
74. Comercio al por menor de otros productos nuevos en establecimientos especializados
75. Comercio de vehículos automotores usados
76. Comercio al por menor de carnes (incluye aves de corral), productos cárnicos, pescados y productos de mar, en establecimientos especializados
77. Actividades de mensajería
78. Comercio al por menor de productos agrícolas para el consumo en establecimientos especializados
79. Comercio al por mayor de productos textiles, productos confeccionados para uso domésticos
80. Comercio al por menor de artículos de ferretería, pinturas y productos de vidrio en establecimientos especializados
81. Comercio al por mayor de calzado
82. Comercio al por mayor de materiales de construcción, artículos de ferretería, pinturas, productos de vidrio, equipo y materiales de fontanería y calefacción
83. Comercio al por mayor de metales y productos metalíferos
84. Actividades de aeropuertos, servicios de navegación aérea y demás actividades conexas al transporte aéreo
85. Comercio al por mayor de bebidas y tabaco
86. Expendio de bebidas alcohólicas para el consumo dentro del establecimiento
87. Comercio al por menor realizado a través de Internet
88. Comercio al por menor de equipos y aparatos de sonido y de video, en establecimientos especializados
89. Comercio al por menor realizado a través de casas de venta o por correo
90. Comercio al por menor de productos textiles, prendas de vestir y calzado, en puestos de ventas móviles
91. Comercio al por menor de tapices, alfombras, y recubrimientos para paredes y pisos en establecimientos especializados
92. Comercio al por menor de alimentos, bebidas y tabaco en puestos de venta móviles
93. Comercio al por menor de otros productos en puestos de venta móviles
94. Servicios de estancia por horas
95. Mantenimiento y reparación de motocicletas y de sus partes y piezas

Gráfico A6.
Información y comunicaciones



1. Actividades de telecomunicaciones inalámbricas
2. Actividades de programación y transmisión de televisión
3. Edición de libros
4. Actividades de posproducción de películas cinematográficas, videos programas, anuncios y comerciales de televisión
5. Actividades de grabación de sonido y edición de música
6. Actividades de exhibición de películas cinematográficas y videos
7. Actividades de telecomunicaciones alámbricas
8. Actividades de telecomunicación satelital
9. Actividades de producción de películas cinematográficas, videos, programas, anuncios y comerciales de televisión
10. Edición de periódicos, revistas y otras publicaciones periódicas
11. Edición de programas de informática (software)
12. Actividades de desarrollo de sistemas informáticos (planificación, análisis, diseño, programación, pruebas)
13. Otras actividades de tecnologías de información y actividades de servicios informáticos
14. Actividades de programación y transmisión en el servicio de radiofusión sonora
15. Otras actividades de servicio de información n.c.p.
16. Procesamiento de datos, alojamiento (hosting) y actividades relacionadas
17. Otras actividades de telecomunicaciones
18. Portales web
19. Actividades de consultoría informática y actividades de administración de instalaciones informáticas
20. Actividades de distribución de películas cinematográficas, videos, programas, anuncios y comerciales de televisión
21. Edición de directorios y listas de correos
22. Otros trabajos de edición
23. Actividades de agencias de noticias

Gráfico A7.
Otras actividades de servicios

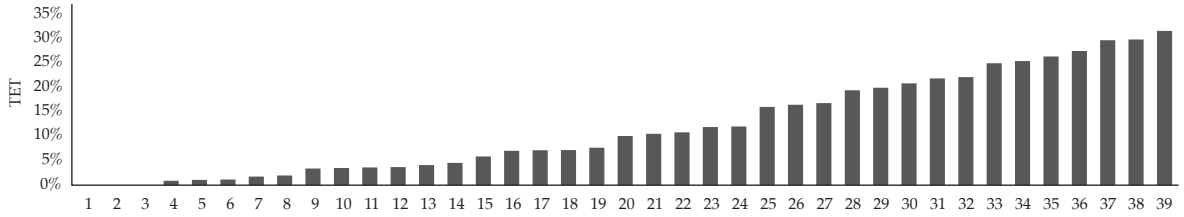


1. Reparación de calzado y artículos de cuero
2. Actividades de asociaciones empresarias y de empleadores
3. Actividades de asociaciones religiosas
4. Actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de servicios para uso propio
5. Actividades y funcionamiento de museos, conservaciones de edición y sitios históricos
6. Actividades de otras asociaciones n.c.p.
7. Actividades asociaciones políticas
8. Otras actividades deportivas
9. Actividades de jardines botánicos, zoológicos y reservas naturales
10. Actividades de asociaciones profesionales
11. Actividades de sindicados de empleados
12. Creación literaria
13. Creación teatral
14. Mantenimiento y reparación de computadores y de equipo periféricos
15. Artes plásticas y visuales
16. Creación audiovisual
17. Otras actividades recreativas de esparcimiento n.c.p
18. Otras actividades de espectáculos en vivo n.c.p.
19. Actividades teatrales
20. Creación musical
21. Actividades de espectáculos musicales en vivo
22. Mantenimiento y reparación de equipos de comunicación
23. Mantenimiento y reparación de otros efectos personales enseres domésticos
24. Otras actividades de servicios personales n.c.p.
25. Lavado y limpieza, incluso la limpieza en seco, de productos textiles y de piel
26. Actividades de los hogares individuales como empleadores de personal domestico
27. Actividades de parques de atracciones y parques temáticos
28. Gestión de instalaciones deportivas
29. Pompas fúnebres y actividades relacionadas
30. Actividades de juegos de azar y apuestas
31. Actividades de bibliotecas y archivos
32. Actividades de clubes deportivos
33. Peluquería y otros tratamientos de belleza

Gráfico A7. Otras actividades de servicios *(Continuación)*

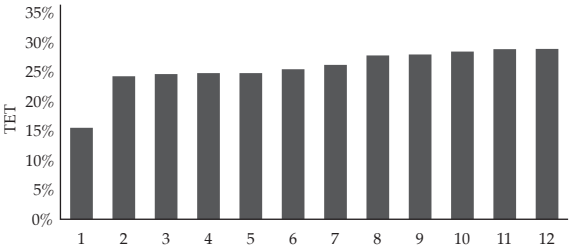
34. Mantenimiento y reparación de aparatos electrónicos de consumo
35. Reparación de muebles y accesorios para el hogar
36. Actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes de uso propio
37. Mantenimiento y reparación de apartados y equipos domésticos y de jardinería
38. Actividades organizaciones y entidades extraterritoriales

Gráfico A8.
Actividades de administración pública y defensa, de enseñanza, actividades de atención de la salud de asistencia social



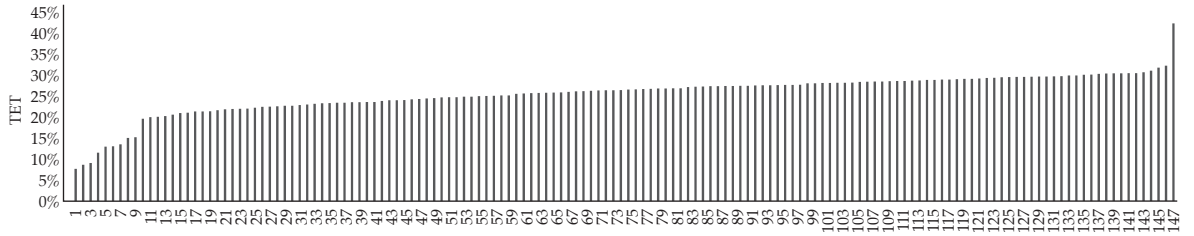
1. Actividades de defensa
2. Actividades legislativas de administración pública
3. Relaciones exteriores
4. Educación tecnológica
5. Educación de universidades
6. Actividades de los órganos de control y otras instituciones
7. Otras actividades de atención en instituciones con alojamiento
8. Actividades de planes de seguridad social de afiliación obligatoria
9. Otras actividades de asistencia social n.c.p.
10. Educación de instituciones universitarias o de escuelas tecnológicas
11. Orden público y actividades de seguridad
12. Actividades ejecutivas de la administración pública
13. Enseñanza cultural
14. Actividades de apoyo a la educación
15. Actividades de atención en instituciones para el cuidado de personas mayores y/o discapacitadas
16. Educación media académica
17. Educación de la primera infancia
18. Enseñanza deportiva y recreativa
19. Actividades de guarderías para niños y niñas
20. Actividades reguladoras y facilitadoras de la actividad económica
21. Educación básica primaria
22. Actividades de asistencia social sin alojamiento para personas mayores y discapacitadas
23. Educación técnica profesional
24. Establecimientos que combinan diferentes niveles de educación
25. Regulación de las actividades de organismos que prestan servicios de salud, educativos, culturales y otros servicios sociales, excepto servicios de seguridad social
26. Educación preescolar
27. Educación básica secundaria
28. Actividades de atención residencial, para el cuidado de pacientes con retardo mental, enfermedad mental y consumo de sustancias psicoactivas
29. Actividades de atención residencial medicalizada de tipo general
30. Actividades de hospitales y clínicas, con internación
31. Formación para el trabajo
32. Otros tipos de educación n.c.p.
33. Actividades de apoyo terapéutico
34. Educación medica técnica
35. Otras actividades de atención de la salud humana
36. Actividades de la práctica médica, sin internación
37. Actividades de la práctica odontológica
38. Actividades de apoyo diagnostico
39. Administración de justicia

Gráfico A9.
Construcción



1. Construcción de edificios residenciales
2. Construcción de carreteras y vías ferrocarril
3. Construcción de otras obras de ingeniería civil
4. Construcción de edificios no residenciales
5. Preparación del terreno
6. Construcción de proyectos de servicio publico
7. Otras actividades especializadas para la construcción de edificios y obras de ingeniería civil
8. Instalaciones eléctricas
9. Demolición
10. Otras instalaciones especializadas
11. Terminación y acabado de edificios y obras de ingeniería civil
12. Instalación de fontanería, calefacción y aire acondicionado

Gráfico A10.
Manufactura



1. Fabricación de cemento, cal y yeso
2. Fabricación de llantas neumáticos de caucho
3. Destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas
4. Producción de malta, elaboración de cervezas y otras bebidas malteadas
5. Fabricación de generadores de vapor, excepto calderas de agua caliente para la calefacción central
6. Aserrado, acepillado e impregnación de la madera
7. Fabricación de otros artículos de papel y cartón
8. Elaboración de bebidas no alcohólicas, producción de aguas minerales y de otras aguas embotelladas
9. Fabricación de pulpas(pastas) celulósicas; papel y cartón
10. Fabricación de hilos y cables eléctricos y de fibra óptica
11. Fabricación de hojas de madera para enchapado; fabricación de tableros contrachapados, tableros laminados, tableros de partículas y otros tableros y paneles
12. Elaboración de productos de molinería
13. Fabricación de materiales de arcilla para la construcción
14. Fabricación de vehículos automotores y sus motores
15. Fabricación de formas básicas de plástico
16. Fabricación de otros productos de cerámica y porcelana
17. Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería
18. Fabricación de papel y cartón ondulado (corrugado); fabricación de envases, empaques y de embalajes de papel y cartón
19. Descafeinado, tostión y molienda de café
20. Elaboración de alimentos preparados para animales
21. Fabricación de carrocerías para vehículos automotores; fabricación de remolques y semirremolques
22. Fabricación de motocicletas
23. Elaboración de productos lácteos
24. Fabricación de productos de hornos de coque
25. Construcción de embarcaciones de recreo y deporte

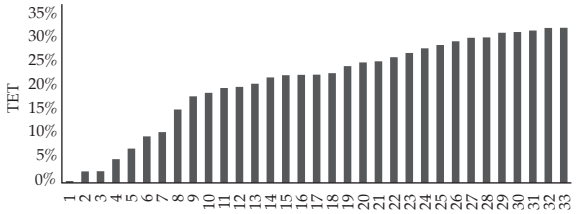
Gráfico A10. Manufactura *(Continuación)*

26. Elaboración de productos de panadería
27. Fabricación de otros productos químicos n.c.p
28. Elaboración y refinación de azúcar
29. Elaboración de productos de tabaco
30. Fabricación de artículos de punto y ganchillo
31. Procesamiento y conservación de pescados, crustáceos y moluscos
32. Fabricación de computadoras y de equipo periféricos
33. Elaboración de comidas y platos preparados
34. Mantenimiento y reparación especializado de equipos de transporte, excepto los vehículos automotores, motocicletas y bicicletas
35. Fabricación de instrumentos ópticos y equipo fotográfico
36. Procesamiento y conservación de frutas, legumbres, hortalizas, tubérculos
37. Fabricación de otros artículos textiles n.c.p.
38. Fabricación de caucho sintético en formas primarias
39. Fabricación de artículos de plástico n.c.p.
40. Reencauche de llantas usadas
41. Elaboración de otros productos alimenticios n.c.p
42. Fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso
43. Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal
44. Fabricación de fibras sintéticas y artificiales
45. Fabricación de plásticos en formas primarias
46. Fabricación de otros tipos de equipo eléctricos n.c.p.
47. Fabricación de calzado de cuero y piel, con cualquier tipo de suela
48. Industrias básicas de otros metales no ferrosos
49. Fabricación de artículos de piel
50. Fabricación de partes, piezas (autopartes) y accesorios (lujos) para vehículos automotores
51. Industrias básicas de metales preciosos
52. Fabricación de sustancias y productos químicos básicos
53. Fabricación de jabones y detergentes, preparados para limpiar y pulir; perfumes y preparados de tocador
54. Procesamiento y conservación de carne y productos cárnicos
55. Industrias básicas de hierro y de acero
56. Fabricación de instrumentos musicales
57. Confección de artículos con materiales textiles, excepto prendas de vestir
58. Fabricación de otros tipos de maquinaria y equipo de uso general n.c.p.
59. Fabricación de muebles
60. Fabricación de otros productos elaborados de metal n.c.p
61. Fabricación de equipos eléctricos de iluminación
62. Fabricación de vidrio y productos de vidrio
63. Trilla de café
64. Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico
65. Fabricación de aparatos de uso domestico
66. Fabricación de cuerdas, cordeles, cables, bramantes y redes
67. Fabricación de pinturas, barnices y revestimientos similares, tintas para impresión y masillas
68. Elaboración de macarrones, fideos, alcuzcuz y productos farináceos similares
69. Fabricación de otros tipos de calzado, excepto calzado de cuero y piel
70. Actividades de servicios relacionados con la impresión
71. Tejeduría de productos textiles
72. Otras industrias manufactureras n.c.p.
73. Acabado de productos textiles
74. Preparación e hilatura de fibras textiles
75. Fabricación de otros productos de madera; fabricación de artículos de corcho, cestería y espartería
76. Fabricación de productos metálicos para uso estructural
77. Constricción de barcos y de estructuras flotantes
78. Fabricación de otros tipos de maquinaria y equipo de uso especial n.c.p
79. Fabricación de artículos de viaje, bolsos de mano y artículos similares; artículos de talabartería y guarnicionería elaborados en otros materiales
80. Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos
81. Fabricación de máquinas formadoras de metal y máquinas de herramienta
82. Fabricación de colchones y somieres
83. Actividades de impresión
84. Fabricación de componentes y tableros eléctricos
85. Corte, tallado y acabado de la piedra
86. Fabricación de otras bombas, compresores, grifos y válvulas
87. Elaboración de panela
88. Fabricación de joyas, bisutería y artículos conexos
89. Mantenimiento y reparación especializado de maquinaria y equipo
90. Fabricación de recipientes de madera
91. Instalación especializada de maquinaria y equipo industrial
92. Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel
93. Forja, prensado, estampado y laminado de metal; pulvimetalurgia
94. Fabricación de maquinaria agropecuaria y forestal
95. Curtido y recurtido de cueros; recurtido y teñido de piel
96. Fabricación de equipos de elevación de manipulación
97. Fabricación de artículos de cuchillería, herramientas de mano y artículos de ferretería
98. Mantenimiento y reparación de otros tipos de equipos y sus componentes n.c.p
99. Fabricación de equipo de medición, prueba, navegación y control
100. Fabricación de cojinetes, engranajes y piezas de transmisión
101. Fabricación de aparatos electrónicos de consumo
102. Fabricación de plaguicidas y otros productos químicos de uso agropecuario
103. Fabricación de artículos de viaje, bolsos de mano y artículos similares elaborados en cuero y fabricación de artículos de talabartería y guarnicionería

Gráfico A10. Manufactura *(Continuación)*

104. Fabricación de otros productos minerales no metálicos n.c.p.
105. Fabricación de medios magnéticos y ópticos para almacenamiento de datos
106. Fabricación de formas básicas de caucho y otros productos de caucho n.c.p
107. Producción de copias a partir de grabaciones originales
108. Fabricación de instrumentos, aparatos y materiales médicos y odontológicos (incluido mobiliario)
109. Fabricación de abonos y compuestos orgánicos nitrogenados
110. Fabricación de maquinaria para la elaboración de alimentos bebidas y tabaco
111. Fabricación de bicicletas y de sillas de ruedas para personas con discapacidad
112. Tratamiento y revestimiento de metales; mecanizado
113. Mantenimiento y reparación especializado de equipo electrónico y óptico
114. Fabricación de partes y piezas de madera, de carpintería y ebanistería para la construcción
115. Fabricación de partes del calzado
116. Fundición de metales no ferrosos
117. Fabricación de maquinaria para la elaboración de productos textiles, prendas de vestir y cueros
118. Fabricación de productos de la refinación del petróleo
119. Fabricación de aparatos de distribución y control de la energía eléctrica
120. Fabricación de equipos de potencia hidráulica y neumática
121. Fabricación de tanques, depósitos y recipientes de metal, excepto los utilizados para el envase o transporte de mercancías
122. Mantenimiento y reparación especializado de equipo eléctrico
123. Fundición de hierro y de acero
124. Fabricación de relojes
125. Fabricación de dispositivos de cableado
126. Elaboración de almidones y productos derivados del almidón
127. Fabricación de herramientas manuales con motor
128. Elaboración de bebidas fermentadas no destiladas
129. Otros derivados del café
130. Fabricación de equipo de irradiación y equipo electrónico de uso médico y terapéutico
131. Fabricación de tapetes y alfombras para pisos
132. Fabricación de aeronaves, naces espaciales y de maquinaria conexa
133. Fabricación de maquinaria para explotación de minas y canteras y para obras de construcción
134. Fabricación de productos refractarios
135. Fabricación de equipos de comunicación
136. Fabricación de pilas, baterías y acumuladores eléctricos
137. Fabricadores de motores, turbinas y partes de motores de combustión interna
138. Fabricación de artículos y equipo para la practica del deporte
139. Mantenimiento y reparación especializado de productos elaborados en metal
140. Fabricación de hornos, hogares y quemadores industriales
141. Fabricación de maquinaria y equipo de oficina (excepto computadoras y equipo periférico)
142. Fabricación de armas y municiones
143. Fabricación de locomotoras y de material rodante para ferrocarriles
144. Fabricación de tejidos de punto y ganchillo
145. Fabricación de otros tipos de equipo de transporte n.c.p
146. Actividad de mezcla de combustibles
147. Fabricación de maquinaria para la metalurgia
148. Fabricación de juegos, juguetes y rompecabezas

Gráfico A11.
Actividades financieras, inmobiliarias y de seguros



1. Seguros de vida
2. Otras actividades relacionas con el mercado de valores
3. Régimen de ahorro con solidaridad (RAIS)
4. Otras actividades de distribución de fondos
5. Administración de marcados financieros
6. Otras actividades de servicio financiero, excepto las de seguros y pensiones n.c.p.
7. Actividades de las corporaciones financieras
8. Banco central y Bancos Comerciales
9. Actividades inmobiliarias realizadas con bienes propios o arrendados
10. Seguros de salud
11. Actividades financieras de fondos de empleados y otras formas asociativas desl sector solidario
12. Régimen de prima media con prestación definida (RPM)
13. Actividades de las cooperativas financieras
14. Instituciones especiales oficiales
15. Actividades de las sociedades de intermediación cambiaria y de servicios financieros especiales
16. Otras actividades auxiliares de las actividades de servicios financieros n.c.p.
17. Actividades inmobiliarias realizadas a cambio de una retribución o por contratación
18. Fideicomisos, fondos y entidades financieras similares
19. Actividades de administración de fondos
20. Corretaje de valores y de contratos de productos básicos
21. Seguros generales
22. Actividades de las compañías de financiamiento
23. Servicios de seguros sociales de salud
24. Actividades de compra de cartera o factoring
25. Evaluación de riesgos y daños y otras actividades de servicios auxiliares
26. Servicios de seguros sociales de riesgos laborales y Servicios de seguros sociales en riesgos familia
27. Actividades de agentes y corredores de seguros
28. Actividades de los profesionales de compra y venta de divisas
29. Capitalización
30. Leasing financiero (arrendamiento financiero)
31. Banca de segundo piso
32. Fondos de cesantías
33. Reaseguros

Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19

Por:
Gerson Javier Pérez-Valbuena,
Jaime Bonet-Morón,
Diana Ricciulli-Marín,
Paula Barrios[*,**]

Palabras clave: *Reglas fiscales subnacionales, COVID-19, economía regional.*
Keywords: *Subnational fiscal rules, COVID-19, regional economics.*

JEL: *H7, H12, R10*

Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19

Subnational Fiscal Rules in Colombia: from their establishment to the results amid COVID-19 pandemic

Primera versión recibida el 19 de junio de 2024; versión final aceptada el 2 de septiembre de 2024

Coyuntura Económica. Volumen LIV, diciembre de 2024, pp 83-142. Fedesarrollo, Bogotá – Colombia

Resumen

Las medidas de responsabilidad fiscal subnacional con las que cuenta actualmente el país permitieron conjurar la crisis de finales de los noventa, en donde municipios y departamentos enfrentaban sobreendeudamiento y altos niveles de gasto y déficit. En este documento se presenta un análisis descriptivo de las más de dos décadas de existencia de las reglas fiscales subnacionales, la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos y su comportamiento durante la pandemia del COVID-19. La actual pandemia ha puesto a prueba al país en todas sus dimensiones y las medidas de responsabilidad fiscal subnacional no son la excepción, ya que se evidenció su inflexibilidad para actuar frente a choques externos y para ajustarse al ciclo económico. Se plantea entonces la necesidad de hacer ajustes en estos frentes, definiendo cláusulas de escape y otras herramientas a través de las cuales departamentos y municipios puedan expandir su gasto y endeudamiento por encima de los límites establecidos durante los periodos de crisis.

* Los autores agradecen a María Aguilera, Yuri Reina e Ignacio Lozano por sus valiosos comentarios y sugerencias a una primera versión de este documento. Del mismo modo se agradece a los asistentes del Seminario Interno de la Gerencia Técnica del Banco de la República por sus comentarios y recomendaciones en etapas preliminares de este documento.
The authors are grateful to María Aguilera, Yuri Reina and Ignacio Lozano for their valuable comments and suggestions to a first version of this document. We also thank the attendees at Seminario Interno de la Gerencia Técnica at Banco de la República (The Central Bank of Colombia) for his comments and suggestions during preliminary stages of this document.

** Los autores son en su orden: Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República en Cartagena, Gerente del Banco de la República en Cartagena, Economista del CEER, y estudiante en práctica del CEER. Los comentarios y sugerencias son bienvenidos y los pueden enviar a: gperezva@banrep.gov.co Las opiniones y posibles errores son solamente responsabilidad de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.
The authors are Economist at the Center for Regional Economics Studies (CEER) at Banco de la República in Cartagena, Manager at Banco de la República in Cartagena, Economist at CEER, and student in practice at CEER. Comments and suggestions are welcome and can be sent to: gperezva@banrep.gov.co Opinions and errors are the sole responsibility of the authors and do not commit Banco de la República or its Board of Directors.

Abstract

The establishment of subnational fiscal rules in Colombia was crucial to tackle the end-of- nineties economic crisis, when departments and municipalities faced over-indebtedness as well as high levels of expenditures and deficits. This document presents a descriptive analysis of the more than two decades of existence of subnational fiscal rules, analyzing their effectiveness in meeting their goals and their performance during the COVID-19 pandemic. The latter has challenged the country in many dimensions and subnational fiscal responsibility rules are not the exception; in particular, due to their inflexibility to respond to external shocks and to adapt to business cycles. This document raises attention to the importance of making adjustments on these dimensions by formulating, among others, escape clauses and measures that enable departments and municipalities to expand their expenditures and indebtedness above established thresholds during times of crisis.

I. Introducción

A partir de la profundización de la descentralización que se dio con la Constitución de 1991, se asignaron nuevas competencias a municipios y departamentos que estuvieron acompañadas de un aumento sostenido de las transferencias por parte del Gobierno central (Bonet *et al*., 2016). Dentro de los mayores retos de este proceso descentralizador se destacan los limitados recursos, la poca capacidad técnica y administrativa de los entes territoriales, y las inequidades en términos de desarrollo y dotación de recursos (MHCP-DAF, 2015). Otro aspecto importante es que este proceso de autonomía territorial no estableció inicialmente reglas de juego claras en términos de sostenibilidad de las finanzas de los gobiernos subnacionales, situación que se vio reflejada en aumentos acelerados en los niveles de deuda, gasto y déficit (Sánchez y Zenteno, 2011).

Como medidas correctivas, a partir de 1997 con la Ley 358, cuyo objetivo era controlar los niveles de endeudamiento, se dio inicio a una serie de reglamentaciones que buscaban poner a las entidades territoriales en el sendero de unas finanzas públicas sanas y sostenibles (MHCP-DAF, 2009). Este momento marca un punto de inflexión significativo, no solo para las entidades territoriales, sino para el sector público consolidado, ya que el grupo de normas instaurado a partir de ese momento fueron una respuesta al elevado déficit y gasto, al sobreendeudamiento y, muy importante, a la carencia de reservas para cubrir un creciente pasivo pensional (Chamorro y Urrea, 2016).

Este conjunto de medidas de responsabilidad fiscal subnacional también se conoce como reglas fiscales, las cuales pueden ser implementadas en las cuentas de los gobiernos centrales o en las finanzas de los gobiernos subnacionales. Es importante anotar que estas medidas pueden ser cuantitativas o cualitativas, dependiendo si establecen límites numéricos a indicadores fiscales determinados, o de procedimiento como en el segundo. Aunque pueden ser múltiples las aproximaciones, hay consenso en que son medidas restrictivas en el corto y largo plazo sobre la política fiscal, ya que establecen límites numéricos (pisos y techos) a algunas de las principales cuentas fiscales de los gobiernos, buscando un equilibrio entre sostenibilidad fiscal y apoyo para la inversión (Lledó *et al*., 2017; Eyraud *et al*.; 2020). Estas restricciones a la discrecionalidad de los gobiernos subnacionales se presentan cuando existe riesgo de exceso de gasto, cuando gran parte de este es financiado por transferencias, cuando es difícil saber qué tan eficiente es el uso de los ingresos tributarios en el marco de la descentralización, y cuando existen riesgos de clientelismo, especialmente en el escenario de débiles sistemas de manejo fiscal y financiero (Eyraud *et al*., 2020).

Para el caso de Colombia, estas reglas tienen carácter legal y cumplen el propósito de crear las condiciones para lograr viabilidad fiscal y estabilización económica (Salazar y Prada, 2004). A pesar de que este tipo de restricciones no son nuevas, durante los últimos años ha aumentado su popularidad a nivel internacional. Por ejemplo, mientras a principios de la década de 1990 solo seis países contaban con este tipo de medidas, en 2015 ya eran 91. América Latina no ha sido ajena a estas medidas ya que, desde finales de los años noventa, 14 países han adoptado reglas de responsabilidad fiscal (Ardanaz *et al*., 2019).

En el presente documento consideraremos reglas fiscales subnacionales como aquellas medidas adoptadas en Colombia que de una u otra manera estaban orientadas a propender por la viabilidad fiscal y la estabilidad económica de los gobiernos subnacionales, las cuales fueron implementadas entre 1997 y 2003: Ley 358 de 1997 (Ley de Semáforos), Ley 488 de 1998 (fortalecimiento de los ingresos con la creación de varias sobretasas), Ley 549 de 1999 (creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - Fonpet), Ley 550 de 1999 (reestructuración de pasivos), Ley 617 de 2000 (racionalización del gasto) y Ley 819 de 2003 (responsabilidad fiscal subnacional y creación del Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP).

La literatura ha destacado la importancia del análisis de las cuentas fiscales subnacionales y la necesidad de establecer medidas de disciplina fiscal en los gobiernos locales. Eyraud *et al*. (2020) argumentan cómo la situación de las entidades territoriales puede generar un impacto en la posición fiscal del Gobierno nacional. Dentro de las razones que mencionan están, primero, las externalidades verticales, que indican que los problemas fiscales pueden transmitirse entre niveles de gobierno, en este caso desde los subnacionales al Gobierno nacional. Un ejemplo de ello son las mayores primas de riesgo en emisiones soberanas, o el costo de pagos de rescate en situaciones de desbalances de las cuentas de las entidades territoriales. En segundo lugar, están las externalidades horizontales, que ocurren cuando la posición fiscal de un gobierno subnacional se transmite a sus similares, ya sea por sus relaciones comerciales o por su cercanía geográfica.

El objetivo de este documento es presentar un panorama general y descriptivo de las normas de responsabilidad fiscal subnacional establecidas entre 1997 y 2003, mencionando las causas que dieron origen a ellas, sus características, su eficacia en el cumplimiento de los objetivos propuestos y los primeros resultados frente a la pandemia del COVID-19. Las actuales circunstancias han puesto de manifiesto las debilidades de las reglas fiscales subnacionales, especialmente en términos de inflexibilidad, ausencia de cláusulas de escape y ajuste frente al ciclo económico. En este sentido, este documento puede ser útil en la discusión de una futura reforma a las normas de responsabilidad fiscal subnacional.

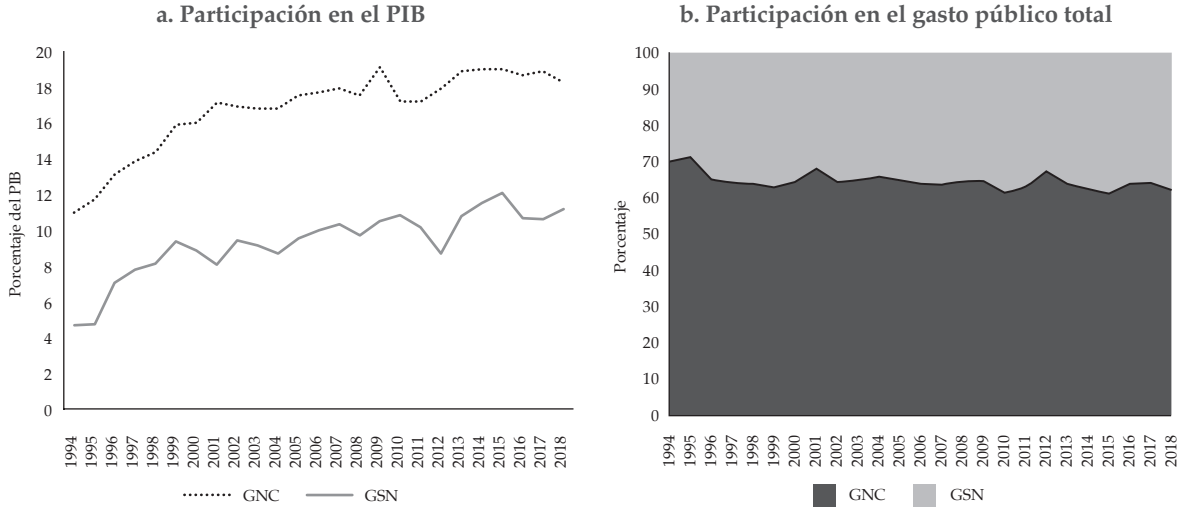
Los resultados muestran que, con base en la evidencia encontrada en la literatura, el conjunto de medidas de responsabilidad fiscal subnacional, no solo cumplieron los objetivos para los que fueron creadas, sino que han contribuido a la estabilidad de una proporción importante del sector público del país. Estos resultados coinciden con lo encontrado por MH-CP-DAF (2009) y Pérez y Bonet (2018). En particular, estos últimos analizaron para las 23 principales ciudades del país lo que se conoce como salud fiscal, un concepto que no solo considera el equilibrio entre el flujo de ingresos y los compromisos de gasto, sino la solvencia presupuestal y de caja de largo plazo de los gobiernos subnacionales. Los autores encuentran que, para el periodo posterior a la implementación de las principales reglas fiscales subnacionales (2011-2017), las finanzas de los 23 principales gobiernos municipales no enfrentaban problemas fiscales estructurales, aunque existen claras heterogeneidades regionales en contra de las economías de la periferia.

El resto de este documento está organizado de la siguiente manera: la sección 2 hace una breve mención de la importancia que tienen las finanzas de los gobiernos subnacionales en el agregado del sector público en Colombia. La sección 3 menciona la legislación que dio origen a las normas de disciplina fiscal subnacional en Colombia. La sección 4 hace una revisión de los principales trabajos que evalúan si las reglas fiscales subnacionales cumplieron el objetivo para el que fueron creadas. La sección 5 está dedicada a analizar las principales cuentas de los gobiernos subnacionales en el marco del aislamiento para prevenir la pandemia del COVID-19. En la sección 6 se presentan las conclusiones.

II. Las finanzas de los gobiernos subnacionales en el marco del sector público colombiano

Uno de los primeros aspectos a considerar es la importancia de las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales en el sector público, en particular frente al total del Gobierno nacional, que ha sido un referente del grado de descentralización fiscal en el país. Algunos de los indicadores utilizados en la literatura están relacionados con el tamaño relativo de los ingresos y gastos de los diferentes niveles de gobierno. Para Colombia, varios trabajos han destacado el grado de descentralización medido a partir de la importancia relativa del gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, Colombia sobresale por ser el país unitario

Gráfico 1.
Participación del gasto total según niveles de gobierno, 1994-2018



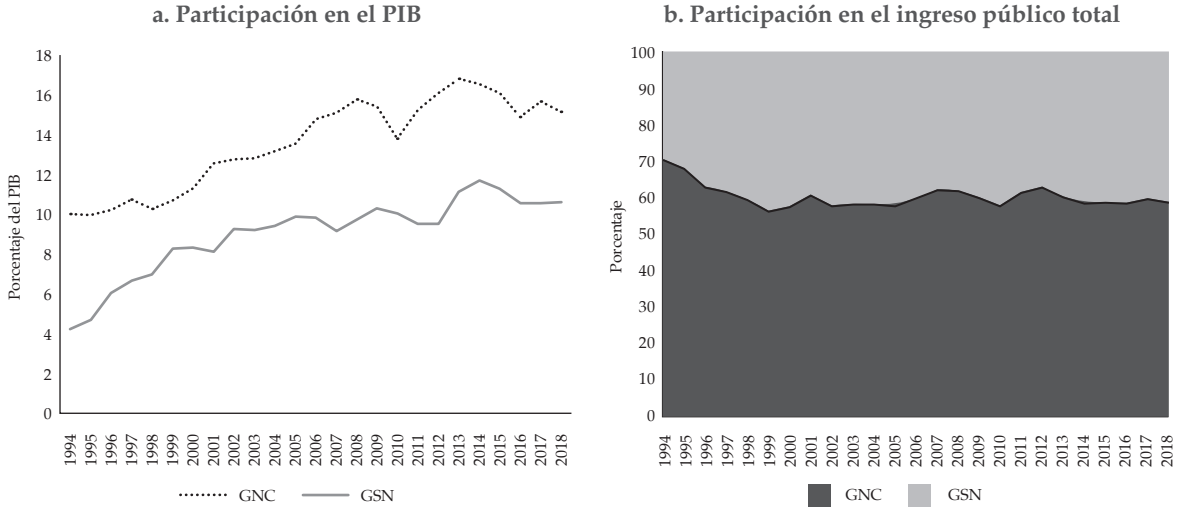
Nota: GNC se refiere al Gobierno nacional central, y GSN se refiere a los gobiernos subnacionales.
Fuente: Elaboración de los autores con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de las Ejecuciones Presupuestales del DNP.

en América Latina con mayor grado de descentralización, en donde los gobiernos subnacionales ejecutan alrededor del 10% del PIB, muy similar a lo ejecutado en un país federal como México (BID, 2012; Bonet *et al*. 2016). Esta participación ha venido aumentando luego de la Constitución de 1991, teniendo en cuenta que a mediados de los años noventa el gasto ejecutado por municipios y departamentos representaba el 4,7% del PIB (Gráfico 1a).

Lo anterior da cuenta de la importancia relativa del gasto ejecutado por los entes territoriales en toda la economía. Pero más interesante aún es observar la importancia relativa al gasto público agregado. Los resultados muestran dos aspectos interesantes, el primero es que los gobiernos subnacionales ejecutaban en 2018 cerca del 38% del gasto público total, y el segundo es que esta participación ha venido aumentando sostenidamente durante las dos últimas décadas, si se tiene en cuenta que en 1994 este nivel de gobierno tenía una participación del 30% en la ejecución del gasto público total (Gráfico 1b).

Por el lado de la importancia de los ingresos de los gobiernos subnacionales los resultados son similares, tanto en su participación en el PIB como en el ingreso público total. En el primer caso, el consolidado de los municipios y departamentos pasó de representar el 4,2% del PIB en 1994 al 10,6% en 2018 (Gráfico 2a). Estas participaciones de ingresos y las de gasto de los gobiernos subnacionales son prácticamente iguales, lo que da una señal de un manejo adecuado de su balance con niveles de déficit total cercanos a cero. Esto contrasta con la situación del Gobierno central si se observan, por ejemplo, las participaciones del gasto y el ingreso en el PIB en 2018: el gasto tuvo una participación del 18,3% del PIB mientras que el ingreso presentó una participación de 15,1%, lo que estaría mostrando un déficit total cercano al 3% del PIB.

Gráfico 2.
Participación del ingreso total según niveles de gobierno, 1994-2018



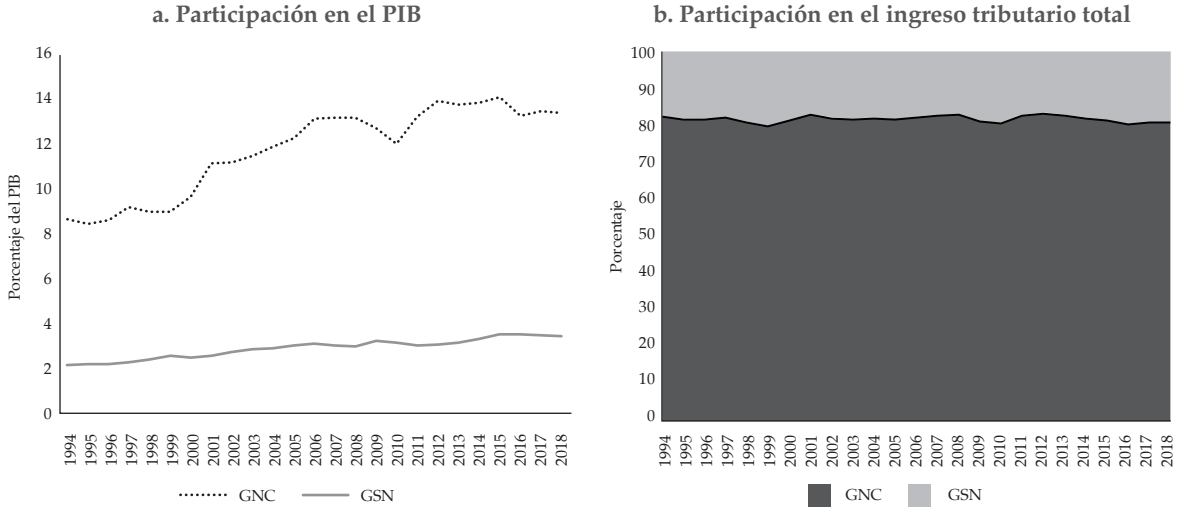
Nota: GNC se refiere al Gobierno nacional central, y GSN se refiere a los gobiernos subnacionales.
Fuente: Elaboración de los autores con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de las Ejecuciones Presupuestales del DNP.

En cuanto a la participación de los entes territoriales en el ingreso público total, la situación ha sido similar, no solo en los niveles actuales sino en la dinámica creciente durante las dos últimas décadas. Por ejemplo, mientras en 1994 los gobiernos subnacionales representaban un 30% del ingreso público total, en 2018 alcanzaron el 41% (Gráfico 2b). Por supuesto, y dado que estamos considerando el ingreso total, las transferencias han jugado un papel importante en el aumento de esta participación, en particular como instrumento para corregir el significativo desbalance vertical[1]. Sin embargo, a pesar de que los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales han aumentado, no solo en términos reales sino con relación al PIB, el GNC continúa recaudando cerca del 80% del ingreso tributario total (Gráfico 3).

La participación de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales en el PIB pasó de 1,8% en 1994 hasta 3,2% en 2018 (Gráfico 3a). Las razones de este aumento sostenido son las distintas iniciativas que han llevado a fortalecer los ingresos propios de municipios y departamentos a lo largo del tiempo. Sin embargo, es importante mencionar que este avance se debe principalmente al crecimiento de los ingresos de los gobiernos municipales. De acuerdo con MHCP-DAF (2015), entre 1990 y 1999 los ingresos tributarios municipales aumentaron su participación en el consolidado subnacional del 39% al 63%. Uno de los aspectos que hizo posible este aumento tan significativo fue el papel que jugaron las ciudades capitales. Ejemplo de ello fue el régimen especial para el distrito capital (Ley 1421 de 1993), que introdujo para la base gravable del impuesto predial unificado el auto avalúo, el cual posteriormente sirvió de base para que otros municipios modernizaran sus catastros y pusieran en marcha este mecanismo para el cobro del impuesto predial. Adicionalmente, se comenzó a cobrar delineación urbana, contribuciones por valorización y

1 En particular, las transferencias pasaron de participar el 33% de los ingresos totales de los GSN en 1994 a participar el 46% en 2018.

Gráfico 3.
Participación del ingreso tributario según niveles de gobierno, 1994-2018



Nota: GNC se refiere al Gobierno nacional central, y GSN se refiere a los gobiernos subnacionales.
Fuente: Elaboración de los autores con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de las Ejecuciones Presupuestales del DNP.

plusvalía, así como la extensión del cobro del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) a otras actividades económicas (Zapata, 2010).

Del mismo modo, los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales han ganado terreno frente a los ingresos tributarios del gobierno central, al pasar de una participación en los ingresos tributarios totales del 17,5% en 1994 al 19% en 2018. Estos resultados positivos en el recaudo de los gobiernos subnacionales se refuerzan aún más si se tiene en cuenta el control de los gastos de funcionamiento. Mientras el Gobierno central los ha aumentado entre 1994 y 2018 (del 8,3% al 14,2% del PIB), los gobiernos subnacionales han logrado reducirlos sostenidamente durante el mismo periodo (del 2,2% al 1,6% del PIB). Del mismo modo, el gasto de funcionamiento de municipios y departamentos redujo su participación en el gasto de funcionamiento del sector público (del 21,5% al 10%). En buena parte, como se verá más adelante, estos resultados se le atribuyen al cumplimento de las reglas fiscales impuestas en este nivel de gobierno.

A manera de síntesis, se observa que los gobiernos subnacionales son un componente importante en las cuentas fiscales del sector público, que esta importancia ha venido aumentando sostenidamente en el tiempo, y que existen indicios de un manejo balanceado de sus cuentas fiscales con un déficit bajo control. Al respecto, Chamorro y Urrea (2016) mencionan que el buen comportamiento de las finanzas de los gobiernos subnacionales ha logrado compensar de algún modo parte del déficit fiscal del sector público consolidado. En cuanto a la deuda, y como se verá en la siguiente sección, la contribución de las entidades territoriales ha sido positiva en la medida que luego de la implementación de las normas de disciplina fiscal subnacional (en particular la Ley 358 de 1997), municipios y departamentos han mantenido una deuda baja, reflejado esto en sus indicadores de solvencia y sostenibilidad.

III. Revisión y contexto de las reglas fiscales subnacionales en Colombia

La última década del siglo XX se caracterizó por un aumento considerable en el número de países que implementaron estrategias orientadas a garantizar la sostenibilidad fiscal de sus economías y de las finanzas de los gobiernos subnacionales. Mientras en 1990 solo seis países habían adoptado reglas fiscales, en 2015 el número había ascendido a 91 (Ardanaz *et al*., 2019). América Latina no ha sido ajena a este proceso y en los últimos años cerca de 14 países han implementado este tipo de estrategias. Esta sección tiene como propósito hacer un breve recorrido por la normatividad que dio origen a las medidas de disciplina fiscal impuestas a los gobiernos subnacionales a finales de la década de los noventa. De igual forma, y para poder entender las medidas adoptadas, es importante tener un contexto de la situación de la economía colombiana a finales de esa década.

Antes de iniciar es importante hacer una revisión de lo que en la literatura se conocen como reglas fiscales. Aunque se han presentado distintas aproximaciones, la mayoría de autores coincide en los aspectos fundamentales. Por ejemplo, Lledó *et al*. (2017) las describen como el conjunto de restricciones de largo plazo sobre la política fiscal que establecen límites numéricos sobre las cuentas fiscales de los gobiernos. Por su parte, Eyraud *et al*. (2020) coinciden en que son restricciones sobre la política fiscal de los gobiernos y que deben perdurar en el tiempo. Además, estos autores consideran que las reglas fiscales subnacionales son un punto intermedio entre la total autonomía de los gobiernos subnacionales y el total control de sus finanzas por parte del Gobierno nacional central. Argumentan también que pueden no tener límites numéricos sobre aspectos o en periodos específicos y se imponen sobre subagregados y no sobre las cuentas principales de las finanzas públicas. Es importante destacar que en el caso de Colombia las reglas subnacionales pueden ser numéricas o procedimentales, este último caso el de los marcos fiscales de mediano plazo[2].

Aparte de su definición de reglas fiscales, Lledó *et al*. (2020) mencionan los posibles tipos y características de estas medidas restrictivas sobre la política fiscal. Para el primer caso están aquellas que imponen límites al balance presupuestal, a la deuda, al gasto y a los ingresos. Y dentro de las características destacan la base legal, la cobertura, las cláusulas de escape y los posibles acuerdos institucionales; en particular, la definición de umbrales y el monitoreo y seguimiento a estas restricciones.

Salazar y Prada (2004) se refieren a las reglas fiscales de manera más general como aquellas que tienen un rango legal o constitucional con la finalidad de incentivar el restablecimiento económico y la viabilidad fiscal, de modo que la política fiscal sea una herramienta útil de estabilización de la economía.

Para el caso particular de este documento consideraremos como reglas fiscales aquellas implementadas entre 1997 y 2003, en medio de un periodo de deterioro sostenido de la deuda, el gasto y el déficit fiscal, tanto en el nivel central como en el subnacional. De acuerdo con MHCP-DAF (2015), este periodo estuvo caracterizado por la falta de concordancia entre la cesión de competencias y recursos, y la regulación fiscal por parte del Estado, situación que condujo a una crisis fiscal territorial[3]. De este modo, la segunda mitad de la década de los noventa termina con la expedición de un conjunto de leyes que afectan directamente las principales cuentas fiscales de los municipios y departamentos (Cuadro 1). La primera medida fue la Ley 358 de 1997, también conocida como Ley de Semáforos, la cual impone condiciones sobre la capacidad de pago y la sostenibilidad. Posteriormente, en 1998 la Ley 488 tiene el propósito de fortalecer los ingresos de los entes

2 Para un análisis más detallado de las características de las reglas numéricas y procedimentales ver Ter- Minassian (2007).

3 En el Anexo, el Cuadro A1 presenta una línea de tiempo que describe la evolución de las reglas fiscales subnacionales.

Cuadro 1.
Principales normas de disciplina fiscal subnacional, 1997-2003

Ley 358 (1997)	Ley 488 (1998)	Ley 549 (1999)	Ley 550 (1999)	Ley 617 (2000)	Ley 819 (2003)
DEUDA	**INGRESO**	**DEUDA/ INGRESO**	**GASTO**	**GASTO**	**DEUDA**
Regulación:	**Regulación:**	**Regulación:**	**Regulación**:	**Regulación:**	**Regulación:**
• Ley de semáforos. El endeudamiento no puede exceder su capacidad de pago. • Se instauran dos indicadores: solvencia (capacidad de pagar obligaciones de corto plazo); sostenibilidad (mantener endeudamiento en el largo plazo).	• Creación de la sobretasa al ACPM, y modificación de la sobretasa a la gasolina, creación del impuesto sobre vehículos automotores, y el impuesto a la explotación de oro, plata y platino.	• Creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet). • Acompaamiento a departamentos y municipios en situación de insolvencia.	• Promueve la reestructuración de pasivos. • Saneamiento fiscal. • Limitación al gasto corriente. • Amortización de la deuda pública. • Provisión al Fonpet.	• Racionalización del gasto público. Se establecieron límites al gasto de funcionamiento como porcentaje de los ICLD, desde el 50%, hasta el 70% para los departamentos y hasta el 80% para los municipios, dependiendo de la categoría..	• Ley de responsabilidad fiscal. • Se establece el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), y normas sobre rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos. • Condiciones para el endeudamiento.
↑ 1997	↑ 1998	↑ 1999		↑ 2000	↑ 2003

Fuente: Elaboración de los autores con base en la legislación correspondiente.

territoriales, a través de la creación de las sobretasas al ACPM, a la gasolina, el impuesto sobre vehículos y el impuesto a la explotación del oro, plata y platino. Luego, en 1999 es promulgada la Ley 549 a través de la cual se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) como medida para garantizar la cobertura del pasivo pensional del sector público de los gobiernos subnacionales.

Un año más tarde, con la Ley 550 de 1999, se determinan las condiciones a través de las cuales los municipios y departamentos pueden acogerse a planes de reestructuración de pasivos. En el año 2000 se imponen restricciones directas sobre el gasto corriente a través de la Ley 617. Finalmente, en 2003 se promulga la Ley 819, conocida como ley de responsabilidad fiscal y se crea el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Adicionalmente, y a pesar de no imponer límites específicos, establece condiciones para llevar a cabo operaciones de endeudamiento.

A. La economía colombiana antes de la implementación de las reglas fiscales subnacionales

El Gobierno nacional central (GNC) terminó la década de los ochenta con la estabilización de su déficit luego de la crisis de deuda externa que enfrentaron los países de América Latina[4]. Durante este periodo, en Colombia se observó un aumento sostenido de la deuda total (Gráfico 4a), e inicialmente jalonada por la deuda externa que pasó del 5,6% del PIB en 1979 al 12,3% del PIB en 1987, para luego estabilizarse y descender durante los seis años siguientes (Gráfico 4b). El deterioro de las finanzas del GNC en ese periodo puede observarse también a través del comportamiento del déficit fiscal, el cual pasó del 0,7% del PIB en 1979 al 3,7% en 1982 (Gráfico 4c). Posteriormente, se inicia un periodo de estabilización en el que la deuda externa deja de crecer y el déficit empieza a ceder gracias, entre otras medidas, a la abolición de exenciones y beneficios sobre el capital, así como la unificación de los impuestos de las sociedades anónimas y limitadas, como parte de la reforma tributaria de 1986 (Lozano y Melo, 1996).

Es así como el país recibe la década de los noventa con un déficit total bajo control (0,23% del PIB en 1991), con las perspectivas de la apertura comercial y con el reto de ajustar su realidad a una nueva Constitución. Esta década resultaría ser, sin duda, un periodo de grandes cambios en la realidad económica del país. La profundización de la descentralización que buscaba la nueva carta política incentivó el aumento sostenido del gasto por varios años, lo que finalmente derivó en la inestabilidad macroeconómica en 1998 (Junguito y Rincón, 2007; Del Valle y Galindo, 2010). Mientras que durante las dos décadas entre 1970 y 1990 el gasto total del GNC se mantuvo estable, con una media de 9,8% del PIB, entre 1991 y 2001 aumentó en 6,7 pp al pasar de 10,8% al 17,5% del PIB (Gráfico 5). Una de las principales razones para este comportamiento es el aumento de las transferencias del Gobierno central a los subnacionales, que pasaron del 4,2% del PIB en 1990 al 10,9% en 2002 (Salazar y Prada, 2004). Es importante anotar el carácter procíclico de las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales, en donde las transferencias recibidas desde el gobierno nacional a través del Situado Fiscal y las Participaciones Municipales jugaron un papel importante ya que, por su forma de cálculo, como proporción de los ingresos corrientes de la nación (ICN), contribuían a aumentar el gasto durante las partes altas del ciclo, y a reducirlo en los valles. Del mismo modo, la literatura menciona otros factores como los intereses de deuda, los gastos de personal y los pagos de pensiones (Melo y Ramos, 2017)[5]. Por componentes, estos autores encontraron un

4 La crisis de deuda en la región se originó en la década del setenta, con el sobre-ahorro de países exportadores (de petróleo especialmente), cuyos recursos fluyeron a economías en desarrollo, América Latina en particular, con bajas tasas de interés (Griffith y Sunkel, 1986). Ocampo (2014) menciona que, entre 1973 y 1981, la región recibió cerca de la mitad de la deuda privada mundial orientada a los países en desarrollo, que se vería reflejado en el aumento sostenido del déficit externo y fiscal. La situación cambiaría drásticamente, con una fuga de capitales explicado, entre otros, por la sobrevaluación de las monedas locales y por las altas tasas de interés en Estados Unidos, producto esto de la decisión de la FED para combatir la inflación.

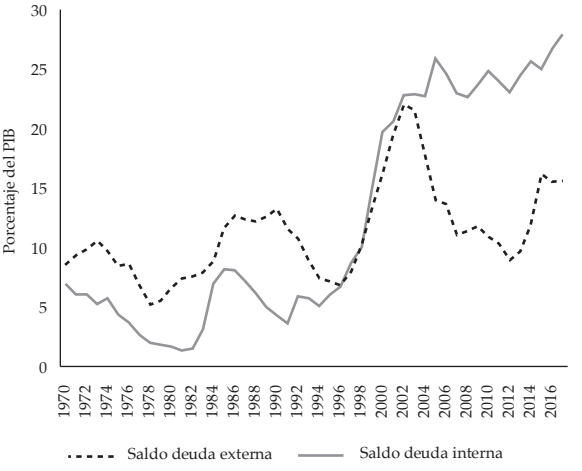
5 Es importante mencionar que el nivel de gasto del GNC en Colombia (cercano al 19% del PIB) es relativamente bajo comparado con otros

Gráfico 4.
Indicadores de deuda y déficit del Gobierno nacional central (GNC), 1970- 2016 (% del PIB)

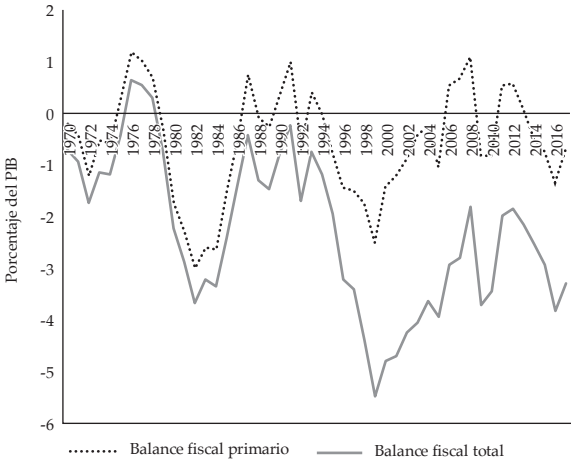
a. Saldo deuda total



b. Saldo deuda interna y externa



c. Déficit fiscal total



Nota: el déficit o balance total corresponde a la diferencia entre el gasto y el ingreso total, mientras que el déficit o balance primario excluye del gasto total el pago de intereses sobre la deuda pública.
Fuente: Elaboración de los autores con base en información de Junguito y Rincón (2007).

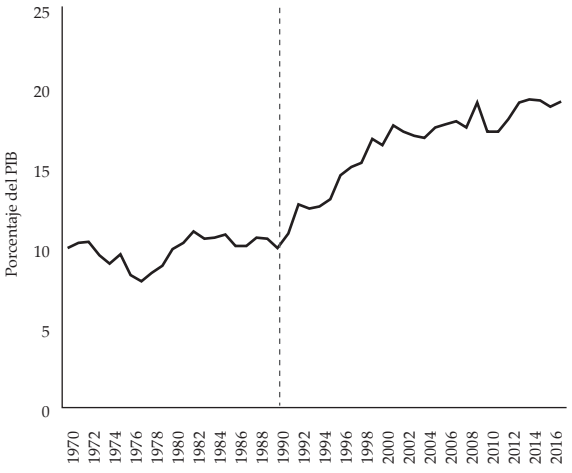
aumento del gasto de funcionamiento del 5,5% del PIB en 1990 al 13,9% en 2016, y en los intereses de deuda que pasaron de 0,9% del PIB a 3,0% durante el mismo periodo.

Por su parte, durante el mismo periodo, se observa una expansión acelerada del saldo de la deuda (Gráfico 4a), el cual pasó de 13,2% del PIB 1995 al 44,8% en 2002, tanto la deuda interna como la externa contribuyeron a dicho comportamiento (Gráfico 4b). Estos resultados coinciden con lo encontrado por Ricciulli *et al*. (2021), quienes muestran el sobreendeudamiento de las entidades territoriales entre 1993 y el 2000. Lozano (2002) menciona que la principal razón del aumento de la deuda interna está relacionada con los cambios que trajo la Constitución de 1991 en términos del desarrollo del mercado de deuda soberana. Por otro lado, una de las posibles razones del aumento de la deuda externa mencionadas por el autor es la deva-

países de la región. Melo y Ramos (2017) mencionan a Bolivia y Venezuela como los líderes con un gasto del 41% y del 36% del PIB, respectivamente. Algunos otros como Brasil, Chile y Ecuador están también todos por encima de Colombia.

luación real entre 1997 y 1999. Todo esto, por supuesto, agravado por la caída de la actividad económica que tuvo lugar a finales de los noventa, que llevó el crecimiento económico a ritmos del 0,6% y -4,2% en 1998 y 1999, respectivamente (Hernández y López, 2023; Pérez y Osorio, 2021; Pérez-Reyna, 2017; Urrutia y Llano, 2012).

Gráfico 5.
Gasto total del GNC, 1970-2016



Fuente: Elaboración de los autores con base en información de Junguito y Rincón (2007).

De igual forma, el déficit total del GNC se deterioró nuevamente con una caída, incluso más profunda que la observada en la década de los ochenta, pasando de -1,9% del PIB en 1995 hasta su punto más alto de -5,5% en 1999 (Gráfico 4c). Este comportamiento del déficit coincidió con una rápida caída en la inflación en el país y con la peor recesión desde principios del siglo XX. Todo esto ocurrió en el marco de un banco central independiente, con una tasa de cambio más flexible, y con una deuda más orientada al mercado local de capitales (ver Gráfico 4b) (Pérez y Osorio (2021)). Otro punto importante que mencionan estos autores es que estos grandes déficits, que evolucionaron durante la década de 1990, llevan usualmente a desequilibrios externos que dejan a la economía vulnerable a choques como el que ocurrió a finales de 1990 en el país. Del mismo modo, mencionan que la recuperación estuvo en parte relacionada con la autonomía monetaria, con un tipo de cambio flotante y con una mayor disciplina fiscal.

Al observar el balance primario, es importante notar al menos dos características: (1) la importancia que tienen los intereses de la deuda en el tamaño del déficit, los cuales pasaron de representar el 1,2% del PIB en 1991 al 3,5% en 2001; y (2) la tendencia creciente de los intereses de deuda en el balance del GNC. Varios autores han encontrado, a través del cálculo del déficit estructural, aquel que descuenta el efecto cíclico, que durante la década de 1990 y los primeros años del 2000 el déficit del GNC fue de carácter estructural (Lozano y Aristizabal, 2003; Salazar y Prada, 2003; Rincón *et al*., 2004; Basto, 2003). Con el fin de corregir estos desequilibrios en las finanzas del Gobierno nacional, y recuperar la sostenibilidad fiscal y macroeconómica del Gobierno central, una de las estrategias fue iniciar un programa de ajuste fiscal con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual se extendió posteriormente debido a los pobres resultados en los planes de ajuste (Salazar y Prada, 2004).

La pregunta que surge en este momento, dado que estos hechos coincidieron con la profundización de la descentralización ligada a la nueva Constitución, es ¿cuál fue la dinámica de las entidades territoriales durante este periodo? Por un lado, se observa que, al igual que ocurrió con el GNC, las entidades territoriales presentaron un aumento significativo del gasto a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, para luego reducir su crecimiento a partir de 2001 (Gráfico 6a). Esto fue particularmente evidente para los gastos de funcionamiento, cuando se considera el cambio del gasto de personal médico y nómina docente de los GSN que pasó del 2,3% del PIB en 1990 a 4,6% en 1999. En el caso de los municipios, estos gastos pasaron de representar el 0,8% del PIB al 2,2% durante el mismo periodo. Por su parte, el gasto en formación

bruta de capital permaneció alrededor del 1% del PIB durante la década (MHCP-DAF, 2015)[6].

En segundo lugar, se han mencionado como posibles razones de la dinámica creciente del gasto territorial, la inflexibilidad del gasto de funcionamiento y la poca capacidad y falta de experiencia de los gobiernos subnacionales en el manejo y administración de los recursos de transferencias (MHCP-DAF, 2015). Un comportamiento similar muestra el déficit subnacional durante el mismo periodo, al pasar del -0,1% del PIB en 1995 hasta su punto máximo de -1,3% del PIB en 1998, para posteriormente retornar al valor inicial en 2001 (Gráfico 6b). Este déficit fue particularmente prevalente en los municipios más pequeños y de menor capacidad técnica y administrativa, si se tiene en cuenta que los municipios con población mayor a 500.000 habitantes fueron los que terminaron la década de los años noventa con un superávit corriente. Sin embargo, este ahorro corriente no logró compensar el déficit de capital generado por el gasto de inversión, por lo que el déficit total aumentó incluso para los municipios de mayor tamaño (MHCP-DAF, 2015). Es importante mencionar que, durante las dos últimas décadas, la media del déficit de los entes territoriales ha sido cercana a cero, mientras que en el caso del GNC lleva tres décadas en números negativos.

El comportamiento oscilatorio del déficit subnacional se le atribuye principalmente a la dinámica de los gastos de inversión con una clara influencia del ciclo político, con superávit o menor déficit durante el primer año de gobierno (2004, 2008, 2012, 2016/2017), y mayores déficits durante los últimos años de gobierno (2002/2003, 2007, 2010/2011, 2015). El mayor superávit de 2012 estaría relacionado con la puesta en marcha del Sistema General de Regalías (SGR), el cual generó atrasos en los gastos de inversión debido a la demora en la conciliación de los presupuestos de los planes de desarrollo de los gobiernos entrantes y salientes (MHCP-DAF, 2015).

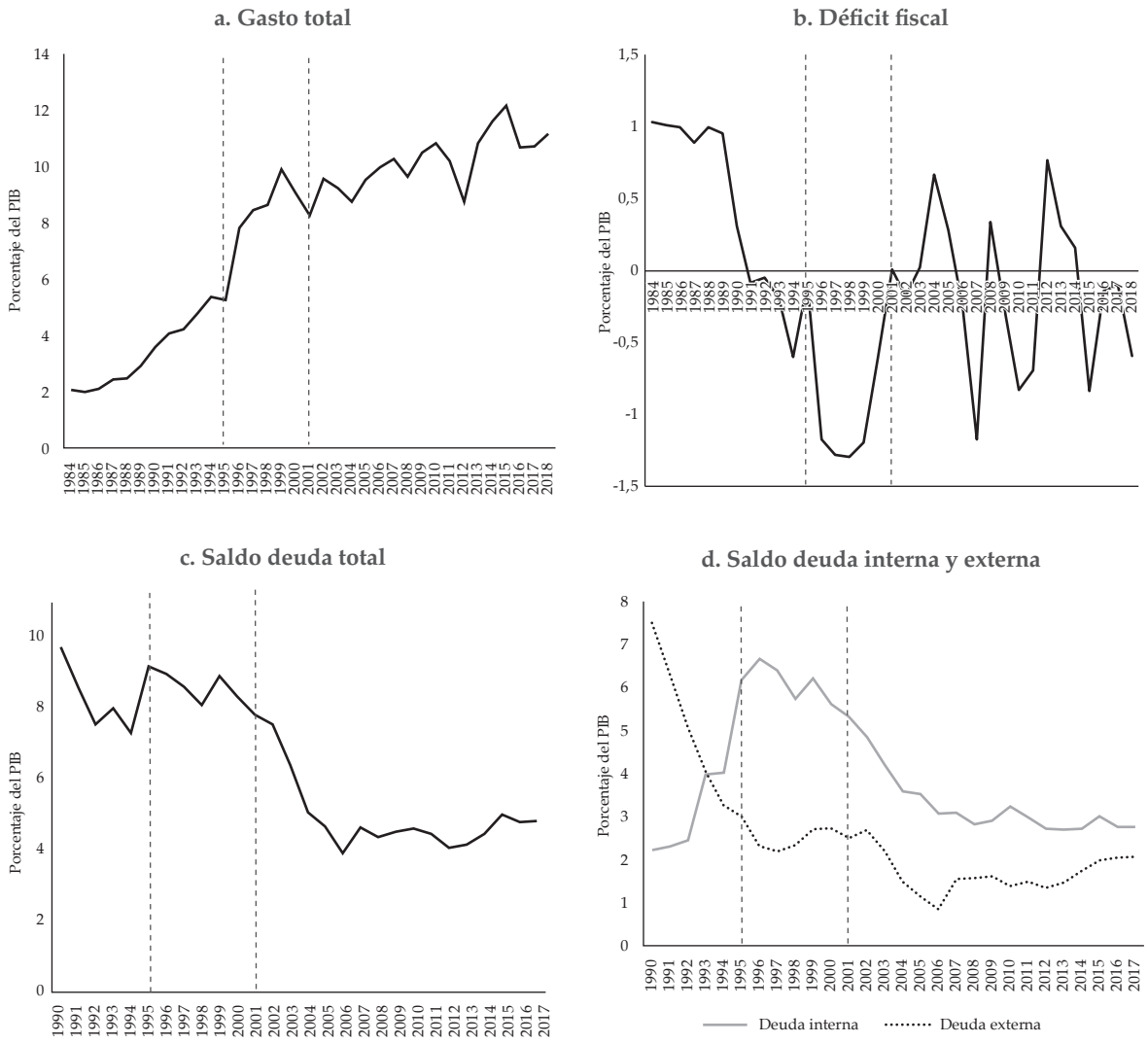
Otro punto importante es que, si se observa este escenario del déficit subnacional controlado junto con el del Gobierno nacional central, se puede argumentar, tal como lo mencionan Chamorro y Urrea (2016), que municipios y departamentos han contribuido en la compensación de déficit fiscal del sector público consolidado. En general, la literatura coincide en afirmar que la situación actual de los GSN indica que han sido exitosos en la reducción del gasto y la deuda, mantener el déficit bajo control y lograr la provisión del pasivo pensional territorial (MHCP-DAF, 2009).

Cuando se observa la deuda pública total de los GSN es evidente un patrón diferente, el cual indica un aumento a partir de la primera mitad de los noventa (Gráfico 6c). Sin embargo, al desagregar la deuda en sus dos componentes, interna y externa, el resultado es diferente y revelador (Gráfico 6d). Durante la primera mitad de la década de los noventa, la dinámica de la deuda interna y externa consolidada de los GSN presentó una tendencia opuesta, con una profunda caída en la externa al pasar de 7,5% al 3,0% del PIB entre 1990 y 1995, y un aumento sostenido en la deuda interna al pasar de 2,2% al 6,2% del PIB durante el mismo periodo. 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. Esto fue particularmente evidente en municipios y departamentos de mayor tamaño poblacional (MHCP-DAF, 2015).

Es importante tener en consideración que los entes territoriales tienen la posibilidad de llevar a cabo operaciones de endeudamiento mediante la emisión de bonos y la contratación de créditos, los cuales de-

6 Un efecto colateral de un proceso de descentralización, concebido sin reglas claras sobre responsabilidad fiscal subnacional, lo evidencia la creación de un significativo número de municipios, 253 entre 1994 y 1999, al pasar de 745 a 998. La razón, los incentivos generados de un crecimiento en las transferencias de ingresos corrientes, que eran utilizadas en su totalidad para el pago de personal administrativo, aún con restricción expresa de ser utilizados únicamente para inversión social. Adicionalmente, por construcción, este hecho contribuyó también al aumento en los gastos de funcionamiento, mientras entre 1988 y 1993 crecieron al 8% promedio anual, entre 1994 y 1999 lo hicieron al 48% (MHCP-DAF, 2015). Más tarde, por medio de la Ley 617 de 2000 se regularía la creación de nuevos municipios, de modo que se condicionaría a aquellos con solidez financiera y que sean capaces de cumplir con la provisión de bienes y servicios públicos.

Gráfico 6.
Gasto, déficit y deudas en los gobiernos subnacionales, 1984-2018 (% del PIB)



Fuente: Elaboración de los autores con base en información de las Ejecuciones Presupuestales del DNP y la Contraloría General de la República.

ben contar con el aval de los correspondientes Concejos y Asambleas. Pero adicionalmente, el artículo 364 de la carta política también previó una restricción a esta facultad ya que el endeudamiento no debería superar la capacidad de pago, limitación que solo se hizo realidad cuando el endeudamiento se encontraba en su punto máximo a través de la ley 358 de 1997 (Gráfico 6d).

A partir de este año, que coincide con la puesta en marcha de las primeras medidas de responsabilidad fiscal subnacional, la deuda interna empieza a descen-

der consistentemente hasta estabilizarse alrededor del 3% del PIB desde 2006, es decir una reducción de casi 4 pp en diez años. Por su parte, la deuda externa continuó con el descenso que traía desde comienzos de los noventa hasta alcanzar una reducción de casi 7 pp en un periodo de quince años. A partir de ese momento y hasta ahora, la deuda externa e interna se estabilizaron alrededor del mismo nivel (cerca del 2,5% del PIB), siendo la interna levemente mayor.

De acuerdo con lo encontrado por MHCP-DAF (2009), este espiral de deterioro de las cuentas fiscales de finales de los noventa, déficit y deuda creciente, atraso en pagos y acumulación de pasivos que llevaron a la crisis de las finanzas de los entes territoriales tuvo su principal origen en la ausencia de responsabilidad fiscal. En particular, el pago de pasivos corrientes por medio de adquisición con endeudamiento hizo que la situación se volviera insostenible y llevó al cierre de crédito, e incluso terminó con la cesación de pagos del servicio de la deuda y de obligaciones pensionales, que amenazaban la estabilidad macroeconómica del país (MHCP-DAF, 2015). Como resultado, y con el fin de procurar la recuperación de la estabilidad de las finanzas de los GSN, las primeras medidas estuvieron orientadas hacia el control del gasto, el endeudamiento y el fortalecimiento de los ingresos de los gobiernos subnacionales (Junguito y Rincón, 2007; Escobar y López, 2019).

B. Implementación de las reglas fiscales subnacionales[7]

- *Ley 358 de 1997 (Ley de semáforos)*

La primera dimensión que se intervino fue el endeudamiento de los gobiernos subnacionales. De hecho, la Constitución en su artículo 364 indica que el endeudamiento del Gobierno nacional y de los subnacionales tiene como límite su capacidad de pago. Antes de la medida adoptada en la Carta Política de 1991, el endeudamiento de las entidades territoriales estaba regulado por los códigos de régimen departamental (Decreto 1222 de 1986) y municipal (Decreto 1333 de 1986). La primera en su articulo 225 y la segunda en su artículo 286, establecían que los departamentos y municipios, así como sus entidades descentralizadas, tenían restricción al crédito cuando el servicio de la deuda pública alcanzara el 30% de las rentas ordinarias, incluyendo el nuevo préstamo.

Sin embargo, estas medidas no eran suficientes para enfrentar la situación de endeudamiento que mostraban las entidades territoriales a finales de los noventa. Por esta razón, y dando cumplimiento a la instrucción constitucional, se promulgó la Ley 358 de 1997, conocida también como Ley de Semáforos, la cual estableció límites a las razones entre los intereses de deuda y el ahorro operacional (capacidad de pago), y entre el saldo de deuda y los ingresos corrientes (sostenibilidad) (Cuadro 1).

Esta regulación, junto con el Decreto Regulatorio 696 de 1998, establecieron tres escenarios y tres restricciones para el acceso a operaciones de endeudamiento por parte de los gobiernos subnacionales. La primera situación era aquella en la que la capacidad de pago no superara el 40% y que el indicador de sostenibilidad fuera inferior al 80%, caso en el cual no se requería autorización del Ministerio de Hacienda para la contratación de nuevos créditos.

El siguiente escenario era aquel en el que la capacidad de pago se encontrara entre el 40% y el 60% y que la sostenibilidad se mantuviera por debajo del 80%, situación en la cual los entes territoriales requerían autorización para el endeudamiento siempre que el saldo de la deuda de la vigencia inmediatamente anterior no hubiera aumentado a una tasa superior a la meta de inflación. Finalmente, el tercer escenario era aquel en el que la capacidad de pago excedía el 60% o el indicador de sostenibilidad superara el 80%, caso en el que, sin condiciones adicionales, los entes territoriales debían pedir autorización del Ministerio de Hacienda para aumentar su endeudamiento. Estas medidas con-

7 El Cuadro A1 del Anexo presenta los aspectos principales de las reglas fiscales subnacionales en una línea de tiempo.

Cuadro 2.
Condiciones para el endeudamiento impuestas por la Ley 358 de 1997

Restricción	Indicador	Umbral
No requiere autorización de endeudamiento (Ley 358, Art. 2)	Capacidad de pago (intereses de deuda/ahorro operacional)	<= 40%
	Sostenibilidad (saldo de deuda/ingresos corrientes)	< 80%
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)	Capacidad de pago (intereses de deuda/ahorro operacional)	> 40% y < 60%
	Sostenibilidad (saldo de deuda/ingresos corrientes)	< 80%
Requiere autorización del Ministerio de Hacienda para contratar nuevas operaciones de crédito (Ley 358, Art. 6)	Capacidad de pago (intereses de deuda/ahorro operacional)	> 60%
	Sostenibilidad (saldo de deuda/ingresos corrientes)	> 80%

Nota: La ley menciona que ahorro operacional se calcula como: ingresos corrientes – gastos de funcionamiento – transferencias pagadas por las entidades territoriales. Los ingresos corrientes se conforman como la suma de los ingresos tributarios, no-tributarios, regalías y compensaciones monetarias recibidas, transferencias nacionales, participaciones en la renta de la nación, los recursos de balance y los rendimientos financieros.
Fuente: elaboración de los autores con base en la legislación correspondiente.

templaron dos años de transición para quienes se encontraban en esta última situación, en donde el primer año la deuda no podía aumentar en más del 60% de la meta de inflación y en el segundo no más del 40%. Sin embargo, 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%[8].

- *Ley 488 de 1998 (Fortalecimiento de los ingresos)*

Conscientes de que las medidas no debían ser solamente restrictivas en términos del endeudamiento, sino que también era necesario el acompañamiento en el fortalecimiento de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, un año más tarde, en 1998, se expide la Ley 488. Es conocido ampliamente que el proceso descentralizador en Colombia no consideró ningún tipo de incentivo para que municipios y departamentos aumentaran sus recursos propios (MHCP-DAF, 2015). Es por ello que a través de la Ley 488 de 1998, se autoriza a las entidades territoriales la adopción de la sobretasa a la gasolina y el cobro de la sobretasa al ACPM, el impuesto sobre vehículos y el impuesto a la explotación del oro, plata y platino[9]. En el primer caso, el hecho generador es el consumo de gasolina, corriente y extra, nacional e importada, que recaudarían los distribuidores mayoristas, productores e importadores con base en el valor de venta al público. Las tarifas varían según tipo de combustible y entidad territorial. El ACPM se definió con una tasa

8 Es importante mencionar que, desde su expedición, esta norma ha sido modificada en varias oportunidades: Ley 715 de 2001, Ley 795 de 2003, Ley 819 de 2003, Ley 1483 de 2011 y Ley 1530 de 2012.

9 La Sobretasa a la gasolina ya había sido creada por medio de la Ley 86 de 1989.

del 6% y se utilizaría para mantenimiento de la red vial. En el caso de la gasolina, se definió una tasa entre el 14% y el 15% para municipios y distritos, entre el 4% y el 5% para departamentos, y Bogotá continuaría con una tasa del 20%. Sin embargo, estas tasas serían actualizadas unos años más tarde[10].

En el caso del impuesto sobre vehículos, el hecho generador es la propiedad de estos, nuevos y usados, así como los que estén temporalmente en el territorio nacional. Por tanto, son los propietarios los responsables de este tributo, el cual se liquidará con base en el valor comercial del vehículo. Las tarifas se definieron del 1,5%, 2,5% y 3,5% dependiendo de si el valor del vehículo era igual o inferior a los 20 millones de pesos, entre 20 y 45 millones de pesos, y más de 45 millones de pesos, rangos que se actualizan cada año por el Gobierno nacional. En el caso del impuesto a la explotación de oro, plata y platino, aplicable solo para los municipios productores, se estableció una regalía o impuesto del 4%, la cual se liquida sobre el precio internacional certificado por el Banco de la República.

- *Ley 549 de 1999 (Provisión para el pasivo pensional territorial)*

Un año más tarde, en 1999, se avanza en dos nuevos frentes para buscar superar la crisis que afrontaba el país. La primera fue la provisión obligatoria de recursos para garantizar la cobertura del pasivo pensional por parte de los entes territoriales, y la segunda, el apoyo y acompañamiento a aquellos municipios y departamentos que estuvieran atravesando situaciones de insolvencia para que lograran alcanzar nuevamente estabilidad en sus cuentas fiscales y financieras. En el primer caso, por medio de la promulgación de la Ley 549 de 1999, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de la Entidades Territoriales (Fonpet). Este fondo está a cargo de las administradoras de fondos de pensiones y de las sociedades fiduciarias. La principal motivación fue el significativo pasivo pensional no cubierto con reservas que llegó hasta los $64 billones a finales de los años noventa (MHCP-DAF, 2015).

La creación del Fonpet se concibió como una medida de largo plazo, por medio de la cual los entes territoriales tienen el compromiso de garantizar, para el año 2030, el 100% de los recursos necesarios para cubrir su pasivo pensional. Adicionalmente, se estableció un 25% sobre este para cubrir gastos de administración (5%) y desviaciones actuariales (20%)[11]. Para el año 2016, el 125% del pasivo pensional correspondía a $84,7 billones, mientras que los aportes eran de $46,2 billones (departamentos $27,9 billones y municipios $18,3 billones), lo que representa un pasivo por cubrir del 45% (DNP, 2017). En términos del financiamiento de este fondo se consideraron como fuentes las siguientes: regalías (SGR), privatizaciones nacionales, recursos de particulares invertidos en entidades con participación mayoritaria de la Nación a título de capitalización, bienes con extinción de dominio a favor de la Nación, el impuesto de registro[12], ingresos obtenidos del Loto en Línea, impuesto de timbre nacional y recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) (MHCP-DAF, 2015)[13].

- *Ley 550 de 1999 (Reestructuración de pasivos)*

Posteriormente, el mismo año, se expide la Ley 550 por medio de la cual se buscaba promover la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales, que luego sería modificada por la Ley 922 de

10 En 2002 estas tasas fueron actualizadas a través de la Ley 788. La tasa para municipios y distritos quedó en el 18,5%, para departamentos 6,5% y para el distrito capital del 25%.

11 Es importante mencionar que, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional a causa de la pandemia del COVID-19, para la vigencia 2020 únicamente, se les permitió a las entidades territoriales el desahorro de los recursos disponibles en el Fonpet, por medio de la reducción del porcentaje exigido al pasarlo del 125% al 80% (Decreto 678 de 2020). 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.

12 Esta fuente cambió luego de destino al pago de las cuotas partes pensionales, que son un mecanismo de financiación para el pago de pensiones de servidores públicos.

13 Para detalles de las fuentes ver DNP (2017).

Cuadro 3.
Número de entidades territoriales que han buscado reestructuración de pasivos bajo la Ley 550 de 1999 (corte a diciembre de 2019)

Estado del acuerdo	Número de departamentos	Número de municipios	Duración del acuerdo (años promedio)
Terminado por cumplimiento en forma anticipada	9	49	9,0
Terminado por cumplimiento en el plazo estipulado	2	20	8,3
Terminado por incumplimiento	1	5	5,2
En ejecución	2	15	5,7
En ejecución con modificación	2	2	13,7
En negociación de acuerdo	0	1	-
No suscrito por no tener facultades del Concejo	0	1	-
No suscrito por fracaso de la negociación	0	2	-
No suscrito por falta de votos para su aprobación	0	2	-
Total	**16**	**97**	**-**

Fuente: Elaboración de los autores con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/ReestructuracindePasivos

2004, la Ley 1116 de 2006 y la Ley 1530 de 2012[14]. Esto con el propósito de restablecer su capacidad de pago y así facilitar el acceso al crédito y la garantía y el pago de pasivos pensionales a su cargo. Para ello, se establecieron acuerdos de restructuración con departamentos y municipios que presenten dificultades a la hora de atender sus obligaciones. Idealmente, al finalizar el acuerdo, los entes territoriales deberían haber recuperado y normalizado sus finanzas dentro de un plazo y bajo las condiciones establecidas en el pacto efectuado. Desde la promulgación de la Ley, y con corte a 2019, han sido 16 departamentos y 97 municipios los que se han acogido o han tenido la intención de hacerlo (Cuadro 2).

Dentro del conjunto de municipios, nueve corresponden a capitales de departamento: Barranquilla, Leticia, Montería, Popayán, Quibdó, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar, todos de la periferia del país. Este comportamiento se repite para los departamentos que han estado o están en acuerdos de restructuración de pasivos, ya que 12 de los 16 departamentos pertenecen a las regiones de la periferia (Mapa 1).

Para la reestructuración de pasivos se requiere autorización previa de la correspondiente asamblea departamental o concejo municipal para acogerse al acuerdo de saneamiento estipulado con el Ministerio de Hacienda como promotor del procedimiento. En el acuerdo de reestructuración se definen reglas que debe acoger para su manejo financiero y el convenio

14 Para el caso de la Ley 1530 de 2012 las regalías, como fuente de financiación de compromisos de endeudamiento, no podrán financiar deudas adquiridas a partir del 1 de enero de 2012, con excepción inversión aprobada por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), con representación del Gobierno Nacional, de los gobiernos departamentales y de las universidades.

Gráfico 7.
Entidades territoriales que han estado bajo la Ley 550



Fuente: Elaboración de los autores con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/ReestructuracindePasivos

de desempeño al que se suscribirá, los cuales son ajustables y definidas a la medida de cada ente territorial, priorizando los gastos corrientes como: mesadas pensionales, servicios personales, nómina, gastos generales, intereses y amortizaciones de deuda, y financiación del déficit de vigencias anteriores, entre otros.

Si bien el acogimiento a esta restructuración debe ser por iniciativa de la propia entidad territorial, esta debe encontrarse enfrentando ciertas circunstancias particulares. Por ejemplo, presentar incumplimiento en el pago, por más de noventa 90 días, de dos o más obligaciones, o tener por lo menos dos demandas ejecutivas para el pago de obligaciones, valor acumulado que debe ser superior al 5% del pasivo corriente. Bajo estas condiciones, y cumpliendo con el requerimiento del inventario de acreedores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF), evaluará las condiciones y, junto con la propia entidad territorial, procurarán la disminución de los costos de transacción asociados a reclamos de los acreedores por vía judicial, el fortalecimiento de la inversión social en el tiempo, y llevar a cabo medidas de racionalización del gasto y fortalecimiento de ingresos, entre otros. Es importante mencionar que, durante la vigencia del proceso de reestructuración se suspenden medidas cautelares y embargos, y no es posible iniciar nuevos procesos legales en contra de los entes territoriales. Del mismo modo, y en pro de mantener el bienestar de la población, no pueden suspenderse los servicios públicos. El papel del MHCP es de amigable componedor, lo cual garantiza la independencia de los entes territoriales (MHCP-DAF, 2015).

Dentro de las ventajas mencionadas para los gobiernos que se acogen a estas medidas están: (1) incentiva la calidad de la información de las entidades territoriales; (2) tiene reglas de entrada y procedimientos claros; (3) se tiene en cuenta a todos los acreedores; (4) reduce costos de transacción frente a cobros judiciales; (5) hay claridad sobre la priorización de los gastos que permitan prestar los servicios y cumplir las obligaciones; (6) los acuerdos tienen potencial de convertirse en base de fortalecimiento de la inversión social; (7) el programa es estructural en el sentido de no solo restringir el gasto, sino con estrategias de fortalecimiento de ingresos; (8) es favorable para el acreedor en términos de la temporalidad y cuantía a recibir; (9) existe una estrategia de vigilancia del cumplimiento de los

acuerdos; (10) se cuenta con un encargo fiduciario para el plan de pago de las acreencias (MHCP-DAF, *sf*.).

- *Ley 617 de 2000 (Racionalización del gasto)*

Luego de este proceso de regulación del endeudamiento y del fortalecimiento de los ingresos, en el año 2000 se identificó la necesidad de profundizar la reglamentación del gasto a través de la Ley 617. En particular, el espíritu de esta ley no fue el recorte como tal al gasto, sino que este estuviera acorde con sus ingresos; en particular, mantener consistencia entre el gasto de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación. Por medio de esta ley, y categorizando municipios y departamentos, de acuerdo con su tamaño poblacional y sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), se llevó a cabo una fuerte racionalización del gasto para lo cual se establecieron límites de acuerdo a valores del cociente entre los gastos corrientes y los ICLD (Cuadro 4). En particular, la norma establece que municipios y departamentos deben financiar sus gastos de funcionamiento a través de sus ICLD, en donde se incluyen las obligaciones pensionales y prestacionales y las necesidades de inversión.

Como se puede observar en el Cuadro 4, se estableció un límite para cada categoría de departamentos y municipios, siendo más estrictos con las categorías más altas y con los departamentos en general, con excepción de la categoría Especial que tiene la misma restricción de gastos de funcionamiento que pueden ser cubiertos con ICLD (50%). En caso de que una entidad territorial supere los límites de gasto establecidos, deberá clasificarse en la categoría inmediatamente anterior a la que les corresponda según sus rangos de población e ICLD. Es importante anotar que esta ley no restringió únicamente los gastos en las cuentas de las entidades territoriales, sino que también le puso límites de asambleas y contralorías departamentales, así como a los gastos de los concejos, personerías y contralorías distritales y municipales.

De igual forma se estableció que para la clasificación prevalecerán los ICLD sobre el criterio del tamaño poblacional, de tal forma que, si un municipio o departamento por su tamaño poblacional debería ser clasificado en una categoría en particular, pero sus ICLD no son suficientes para estar en esa categoría, deberá clasificarse según sus ICLD. De este modo se puede pensar en esta regla como una cláusula de escape tácita ante variaciones de los ICLD. Lo mismo aplica si el tamaño poblacional clasifica al departamento o municipio en una categoría más baja que los ICLD, la clasificación deberá otorgarse según estos últimos. Dentro de las excepciones se encuentran los municipios fronterizos mayores a 70.000 habitantes y los colindantes a Bogotá mayores a 300.000. Los primeros se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría y los últimos en la segunda categoría.

Dentro del conjunto de determinaciones de esta ley está también la facultad de realizar convenios entre los GSN y el Gobierno nacional para la prestación de servicios, así como la posibilidad de cofinanciación de proyectos de inversión por parte del Gobierno nacional, siempre que los entes territoriales cumplan con los umbrales del gasto de funcionamiento (MHCP-DAF, 2015).

- *Ley 819 de 2003 (Ley de responsabilidad fiscal)*

Finalmente, dentro del conjunto de medidas adoptadas para el mejoramiento de la sostenibilidad fiscal, en 2003 se expidió la Ley 819, conocida como "Ley de responsabilidad fiscal". La primera consideración de esta norma es la transparencia y la estabilidad macroeconómica, para lo cual establece, para el Gobierno nacional y para los gobiernos subnacionales, la presentación de un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el cual debe considerar algunos elementos fundamentales (Cuadro 5)[15]. La norma establece que los entes territoriales deben fijar metas de corto y mediano plazo, por

15 La Ley 819 de 2003, en el artículo 5, establece que todos los gobernadores y alcaldes deben presentar anualmente un Marco Fiscal de Mediano Plazo a la respectiva Asamblea y Concejo. En este debe estar el Plan Financiero, las metas de superávit primario, el informe de resultados fiscales de la vigencia anterior y el costo fiscal de las exenciones del periodo anterior, entre otros.

Cuadro 4.
Definición de categorías de departamentos y municipios y los límites al gasto establecidos por la Ley 617 de 2000

Departamentos							
				Gastos de funcionamiento (% de los ICLD)			
Categoría	Población (habitantes)	ICLD (SMLV anuales)	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							
				Gastos de funcionamiento (% de los ICLD)			
Categoría	Población (habitantes)	ICLD (SMLV anuales)	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: Elaboración de los autores con base en la Ley 617 de 2000.

Cuadro 5.
Contenido del MFMP según lo establecido por la Ley 819 de 2003

Contenido coincidente para el Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales	
• Plan financiero • Metas de superávit primario, nivel de deuda y análisis de sostenibilidad • Estimación del costo fiscal de exenciones, deducciones y descuentos tributarios • Costo fiscal de leyes (para el Gobierno nacional) y proyectos de ordenanzas y acuerdos (para los subnacionales) sancionadas en la vigencia anterior • Relación de pasivos contingentes (para el Gobierno nacional) y exigibles y contingentes (para los subnacionales) que puedan afectar la situación financiera	
Contenido específico para el Gobierno nacional	**Contenido específico para los gobiernos subnacionales**
• Programa macroeconómico plurianual • Informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia anterior • Evaluación de las actividades cuasifiscales • Indicadores de gestión presupuestal y de resultados de objetivos, planes y programas	• Acciones y medidas en las que sustenta el cumplimiento de las metas, incluido el cronograma • Informe de resultados fiscales de la vigencia anterior • Incorporación en el MFMP el análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado y hacer simulaciones de su impacto en las finanzas territoriales, y en los indicadores de responsabilidad fiscal subnacional (adicionado por la Ley 1955, art. 52)

Fuente: Elaboración de los autores con base en la Ley 819 de 2003.

medio de un Plan Financiero, y de largo plazo a través de la fijación de metas plurianuales de balance primario que garanticen la sostenibilidad fiscal en el tiempo.

Este MFMP se constituye como la hoja de ruta para el Gobierno nacional y los GSN, y contribuye a la planificación de corto, mediano y largo plazo de sus finanzas públicas, ya que los presupuestos de los distintos niveles de gobierno deben estar sujetos en adelante a lo establecido en cada uno de los MFMP. Un ejemplo de esto es la reglamentación de las vigencias futuras, en donde una de las condiciones establece que estas deben consultar las metas plurianuales establecidas en el MFMP. Adicionalmente, las vigencias futuras deberán contar con apropiaciones de la vigencia en la que fue aprobada (al menos el 15%), y que cuando se incorporen recursos del Gobierno nacional, deberá contar con la aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP). De igual forma, la norma establece que no se podrán aprobar vigencias futuras en el último periodo de gobierno del alcalde o gobernador, salvo que se trate de operaciones conexas de crédito público[16].

El otro aspecto clave mencionado en la Ley 819 de 2003 tiene que ver con el endeudamiento de las entidades territoriales: (1) establece la proyección de la capacidad de pago del municipio o departamento durante toda la vigencia de cada crédito, vigilando que sus indicadores de capacidad de pago y sostenibilidad establecidos en la Ley 358 de 1997 se cumplan; (2) los créditos de tesorería adquiridos a través de las entidades territoriales serán temporales y solo podrán ser usados para cubrir la insuficiencia de caja; (3) es

16 Las operaciones conexas son aquellas relacionadas con el cumplimiento de compromisos de la deuda pública de los entes territoriales como, por ejemplo, contratos para otorgamiento de garantías, contratos de encargo fiduciario o fideicomisos, administración de títulos de deuda pública en el mercado de valores, entre otros (Decreto 2681 de 1993, Art. 6).

requisito el concepto de una calificadora de riesgo que acredite la capacidad de endeudamiento (esto para departamentos, distritos y municipios categoría 1 y 2); (4) los excedentes transitorios deben ser invertidos en títulos de deuda pública o en títulos con una alta calificación de riesgo; (5) la Nación no apoyará endeudamiento de las entidades territoriales cuyos créditos no estén sujetos al cumplimiento de lo establecido en la Ley 358 de 1997 y la presente ley (Ley 819 de 2003); y (6) no se podrán llevar a cabo nuevos créditos que aumenten el endeudamiento neto si se encuentran en mora por créditos contratados o con el apoyo de la Nación. En general, se hace énfasis en que para cualquier tipo de endeudamiento que tengan previsto los entes territoriales deben observar lo dispuesto en las reglas de responsabilidad fiscal subnacional[17].

- *Más sobre el fortalecimiento de los ingresos subnacionales*

Un aspecto adicional, que ha jugado un papel importante en el regreso a la estabilidad fiscal de las entidades territoriales, es el fortalecimiento de sus ingresos. Dentro de los objetivos de estas medidas estaban la simplificación y ordenamiento de los tributos territoriales, la ampliación de las bases tributarias, y la reducción de las exenciones, la evasión, la elusión y el contrabando (MHCP-DAF, 2015). Por ejemplo, en la Ley 1386 de 2010 queda estipulada la prohibición, a los GSN y a sus entidades descentralizadas, de delegar en particulares funciones relacionadas con la gestión tributaria como: administración, fiscalización y liquidación, y ordenó terminar los contratos previos relacionados con esta actividad. Estas medidas han significado un avance importante en el fortalecimiento institucional de la administración tributaria (MHCP-DAF, 2015).

En el caso de los municipios, son el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio (ICA) las principales fuentes de ingresos tributarios, los cuales representan el 28,4% y el 29,7% de los ingresos corrientes, respectivamente, y el 11,4% y 12% del ingreso total[18]. Un aspecto importante para destacar es la significativa concentración espacial del recaudo de estos tributos, si se tiene en cuenta que el 60,6% del predial se recauda en cinco ciudades: Bogotá (37,8%), Medellín (8,1%), Cali (6,8%), Barranquilla (4,2%) y Cartagena (3,7%). Un comportamiento similar ocurre en el caso del ICA, con un recaudo del 61,8% en estas mismas ciudades: Bogotá (42,1%), Medellín (7,6%), Cali (4,2), Barranquilla (4,5) y Cartagena (3,3%).

Para el impuesto predial, la Misión de Finanzas Intergubernamentales de 1981 motivó algunos cambios que se reflejaron en la Ley 14 de 1983, como el reajuste de los avalúos catastrales y la autorización a los concejos municipales para fijar tarifas entre el 4 y el 12 por mil dependiendo de la destinación específica del predio, entre otros (Iregui *et al.* 2003). Posteriormente, la Ley 14 de 1990 creó el Impuesto Predial Unificado (IPU), que agrupa los tributos de parques y arborización, estratificación socioeconómica y la sobretasa al levantamiento catastral, cuya base sería el avalúo catastral o el auto avalúo. A partir de esta nueva reglamentación se establecieron nuevos rangos para las tarifas de entre el 1 y el 16 por mil[19]. Posteriormente, la Ley 1450 de 2011 modificó el rango de tarifas entre el 5 y el 16 por mil, y estableció dos criterios adicionales para la definición de las tarifas, el rango de área y el avalúo catastral[20].

La base, en este caso los avalúos catastrales, se actualizarán cada año de acuerdo con un porcentaje establecido por el Gobierno nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social

17 La Ley 819 de 2003 fue reglamentada posteriormente en algunos aspectos a través del Decreto 1525 de 2008 y de la Ley 1483 de 2011, en particular en lo concerniente al manejo de excedentes financieros y el control de las vigencias futuras (MHCP-DAF, 2015).

18 La sobretasa a la gasolina y los otros ingresos representan el 5,4% y el 18,3% en los ingresos tributarios, y el 2,2% y el 7,4% en el ingreso total.

19 La norma estipula que los Concejos Municipales, para la definición de las tarifas en cada jurisdicción, criterios como el estrato socioeconómico, el uso del suelo y la antigüedad de la formación o actualización del catastro.

20 La ley establece que estos aumentos serían progresivos para los tres años siguientes así: 2012 mínimo el 3 por mil; 2013 mínimo el 4 por mil; 2014 mínimo el 5 por mil.

(CONPES), el cual deberá estar entre el 70% y el 100% del incremento del IPC[21]. Esta medida se modificó posteriormente a través de la Ley 242 de 1995 estableciendo la meta de inflación como criterio para la actualización de los avalúos catastrales.

Un caso particular es la capital del país, ya que por medio del Decreto-Ley 1421 de 1993 se determinó que, a partir del año gravable 1994, la base del impuesto predial en Bogotá sería el auto avalúo, y que este no podría ser inferior al avalúo catastral del año inmediatamente anterior. Esta medida no solamente impulsó los ingresos propios de la capital, sino que paulatinamente ha servido de base para que otros municipios empiecen a modernizar sus catastros, a implementar el auto avalúo para el impuesto predial, a iniciar el cobro de delineación urbana (licencias de construcción) y la contribución por valorización y plusvalía (Zapata, 2010). A partir de estas medidas es que la capital del país da un salto en el porcentaje de predios formados, al pasar del 18% en 1993 al 77% en 1994. Esto, y el ajuste de los avalúos catastrales, puede consultarse en el Anexo Cuadro A1. En cuanto al resto de municipios del país, la formación y actualización catastral se efectúo de manera progresiva, a través del IGAC y las oficinas catastrales de Medellín, Cali y Antioquia (y Barranquilla a partir de 2018).

El otro tributo fundamental para los municipios es el impuesto de industria y comercio (ICA), un impuesto directo sobre actividades industriales, comerciales y de servicios, generadas en la jurisdicción de un municipio en particular. Las tarifas se establecieron por medio de la Ley 14 de 1983, en donde las actividades industriales estaban en el rango del 2 al 7 por mil, y las comerciales y de servicios entre el 2 y el 10 por mil. Esta norma estableció que se liquidará sobre el promedio mensual de los ingresos brutos del año anterior, pero posteriormente, la ley 1819 de 2016 definió como base gravable el total de ingresos (ordinarios y extraordinarios) recibidos en el año gravable respectivo, incluyendo rendimientos financieros, comisiones, y demás no excluidos expresamente por esta norma.

Para los departamentos, los tributos con la mayor participación en los ingresos corrientes son: el impuesto a la cerveza (28,5%), a los licores (10,4%), a los cigarrillos y tabaco (12,2%), de registro y anotación (14,6%) y a los vehículos automotores (10,5%)[22]. Al igual que ocurre con los tributos del nivel municipal, los departamentales están concentrados en cuatro departamentos y la capital del país, Bogotá, Antioquia, Valle, Atlántico y Bolívar. En el impuesto a la cerveza participan con el 39,2%, en el de licores con el 33,2%, en el de cigarrillos y tabaco con el 53,2%, en el registro y anotación con el 36,3% y en el de vehículos automotores con el 70,8%.

La legislación para cada uno de estos tributos de los gobiernos subnacionales se ha venido desarrollando a lo largo del tiempo. Sin embargo, en el marco de la búsqueda de la recuperación de la estabilidad fiscal de departamentos y municipios, se hicieron esfuerzos por fortalecer esta dimensión y no solamente medidas de control del gasto, la deuda y el déficit. Ejemplo de ello son la Ley 488 de 1998 y la Ley 788 de 2002. Por medio de la primera se establecen normas y regulación acerca de la sobretasa a la gasolina y al ACPM, el impuesto a los vehículos automotores, y a la explotación de oro, plata y platino. La segunda, actualizó las tarifas de la sobretasa a la gasolina y se dictaron normas sobre las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos. El detalle de estas leyes, así como de todas las relacionadas con los impuestos de cerveza, licores, cigarrillos, registro, sobretasa a la gasolina, a los vehículos automotores y a la explotación de oro, plata y platino, desde medianos de la década de los noventa, sus cambios de tarifas y estructura del impuesto pueden consultarse en el Anexo Cuadro A2.

21 Para los predios no formados, el aumento podrá ser de hasta el 130% del IPC.

22 En el caso de los departamentos, la sobretasa a la gasolina tiene una participación del 5,7% en los ingresos corrientes, y los otros ingresos participan con el 18,2%.

Un aspecto final y poco mencionado, que ha jugado un papel importante en la transparencia y en la oportunidad con la que se conoce la situación de las cuentas territoriales, es el fortalecimiento de los sistemas de información, que ha permitido el seguimiento y control de la situación financiera y fiscal de los entes territoriales. Esto es particularmente importante a partir de la creación del Formulario Único Territorial (FUT), herramienta que agrupa el reporte fiscal territorial, y que fue creado por el Decreto 3402 de 2007. El Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), administrado por la Contaduría General de la Nación, es el sistema de información a través del cual se consolida el FUT para cada ente territorial en cada una de sus cuentas fiscales y financieras, y están disponibles a partir de 2008. Del mismo modo, ha sido muy importante el papel que ha jugado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF), la cual ha sido una pieza fundamental en el diseño y puesta en marcha de los programas de disciplina fiscal de las entidades territoriales y, a través de sus Informes de Viabilidad Fiscal, han contribuido con el equilibrio fiscal de estas entidades.

IV. ¿Ha funcionado el marco de disciplina fiscal subnacional?

Luego de tener una perspectiva de la situación de la economía nacional y subnacional desde mediados de los años noventa, y de conocer los detalles de cada una de las medidas de responsabilidad fiscal subnacional entre 1997 y 2003, esta sección hace una revisión de algunos de los trabajos que han evaluado la efectividad de estas reglas en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron diseñadas. Antes de hacer esta revisión, lo que han mostrado algunos estudios y las autoridades es que actualmente los GSN en Colombia tienen una situación financiera y fiscal bajo control. Pérez y Bonet (2018) muestran, a partir de un conjunto de indicadores fiscales y financieros para las 23 principales ciudades, que en el periodo 2011-2017 sus finanzas gozaban de buena salud fiscal[23].

Del mismo modo, y para el conjunto de todos los gobiernos subnacionales, el MHCP-DAF (2015) afirma que luego de las medidas implementadas para mejorar la responsabilidad fiscal, municipios y departamentos han logrado su sostenibilidad fiscal. Para dar un vistazo más detallado de la efectividad de algunas de las principales reglas fiscales subnacionales, mencionaremos los resultados de algunos estudios. Es importante tener en consideración que esta sección, si bien pretende hacer una revisión de los resultados de estudios que han evaluado la efectividad de las reglas fiscales subnacionales en Colombia, no lo hace de manera exhaustiva, de modo que algunos estudios pueden no haberse incluido.

- *Ley 358 de 1997*

Chamorro y Urrea (2016) evalúan la incidencia de las reglas fiscales sobre la sostenibilidad fiscal de los municipios y departamentos, medida que aproximan como el cociente entre el saldo de la deuda y los ingresos totales, con información para el periodo 1995-2010. Para ello utilizan un modelo de datos de panel con efectos fijos siguiendo la aproximación de Braun y Llach (2010), la cual busca pronosticar el comportamiento de variables fiscales, en particular la deuda de los GSN. Dentro del conjunto de variables, los autores consideran cuatro dimensiones: la estructural (estructura económica y demográfica), la macroeconómica (crecimiento económico, tasa de interés, precios de materias primas), la política (ciclo electoral, partido político), e institucional (dependencia fiscal, grado de descentralización y reglas fiscales).

23 Aunque no hay una definición única de salud fiscal, en lo que sí hay consenso es que este concepto va más allá de la simple observación entre el flujo de ingresos y las obligaciones de gasto (Berry, 1994). El concepto es más estructural y está relacionado también con la liquidez, la situación presupuestal, la solvencia de largo plazo, deuda y el estado y sostenibilidad de los activos, todos ellos como determinantes de la situación social y económica de la población (Groves et al., 2003).

Chamorro y Urrea (2016) encuentran que la Ley 358 de 1997 (Ley de Semáforos) está positivamente asociada con la sostenibilidad, es decir, que existe una coincidencia entre los municipios o departamentos que cumplieron los límites establecidos en la ley, y reducciones en la razón deuda/ingresos totales. Es importante mencionar que, al inicio de la implementación de esta normatividad, 29 departamentos superaban los límites permitidos en términos de capacidad de pago/sostenibilidad al igual que todas las capitales de departamento, excepto Bogotá (MHCP, 2015). El cumplimiento de esta restricción implica que, una vez cubiertos los gastos administrativos, los GSN contarían con el ahorro corriente suficiente para cubrir los intereses de deuda, y tener la suficiente liquidez para adquirir nueva deuda sin comprometer la sostenibilidad.

- *Ley 550 de 1999*

Para el caso de la ley de reestructuración de pasivos, que buscaba promover la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales, la DAF del MHCP realizó una evaluación de sus resultados (MHCP-DAF, *sf*). Esta ley fue concebida para el corto plazo y su objetivo fue, desde su concepción, la recuperación integral de la sostenibilidad y viabilidad de alcaldías y gobernaciones. La evaluación tenía por objeto estimar los efectos que la Ley 550 de 1999 ha tenido en las cuentas de los GSN, en particular, si los municipios que se acogieron a los acuerdos de reestructuración de pasivos lograron los resultados deseados de saneamiento fiscal, y si estos son atribuibles a esta ley. El periodo de estudio va desde la expedición de la ley hasta el 31 de diciembre de 2013.

Antes de la aplicación formal de la metodología, los autores hicieron una revisión general de las entidades territoriales, los procesos de negociación y los montos de recursos reestructurados con corte al 31 de diciembre de 2013. Del total de entidades territoriales, 107 habían solicitado acogerse a la Ley 550, de donde solo 99 lo hicieron, cuatro no tuvieron éxito en la negociación, dos estaban en proceso en ese momento y otras dos se encontraban en preparación. Del total, 76 correspondían a municipios no-capitales, 15 a departamentos y 8 a capitales departamentales. En ese momento, 51 municipios habían culminado con el pago de la totalidad de sus acreencias, o habían cumplido con el plazo establecido (88% pagaron el 100% y el 12% cumplieron en plazo), 41 estaban en ejecución, 4 fracasaron en la modificación del acuerdo y 3 incumplieron. En términos de los montos, se habían reestructurado $8,2 billones, con aproximadamente $2 billones de depuración de pasivos, y pagos cercanos a los $3,7 billones, que representan el 60% de las acreencias[24]. De las acreencias, el 46% correspondían a departamentos, 30% a municipios no-capitales y el 24% a capitales, de modo que no se observa una relación entre el tamaño de la deuda y el pago. Por acreedores, a las entidades públicas les correspondían $2,9 billones, a las entidades financieras $1,3 billones, a otros acreedores $994.000 millones y a trabajadores y pensionados $860.000 millones. El restante 19% corresponde a créditos litigiosos y contingencias.

Con el fin de determinar el efecto de las medidas de reestructuración de pasivos establecidas en la Ley 550, los autores buscan comparar la situación de aquellas entidades territoriales que suscribieron acuerdos y que los terminaron al 31 de diciembre de 2013 (51 entidades territoriales: 8 departamentos, 5 municipios capitales y 38 no-capitales). Para el caso del grupo de comparación, este debía ser un conjunto de entidades semejantes en el periodo inicial a lo largo de un conjunto de características individuales. Para encontrar el grupo de control se utilizó el método de emparejamiento por puntajes (*propensity score matching*)[25]. Las características consideradas por los autores están aso-

24 La depuración de pasivos se refiere a acciones encaminadas a revelar el verdadero estado de las acreencias de las entidades territoriales, de donde se pueden encontrar casos de incobrabilidad, prescripción y carencia de soportes por parte del acreedor, entre otros.

25 Método de evaluación expost que escoge un grupo de comparación con base en la probabilidad de que los individuos sean intervenidos por la medida a evaluar, de modo que se trata de encontrar un grupo de control lo más parecido al de tratamiento en ciertas características observables establecidas. En la medida en que el grupo de control sea más cercano al de tratamiento menor será el sesgo de selección.

ciadas a las siguientes dimensiones: (1) macroeconómica: población, urbanización, PIB (para departamentos) e ingresos tributarios per-cápita (para municipios); (2) social: pobreza por necesidades básicas insatisfechas, y tasa de desempleo (solo para departamentos); (3) fiscal: tamaño del gasto de funcionamiento (gasto de funcionamiento/ingreso total), dependencia fiscal (transferencias/ingreso total), deuda financiera (saldo de la deuda/ingreso total) y cubrimiento del pasivo pensional (ahorro Fonpet/pasivo pensional); (4) contable: endeudamiento a corto plazo (pasivo corriente/activo corriente). Debido a que el periodo de vida de cada acuerdo es diferente, se agruparon las entidades por año de inicio, el cual se tomó como año base para el grupo correspondiente, y como año final el disponible de cada entidad. Los efectos se calculan como la diferencia promedio en las variables de resultado entre las entidades del grupo de tratamiento y de control.

Las variables objetivo o de resultado, a través de las cuales se buscó determinar el efecto de la Ley 550, son aquellas relacionadas con aspectos como: saneamiento fiscal, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda y fortalecimiento de los ingresos. Adicionalmente, incluyen una dimensión de inversión, por ser un factor de mediano plazo relacionado con el proceso de reestructuración de pasivos. El conjunto de variables de resultado analizadas es:

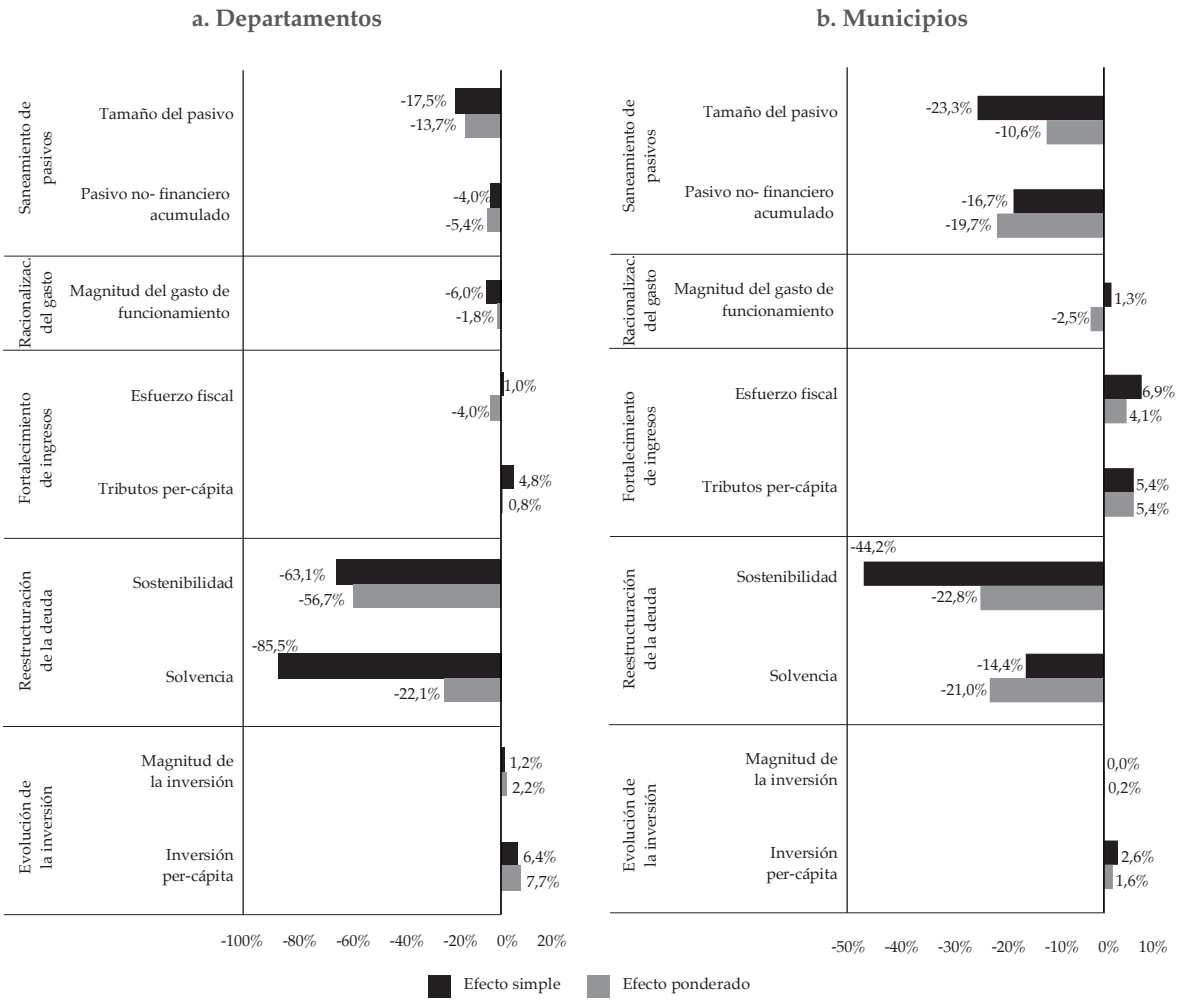
- Saneamiento de pasivos: (1) tamaño del pasivo (pasivo/ingreso total); (2) financiación del pasivo no financiero acumulado (pasivo no-financiero total/activos líquidos).
- Racionalización del gasto: (1) magnitud del gasto de funcionamiento (gasto de funcionamiento/ingresos propios).
- Reestructuración de la deuda: (1) sostenibilidad (saldo de deuda/ingresos corrientes); (2) solvencia (intereses de deuda/balance corriente).
- Fortalecimiento de ingresos: (1) esfuerzo fiscal (ingresos tributarios/ingreso total); (2) ingreso tributario per-cápita (ingreso tributario/población).
- Evolución de la inversión: (1) magnitud de la inversión (inversión total/gasto total); (2) inversión per-cápita (inversión total/población).

Los resultados muestran efectos favorables tanto para el caso de los departamentos (Gráfico 7, panel a) como para los municipios (Gráfico 7, panel b). Los autores calcularon el efecto bruto y el efecto ponderado por la representatividad del monto de acreencias reestructuradas. Para los departamentos se observa que aquellos que decidieron adelantar el programa de reestructuración de pasivos consiguieron reducir sus pasivos, el tamaño relativo del gasto de funcionamiento, lograron aumentar sus ingresos tributarios, reducir los niveles relativos de deuda y aumentar la inversión. El único resultado contrario a lo esperado es el efecto ponderado del esfuerzo fiscal, el cual presenta evidencias de reducciones cuando se considera el peso de las acreencias reestructuradas. Es claro también que los mayores efectos fueron sobre la deuda que, incluso después de ser ponderados, muestran reducciones significativas.

En el caso de los municipios, los resultados son similares, en cuanto a reducción de pasivos, gastos y deuda, así como el fortalecimiento de los ingresos propios y la inversión. Al igual que en el caso de los departamentos, para los municipios los mayores efectos se observaron en reducciones de la deuda.

En síntesis, se encontraron efectos positivos en términos de la reestructuración de pasivos, contribuyendo a una mejor estructura financiera de las entidades territoriales. En cuanto a la efectividad de la Ley 550, MHCP-DAF (2015) mencionan que esta ley reforzó los objetivos de la Ley 617 de 2000 ya que los entes territoriales que se acogen a la Ley 550 están también obligados a la no generación de déficit corriente y el ahorro corriente es fundamental para reorientar los recursos disponibles para el cumplimiento de sus obligaciones.

Gráfico 8.
Efectos de la Ley 550 de 1999



Nota: Los efectos ponderados se refieren a aquellos en los que se tiene en cuenta la participación de las acreencias netas reestructuradas que se incorporaron en los acuerdos de reestructuración de pasivos.
Fuente: Elaboración de los autores con base en DAF-MHCP (*sf.*).

- *Ley 617 de 2000*

Esta ley tuvo el propósito de imponer límites al tamaño relativo del gasto de funcionamiento de las entidades territoriales, en particular con respecto a los ingresos corrientes de libre destinación. Para el caso de esta ley de responsabilidad fiscal subnacional, Restrepo y Álvarez (2005) evaluaron formalmente sus resultados con el fin de determinar qué tan efectivas habían resultado las medidas de restricción sobre el gasto de funcionamiento como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación. Para ello, los autores utilizan información fiscal de los 32 departamentos y de 312 de los 1100 municipios, incluidas 30 capitales de departamento, para el periodo 2000 – 2003. Los autores men-

cionan que la restricción en el número de entidades territoriales se debe a falta de información al momento de realizar el estudio. La información es tomada de las bases de finanzas públicas del Banco de la República y de la Contraloría General de la República.

En una revisión preliminar de la dinámica temporal de los gastos de funcionamiento, los autores encontraron que, justo antes de la implementación de la Ley 617, el gasto corriente de los GSN pasó de representar cerca del 70% de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) en el 2000 a representar alrededor del 55% en el 2003. La misma dinámica se presentó para departamentos y municipios. Esto les permitió a los autores hacerse una idea inicial de qué tan exitosa habían sido las medidas adoptadas a través de esta ley.

Con el fin de determinar el efecto causal de la Ley 617 en el tamaño relativo del gasto de funcionamiento, los autores utilizan estimaciones de diferencia-en-diferencias a través de un modelo de datos de panel. En este caso, el grupo de tratamiento está conformado por todos aquellos municipios y departamentos que en el año 2000 presentaron porcentajes superiores de la razón gastos de funcionamiento/ICLD a los establecidos por la ley en 2004, es decir después del periodo de transición. El grupo de control, por su parte, lo componen municipios y departamentos que en el año 2000 cumplían los límites de 2004. En este caso el parámetro de interés en el modelo es el que corresponde a la interacción entre la variable dummy que identifica los grupos de tratamiento y control con aquella que identifica los periodos pre y post intervención. Dentro de las variables de control que ayudan a explicar el comportamiento del tamaño relativo de los gastos de funcionamiento se encuentran: población, índice de necesidades básicas insatisfechas, partido político del mandatario local (conservador y liberal), así como otras variaciones de continuidad en estos partidos políticos, y para el caso de los municipios la identificación del municipio capital. Los resultados de las estimaciones se pueden observar en el Cuadro 6.

Cuadro 6.
Efectos de la Ley 617 de 2000 sobre el tamaño relativo de los gastos de funcionamiento a los ingresos corrientes de libre destinación

Entidad territorial		Coeficiente
Municipios	Todos	-0,3746
	Grandes	-0,3860
	Medianos	-0,4052
	Pequeños	-0,3523
Capitales		-0,4969
Departamentos		-0,1799

Nota: Los resultados corresponden a los coeficientes estimados de la interacción de las dummy de grupos de tratamiento y control y la del periodo pre y post intervención. Todos los estimadores resultaron significativos al 1%.
Fuente: Elaboración de los autores con base en Restrepo y Álvarez (2005).

Con el fin de determinar los efectos de la Ley 617, los autores realizaron varios ejercicios considerando el grupo de departamentos, por un lado, y diferentes agrupaciones de municipios de acuerdo a su tamaño y de las capitales de departamentos por el otro. Los resultados muestran que, en general, la Ley 617 parece estar asociada con reducciones significativas en el tamaño relativo de los gastos de funcionamiento. Cuando se considera el total de los municipios se observa que, después de la implementación de la ley, aquellos municipios que eran susceptibles de ser afectados efectivamente redujeron en 37,4 puntos porcentuales (pp) la razón entre gastos de funcionamiento e ICLD. Al considerar diferentes agrupaciones de acuerdo al tamaño poblacional, los resultados son también negativos y significativos, y con reducciones entre los 35 pp y 40 pp. Adicionalmente, los autores consideraron únicamente a los municipios capitales de departamento, en donde encontraron reducciones significativas cercanas a los 50 pp. Finalmente, al realizar estimaciones por departamentos, los autores encontraron también reducciones en el tamaño relativo de los gastos de fun-

cionamiento pero significativamente menores que en el caso de los municipios.

En síntesis, los resultados permitieron mostrar que tanto en municipios como en departamentos fueron exitosas las medidas establecidas por la Ley 617 de 2000 en el objetivo de mantener el gasto de funcionamiento en niveles aceptables y sostenibles con respecto a sus ingresos corrientes de libre destinación.

Otro estudio en el que se analizaron los efectos de las normas de responsabilidad fiscal subnacional, en particular la Ley 617 de 2000, fue el de Sánchez y Zenteno (2011). Allí los autores buscaban identificar los determinantes del desempeño fiscal de las entidades territoriales, en particular la sostenibilidad fiscal y el riesgo financiero, para lo cual siguieron la metodología de Braun y Llach (2010). Dentro de los factores incluyen variables en cuatro dimensiones: estructurales, macroeconómicas, institucionales y políticas. Con el fin de considerar el efecto de las medidas de responsabilidad fiscal subnacional adoptadas a finales de los años noventa, el análisis considera dos periodos, 1997-2000 y 2001-2007 en un modelo de panel de datos para municipios y departamentos. De modo que en este caso los efectos de variables medidas a nivel nacional como precios de materias primas, tasa de cambio y ciclos electorales, entre otros, son capturados a través de la inclusión de los efectos fijos individuales y temporales.

Debido a que la inclusión de variables relacionadas con las reglas fiscales subnacionales sería endógena con el desempeño fiscal, especialmente el cumplimiento de los límites en los gastos de funcionamiento establecidos por la Ley 617 de 2000, los autores utilizan variables instrumentales, que para las estimaciones para departamentos son los intereses de deuda pública como porcentaje de gasto corriente rezagado un periodo. El argumento de Sánchez y Zenteno (2011) es que a menor pago de intereses de deuda pública mayor será el cumplimiento de la Ley 617. Por otro lado, el pago de intereses rezagado es exógeno ya que se pactan según las condiciones económicas y de mercado de crédito de años anteriores. En el caso de las estimaciones para municipios, el instrumento son los ingresos tributarios diferentes al predial y al de industria y comercio como proporción del total de ingresos tributarios, rezagados un periodo; en este caso, los ingresos pasados se correlacionan con el cumplimiento de las regulaciones de gasto contemporáneas, pero por otro lado estas no están relacionadas con el desempeño fiscal actual. De este modo la estimación se realiza a través de mínimos cuadrados en dos etapas.

Los resultados muestran que la Ley 617 de 2000 tuvo un efecto significativo en la capacidad de pago de la deuda y el superávit primario. En el primer caso, tanto en municipios como en departamentos, el cumplimiento de la Ley 617 de 2000 parece haber tenido un efecto significativo en la reducción de los gastos de funcionamiento, aunque este efecto fue mayor en los departamentos. En el caso del superávit primario, que aproxima la capacidad de ahorro de las entidades territoriales, los autores encontraron que solo en los gobiernos municipales la Ley 617 tuvo un efecto significativo. Otras variables que también parecen haber tenido un efecto sobre la sostenibilidad fiscal son el tamaño poblacional y la dependencia fiscal.

Los autores realizan un ejercicio adicional siguiendo la metodología desarrollada por Braun y Llach (2010), la cual consiste en calcular un indicador de sostenibilidad ajustado (ISA), un mapa de sostenibilidad fiscal (BSF) y un boletín de salud fiscal (BSF)[26]. Con el fin de capturar los efectos de algunas de las medidas de responsabilidad fiscal subnacional, los autores realizan los cálculos para dos periodos, 1997-2000 y 2001-2007. Los resultados revelan efectos positivos en cuanto al mejoramiento de la sostenibilidad de las entidades territoriales para el periodo 2001-2007 en comparación con el periodo 1997-2000. Como era de

26 La vulnerabilidad de corto plazo es medida a través del indicador ISA, como el ajuste de ingresos o gastos de las entidades territoriales para que el saldo de la deuda sea sostenible. Por otro lado, la vulnerabilidad de largo plazo se aproxima como el cociente entre la deuda y los ingresos corrientes, el cual debería mantenerse óptimamente por debajo del 70% de acuerdo a la metodología.

esperarse, estos efectos mostraron heterogeneidades por tipo de entidad territorial, en donde el efecto sobre los municipios fue más de largo plazo, mientras que para los departamentos mejoró la sostenibilidad de corto plazo.

En síntesis, los estudios han mostrado que las medidas de responsabilidad fiscal subnacional adoptadas en Colombia durante el periodo 1997 y 2003 fueron exitosas en su propósito de control del gasto, del sobreendeudamiento, el fortalecimiento de los ingresos y, en general, de llevar las finanzas de departamentos y municipios a la senda de la sostenibilidad fiscal[27].

A nivel internacional, muchos han sido los trabajos y sus resultados son variados. Gran parte de las evaluaciones se han llevado a cabo para los países de la Unión Europea. Por ejemplo, Foremny (2014) analiza el impacto de las reglas fiscales subnacionales en el déficit a través del uso de variables instrumentales. El autor encuentra que los resultados dependen de la estructura constitucional de los países, en donde los países unitarios son aquellos en los que las reglas fiscales logran reducir sus déficits. Para tener el mismo efecto en gobiernos federales, los autores encontraron que una posibilidad es aumentar la autonomía fiscal.

Por su parte, Heinemann *et al*. (2018), a través de un análisis de meta-regresión, identifica el efecto presupuestal de establecer reglas fiscales numéricas con base en 30 estudios publicados entre 2004 y 2014. Los resultados son positivos en el sentido de que las reglas fiscales subnacionales están asociadas particularmente con menores déficits, y en menor medida asociadas con efectos en la deuda, gasto e ingresos. Sin embargo, los autores resaltan que estos resultados estarán sesgados cuando no se considera la potencial endogeneidad de las reglas fiscales.

Finalmente, Kotia y Duarte (2016) analizan la interacción entre la estructura fiscal intergubernamental y la disciplina fiscal en las economías subnacionales europeas. Para la identificación del efecto, los autores utilizan variables políticas que describen las posiciones fiscales de los gobiernos centrales como instrumentos para medir el impacto de las reglas fiscales subnacionales sobre el balance fiscal. Los resultados sugieren que, si bien hay un efecto positivo de las reglas, este se ve debilitado frente a desbalances fiscales verticales (diferencias en asignaciones de ingresos y gastos en los diferentes niveles de gobierno). En otras palabras, que los esquemas de reglas fiscales subnacionales deberían estar acompañados por esfuerzos para reducir los desbalances fiscales entre los niveles de gobierno.

V. Las finanzas públicas subnacionales frente a la pandemia del COVID-19

La presente sección tiene como propósito presentar brevemente los cambios en las principales cuentas de los gobiernos subnacionales como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Es importante anotar que no se pretende realizar una evaluación de los efectos de la crisis económica ocasionada por la pandemia, ni del decreto que permite a municipios y departamentos abandonar temporalmente los límites establecidos por las normas de disciplina fiscal. El objetivo principal es revisar el comportamiento de las finanzas públicas territoriales en la coyuntura actual y luego del relajamiento de las reglas fiscales subnacionales decretado por el Gobierno nacional.

27 En cuanto al fortalecimiento de los ingresos de las entidades territoriales, algunos estudios han mostrado la mejor dinámica durante el periodo posterior a la adopción de las reglas fiscales. Por ejemplo, MHCP-DAF (2015) muestran que los ingresos tributarios territoriales aumentaron en 0,6% del PIB entre 2000 y 2012, jalonado principalmente por los municipios. Mientras la participación de los departamentos se estancó en el 0,8% del PIB, los municipios aumentaron del 1,4% al 2% del PIB entre 2000 y 2012, resultado que se debe a las diferencias en las estructuras tributarias de los dos niveles de gobierno. Por su parte Iregui *et al*. (2003), para el periodo 1990 – 2001 encontraron que los ingresos de los municipios como porcentaje del PIB pasaron de 0,8% en 1990 y 1,6% en el 2001, mientras que en los departamentos los ingresos tributarios cayeron, pasando del 1,3% a 1,0% en el mismo periodo.

A. Medidas del Decreto 678 del 20 de mayo de 2020

Con el fin de poner en contexto los resultados que se presentan más adelante, se destacan algunas de las principales medidas adoptadas por el Decreto 678 del 20 de mayo de 2020, por medio del cual el Gobierno nacional dictó normas en torno al manejo tributario de las entidades territoriales en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica puesto en marcha a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020[28]:

- Facultades para reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto, y para financiar gastos de funcionamiento sin perjuicio de las normas vigentes. Aplica hasta el 31 de diciembre de 2021.

- Facultades para realizar adiciones, modificaciones y traslados presupuestales. Serán destinados únicamente para atender la emergencia económica, social y ecológica del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

- Facultades para 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. Las entidades descentralizadas territoriales no requerirán calificación de capacidad de pago. Estos créditos no podrán ser fuente de financiamiento de adiciones al presupuesto de gasto.

- Créditos para la reactivación económica. Pueden contratar créditos de inversión para la reactivación siempre que el cociente saldo de deuda/ingresos corrientes no supere el 100% (no es necesario cumplir el umbral de la relación intereses/ahorro operacional de la Ley 358 de 1997). Si un crédito supera el umbral del 100%, no se necesita autorización del MHCP, pero sí un certificado de bajo riesgo por parte de una calificadora.

- Límites de gasto de funcionamiento. Quienes presenten una reducción de sus ICLD y superen los gastos de funcionamiento según la Ley 617 de 2000, no se les aplicarán las medidas de incumplimiento de límites de gasto en esta ley ni en la Ley 819 de 2003.

- Facultad para diferir el pago de obligaciones tributarias. Es posible aplazar el pago de impuestos de las propiedades territoriales hasta en 12 cuotas mensuales y sin intereses, cuya última cuota sea en junio de 2021 (Artículo declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-448-20 de 15 de octubre de 2020, Magistrada Ponente Dra. Cristina Pardo Schlesinger).[29] Fuente: https://

28 http://www.suin-juriscol.gov.co/legislacion/covid.html

29 De acuerdo con la Corte Constitucional, "La declaratoria de inexequibilidad proferida por la Corte Constitucional es una orden para que ni las autoridades estatales ni los particulares la apliquen o, en otros casos, una facultad para que dejen de aplicarla. Es decir, es la de restarle efectos a la disposición inconstitucional. Adicionalmente, contiene implícita otra orden en aquellos casos en que sea resultado de una confrontación del contenido material de la norma con la Constitución: la prohibición al legislador de reproducir la disposición declarada inexequible. La decisión adoptada por la Corte es la de sacarla del ordenamiento jurídico, de tal modo que no siga surtiendo efectos hacia futuro, independientemente de que, mediante una ficción jurídica, en ocasiones excepcionales, la Corte profiera una decisión retroactiva o difiera sus efectos hacia futuro" https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-329-01.htm

normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto_0678_2020.htm#9

- Recuperación de cartera a favor de las entidades territoriales. Con el fin de recuperación de cartera de las entidades territoriales, los deudores y demás acreedores accederán a los siguientes beneficios sin intereses según los siguientes plazos: (1) pagar 80% del capital hasta el 31 de octubre de 2020; (2) pagar el 90% del capital sin intereses entre el 1 de noviembre y el 31 de diciembre de 2020; (3) pagar el 100% del capital sin intereses entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2021 (Artículo declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-448-20 de 15 de octubre de 2020, Magistrada Ponente Dra. Cristina Pardo Schlesinger). https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto_0678_2020.htm#9

- Distribución de la sobretasa al ACPM. Desde junio de 2020 hasta diciembre de 2021, el 100% de la sobretasa al ACPM le corresponderá en su totalidad a los departamentos y al Distrito Capital. Una vez cumplido este plazo, la sobretasa continuará distribuyéndose como hasta ahora, 50% para Invias y 50% para los departamentos y el Distrito Capital.

- Desahorro del Fonpet. Las entidades que hayan alcanzado el 80% de su pasivo pensional, podrán disponer de los recursos que superen dicho umbral a 31 de diciembre de 2019. Estos recursos podrán ser utilizados para conjurar la crisis de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, a través de los gastos de inversión y funcionamiento. Si los entes territoriales no tienen cubierto su pasivo pensional en educación y salud, los recursos en exceso del 80% deberán trasladarse a cubrir el pasivo pensional de estos sectores. Esto se aplicará solo para la vigencia 2020 (Artículo declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 448-20 de 15 de octubre de 2020, Magistrada Ponente Dra. Cristina Pardo Schlesinger). Fuente: https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto_0678_2020.htm#9

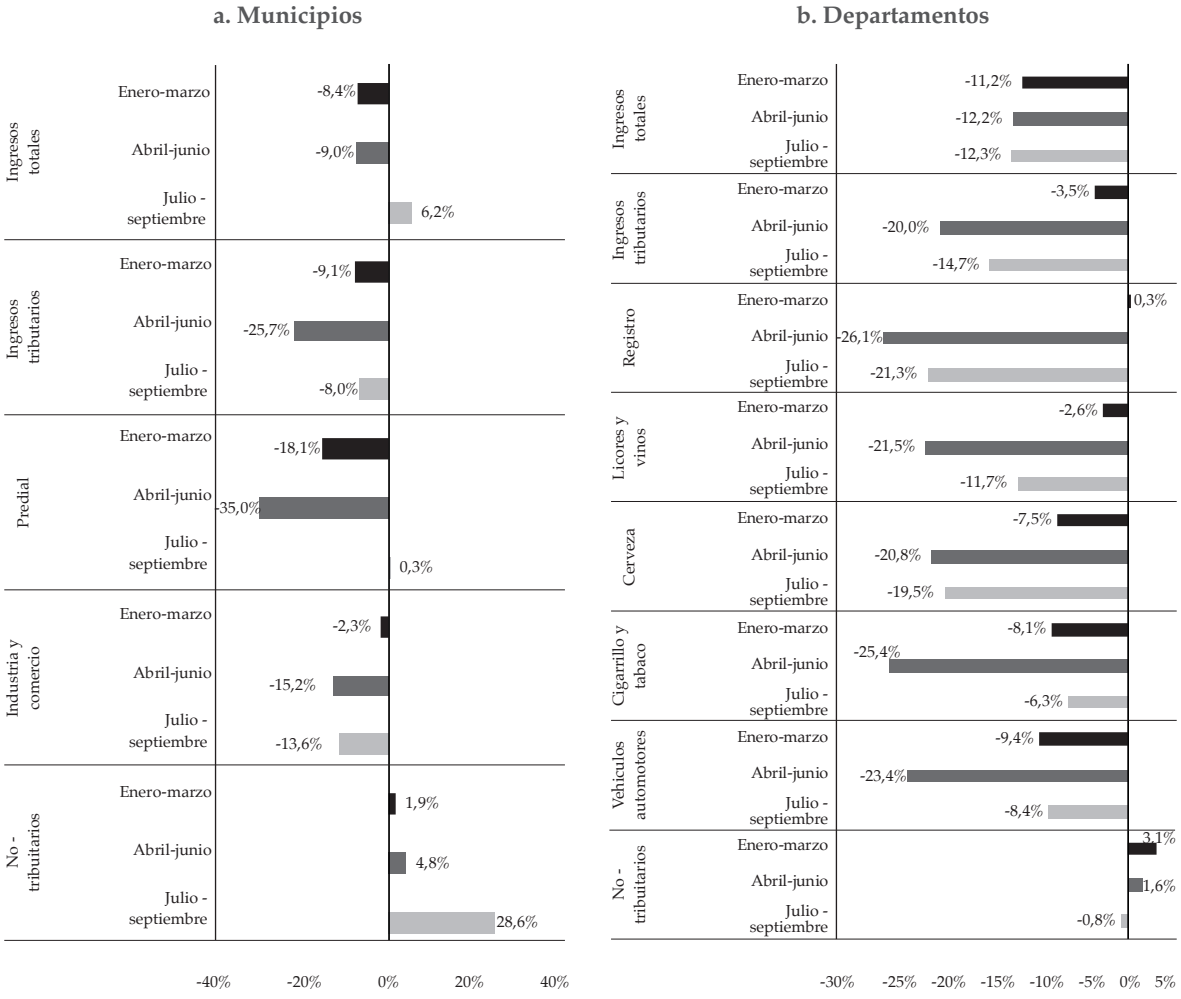
B. Cambios en las principales cuentas de los gobiernos subnacionales

Al momento son varios los trabajos que se han dado a la tarea de investigar los efectos de la pandemia del COVID-19. Cada uno de ellos, con metodologías y aproximaciones diferentes, han dilucidado las consecuencias en varios frentes. Por ejemplo, CEDE (2020) determinó que cerca de nueve millones de personas son las más vulnerables ante esta crisis por estar vinculadas a actividades con grandes afectaciones causadas por los cierres preventivos. Este estudio proyectó pérdidas cercanas al 10% del PIB. Por su parte, Mejía (2020) encuentra que las pérdidas mensuales estarían en el rango del 4,5% y el 6,1% del PIB, principalmente jalonadas por sectores económicos que desarrollan actividades de difícil virtualización.

Adicional a estos, otros dos estudios analizan los efectos y consecuencias económicas de la pandemia desde el punto de vista regional y sectorial. En el primero de ellos, Bonet *et al*. (2020a) analizan el impacto de las medidas de aislamiento preventivo mediante el uso de un modelo de insumo-producto, en el que calculan las pérdidas económicas generadas por retirar a grupos de trabajadores formales e informales de los distintos sectores de la economía. Los resultados coinciden con los encontrados por otros autores, con pérdidas entre $4,6 y $59 billones, dependiendo del escenario de aislamiento considerado, y representando entre el 0,5% y el 6,1% del PIB. En términos de los sectores más afectados, se destacan los relacionados con alojamiento y servicios de comida, actividades inmobiliarias, construcción y comercio. En un estudio más detallado a nivel regional, Bonet *et al*. (2020b), encuentran disparidades regionales significativas en el impacto del aislamiento preventivo, en donde las regiones periféricas, por los mayores niveles de informalidad comparado con las regiones centrales, ven más restringida su mano de obra y por lo tanto los ingresos de la población.

Hasta el momento, se han analizado los efectos sobre las pérdidas económicas a través del aislamiento

Gráfico 9.
Cambio porcentual de las principales cuentas de ingresos de las entidades territoriales (variación para el primer, segundo y tercer trimestre entre 2019 y 2020)



Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

de la mano de obra. La pregunta que queda es cómo se han visto reflejadas estas pérdidas en las finanzas de los gobiernos subnacionales. Con el fin de conocer una primera aproximación, esta subsección presenta los cambios que han tenido los ingresos, los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión en 2020 comparándolos con el periodo correspondiente de 2019. El Gráfico 8 muestra los cambios de las principales cuentas de ingresos de los municipios (panel a) y los departamentos (panel b), haciendo una comparación entre los trimestres correspondientes de 2019 y 2020.

Los resultados son claros en evidenciar las grandes reducciones en los ingresos de los gobiernos subnacionales, especialmente los tributarios y sus componentes, y en particular con un pico durante el

segundo trimestre de 2020. En el caso de los municipios, la caída en los ingresos tributarios durante este segundo trimestre alcanzó el 25,7%. Por componentes, fue el impuesto predial el de mayor afectación con una disminución del 35%, mientras que en el impuesto de industria y comercio (ICA) fue del 15,2%[30]. Una situación similar se observó también para el segundo trimestre para el caso de los departamentos, en donde los ingresos tributarios tuvieron una caída del 20%, en donde se evidencian varios frentes de reducciones significativas, en todos los casos por encima del 20%: impuesto de registro 26,1%, licores y vinos 21,1%, cerveza 20,8%, cigarrillos y tabaco 25,4% y vehículos automotores 23,4%[31].

De acuerdo con la Federación Nacional de Departamentos (FND), los departamentos son los más afectados en razón a las restricciones enfrentadas que han llevado a reducciones en el consumo que afectan directamente los ingresos propios de estas entidades territoriales, tales como el consumo de combustible, licores, cervezas y cigarrillos (FND, 2020). En el caso particular del impuesto sobre vehículos automotores los resultados son explicados por el aplazamiento en el recaudo debido al cambio en el calendario tributario y el pago por cuotas autorizado por el artículo 6 del decreto 678 de 2020 hasta junio de 2021. Por su parte los efectos sobre el impuesto de registro pueden estar explicados por el cierre temporal de las oficinas de registro de instrumentos públicos y las notarías. Otras acciones como la clausura de bares, restaurantes, hoteles, así como los toques de queda, ley seca y prohibición de eventos públicos explican las reducciones en los ingresos por venta de licores, cerveza, cigarrillos y tabaco (FND, 2020). Es importante mencionar que parte de este recaudo es utilizado para financiar sectores como educación, salud y deporte y recreación.

Lo que se observa para el trimestre julio-septiembre es una situación más favorable comparada con la del segundo trimestre que, aunque en la mayoría de los rubros de municipios y departamentos continúan mostrando reducciones en los ingresos tributarios, son menores a las observadas en el trimestre abril-junio. Nuevamente, y como se mencionó antes, se observa una clara heterogeneidad en la recuperación entre municipios y departamentos que tiene origen en el tipo de actividades económicas en las que se fundamenta su base tributaria y cómo ha sido afectada por la pandemia.

El siguiente componente de interés es el gasto de funcionamiento, en donde se observan reducciones similares para municipios y departamentos durante el segundo trimestre de 2020 comparado con el segundo trimestre de 2019, 10,4% para los primeros y 9,4% para los segundos (Gráfico 9). Por componentes, el de personal ha sido el que menores cambios ha mostrado desde el inicio de la pandemia, con un leve aumento del 2,5% en los municipios en el segundo trimestre, mientras en los departamentos se observó una reducción leve del 1,3%[32]. En donde se observan reducciones significativas durante el segundo trimestre es en los gastos generales, del orden del 30,2% en los municipios y del 29,4% en los departamentos.

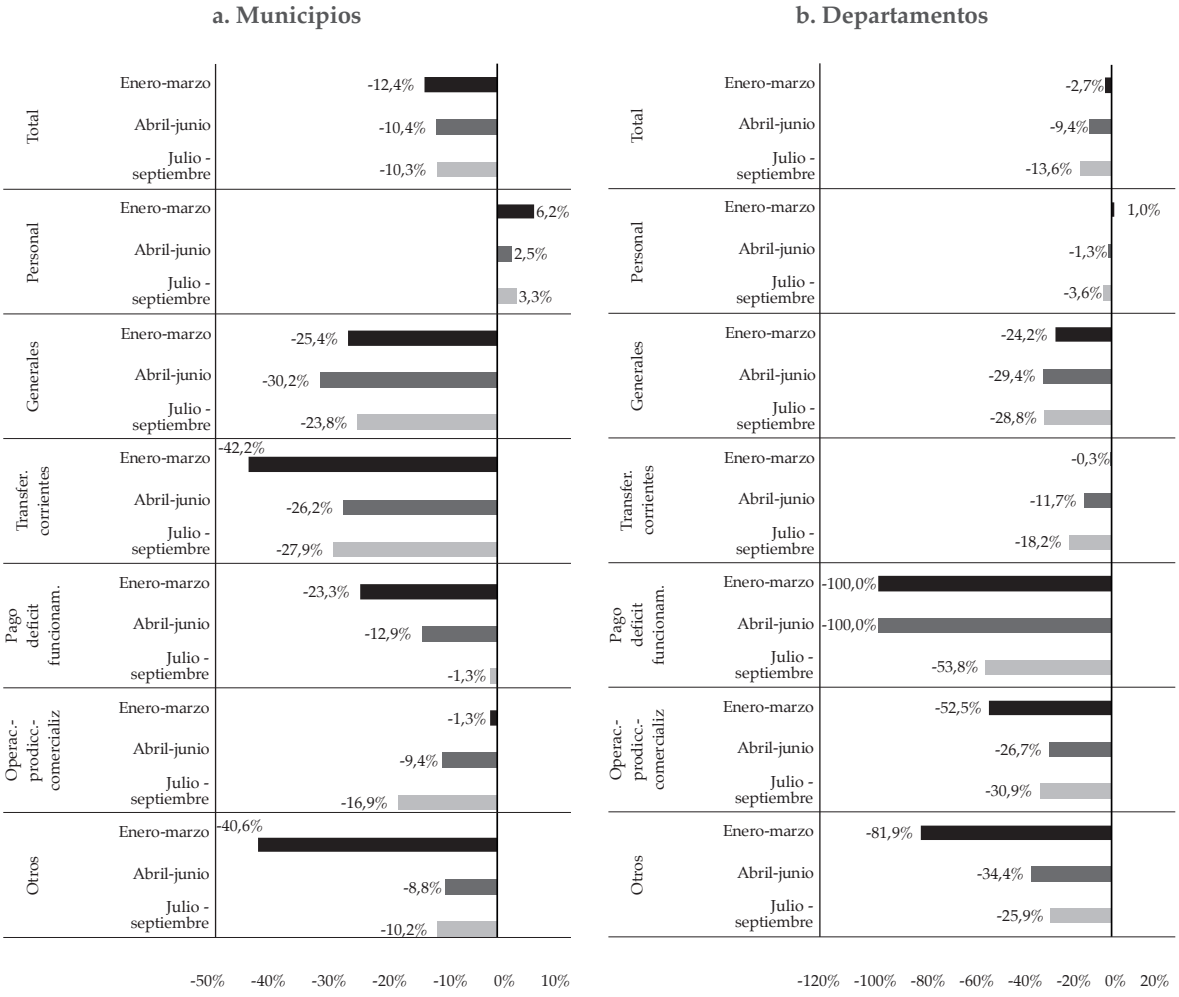
Por el lado de las transferencias corrientes (compuesta por mesadas pensionales, transferencias a establecimientos públicos y entidades descentralizadas, a corporaciones autónomas regionales, entre otros), las reducciones fueron del orden del 26,2% en los municipios y del 11,7% en los departamentos. El componente

30 Es preciso destacar la importancia de los impuestos predial e ICA, los cuales tienen una participación promedio cercana al 9% y 10% del ingreso total, respectivamente. Con respecto a los ingresos tributarios estos dos impuestos representan cerca al 33% y 35%, respectivamente. Otros rubros incluidos como ingresos tributarios son la sobretasa ambiental, delineación urbana, alumbrado público, y avisos y tableros, entre otros.

31 A diferencia de los municipios, en donde hay dos impuestos predominantes (predial e ICA) de acuerdo a su participación en los ingresos tributarios, para los departamentos las participaciones, aunque pueden fluctuar en el tiempo, son similares: registro (13,8%), licores y cervezas (9,6%), cigarrillos y tabaco (11,7%), vinos (21,9%) y vehículos automotores (13,6%).

32 En el caso de los gastos de funcionamiento, los de personal son los de mayor participación para los municipios, cerca del 54%, mientras que en los departamentos este rubro participa con el 38%. Para estos últimos la mayor participación en los gastos de funcionamiento la tienen las transferencias corrientes representando el 47%.

Gráfico 10.
Cambio porcentual de las principales cuentas de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales (variación para el primer, segundo y tercer trimestre entre 2019 y 2020)



Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

correspondiente a gastos de operación, producción y comercialización, aunque no está presente en todos los gobiernos subnacionales, tuvo reducciones del 9,4% y 26,7% en municipios y departamentos, respectivamente[33]. La situación en términos de los gastos de funcionamiento para el trimestre julio-septiembre se ha mantenido con una dinámica similar a la del trimestre abril-junio, en donde han continuado las reducciones a nivel de todos los componentes de los gastos de funcionamiento. La única excepción son los gastos de per-

33 Este componente corresponde a gastos asociados a la adquisición de los insumos necesarios para la producción y comercialización de bienes y servicios, que puede ser de carácter puramente comercial o de fondo rotatorio (Decreto 2467 de 2018; IDEA, 2014).

sonal en los gobiernos municipales, que se han mantenido en variaciones positivas, e incluso aumentaron entre el segundo y tercer trimestre de 2020, en comparación con los periodos correspondientes de 2019.

El tercer componente analizado es el de gastos de inversión, para el cual tomamos cada uno de los 18 grandes sectores que lo conforman (Cuadro 7). Si centramos la atención en los cambios para el segundo trimestre (abril-junio), observamos que la inversión total de los municipios se redujo en el 2,2%, mientras que para los departamentos esta presentó un leve aumento del 2% con respecto a igual periodo de 2019. Si nos quedamos con este resultado para el total de la inversión, se podría pensar que esta no fue afectada sustancialmente. Sin embargo, si observamos los resultados por sectores son evidentes las heterogeneidades, en donde sobresalen, por ejemplo, la salud y la educación con variaciones positivas durante el segundo trimestre de 2020 comparado con el mismo trimestre de 2019. Para el caso de la educación se observó una variación positiva en la inversión del 3,8% en los municipios y del 10,2% en los departamentos. El sector salud por su parte reportó aumentos en los montos de inversión del 2,9% en los municipios y del 17% en los departamentos[34].

En los departamentos, todos los demás sectores presentaron reducciones en inversión durante el segundo trimestre, oscilando entre el 15% (atención a grupos vulnerables) y el 97% (servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo, principalmente mantenimiento y expansión del alumbrado público). En el caso de los municipios la dinámica es similar, excepto en el caso de sectores como prevención y atención de desastres, fortalecimiento institucional, promoción del desarrollo, y servicios públicos (sin acueducto, alcantarillado y aseo), en donde la inversión durante el segundo trimestre de 2020 aumentó con respecto al mismo periodo de 2019.

Para el caso del trimestre julio-septiembre la reducción en la inversión total continuó y se profundizó. En el caso de los municipios durante ese tercer trimestre se redujo en 6% con respecto al mismo periodo de 2019, y para los departamentos se observó una disminución del 8%. Por sectores, para los dos niveles de gobiernos subnacionales, salud y educación continuaron con variaciones positivas con respecto al mismo periodo de 2019. Los demás sectores mostraron entre julio-septiembre un patrón similar al que traían del segundo trimestre, en donde se observaron reducciones generalizadas con excepción de salud, educación, servicios públicos (diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo) y prevención y atención de desastres.

En síntesis, los resultados globales presentan un escenario generalizado en el que los ingresos de los municipios y departamentos disminuyeron en forma significativa desde el inicio de la pandemia, llegando al punto más bajo durante el trimestre abril-junio de 2020, especialmente a razón de las profundas reducciones en los ingresos tributarios. Del mismo modo, los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales presentaron contracciones que se vieron reflejadas en mayor medida en los gastos generales. Los gastos de inversión no fueron ajenos a tales disminuciones, en donde casi la totalidad de sectores se vieron afectados por el aislamiento obligatorio decretado por el gobierno, con excepción de sectores como salud y educación tanto en municipios como en departamentos, y adicionalmente en sectores como servicios públicos, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo y fortalecimiento institucional en el caso de los municipios.

Una dimensión adicional que genera heterogeneidad en los resultados observados es la que considera el tamaño de los gobiernos subnacionales[35]. En cuanto

34 Es importante tener en cuenta que, del total de la inversión en los municipios, la salud y la educación son los sectores con la mayor participación, 34,5% y 24,5%, respectivamente, seguido de lejos por transporte con el 7,2% y por atención a grupos vulnerables con el 5,2%. Para el caso de los departamentos, el sector de educación participa con el 60% y el de salud con el 16,5% y, al igual que en los municipios, el sector transporte participa con el 7%.

35 La categorización de municipios, distritos y departamentos lo cer-

a los ingresos tributarios totales, los municipios de la categoría Especial presentaron la mayor caída (33,1%) durante el segundo trimestre de 2020 (Gráfico A1). Si bien todas las categorías han mostrado una mejoría durante el tercer trimestre, las variaciones siguen siendo negativas en 2020 con respecto al mismo trimestre de 2019. La excepción es el grupo de municipios de la categoría 6, para la cual los ingresos tributarios aumentaron en el 28,5%. Para el caso de los departamentos, durante el segundo trimestre de 2020 estos repiten el patrón de los municipios en que los de mayor tamaño son los que presentaron las mayores reducciones (Especial: 19,6%; Categoría 1: 23,7%). Para el siguiente trimestre (julio-septiembre) continúa la contracción de los ingresos tributarios a través de todas las categorías con variaciones similares a las del trimestre abril-junio.

Los gastos de funcionamiento muestran también, tanto para municipios como para departamentos, que los de mayor categoría son los que presentaron las mayores reducciones (Gráfico A2). Por ejemplo, para el segundo trimestre de 2020 los municipios de las categorías especial, primera y segunda, redujeron su gasto de funcionamiento total en cerca del 12%, comparado con las categorías tercera, cuarta y quinta en las que las variaciones fueron cercanas al 7%. Para el caso de los departamentos, fue la primera categoría la que presentó su mayor reducción en los gastos de funcionamiento (24%), tanto durante el trimestre abril- junio como entre julio-septiembre. Durante el tercer trimestre las reducciones en los gastos de funcionamiento se mantuvieron cercanas a las del segundo trimestre.

En cuanto a la inversión total, las reducciones en los municipios han sido homogéneas a través de las diferentes categorías (Gráfico A3). La única excepción es la cuarta categoría que se ha mantenido en variaciones positivas durante el segundo trimestre de 2020 comparado con el mismo periodo de 2019. En el caso de los departamentos las mayores caídas en la inversión total se han presentado en la primera categoría, que mostró una reducción del 11,2% en el segundo trimestre de 2020 y del 16,1% en el tercer trimestre de 2020. Otra característica es que a lo largo de todas las categorías se ha venido profundizado la reducción a través de cada trimestre pasando en muchos casos de variaciones positivas en el primer trimestre a reducciones en el segundo y tercer trimestre.

Un aspecto importante que vale la pena mencionar es el de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), creado en 2012 a partir de la constitución del Sistema General de Regalías (SGR). Este fondo tendría como propósito servir de instrumento de estabilización fiscal y macroeconómica, y estaría alimentado por hasta el 30% de los recursos del SGR (Acto Legislativo 05 de 2011). Los recursos de este fondo contribuyeron a la mitigación del estado de emergencia económica generado durante la pandemia por el COVID-19, aproximadamente US$300 millones que correspondían a cerca del 80% de los recursos disponibles en ese momento. Vale la pena mencionar que este era el único fondo de estabilización macroeconómica con el que contaba el país, y era alimentado con recursos de los entes territoriales. Posteriormente, con la reforma a las regalías (Ley 2056 de 2020) el mecanismo de ahorro que existía a través de este fondo se debilitó significativamente.

Al respecto de los posibles efectos de los periodos de aislamiento, la DAF (MHCP-DAF, 2020), elaboró un documento en el que expuso algunas de las principales implicaciones de la pandemia sobre la situación fiscal y financiera de las entidades territoriales. En términos generales, el informe prevé en el corto plazo problemas de liquidez causados por reducciones en el ingreso y mayores presiones en el gasto. Para ello, la DAF menciona tres escenarios de estrés fiscal (moderado, intermedio y alto) a partir de los cuales se realizan proyecciones de cambios en las principales cuentas financieras, la posibilidad de reorientación de recursos, y los efectos sobre el cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal. Es importante aclarar que

tifica la Contaduría General de la Nación con base en información sobre ICLD, población y gastos de funcionamiento. Tanto municipios como departamentos tienen una categoría especial para las entidades territoriales más grandes, y otras seis más en el caso de municipios y cuatro para los departamentos.

estos resultados no son comparables con los que se presentaron anteriormente, ya que los escenarios que se presentan corresponden a todo el periodo 2020. En el escenario intermedio se prevén caídas cercanas al 30% en los ingresos tributarios, 15% en los no- tributarios, 15% en gastos en formación bruta de capital, y aumentos del 6% en los gastos de funcionamiento y en inversión social.

Cuadro 7.
Cambio porcentual de las principales cuentas de los gastos de inversión de las entidades territoriales (variación para el primer, segundo y tercer trimestre entre 2019 y 2020)

a. Municipios			b. Departamentos		
Sectores	**Trimestre**	**Variación %**	**Sectores**	**Trimestre**	**Variación %**
Total	Enero-marzo	-3,8%	**Total**	Enero-marzo	15,2%
	Abril-junio	-2,2%		Abril-junio	2,0%
	Julio-septiembre	-6,0%		Julio-septiembre	-8,1%
Educación	Enero-marzo	-0,3%	**Educación**	Enero-marzo	16,0%
	Abril-junio	3,8%		Abril-junio	10,2%
	Julio-septiembre	1,1%		Julio-septiembre	3,5%
Salud	Enero-marzo	-0,5%	**Salud**	Enero-marzo	60,5%
	Abril-junio	2,9%		Abril-junio	17,0%
	Julio-septiembre	9,3%		Julio-septiembre	3,7%
APSB (No VIS)	Enero-marzo	-26,0%	**APSB (No VIS)**	Enero-marzo	-37,1%
	Abril-junio	-24,9%		Abril-junio	-73,7%
	Julio-septiembre	-24,8%		Julio-septiembre	-55,4%
Deporte y recreación	Enero-marzo	-35,0%	**Deporte y recreación**	Enero-marzo	43,7%
	Abril-junio	-51,7%		Abril-junio	-57,1%
	Julio-septiembre	-55,6%		Julio-septiembre	-82,9%
Cultura	Enero-marzo	-32,8%	**Cultura**	Enero-marzo	-37,6%
	Abril-junio	-43,8%		Abril-junio	-26,4%
	Julio-septiembre	-48,6%		Julio-septiembre	-55,3%
Servicios públicos (sin AAA)	Enero-marzo	42,6%	**Servicios públicos (sin AAA)**	Enero-marzo	-97,5%
	Abril-junio	113,1%		Abril-junio	-97,0%
	Julio-septiembre	78,5%		Julio-septiembre	-96,5%

Continúa en la siguiente página.

Cuadro 7. Cambio porcentual de las principales cuentas de los gastos de inversión de las entidades territoriales (variación para el primer, segundo y tercer trimestre entre 2019 y 2020) *(Continuación)*

a. Municipios			b. Departamentos		
Sectores	**Trimestre**	**Variación %**	**Sectores**	**Trimestre**	**Variación %**
Vivienda	Enero-marzo	-51,0%	**Vivienda**	Enero-marzo	-89,8%
	Abril-junio	-48,2%		Abril-junio	-86,4%
	Julio-septiembre	-53,0%		Julio-septiembre	-83,3%
Agropecuario	Enero-marzo	-27,7%	**Agropecuario**	Enero-marzo	149,5%
	Abril-junio	-42,2%		Abril-junio	-41,4%
	Julio-septiembre	-43,7%		Julio-septiembre	-62,2%
Transporte	Enero-marzo	6,8%	**Transporte**	Enero-marzo	-65,7%
	Abril-junio	-47,6%		Abril-junio	-67,4%
	Julio-septiembre	-43,9%		Julio-septiembre	-67,5%
Ambiental	Enero-marzo	-58,4%	**Ambiental**	Enero-marzo	271,5%
	Abril-junio	-51,0%		Abril-junio	-79,6%
	Julio-septiembre	-51,4%		Julio-septiembre	-57,7%
Centros de reclusión	Enero-marzo	5,0%	**Centros de reclusión**	Enero-marzo	-100,0%
	Abril-junio	-4,3%		Abril-junio	-57,3%
	Julio-septiembre	-18,7%		Julio-septiembre	-53,5%
Prevención y atención de desastres	Enero-marzo	15,6%	**Prevención y atención de desastres**	Enero-marzo	1.025,7%
	Abril-junio	114,3%		Abril-junio	1.354,0%
	Julio-septiembre	81,3%		Julio-septiembre	523,8%
Promoción del desarrollo	Enero-marzo	-53,0%	**Promoción del desarrollo**	Enero-marzo	-74,9%
	Abril-junio	23,9%		Abril-junio	-66,9%
	Julio-septiembre	-17,3%		Julio-septiembre	-61,9%
Atención grupos vulnerables	Enero-marzo	-18,0%	**Atención grupos vulnerables**	Enero-marzo	107,5%
	Abril-junio	-26,6%		Abril-junio	-15,0%
	Julio-septiembre	-35,1%		Julio-septiembre	-43,7%

Continúa en la siguiente página.

Cuadro 7. Cambio porcentual de las principales cuentas de los gastos de inversión de las entidades territoriales (variación para el primer, segundo y tercer trimestre entre 2019 y 2020) *(Continuación)*

a. Municipios			b. Departamentos		
Sectores	**Trimestre**	**Variación %**	**Sectores**	**Trimestre**	**Variación %**
Equipamiento	Enero-marzo	-17,9%	**Equipamiento**	Enero-marzo	-88,0%
	Abril-junio	-68,5%		Abril-junio	-91,9%
	Julio-septiembre	-72,5%		Julio-septiembre	-94,0%
Desarrollo comunitario	Enero-marzo	-11,7%	**Desarrollo comunitario**	Enero-marzo	-62,4%
	Abril-junio	-33,2%		Abril-junio	-63,5%
	Julio-septiembre	-40,2%		Julio-septiembre	-57,9%
Fortalecimiento institucional	Enero-marzo	-28,3%	**Fortalecimiento institucional**	Enero-marzo	-51,4%
	Abril-junio	21,7%		Abril-junio	-53,4%
	Julio-septiembre	-25,6%		Julio-septiembre	-40,8%
Justicia y seguridad	Enero-marzo	-46,8%	**Justicia y seguridad**	Enero-marzo	-26,5%
	Abril-junio	-34,6%		Abril-junio	-61,5%
	Julio-septiembre	-33,4%		Julio-septiembre	-64,3%

Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

De acuerdo a la FND las entidades territoriales han enfrentado presiones de gasto simultáneamente con contracciones significativas de los ingresos propios, debido a que estos tienen una alta dependencia del comportamiento de la economía. Esto se evidencia especialmente con las reducciones en el consumo, restricciones a la circulación vehicular, cierres de establecimientos, disminución en la contratación pública, reducción en la frecuencia del transporte público, entre otras (FND, 2020). De la misma forma la Federación Nacional de Municipios (FNM) y la Asociación Colombiana de Capitales (Asocapitales) han venido analizando el estado de las finanzas de los municipios y presentando estrategias que podrían contribuir con la recuperación de la situación actual de estas entidades territoriales (Asocapitales, 2020).

En cuanto a la reorientación de recursos, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 461 de 2020, son las rentas con destinación específica por acto administrativo y legal las que se incluyen para este propósito, excluyendo recursos del SGP, SGR, recursos de juego y azar, y los derivados del monopolio de licores. Teniendo en cuenta los diferentes escenarios, los montos reorientables son del orden de los $3,4, $3,0 y $2,4 billones en los escenarios moderado medio y estresado, respectivamente, MHCP-DAF (2020). En términos de su utilidad en la cobertura de la caída de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), bajo el escenario moderado, los recursos reorientables podrían cubrir completamente la caída, mientras que bajo los otros dos los recursos adicionales no alcanzarían a cubrir la totalidad de dicha caída.

Las caídas en los ICLD son heterogéneas por tipo de entidad territorial, en donde los municipios capitales y los departamentos son los que enfrentan las más fuertes disminuciones, en comparación con los municipios no capitales. La razón es la alta dependencia de transferencias de estos últimos que los hace menos susceptibles por tener menores niveles de ICLD.

En un ejercicio adicional, el MHCP-DAF (2020) incluye las proyecciones de los efectos que sobre las entidades territoriales tendría el cumplimiento de algunas de las normas de responsabilidad fiscal subnacional. En cuanto a los límites establecidos por la Ley 617 de 2000, los cálculos prevén que el porcentaje de entidades territoriales que incumplirían los límites establecidos por la norma varían entre el 12%, el 25% y el 44% en el escenario moderado, intermedio o estresado, respectivamente, con faltantes de ingresos que varían entre los $0,1, $0,9 y $3,3 billones, para cada escenario.

Para el caso de la Ley 358 de 1997 que, como se mencionó antes, considera límites en los indicadores de sostenibilidad y solvencia, la DAF (MHCP-DAF, 2020) encontró que, bajo ninguno de los tres escenarios (moderado, intermedio y estresado), las entidades territoriales enfrentarían incumplimiento generalizado en los indicadores. La razón de ello, así como lo mostraron Pérez y Bonet (2018), es la buena salud fiscal en términos de deuda, ya que los autores encontraron que, por ejemplo, solo tres de los 711 gobiernos subnacionales con algún tipo de deuda, excedían los límites de sostenibilidad y ninguno excedía los de solvencia al cierre de 2019. Sin embargo, la capacidad de endeudamiento sí se vería reducida en forma significativa si se tiene en cuenta que antes de la pandemia del COVID-19 la disponibilidad de endeudamiento estaba alrededor de los $30 billones, y bajo los diferentes escenarios, moderado, intermedio y estresado, pasaría a $25,3, $19,0 y $12,7 billones, respectivamente.

C. Sobre la necesidad de flexibilizar las normas de responsabilidad fiscal subnacional

A causa de la crisis originada por el aislamiento decretado para prevenir el contagio por el COVID-19, han aumentado los argumentos a favor de una reforma a las reglas de sostenibilidad fiscal subnacional para Colombia. Antes de mencionar algunas de las recomendaciones de expertos, es importante recordar que, como se discutió anteriormente, las evaluaciones de estas reglas fiscales han mostrado que han sido exitosas en sus objetivos de reducción del gasto, control del endeudamiento y fortalecimiento de los ingresos de municipios y departamentos. Sin embargo, estas normas no consideraron en su reglamentación inicial, estrategias para enfrentar choques exógenos que afectaran significativamente los ingresos de las entidades territoriales, y que llevaran a la imposibilidad de cumplir con las estrictas restricciones de gasto y deuda. Por supuesto, ninguna reglamentación que se hubiera considerado habría sido suficiente ante una crisis como la enfrentada por la actual pandemia del COVID-19. De este modo, frente a un escenario sin la suficiente flexibilidad, en Colombia se expidió el Decreto 678 del 20 de mayo de 2020 que, como se mencionó anteriormente, reglamenta la suspensión temporal de las reglas fiscales subnacionales con el fin de facilitar a las entidades territoriales conjurar parte de la actual crisis.

En esta subsección se mencionarán algunas de las medidas que la literatura considera podrían adoptarse en una eventual reforma a las normas de responsabilidad fiscal subnacional. Por su parte MHCP-DAF (2020), aunque su enfoque está ligado a dar solución a los retos que deja la pandemia por el COVID-19, mencionan algunas de las posibles medidas que podrían incluirse en una futura reforma estructural: (1) flexibilización de los créditos de tesorería como medida para solventar la liquidez; (2) posibilidad por parte de las de las entidades territoriales de renegociación de la deuda que se tenía al cierre del periodo antes del choque, y poder obtener un periodo de gracia para el pago de la deuda pública adquirida con el sistema financiero nacional; y (3) flexibilización temporal de la

Cuadro 8.
Algunas medidas propuestas de cambios en las medidas de disciplina fiscal subnacional

Dimensión	Cambios propuestos
Generales	1. Consolidar en una sola regla las normas de responsabilidad fiscal actuales
	2. Implementación de cláusulas de escape en donde se definan claramente al menos los siguientes criterios: a. Las causas o hechos sobrevinientes que dan origen a la suspensión temporal de las reglas* b. El comité que determinará si el hecho sobreviniente activa las cláusulas de escape c. La termporalidad inicial de funcionamiento de la cláusula y el número de periodos que se puede extender d. El mecanismo de retorno al cumplimiento de las reglas, el cual debe ser gradual en el tiempo
	3. Implementar mecanismos que incentiven el ahorro de recursos en las partes altas del ciclo económico y el estimulo del gasto en las partes bajas
Por regla	**Ley 617 de 2000** - Pasar de los límites al gasto de funcionamiento a los límites a gastos asociados al gsto de personal y servicios personales, sin importar si se cubren con gastos de funcionamiento o de inversión. Los límites pasarían de ser relativos a los ingresos corrientes de libre destinación a ser relativos a los ingresos operativos
	Ley 358 de 1997 - Para el indicador de capacidad de pago, calculado actualmente como el cociente entre el interés de deuda y los ingresos corrientes, incluir en el denominador los recursos de capital que hayan tenido un comportamiento estable en el largo plazo. - Incluir a los establecimientos públicos en el cumplimiento de los indicadores de sostenibilidad y capacidad de pago - Que las operaciones de endeudamiento (incluídos los establecimientos públicos de cada entidad territorial), se destinen únicamente a formación bruta de capital

Nota: Las propuestas corresponden en su mayoría a las discutidas en el marco de la Misión de Descentralización.

asignación de propósito general de inversión forzosa del SGP.

Más específicamente en lo relacionado con las reglas fiscales, los autores mencionan la necesidad de incluir cláusulas de escape que permitan que las medidas funcionen en forma contracíclica: (1) posibilidad de adquirir créditos con las entidades financieras, sin autorización del MHCP, ante el incumplimiento de los límites de solvencia y sostenibilidad establecidos en la Ley 358 de 1997; (2) posibilidad de modificación temporal del límite de sostenibilidad establecido por la Ley 358 de 1997 con el fin de mejorar la autonomía en la capacidad de endeudamiento (recomiendan pasar del 80% al 100% el cociente entre saldo de deuda y los ingresos corrientes), y además suspender el cumplimiento del límite de solvencia; (3) suspender el requerimiento de suscripción de un plan de desempeño y de la restricción del apoyo financiero de la Nación en el caso de que las entidades territoriales superen el límite de gasto establecido en la Ley 617 de 2000; (4) suspender temporalmente la reclasificación de las entidades territoriales ante disminuciones de los ICLD que lleven a las entidades territoriales a superar los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000. Al respecto de los posibles cambios que podrían considerarse al momento de discutir la modernización de las medidas de responsabilidad fiscal subnacional en Colombia, el

Cuadro 8 resume algunas de las medidas propuestas por la Misión de Descentralización.

Adicional a estas medidas, y dada la experiencia con la ley de restructuración de pasivos (Ley 550 de 1999), en el sentido de que el acompañamiento por parte del MHCP a través de la DAF puede extenderse por largos periodos de tiempo, podría considerarse que una vez se evalúe la situación de sostenibilidad de la entidad territorial particular, se haga una proyección del tiempo requerido aproximado en el que la entidad territorial debería regresar a sus niveles adecuados de sostenibilidad fiscal. Lo anterior para dar claridad a todas las partes involucradas del tiempo que este proceso estará en curso, que les permita una adecuada toma de decisiones de corto, mediano y largo plazo.

Otro aspecto de gran relevancia relacionado con las acciones que promuevan una política contracíclica por parte de los gobiernos subnacionales son los estímulos del ahorro en las partes altas de ciclo económico, y de desahorro e impulso económico en las partes bajas. En particular estas acciones se desarrollan a través de mecanismos conocidos como fondos de estabilización, creados para mitigar la volatilidad de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. Para el caso de Colombia el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) se creó en 2012 con el propósito de ahorrar recursos provenientes de la producción de recursos naturales no renovables y así estabilizar la inversión manteniendo niveles de gasto relativamente estables. Desafortunadamente este mecanismo se debilitó sustancialmente con la reforma del 2019. Por esta razón, la literatura reconoce que el mecanismo más eficiente para la implementación de reglas fiscales contracíclicas exitosas son los fondos de estabilización, o su vínculo a través de ellos y en coordinación con la política fiscal general, de modo que se estimule el ahorro en las partes altas del ciclo económico y el desahorro en los valles.

Con una dimensión internacional, un documento que se refiere a los elementos básicos que deberían tener las reglas fiscales subnacionales es el de Eyraud *et al*. (2020). Dentro de los aspectos mencionados por los autores, y que las autoridades deberían considerar al momento de crear o modificar las normas de disciplina fiscal, están el nivel de complejidad (por ejemplo, si define ajustes al ciclo económico), si incluye cláusulas de escape y determinar el cálculo de sus parámetros, y transversal a todo esto están la simplicidad, el fácil monitoreo y la resiliencia. Adicionalmente, que tengan la suficiente flexibilidad para ajustarse al modelo de descentralización existente, ya que en algunos casos los presupuestos de los gobiernos subnacionales tienden a ser más rígidos que el nacional. Esto es particularmente cierto en el caso del gasto, lo cual lleva a que sea complejo, por ejemplo, lograr reglas fiscales ajustadas al ciclo, esto a pesar de que las reglas de gasto son sencillas en su diseño.

Otro aspecto mencionado por los autores, y que debería considerarse al momento de una reforma, son las razones por las cuales los gobiernos subnacionales adquieren endeudamiento. Por ejemplo, la financiación de bienes y servicios públicos, la estabilización macroeconómica, y para competir con otras entidades territoriales. De la misma manera, la equidad intergeneracional adquiere importancia. Esto es claro al considerar dos situaciones: (1) que la financiación de un gasto corriente se haga solamente con deuda, lo cual implicaría que generaciones futuras estarían pagando por gastos corrientes; y (2) cuando se permita financiar inversión solamente con impuestos, caso en el cual las generaciones actuales de contribuyentes estarían pagando los costos totales, incluidos aquellos que van a disfrutar generaciones futuras.

Al respecto de uno de los principales objetivos de las reglas fiscales subnacionales, que es la mitigación de los riesgos de sobreendeudamiento, y que puede llevar a situaciones de déficit, Eyraud *et al*. (2020) argumentan que el no cumplimiento llevaría a impactar la posición fiscal del Gobierno Nacional por dos razones específicamente. La primera tiene que ver con las externalidades verticales que llevan a que los problemas fiscales se transmitan entre niveles de gobierno, por ejemplo, los costos de rescate o a través

de mayores primas de riesgo en emisiones soberanas. La segunda considera las externalidades horizontales, que ocurren cuando los gobiernos subnacionales, por su cercanía geográfica o por sus relaciones económicas o comerciales, afectan a otras jurisdicciones directa o indirectamente.

Relacionado con lo anterior, otro aspecto que ha sido de particular interés en la literatura reciente es el vínculo entre las reglas fiscales y el crecimiento económico. Estudios recientes han mostrado que reglas fiscales inflexibles han deteriorado el crecimiento económico en algunos países, particularmente a través de reducciones en la inversión ya que sus multiplicadores son mucho mayores que cualquier otro componente del gasto o incluso de los impuestos (Végh *et al*., 2018). Ardanaz *et al*. (2020) argumentan que dos de las principales desventajas de las reglas fiscales inflexibles es que promueven la prociclicidad y reducen la inversión, esto último ya que con medidas que buscan reducir el gasto, siendo el corriente muy difícil de reducir, lo más fácil y rápido es reducir la inversión. Esto tendría entonces un efecto sobre el crecimiento y efectos redistributivos negativos.

Por esto algunos países han optado por flexibilizar las reglas y reducir estos impactos negativos. Algunas de estas medidas son: (1) metas fiscales ajustadas al ciclo; (2) cláusulas de escape para enfrentar chóques externos; (3) exclusión de ajustes al gasto de capital como parte de la regla. Los resultados encontrados para un grupo de países desarrollados y en desarrollo muestran cómo un plan de ajuste fiscal reduce la inversión pública de aquellos sin reglas fiscales o con reglas rígidas en cerca del 10%, mientras que no hay evidencias de reducciones para aquellos que implementaron reglas flexibles. El canal de transmisión que permite que este tipo de reglas no afecte la inversión es que el gasto de capital no se incluye dentro de la fórmula de la regla, protegiéndola de ajustes ante choques negativos o en periodos de bajo crecimiento. El mismo efecto se produce al implementar reglas que tienen en cuenta ajustes al ciclo económico, que aíslan el gasto de inversión logrando que los picos y valles cíclicos del crecimiento económico no tengan un efecto sobre este. El otro factor del que la flexibilidad en las reglas permite proteger la inversión y el crecimiento económico son las cláusulas de escape, en particular frente a choques inesperados.

De acuerdo con Ardanaz *et al*. (2020), su diseño debe permitir reacciones rápidas que permitan desviaciones temporales, en donde se mencionan los estímulos fiscales discrecionales. Los autores enfatizan además que reglas fiscales modernas con las características mencionadas promoverán el crecimiento siempre y cuando lo que se proteja sea el gasto de inversión productiva. En el estudio los autores mencionan algunas condiciones (no ideales) bajo las cuales sería preferible privilegiar reducciones en la inversión sobre otro tipo de gastos. Por ejemplo, cuando la inversión es ineficiente; cuando se hace necesario aumentar las transferencias condicionadas como gasto corriente para aumentar la demanda agregada; después de un periodo de expansión significativa de la inversión; y en el caso que resulte más eficiente o resulte en mayor bienestar trasladar la provisión de algún servicio de infraestructura al sector privado.

Mendoza *et al*. (2021) analizan también el efecto de las reglas fiscales y de otras alternativas o contrafactuales en la inversión y en la sostenibilidad de la deuda en Perú. Para ello utilizan modelos estocásticos de equilibrio general (DSGE). Los resultados indican que luego de la implementación de las reglas fiscales en el 2000 la inversión se redujo entre 60% y 80%. En cuanto a reglas alternativas los autores mencionan que una regla fiscal estructural es la que más hubiera aumentado el bienestar de la población durante el mismo periodo en comparación con otras alternativas. El canal de transmisión es la reducción de la prociclicidad de la inversión y la volatilidad macroeconómica ante dos escenarios, un choque externo en los precios de los *commodities* y uno en la tasa de interés internacional.

Todos estos aspectos son de especial interés por parte de las autoridades que quieran implementar o modificar un sistema de normas de disciplina fiscal

subnacional, en donde deberán evaluar las ventajas y desventajas de cada una de ellas dependiendo del tipo de gobierno, de los objetivos y de las necesidades particulares de cada economía.

VI. Conclusiones

En Colombia, luego de las medidas adoptadas a través de la reforma constitucional de 1991, en particular la profundización de la descentralización y el consecuente aumento de las transferencias, se dieron los incentivos para el aumento sostenido del gasto, el sobreendeudamiento y el aumento del pasivo pensional territorial que terminaron con un alto déficit, y que finalmente derivó en la inestabilidad macroeconómica de finales de los noventa. Con el fin de conjurar esta crisis, en 1997 se inició la implementación de una serie de medidas que se convertirían en lo que se conocen como reglas fiscales subnacionales, o medidas restrictivas sobre la política fiscal que fijan límites a las principales cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales.

Este documento realizó un recorrido descriptivo por las principales normas de responsabilidad fiscal subnacional, sus características, una revisión de estudios que evalúan su eficacia, y el panorama actual frente a la crisis generada por el aislamiento preventivo para evitar la propagación del COVID-19. Lo que se pudo observar es la importancia que tienen las finanzas de los gobiernos subnacionales en el conjunto de las cuentas fiscales del sector público nacional. Además, la evidencia señala que las medidas de responsabilidad fiscal establecidas entre 1997 y 2003 fueron efectivas y contribuyeron a construir unas finanzas territoriales saludables. Sin embargo, se identificaron algunos aspectos de las reglas fiscales por mejorar, en particular el reto de lograr una mayor flexibilidad, definiendo cláusulas de escape, ajustes al ciclo económico y exclusión de gastos del capital productivo de las fórmulas.

En medio de la actual crisis, una buena noticia fue el hecho de que esta encontrara unas finanzas subnacionales sin problemas de sobreendeudamiento y con un gasto y un déficit bajo control. A pesar de ello, los efectos del aislamiento por el COVID-19 han sido tan profundos que han llevado a un deterioro sin precedentes en la economía nacional, que se han traducido en efectos significativos en las principales cuentas de las entidades territoriales. Por ejemplo, los ingresos de las entidades territoriales muestran contracciones del orden del 10% en el segundo trimestre del 2020 con relación al mismo periodo del 2019, liderados, tanto en municipios como departamentos, por los ingresos tributarios con una disminución cercana al 20%. Reducciones similares se evidenciaron en los gastos de funcionamiento.

Ante un panorama como el actual, se hace necesario adoptar modificaciones a las medidas de disciplina fiscal subnacional de tal manera que, ante futuros choques exógenos, estas sean capaces de absorber el impacto en las cuentas fiscales de las entidades territoriales. Particularmente, y con la experiencia de varias décadas de funcionamiento en varios países, la literatura recomienda diseñar medidas que prevengan lo que se conoce como inconsistencias temporales, en el sentido que no se ajustan rápidamente, o son inoperables frente a hechos fortuitos (Eyraud *et al*., 2018; Eyraud *et al*., 2020). Estos eventos no solamente se refieren a hechos como el enfrentado por el actual COVID-19, sino otros de mayor regularidad como los relacionados al ciclo económico o político, este último en el que aumenta el gasto durante el último año de gobierno (Chamorro y Urrea, 2016; Ter-Minassian, 2010).

VII. Referencias

Ardanaz, M.; Barreix, A.; Corrales, L. (2019). "Las reglas fiscales en América Latina", en A. Barreix y L. Corrales (Eds) Reglas fiscales resilientes en América Latina (pp. 1- 40). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ardanaz, M.; Cavallo, E. A.; Izquierdo A.; Puig, J. (2020). "Growth-friendly Fiscal Rules? Safeguarding Public Investment from Budget Cuts through Fiscal Rule Design." Por publicarse en el Journal of International Money and Finance.

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales) (2020). Guía general para la reactivación económica y social de las ciudades capitales frente al COVID-19. Bogotá. Asocapitales y Escuela de Gobierno de la Universidad de Los Andes. https://www.asocapitales.co/nueva/2020/09/25/guia-general-para-la-reactivacion- economica-y-social-de-las-ciudades-capitales-frente-a-covid-19/

Basto, L. (2003). "Metodologías de estimación del balance estructural: una aplicación al caso colombiano", Archivos de Economía, núm. 242, Departamento Nacional de Planeación.

Berry, S. (1994). "Sizing up State policy innovation research", Policy Studies Journal, vol. 22, pp. 442-456.

BID (2012). "Más ingresos propios para más desarrollo local". In: A. Corbacho, V. Fretes y E. Lora (eds.), Recaudar no basta, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), p. 123.

Bonet, J.; Pérez, G.; Ayala, J. (2016). "Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia", en J. Bonet y L. Galvis (Eds) Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia (pp. 81-128). Bogotá D.C.: Banco de la República.

Bonet, J.; Ricciulli, D.; Pérez, G.; Galvis, L.; Haddad, E.; Araújo, I.; Perobelli, F. (2020a). "Impacto económico regional del COVID-19 en Colombia: un análisis insumo- producto", Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana, núm. 288, Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.288

Bonet, J.; Ricciulli, D.; Pérez, G.; Haddad, E.; Araújo, I.; Perobelli, F. (2020b). "Diferencias regionales en el impacto económico del aislamiento preventivo por el COVID-19: un estudio de caso para Colombia", Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana, núm. 290, Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.290

Braun, M.; Llach, L. (2010). Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional - una propuesta metodológica para establecer y evaluar resultados. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cáceres, C.; Corbacho, A.; Medina, L. (2010). "Structural breaks in fiscal performance: Did fiscal responsibility laws have anything to do with them?" IMF Working Paper, núm. WP/10/248, International Monetary Fund.

Chamorro, R.; Urrea, A. (2016). "Incidencia de las reglas fiscales en la sostenibilidad de la deuda pública territorial en Colombia", Cuadernos de Economía, 35(spe67), 207- 251. https://dx.doi.org/10.15446/cuad.econ.v35n67.52461

Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) (sf.). Efectos de la Ley de Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999) en las Entidades Territoriales. Subdirección de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Del Valle, M.; Galindo, A. (eds.) (2010). Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2017). "Programa actual de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet)", Dirección General de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP), Departamento Nacional de Planeación.

Escobar, A.; López, R. (2019). "La regla fiscal de Colombia: antecedentes, desempeño y perspectivas", en A. Barreix y L. Corrales (eds) Reglas fiscales resilientes en América Latina (pp. 119-140). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrrollo.

Eyraud, L.; Debrun, X.; Hodge, A.; Duarte, V.; Pattillo, C. (2018). "Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability". Staff Discussion Note 18/04, International Monetary Fund, Washington, DC.

Eyraud, L.; Hodge, A.; Ralyea, J.; Reinaud, J. (2020). "How to Design Subnational Fiscal Rules: A Primer", How to Notes, núm. 20/01, Fiscal Affairs, International Monetary Fund, Washington, DC.

Federación Nacional de Departamentos (FND) (2020). "Respuesta nacional ante la pandemia", en Poder Regional, núm. 5, pp. 72-77.

Foremny, D. (2014). "Sub-national Deficits in European Countries: The Impact of Fiscal Rules and Tax Autonomy", European Journal of Political Economy, 34: 86–110.

Griffith, S.; Sunkel, O. (1986). Debt and Development Crisis in Latin America. The End of An Illusion. Oxford and New York: Oxford University Press.

Groves, M.; Godsey, W.; Shulman, M. (2003). Evaluating financial condition: A handbook for local governments, Washington: Intl City County Mamt Asn.

Heinemann, F.; Moessinger, M.; Yeter, M. (2018). "Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression-Analysis", European Journal of Political Economy, 51: 69–92.

Hernández, C. E.; López-Rivera, E. (2023). Colombia during the financial crisis of the 1990s. In Elgar Encyclopedia of Financial Crises (pp. 88-91). Edward Elgar Publishing.

Instituto para el desarrollo de Antioquia (IDEA) (2014). Guía práctica para la elaboración, presentación y ejecución del presupuesto municipal. Medellín: Instituto para el desarrollo de Antioquia.

Iregui A.M.; Melo, L.; Ramos, J. (2003). "El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo", Borradores de economía, núm. 274, Banco de la República.

Junguito, R.; Rincón, H. (2007). "La política fiscal en el siglo XX en Colombia", en J. Robinson y M. Urrutia (eds.), Economía Colombiana del Siglo XX: Un Análisis Cuantitativo. Bogotá D.C.: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica.

Kotia, A.; Duarte, V. (2016). "Do Subnational Fiscal Rules Foster Fiscal Discipline? New Empirical Evidence from Europe." IMF Working Paper, núm. 16/84, International Monetary Fund, Washington, DC.

Lledó, V.; Yoon, S.; Fang, X.; Mbaye, S.; Kim, Y. (2017). "Fiscal rules at a Glance", IMF Background Document, International Monetary Fund.

López, J.; López, R. (2019). "Regla fiscal para el Gobierno Central en Colombia. Antecedentes, desempeño y perspectivas", Documento para discusión No. IDB-DP- 720. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Lozano, I. (2002). "Dinámica y características de la deuda pública en Colombia: 1996-Marzo de 2002", Borradores de economía, núm. 211, Banco de la República.

Lozano, I; Aristizabal, C. (2003). "Déficit público y desempeño económico en los noventa: el caso colombiano", Borradores de economía, núm. 261, Banco de la República.

Lozano, I.; Rincón, H.; Sarmiento, M.; Ramos, J. (2008). "Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia", Revista de Economía Institucional, 10(19), 311-352.

Mendoza, W.; Vega, M.; Rojas, C.; Anastacio, Y. (2021). "Fiscal Rules and Public Investment: The Case of Perú, 2000-2019", IDB Working Paper Series, núm. IDB- WP-1186, Interamerican Development Bank.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF). (2009). 10 años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) (2015). Responsabilidad fiscal subnacional y descentralización en Colombia: quince años de consolidación. Bogotá: Dirección de apoyo fiscal – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) (2020). Implicaciones presupuestales y fiscales derivadas de la pandemia del

COVID-19 para las entidades territoriales. Bogotá: Dirección de apoyo fiscal – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ocampo, J.A. (2014). "La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia", en J.A. Ocampo, B. Stallings, I. Bustillo, H. Velloso y R. Frenkel. La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica (pp. 19-51). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Pérez, G.; Bonet, J. (2018). "Municipal Fiscal Health in Colombian Main Cities", Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana, núm. 274, Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.274

Perez-Reyna, D. (2017). "Historia del Banco de la República: Crisis de 1999." In Historia del Banco de la República 1923–2015, edited by José Darío Uribe, 186–273. Banco de la Republica de Colombia.

Pérez-Reyna, D.; Osorio, D. (2021). "The Case of Colombia", en F. Alvarez, L.P. Hansen, T. Kehoe,J.P. Nicolini, y T. Sargent. The Monetary and Fiscal History of Latin America (pp. na). Chicago: Becker Friedman Institute. https://mafhola.uchicago.edu/

Restrepo, G.; Álvarez, D. (2005). "Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial", Ensayos sobre Economía Regional, Centro Regional de Estudios Económicos, Banco de la República de Medellín.

Ricciulli, D.; Bonet, J.; Pérez, G.J. (2021). "Política fiscal subnacional y ciclo económico en Colombia", Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana, núm. 295, Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.295

Rincón, H.; ramos, J.; Lozano, I. (2004). "Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomemdaciones", Borradores de economía, núm. 298, Banco de la República.

Salazar, N.; Prada, D. (2004). "Balance estructural del Gobierno Central en Colombia", Fedesarrollo, Marzo. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/939

Sánchez, F.; Zenteno, J. (2011). "Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: El caso de Colombia", Documentos CEDE, núm. 37, Universidad de los Andes.

Schaechter, A.; Kinda, T.; Budina, N.; Weber, A. (2012). "Fiscal rules in response to the crisis - Toward the "Next-Generation" rules. A new dataset", IMF Working Paper, núm. 12/187, International Monetary Fund.

Sutherland, D.; Price, R.; Joumard, I. (2006). "Fiscal rules for sub-central governments: Design and impact", OECD Working Papers, 1. OCED.

Ter-Minassian, T. (2007). "Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They promote Fiscal Discipline", OECD Journal of Budgeting, 6(3), Organisation for Economic Co- operation and Development (OECD).

Ter-Minassian, T. (2010). "Preconditions for a Successful Introduction of Structural Fiscal Balance-Based Rules in Latin America and the Caribbean: A Framework Paper", IADB Discussion Paper, núm. IDB-DP-157. Interamerican Development Bank, Washington DC.

Urrutia, M., & Llano, J. (2012). Los actores en la crisis económica de fin de siglo. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Végh, C.; Vuletin, G.; Riera-Crichton, D.; Friedheim, D.; Morano, L.; Camarena, J. (2018). "Fiscal Adjustment in Latin America and the Caribbean: Short-Run Pain, Long-Run Gain?" Semiannual Report. Washington, DC, United States: World Bank Group.

Zapata, J.G. (2010). "Las finanzas territoriales en Colombia", CAF y Fedesarrollo – Debates Presidenciales.

VIII. Anexos

Cuadro A1.
Formación de predios y ajustes al avalúo catastral para el cobro del impuesto predial

Año	Predios formados (1)		Reajuste avalúo		Documento CONPES
	Bogotá	IGAC (2)	Predios formados	Predios no formados	
1986	-	-	7,79%	17,27%	2452
1987	-	-	10,01%	14,50%	2452
1988	-	-	9,97%	22,74%	2452
1989	0%	45,90%	13,42%	22,50%	2452
1990	0%	68,50%	15,20%	23,10%	2492
1991	15%	74%	16%	22,00%	2563
1992	10%	85%	27%	31,19%	2623
1993	18%	80%	26,92%	29,61%	2676
1994	77%	95%	21,07%	21,07%	2740
1995	50%	96%	17,88%	22,35%	2815
1996	60%	96%	17%	21,09%	2888
1997	72%	94%	18%	18%	2979
1998	-	97,17%	16%	20,80%	3018
1999	-	-	15%	19,50%	3060
2000	-	97,20%	Sin reajuste **(3)**	13%	3098
2001	-	98,60%	Sin reajuste	4% (5)	3147
			Predios urbanos (4)	Predios rurales	
2002	-	97,60%	3,5%	2%	3210
2003	86%	98,23%	3,5%	3,5%	3258
2004	100%	98,24%	4,42%	0,29%	3325
2005	100%	98,80%	5%	2,5%	3405
2006	100%	98,80%	4,5%	4,5%	3454
2007	100%	98,80%	4%	4%	3505

Continúa en la siguiente página.

Cuadro A1. Formación de predios y ajustes al avalúo catastral para el cobro del impuesto predial *(Continuación)*

2008	100%	99%	4%	1,77% (6)	3557
2009	100%	99%	5%	5%	3630
2010	100%	99,3%	3%	3%	3691
2011	100%	99,3%	3%	Sin reajuste	3717
2012	100%	99,34%	3%	3%	3738
2013	100%	99,35%	3%	3%	3792
2014	100%	99,38%	3%	3%	3824
2015	100%	99,40%	3%	3%	3852
2016	100%	99,39%	3%	3%	3881
2017	100%	99,40%	3%	3%	3913
2018	100%	99,10%	3%	3%	3954
2019	100%	99,10%	3%	3%	3980

Nota: (1) Los predios formados son aquellos que, como resultado de revisión por parte de los actores catastrales, cuentan con información física, jurídica, fiscal y económica. También se refiere a aquellos predios cuya información ha sido actualizada. (2) La información correspondiente a los predios formados del IGAC, a partir de 1993, representan los predios formados por el IGAC y oficinas catastrales independientes, excluyendo al Distrito Capital. (3) La razón de esto es que durante los dos años anteriores los incrementos en los precios de la vivienda fueron inferiores a la tasa de inflación presentada, debido a la recesión económica y del sector constructor de estos años. (4) A partir del 2012 se establecen reajustes por predios urbanos y rurales, no por predios formados y no formados. (5) Este incremento se realizó con base en el Índice de Valoración Predial (IVP) y no el IPC. (6) De acuerdo a la variación del IPPA.

Fuente: Documentos CONPES correspondientes.

Cuadro A2.
Principales ingresos tributarios de los gobiernos departamentos

Impuesto	Hecho generador	Base gravable	Sujeto pasivo	Tarifas
Consumo de cerveza, sifones y refajos	Consumo en el territorio nacional de cerveza, sifones y refajos	Venta al detallista	Productores, importadores y distribuidores	Cervezas y sifones: 48% (Ley 223 de 1995) Mezclas y refajos: 20% (Ley 223 de 1995)
Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares	Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares en la jurisdicción de los departamentos	Venta al detallista de productos nacionales y extranjero	Productores, importadores y distribuidores	**De 2.5 hasta 15 grados de contenido alcholimétrico:** 20% (Ley 223 de 1995) $110 por grado alcoholímétrico (Ley 788 de 2002) $256 por grado alcoholimétrico (Decreto 127 de 2010) $256 por grado alcoholimétrico (Ley 1393 de 2010) Nota: La Ley 788 de 2002 establece que estas tarifas se incrementarán cada 1 de enero de acuerdo a la meta de inflación esperada certificada por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). **Licores, aperitivos y similares por unidad de 750 cm3:** (Ley 1816 de 2016) Esta ley establece que, a partir del 1 de enero de 2018, las tarifas del componente específico se incrementarán de acuerdo a variación del IPC certificada por el DANE. Componente específico: $220 por unidad Componente ad-valórem: 25% sobre el precio de venta al público sin incluir impuestos.
				De más de 15 hasta 20 grados de contenido alcholimétrico: 25% (Ley 223 de 1995) $180 por grado alcoholimétrico (Ley 788 de 2002) $256 por grado alcoholimétrico (Decreto 127 de 2010) $256 por grado alcoholimétrico (Ley 1393 de 2010) Nota: La Ley 788 de 2002 establece que estas tarifas se incrementarán cada 1 de enero de acuerdo a la meta de inflación esperada certificada por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Continúa en la siguiente página

Cuadro A2. Principales ingresos tributarios de los gobiernos departamentos *(Continuación)*

Impuesto	Hecho generador	Base gravable	Sujeto pasivo	Tarifas
Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares	Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares en la jurisdicción de los departamentos	Venta al detallista de productos nacionales y extranjero	Productores, importadores y distribuidores	**Licores, aperitivos y similares por unidad de 750 cm3:** (Ley 1816 de 2016) Esta ley establece que, a partir del 1 de enero de 2018, las tarifas del componente específico se incrementarán de acuerdo a la variación del IPC certificada por el DANE. Componente específico: $220 por unidad Componente ad-valórem: 25% sobre el precio de venta al público sin incluir impuestos.
				De más de 20 hasta 35 grados de contenido alcholimétrico: 35% (Ley 223 de 1995) $180 por grado alcoholimétrico (Ley 788 de 2002) $256 por grado alcoholimétrico (Decreto 127 de 2010) $256 por grado alcoholimétrico (Ley 1393 de 2010) Nota: La Ley 788 de 2002 establece que estas tarifas se incrementarán cada 1 de enero de acuerdo a la meta de inflación esperada certificada por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). **Licores, aperitivos y similares por unidad de 750 cm3:** (Ley 1816 de 2016) Esta ley establece que, a partir del 1 de enero de 2018, las tarifas del componente específico se incrementarán de acuerdo a la variación del IPC certificada por el DANE. Componente específico: $220 por unidad Componente ad-valórem: 25% sobre el precio de venta al público sin incluir impuestos.
				De más de 35 grados de contenido alcholimétrico: 40% (Ley 223 de 1995) $270 por grado alcoholimétrico (Ley 788 de 2002) $386 por grado alcoholimétrico (Decreto 127 de 2010) $420 por grado alcoholimétrico (Ley 1393 de 2010) Nota: La Ley 788 de 2002 establece que estas tarifas se incrementarán cada 1 de enero de acuerdo a la meta de inflación esperada certificada por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). **Licores, aperitivos y similares por unidad de 750 cm3: (Ley 1816 de 2016)** Esta ley establece que, a partir del 1 de enero de 2018, las tarifas del componente específico se incrementarán de acuerdo a la variación del IPC certificada por el DANE. Componente específico: $220 por unidad Componente ad-valórem: 25% sobre el precio de venta al público sin incluir impuestos.

Continúa en la siguiente página

Cuadro A2. Principales ingresos tributarios de los gobiernos departamentos *(Continuación)*

Impuesto	Hecho generador	Base gravable	Sujeto pasivo	Tarifas
Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares	Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares en la jurisdicción de los departamentos	Venta al detallista de productos nacionales y extranjero	Productores, importadores y distribuidores	**Vinos de hasta 10 grados de contenido alcholimétrico:** $60 por grado alcoholimétrico (Ley 788 de 2002) $256 por grado alcoholimétrico (Decreto 127 de 2010) $256 por grado alcoholimétrico (Ley 1393 de 2010) Nota: La Ley 788 de 2002 establece que estas tarifas se incrementarán cada 1 de enero de acuerdo a la meta de inflación esperada certificada por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). **Vinos y aperitivos vínicos por unidad de 750 cm3:** (Ley 1816 de 2016) Esta ley establece que, a partir del 1 de enero de 2018, las tarifas del componente específico se incrementarán de acuerdo a la variación del IPC certificada por el DANE. Componente específico: $150 por unidad Componente ad-valórem: 20% sobre el precio de venta al público sin incluir impuestos.
Consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Consumo de cigarrillos y tabaco elaborado en la jurisdicción de los departamentos	Venta al detallista de productos extranjeros y nacionales	Productores, importadores y distribuidores	**Cigarrillos y tabaco elaborado: 55% (Ley 223 de 1995)** Para precio de venta al público por cajetilla de 20 unidades (Ley 1111 de 2006): - De $2.000: $400 - Mayor a $2.000: $800 Para los años 2010 y 2011 por cajetilla de 20 unidades (Ley 127 de 2010): - Tarifa para 2010: $650 - Tarifa para 2011: $700 A partir del año 2011 por cajetilla de 20 unidades (Ley 1393 de 2010): - A partir de 2011: $570 Esta ley establece que esta tarifa se actualizará anualmente de acuerdo al crecimiento del IPC cretificado por el DANE. Las tarifas actualizadas serán certificadas cada año por la DAF del MHCP. A partir del año 2011 por cajetilla de 20 unidades (ley 1393 de 2010): - Se crea una sobretasa del 10% al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. Se aplica a la base gravable certificada por la DAF del MHCP. Creación de los componentes específico y ad-valorem (Ley 1819 de 2016): - Tarifa para 2017: $1400 - Tarifa para 2018: $2.100 - La anterior sobretasa del 10% pasa a ser el componente ad-valorem de la base gravable. A partir de 2019, las tarifas específicas se actualizarán anualmente, de acuerdo al crecimiento del IPC+4 puntos cretificado por el DANE. Las tarifas actualizadas serán publicadas cada año por la DAF del MHCP.

Continúa en la siguiente página

Cuadro A2. Principales ingresos tributarios de los gobiernos departamentos *(Continuación)*

Impuesto	Hecho generador	Base gravable	Sujeto pasivo	Tarifas
Registro	Inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos de los cuales hagan parte particulares	Valor incorporado en el documento que contiene el acto, contrato o negocio jurídico	Cotratantes y particulares beneficiarios del acto o providencia sometida al registro	**Tarifas fijadas por Asambleas Departamentales dentro de los rangos:** - Contratos con cuantía sujetos a registro en las oficinas de registro de instrumentos públicos: entre 0.5% y 1% (Ley 223 de 1995) - Contratos con cuantía sujetos a registro en las oficinas de Cámaras de Comercio (distinto a los que impliquen constitución con el incremento de la prima de colocación de acciones o cuotas sociales en sociedades): Entre 0.3% y 0.7% (Ley 223 de 1995) - Contratos con cuantía sujetos a registro en las oficinas de Cámaras de Comercio (que impliquen constitución con el incremento de la prima de colocación de acciones o cuotas sociales en sociedades): Entre 0.1% y 0.3% (Ley 1607 de 2012) - Contratos sin cuantía sujetos a registro en las oficinas de registro de instrumentos públicos o en las cámaras de comercio (que no implique cesión de derechos ni aumentosde capital: entre 2 y 4 SMDL (Ley 1607 de 2012)
Sobretasa a la gasolina motor y al ACPM	Consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importata en la jurisdicción de cada municipio, distrito y departamento	Valor de referencia de venta al público que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía	Distribuidores mayoristas de gasolina motor extra y corriente y del ACPM, productores e importadores	A partir de 1999 (Ley 488 de 1998): ACPM: 6% Gasolina Motor: Tarifa fijada por el Concejo Municipal o la Asamblea Departamental dentro de los siguientes rangos: - Municipal y distrital: Entre 14% y 15% - Departamental: Entre 4% y 5% - Distrito Capital: hasta del 20% A partir del 1 de enero de 2003 (Ley 788 de 2002): - Municipal y distrital: 18,5% - Departamental: 6,5% - Distrito Capital: 25% - Municipios fronterizos: entre el 2% y el 6%
Explotación de oro, plata y platino	(Sólo aplicable a municipios productores)	-	-	**Oro, plata y platino:** 4% (Ley 488 de 1998)

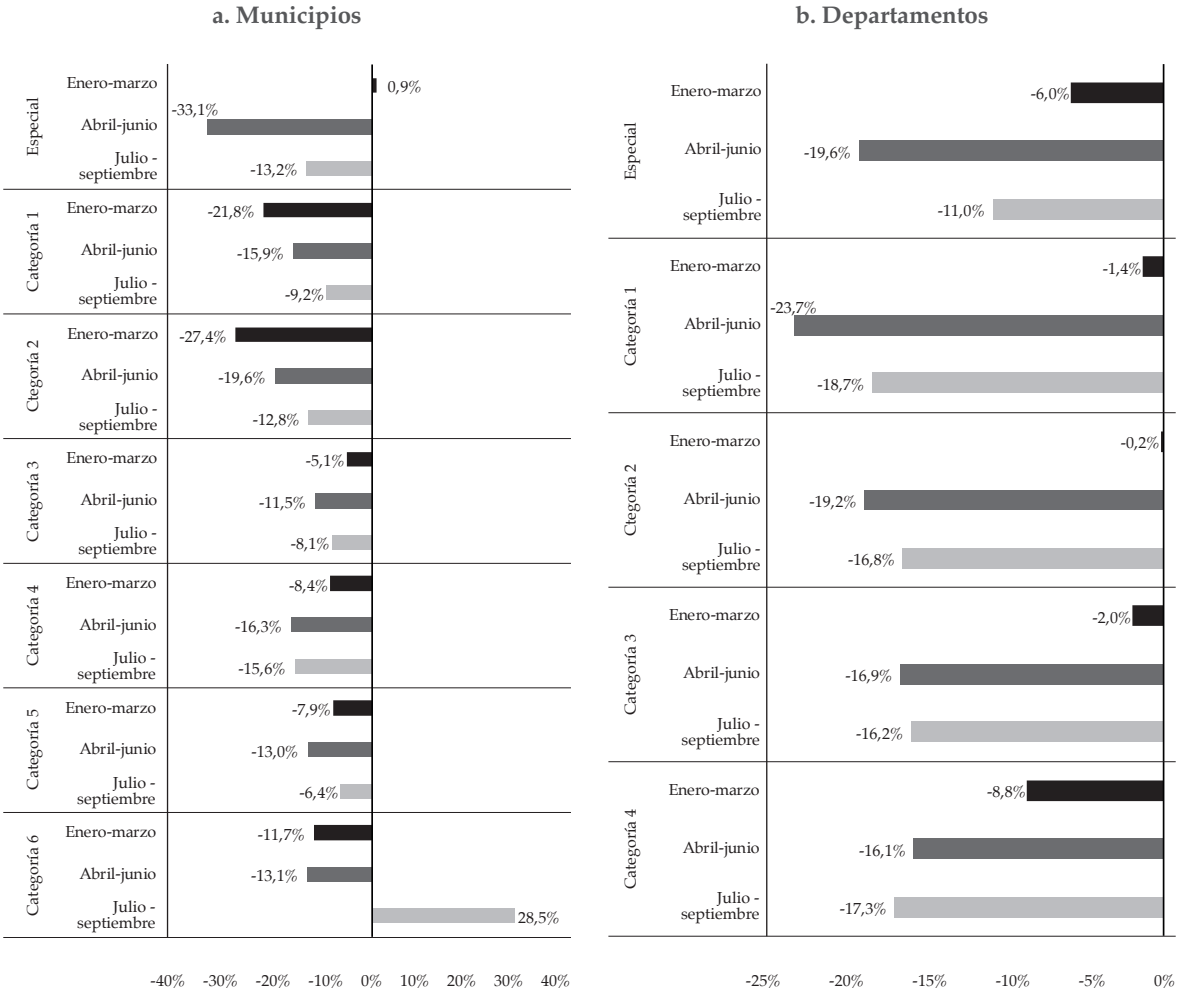
Continúa en la siguiente página

Cuadro A2. Principales ingresos tributarios de los gobiernos departamentos *(Continuación)*

Impuesto	Hecho generador	Base gravable	Sujeto pasivo	Tarifas
Vehículos automotores	Propiedad de los vehículos nuevos, usados y los que se internen temporalmente al territorio nacional (con excepciones)	Valor comercial de los vehículos gravados, establecido anualmente por el Ministerio de Transporte	Propietario o poseedor de los vehículos gravados	A partir del 1 de enero de 1999 (Ley 488 de 1998): Los valores de los rangos serán actualizados aualmente por el gobierno nacional. - Hasta $20 millones: 1,5% - Entre $20 millones y $45 millones: 2,5% - Más de $45 millones: 3,5% - Motos de más de 125 c.c: 1,5% A partir del 1 de enero de 2012 (Decreto nacional 4909 de 2011): - Hasta $37.914.000: 1,5% - Entre $37.914.000 millones y $85.307.000 millones: 2,5% - Más de $85.307.000 millones: 3,5% A partir del 1 de enero de 2020 (Decreato Nacional 2263 de 2019): - Hasta $48.029.000 millones: 1,5% - Entre $48.029.000 millones y $108.063.000 millones: 2,5% - Más de $108.063.000 millones: 3,5% - Motos de más de 125 c.c (todos los avalúos): 1,5% - Vehículos públicos (todos los avalúos): 0,5%

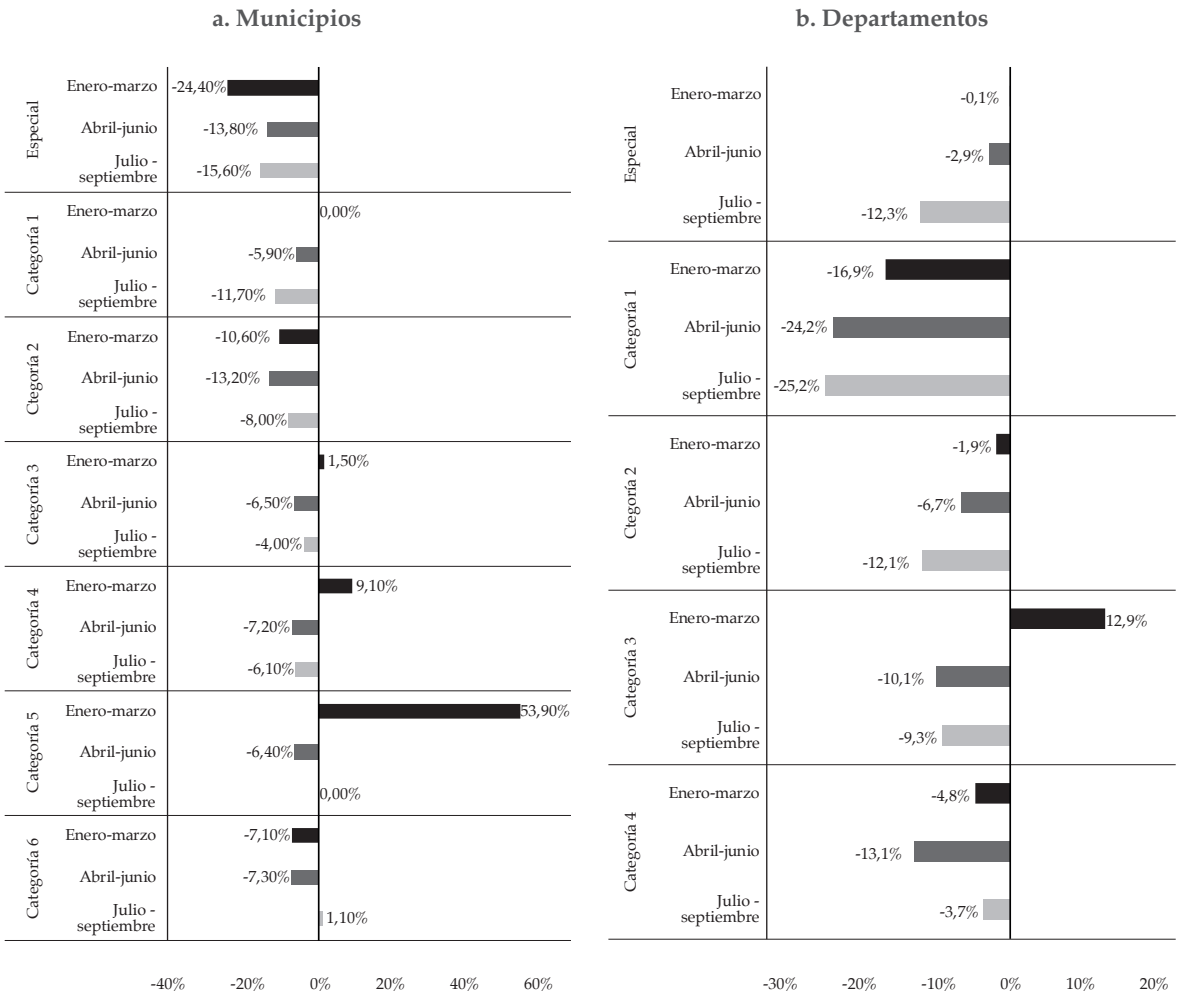
Nota: De acuerdo a lo previsto en la Ley 223 de 1995, que en ningún caso el impuesto pagado por los productos extranjeros será inferior al promedio del impuesto causado por la cerveza sifones, mezclas y refajos producidos en Colombia, la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministrio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), certifica cada año los promedios ponderados del impuesto al consumo aplicables, como mínimo, a los productos extranjeros. Adicionalmente, el Decreto 2141 de 1996 establece que los promedios de precio de los productos nacionales, calculados con base en el precio de venta al detal por el DANE, serán ser establecidos por la DAF semestralmente. Las certificaciones de los precios promedio certificados por la DAF del MHCP, para los productos nacionales, se encuentran disponibles en:
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pagescertificacionesdelimpuestoalconsumo- impoconsumo
Fuente: Elaboración de los autores con base en la legislación correspondiente.

Gráfico A1.
Cambio porcentual de los ingresos tributarios de las entidades territoriales. Variación para el primer, segundo y tercer trimestre entre 2019 y 2020 por categorías de municipios y departamentos



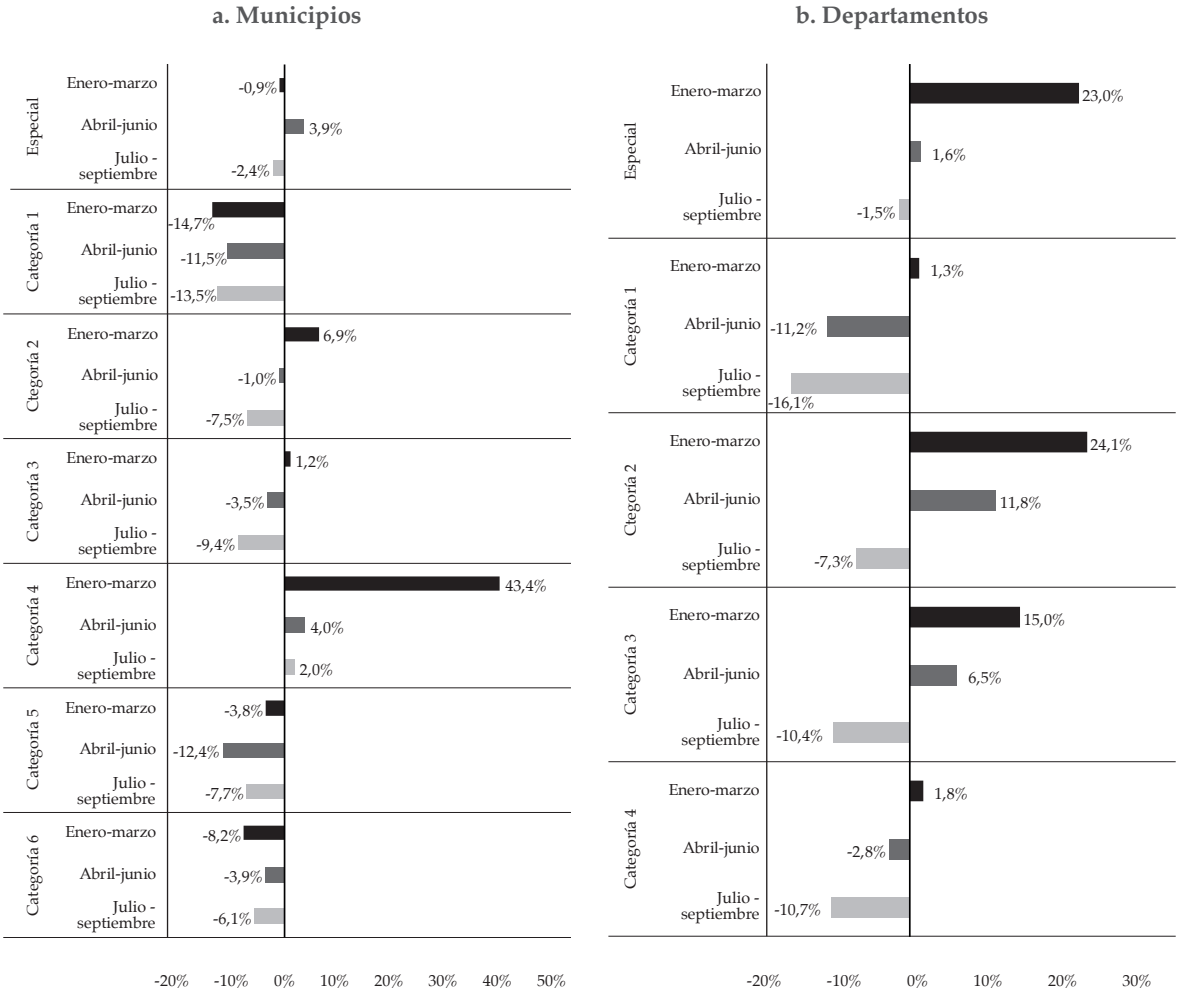
Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

Gráfico A2.
Cambio porcentual del gasto de funcionamiento total de las entidades territoriales. Variación para el primer, segundo y tercer trimestre entre 2019 y 2020 por categorías de municipios y departamentos



Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

Gráfico A3.
Cambio porcentual del gasto de inversión total de las entidades territoriales. Variación para el primer, segundo y tercer trimestre entre 2019 y 2020 por categorías de municipios y departamentos



Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

Ciclos políticos del presupuesto bajo reglas fiscales subnacionales

Por:
Lina María Contreras[1]

Palabras clave: *Ciclo político del presupuesto, finanzas públicas, gobiernos regionales, Colombia.*
Keywords: *Political budget cycles, public finances, regional governments, Colombia.*

JEL: *C33, D72, D78, E62, H72*

Ciclos políticos del presupuesto bajo reglas fiscales subnacionales

Political budget cycles under subnational fiscal rules

Primera versión recibida el 19 de junio de 2024; versión final aceptada el 17 de julio de 2024

Coyuntura Económica.
Volumen LIV, diciembre de 2024,
pp 143-190. Fedesarrollo, Bogotá – Colombia

Resumen[2]

Los Ciclos Políticos del Presupuesto (CPP) se refieren a los aumentos del gasto, recortes de impuestos o incrementos en el déficit que ocurren antes de las elecciones, en un intento por parte de los gobernantes de manipular las variables económicas para lograr ventajas en las votaciones. Un factor que puede afectar la aparición del CPP es la existencia de reglas fiscales. Este trabajo investiga si las reglas fiscales subnacionales han suavizado el ciclo político del presupuesto de los municipios colombianos, durante el periodo comprendido entre 1993 y 2009. A partir de una base de datos con información de 1034 municipios, se estiman modelos de panel dinámico mediante el Método Generalizado de Momentos, revisando distintos renglones del gasto e inversión municipal. La evidencia sugiere que hay CPP en los rubros del presupuesto revisados, aunque los ciclos identificados presentan magnitudes distintas para variables de inversión y de gasto. Destaca que las reglas fiscales subnacionales han logrado suavizar el ciclo presente en ellas, contribuyendo de esta manera a obtener mejores finanzas públicas a nivel territorial.

Abstract

Political Budget Cycles (PBCs) refer to spending increases, tax cuts or increases in the deficit that occur before elections, as ruling authorities attempt to manipulate economic variables for electoral advantages. One factor that can affect the occurrence of PBCs is the existence of fiscal rules. This study aims to investigate whether subnational fiscal rules have mitigated the political budget cycle in Colombian municipalities from 1993 to 2009. Using a database with information from 1034 municipalities, I estimate different dynamic panel models using the Generalized Method of Moments,

1 Graduada de la Maestría en Economía (PEG), Universidad de los Andes, email: l.contreraslniandes.edu.co

2 Agradezco a Andrés Zambrano por su invaluable asesoría durante la escritura de este documento, a Sandra Aguilar por sus consejos en el Seminario de Tesis, y a mis jurados, Maria del Pilar López y Jhorland Ayala, por sus comentarios y recomendaciones. Agradezco también a Sofía Botero y Alejandro Lobo por su constante respaldo. Por último, agradezco a Carlos Ruiz y Juanita Villaveces por su contribución a mi formación académica. Sin ellos, no habría sido posible culminar este proceso con éxito

examining different categories of municipal spending and investment. The evidence suggests the existence of PBCs in the studied fiscal variables, though the cycles have different magnitudes for in- vestment and government spending. Notably, subnational fiscal rules have successfully smoothed the identified cycles, thereby contributing to achieving better public finances at the territorial level.

I. Introducción

Los ciclos políticos ocurren cuando los gobernantes de turno modifican distintas variables eco- nómicas antes de las elecciones, con el objetivo de mejorar la percepción que la ciudadanía tiene de ellos, y así incrementar la probabilidad de que ellos o alguien de su mismo partido continúe en el poder. Como explican Granger et al. (2018), dependiendo de la variable relevante, se configura lo que se denomina ciclos políticos fiscales, económicos o presupuestales, los cuales se refieren al incremento del déficit, reducción de impuestos, aumento del gasto o variaciones a la composición del mismo en aras de mostrar mejores resultados al electorado y aumentar la probabilidad de ganar la en las urnas. Estos ciclos se fundamentan en la noción de que los votantes toman decisiones basadas en políticas económicas visibles, lo que crea incentivos para estimular temporalmente la economía mediante políticas fiscales antes de las elecciones. Posteriormente, estas medidas son reemplazadas por políticas contractivas con el fin de reducir el déficit, una vez que las elecciones han concluido.

Dentro de la literatura enfocada a estudiar ciclos políticos del presupuesto (CPP), se encuentra la noción de que medidas de política fiscal pueden suavizarlos, generar arreglos institucionales que restringen la capacidad de los gobernantes de incidir sobre variables económicas de su interés para fines electorales. El presente trabajo estudia el caso colombiano, y busca evaluar las reglas fis- cales subnacionales como un mecanismo para debilitar el CPP a nivel municipal entre 1993 y 2009. Para este fin se construye un panel de municipios con información de distintas variables de política fiscal, con lo que se busca, en primer lugar, corroborar que exista CPP en el periodo de tiempo a estudiar, y, posteriormente, revisar el efecto que las reglas fiscales subnacionales han tenido sobre este[3].

Para efectos de este documento, siguiendo a Pérez-Valbuena et al. (2021), se consideran como reglas fiscales subnacionales a las normas implementadas entre 1997 y 2003[4], luego de un periodo caracterizado por el deterioro continuo de la deuda, el déficit fiscal en todos los niveles de gobierno, en el marco de los cambios permitidos tras la implementación de la Constitución de 1991. Las dos últimas medidas fueron la Ley 617 del 2000 y la Ley 819 del 2003, y ambas pueden ser vistas como potenciales mecanismos para suavizar el CPP a nivel regional, pues se enfocan en el control del gasto de las entidades territoriales y en sus niveles de deuda, respectivamente.

Con estos antecedentes, es pertinente preguntarse: ¿han sido efectivas las reglas fiscales subnacionales para reducir la alteración de las variables económicas en épocas electorales? En particular, si estas reglas se implementaron con el propósito de conducir a las entidades territoriales hacia finanzas públicas sostenibles, es razonable cuestionar si la dinámica de los ciclos políticos se ha modificado con la entrada en vigor de diversos mecanismos que supervisan la administración de los recursos públicos en dichas entidades territoriales.

Es por esto que una contribución clave de la investigación radica en su capacidad para ofrecer evidencia empírica sobre la efectividad de las reglas fiscales subnacionales para modificar resultados presupuestales, explotando la existencia del CPP presente en ellas. Además, aunque hay evaluaciones de impacto sobre las reglas mencionadas (Sánchez, Gonzales et al. (2011); Chamorro y Urrea (2016); Restrepo y Álvarez (2005); Granger et al. (2018), Carreri y Martinez (2022)), no se han vinculado con la dinámica del CPP, por lo que también se contribuye a esta línea en la literatura esperando cerrar esta brecha señalada con la presente investigación. En principio, los ciclos pueden condu-

3 Se seleccionó esta muestra porque corresponde a entidades territoriales que tenían información completa para el periodo, lo que permite revisar los procesos electorales de los años 1994, 1997, 2000, 2003 y 2007

4 Como se detalla más adelante, las medidas consideradas como reglas fiscales subnacionales corresponden a la Ley 358 de 1997, Ley 488 de 1998, Ley 549 de 1999, Ley 550 de 1999, Ley 617 de 2000 y Ley 819 de 2003. La investigación se enfoca en las dos últimas.

cir a políticas fiscales cortoplacistas, diseñadas para priorizar ganancias políticas inmediatas en lugar del bienestar a largo plazo de los ciudadanos. Esto puede conducir a una gestión ineficiente y poco efectiva de los recursos públicos, impactando a su vez la sostenibilidad fiscal, la inversión y el crecimiento. Suavizar el CPP puede ser una medida que garantice una mayor disciplina fiscal y una asignación más eficiente de recursos públicos, mayor estabilidad fiscal a largo plazo y un mejor desarrollo económico local. Por esto, es pertinente evaluar si instrumentos como las reglas fiscales subnacionales los han modificado.

Utilizando una base de datos con información de 1034 municipios, se estiman modelos de panel dinámico mediante el Método Generalizado de Momentos, analizando diversas variables del presupuesto municipal relacionadas con la inversión y diferentes niveles de gasto. La estrategia empírica aprovecha dos cambios normativos: la introducción de la Ley 617 del 2000 y de la Ley 819 del 2003, para revisar la efectividad que pueden tener las reglas fiscales para modificar aspectos presupuestales. Dentro de los resultados principales de este trabajo se muestra evidencia estadística de la existencia de CPP en distintos renglones del presupuesto municipal, destacándose un aumento en las partidas de gasto visible para el electorado. Además, se encontró que las reglas fiscales subnacionales han sido efectivas en reducir el efecto del año electoral. Sin embargo, en línea con el resultado anterior, estas reglas tienen un impacto heterogéneo en los distintos renglones del presupuesto, siendo más evidente en las variables que experimentan mayores incrementos durante los años electorales.

El documento se divide en seis secciones, incluyendo la presente introducción. En la segunda se expone la revisión de literatura asociada al ciclo político del presupuesto. En la tercera se des- cribe el contexto local de las reglas fiscales subnacionales, el marco en que se implementaron y su rol dentro de los gobiernos territoriales. En la cuarta sección se presentan los datos y los aspectos metodológicos. Los resultados de los ejercicios econométricos se explican en la quinta sección, para posteriormente cerrar con las conclusiones.

II. Revisión de literatura

Al estudiar la forma en que las reglas fiscales subnacionales han incidido sobre las finanzas territoriales en Colombia, se revisaron trabajos sobre distintos aspectos de los ciclos políticos. Una primera aproximación recoge la relación entre políticas fiscales, finanzas públicas y elecciones. Otro acercamiento al tema se puede realizar mediante los estudios empíricos que revisan cómo las reglas fiscales impactan la dinámica de los ciclos políticos, tanto a nivel nacional como subnacional. Finalmente, es posible hallar investigaciones que analizan el fenómeno de los ciclos políticos para el caso de Colombia.

La primera línea de investigación mencionada se remonta al trabajo de Nordhaus (1975), quien construyó un modelo para explicar cómo los gobernantes buscan maximizar su probabilidad de re- elección a través de la manipulación de las variables macroeconómicas antes de las elecciones. Para esto, esperan ganarse el favor del público al hacer que la ciudadanía perciba un mayor bienestar, lo que los lleva a alterar las variables fiscales esperando que esto se refleje en un aumento de votos. No obstante, advierte que medidas como recortes de impuestos o aumentos del gasto serán reemplazadas por políticas fiscales contractivas para controlar el déficit una vez las elecciones hayan pasado.

Otras aproximaciones teóricas se han concentrado una perspectiva microeconómica, asumiendo supuestos de racionalidad y comportamiento estratégico entre los votantes y los políticos. En esta línea, Rogoff y Sibert (1988) explican que hay un problema de información asimétrica entre los políticos y los votantes, en el que el electorado busca elegir al candidato con las mayores competencias. La manipulación de las variables económicas se haría como una forma de los gobernantes de señalar "competencia" ante los votantes,

entendida como la capacidad de producir un determinado nivel de servicios públicos. En una investigación posterior, Rogoff (1990) muestra que el gobernante de turno también podría modificar la composición del gasto público con el fin de mostrar mejores resultados al electorado y aumentar su probabilidad de reelección. Esa manipulación se lleva a cabo mediante cambios en la composición del presupuesto en los años previos a las elecciones, favoreciendo al gasto visible (el que es evidente para los ciudadanos, como lo es el gasto en infraestructura y vivienda) en el corto plazo y sin afectar déficit.

Trabajos empíricos sobre el CPP como los de Eslava (2005), Eslava (2006), L. Veiga y F. Veiga (2007), Drazen y Eslava (2010) y Sakurai y Menezes-Filho (2011) respaldan este resultado, encontrando que distintos gobiernos locales manipulan la composición del presupuesto en los años electorales. Sus resultados sugieren que los votantes responden al gasto dirigido, a la vez que son adversos a aumentos directos en el gasto y a un mayor déficit, pues son estrategias que pueden delatar un deterioro fiscal y van en contravía con mejorar la percepción de bienestar de la ciudadanía.

La segunda línea de investigación argumenta que las reglas fiscales pueden ser instrumentos de política que suavicen los CPP. Siguiendo a Sutherland et al. (2005), las reglas asociadas al pre- supuesto restringen los incentivos a caer en déficits, promoviendo el uso eficiente de los recursos públicos. Además, fomentan la disciplina fiscal al establecer límites cuantitativos sobre la deuda, los ingresos o los gastos. Pese a estos atributos, no son herramientas perfectas. Como explican Chamorro y Urrea (2016), pueden ser vulnerables ante la inconsistencia temporal, es decir, pueden dejar de ser operativas o limitar las respuestas de política fiscal ante choques adversos imprevistos, pueden distraer las prioridades del gasto o, si están mal diseñadas, incluso llegan a generar incentivos a la contabilidad creativa para evadir las restricciones. Existe un trade-off entre implementar reglas estrictas para cumplir objetivos y reglas flexibles que permitan la adaptación a eventos imprevistos. De hecho, desde la crisis financiera de 2008, más países han adoptado reglas fiscales con cláusulas de escape y consejos fiscales independientes para su revisión.

En el marco de los CPP, una regla fiscal que limite el déficit es eficiente en la medida en que frena la capacidad de los gobernantes de participar en comportamientos oportunistas con las variables económicas. Siguiendo este planteamiento, Rose (2006) muestra que el CPP puede desaparecer si hay reglas vinculantes asociadas al presupuesto. La evidencia empírica que proporciona para EEUU muestra que en los estados con reglas de presupuesto equilibrado hay una limitada la capacidad de crear CPP, en comparación a los que no tienen estas reglas. No obstante, al ser este un caso de estudio para EEUU, no se aporta evidencia de si este resultado se mantiene en un ejercicio de validez externa. Por otro lado, la efectividad de las reglas fiscales en restringir los CPP incrementa con el tiempo y puede ser influenciada por factores como la supervisión externa, la libertad de prensa y la madurez de la democracia. (Eklou y Joanis (2019); Gootjes et al. (2021)).

En cuanto a los estudios de CPP a nivel subnacional, Benito et al. (2013) afirman que es más sencillo percibir las preferencias fiscales y políticas de los votantes en administraciones locales que a nivel nacional, por lo que existe un incentivo a generar CPP. En este contexto, los autores estudian cómo las reglas fiscales asociadas a déficits afectan la manipulación del presupuesto en municipios españoles entre 1994 y 2009. Encuentran que, desde la implementación de las reglas, se reduce el déficit y aumentan los ingresos en los años previos a las elecciones, permitiendo que los políticos adopten políticas fiscales expansivas durante el año electoral. De manera similar, L. Veiga y F. Veiga (2007) muestran que los alcaldes municipales de Portugal reducen impuestos, aumentan el gasto y alteran su composición previo a las elecciones locales, otorgando un mayor presupuesto en aquellos rubros que son más visibles para los votantes. Por su parte, Bonfatti y Forni (2019) encuentran que el gasto en capital en los municipios italianos aumenta en promedio

durante los tres años anteriores a las elecciones locales, pero para aquellos sujetos a una regla fiscal implementada en 1999, el aumento es un 70 % menor en comparación con los municipios no sujetos a la regla. No obstante, en estos trabajos se encuentra que o bien las reglas estudiadas no aplican para todos los años[5]o no operan en todos los municipios[6]. Para la presente investigación, las reglas aplican para la totalidad de los municipios, y funcionan permanentemente desde el momento de su implementación.

Colombia es un caso de estudio interesante, al ser simultáneamente una economía en desarrollo y una democracia de larga tradición. Parte de la literatura sugiere que los CPP son propios de los países en desarrollo, donde las restricciones institucionales son menos robustas y hay una menor proporción de votantes informados (Shi, Svensson et al. (2003)). Bajo esta línea, el CPP del país sería de esperarse. No obstante, autores como Brender y Drazen (2003) señalan que la distinción clave es entre democracias establecidas y nuevas. Bajo este argumento, una vez que un país adquiere experiencia en política electoral, no debería experimentar ciclos fiscales a nivel macro.

En lo asociado a estudios sobre el CPP en Colombia, cabe mencionar que no hay reelección de alcaldes municipales, pero los resultados de CPP pueden trasladarse a la elección de candidatos que sean del mismo partido que el mandatario de turno. En este marco, Lopez-Uribe (2013) analiza datos entre 1830 y 2000 para evaluar cómo los cambios relacionados con el nivel de ingresos y educación de los votantes han afectado la política fiscal durante los períodos electorales. Encuentra que después de la reforma de la ley en 1936 y la implementación del voto universal masculino, hubo un cambio en la composición del gasto público, con un aumento en áreas como educación y salud, pero una disminución en inversión e infraestructura. Por otro lado, Eslava (2005) señala que incrementos en la inversión pública a nivel municipal en el periodo preelectoral suelen ser recompensados con un aumento en la fracción de los votos que recibe el partido en el poder, mientras que déficits elevados son penalizados. Además, Granger et al. (2018) observan que en años electorales tienden a deteriorase los ingresos tributarios, mientras que el déficit fiscal y el gasto suelen aumentar, especialmente en servicios públicos, infraestructura y carreteras. Todo lo anterior sugiere que sí ocurren cambios en la composición del gasto, más que incrementos absolutos del mismo, y que se favorece a los rubros más visibles para los electores, lo cual es respaldado por Drazen y Eslava (2010).

Por último, al investigar el impacto de las reglas fiscales subnacionales sobre las finanzas de las entidades territoriales en Colombia, Chamorro y Urrea (2016) señalan que las reglas surgieron como respuesta ante la poca sostenibilidad y la falta de reservas financieras para abarcar el pasivo pensional de alcaldías y gobernaciones. Entonces, no tienen el objetivo de controlar los CPP, pero sí de conducir las finanzas públicas hacia una trayectoria sostenible. Para los autores, sólo la Ley 358 de 1997 afecta de manera positiva la capacidad de pago de las entidades territoriales, al reducir la relación deuda/ingresos totales. Otras reglas, como las leyes 549 de 1999, 617 de 2000 y 819 de 2003, no son estadísticamente significativas para la sostenibilidad de la deuda de las entidades territoriales.

En contraste, Restrepo y Álvarez (2005) encuentran que la ley 610 de 2000 tuvo un efecto positivo en la reducción de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. Además, Sánchez, Gonzales et al. (2011) muestran que esta ley impactó significativamente el superávit primario y la capacidad de pago de la deuda, aunque los efectos fueron más inmediatos a nivel departamental que a nivel municipal. No obstante, estas investigaciones no revisan la relación que estas normas puede tener con los ciclos políticos. Por último, Carreri y Martinez (2022) examinan los efectos de dicha ley sobre resultados fiscales, políticos y económicos en los municipios del país mediante diferencias

5 L. Veiga y F. Veiga (2007) revisan una regla que se activa en el año electoral

6 Para el caso de Bonfatti y Forni (2019), algunos municipios se ven exentos del cumplimiento según su población

en diferencias, comparando municipios con diferente exposición a la regla en el momento de la reforma. Encuentran que la ley reduce los costos operativos y disminuye la probabilidad de que los municipios entren en déficit corriente, a la par que conduce a una penalización electoral para el partido del alcalde en ejercicio. No obstante, no encuentran impactos significativos ni en la provisión de bienes públicos locales ni en los niveles de vida de los ciudadanos.

En síntesis, la literatura sugiere que en Colombia existe un fenómeno de ciclo político del pre- supuesto en los gobiernos subnacionales, con cambios en la composición del gasto más que un incremento absoluto del mismo. Estos ciclos parecen ser una particularidad más de la compleja situación de las finanzas públicas territoriales del país, las cuáles han estado afectadas por la búsqueda de la descentralización fiscal y la autonomía territorial. No obstante, pese a reconocer la existencia de este fenómeno fiscal, la literatura no ha estudiado la relación que puede tener la dinámica de los CPP con instrumentos que puedan afectarlos. Por lo tanto, una primera contribución de esta investigación radica en vincular ambas líneas de estudio: la asociada a las reglas fiscales subnacionales con la dedicada al CPP del país, cerrando este vacío en la literatura. Para ello, el trabajo ofrece evidencia sobre la efectividad que estas normas han tenido en afectar resultados presupuestales de los municipios, aprovechando la existencia del CPP registrado en ellas.

También se contribuye a la literatura al aportar evidencia empírica que ayuda a entender la dinámica del CPP municipal en el país, indicando que se manifiesta en distintos rubros asociados al gasto visible. Además, se aporta a la investigación sobre las reglas fiscales subnacionales en dos aspectos: se estudia el impacto de estos instrumentos fiscales en países en desarrollo, y se amplía la bibliografía existente asociada a evaluaciones de impacto sobre este tipo de normas. Así, este trabajo es pionero en vincular las reglas fiscales con la dinámica del CPP en Colombia. En concreto, se examina la efectividad de estas reglas en influir sobre el CPP, mostrando cómo estos instrumentos han afectado los diferentes rubros del presupuesto de manera heterogénea, con efectos diferenciados para la inversión y distintos niveles de gasto. En conjunto, los hallazgos muestran que el ciclo en el presupuesto se ve afectado por las reglas fiscales subnacionales, pues estas cumplen con controlar los rubros asociados al gasto visible, reduciendo el efecto del año electoral.

III. Contexto local

Las finanzas públicas territoriales en Colombia pueden explicarse en gran medida por las reformas normativas que se han implementado sobre ellas. Desde el siglo XX, estas han oscilado entre impulsar la centralización o la descentralización, y se han visto afectadas por crisis económicas, la búsqueda por la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal, la limitada integración de los territorios del país y el aumento de la presencia del Estado en regiones aisladas (Ricciulli-Marín et al. (2022)). El giro hacia una mayor descentralización del país se dio desde finales de la década de 1960. Las reformas implementadas en este periodo pusieron en evidencia debilidades de articulación en materia política, institucional, fiscal y administrativa, por lo que fue hasta 1980 que se logró dar un nuevo impulso a la autonomía local (Ricciulli-Marín et al. (2022); Ocampo (1984)). Incluso con estos cambios se presentaron obstáculos como la falta de capacitación técnica y administrativa en los gobiernos subnacionales, así como un esfuerzo fiscal limitado de su parte.

El hito más grande en materia de descentralización se dio con la Constitución de 1991. Esta Constitución impulsó tanto la descentralización política, mediante la elección popular de gobernadores departamentales, como la descentralización fiscal, al introducir modificaciones en las finanzas de los gobiernos territoriales y establecer un nuevo esquema de competencias para departamentos y municipios. Además, se creó un sistema de transferencias con el fin de financiar las funciones asignadas, el cual estaría soportado por dos partidas para la distribución de recursos: el Situado

Fiscal y las participaciones municipales. Los montos de estas transferencias fueron definidos como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación (ICN). El situado fiscal llegaría a constituir el 24, 5 % y las participaciones el 22, 0 % de los ICN (Ricciulli-Marín et al. (2022)). Este cambio implicó que el 46, 5 % de los ICN debía ser trasladado a los departamentos, municipios y distritos.

Es así que el país recibió la década de los noventa con una nueva Constitución Política, con grandes expectativas ante la apertura comercial y con un déficit total controlado (el cual era del 0, 23 % del PIB en 1991). La literatura asocia varios de los cambios experimentados en este periodo por la economía colombiana a la nueva carta política. El aumento considerable en la descentralización de recursos tuvo consecuencias inesperadas, al punto en que, a finales de la década, los gobiernos territoriales presentaron problemas por sus niveles elevados de deuda, gasto y déficit, los cuales comenzaron a desestabilizar la situación fiscal del país. Siguiendo a MHCP y DAF (2015), tras la profundización del proceso de descentralización establecido en la Constitución, el déficit de los gobiernos territoriales aumentó de un 0, 18 % del PIB en 1990 a un 0, 43 % en 1999, mientras que el gasto público subnacional pasó del 2, 8 % al 9, 4 % del PIB en el mismo período. El nuevo proceso de autonomía territorial no estableció reglas de juego claras en cuanto a la sostenibilidad de las finanzas de los gobiernos subnacionales (Pérez-Valbuena et al. (2021)), lo cual, sumado al contexto internacional, contribuyó a la inestabilidad macroeconómica del país. La crisis financiera que afectó a la economía colombiana a finales del siglo XX deterioró los ingresos de la nación, lo cual a su vez afectó las transferencias a las regiones.

En resumen, la reforma constitucional de 1991 y las medidas implementadas para promover la descentralización generaron incentivos que deterioraron las cuentas fiscales mediante el aumento sostenido del gasto en distintos niveles de gobierno, el sobreendeudamiento y el incremento del déficit. Esto contribuyó al preocupante panorama macroeconómico del momento, llevando a los entes territoriales a una crisis caracterizada por la falta de responsabilidad por parte del Estado (MHCP y DAF (2009)). Además, la falta de reglas claras para garantizar la sostenibilidad financiera de los gobiernos subnacionales en el contexto de la recién adquirida autonomía territorial agravó la situación.

Como resultado, se establecieron una serie de normas que buscaban recuperar la sostenibilidad fiscal de los gobiernos territoriales. Así inició la implementación de lo que se conoce en la literatura como reglas fiscales subnacionales, o medidas restrictivas sobre la política fiscal que fijan límites a las principales cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales. Dado el contexto que las antecedió, no sorprende que estuvieran orientadas hacia el control del endeudamiento, del gasto, y hacia el fortalecimiento de los ingresos de las entidades territoriales (Junguito y Rincón (2004); Escobar y López (2019)).

La primera medida establecida fue la Ley 358 de 1997, conocida también como Ley de Semáforos, la cual intervino sobre el endeudamiento de los gobiernos subnacionales al imponer condiciones sobre la capacidad de pago y la sostenibilidad. Seguidamente, se promulgó la Ley 488 de 1998, que buscaba fortalecer los ingresos territoriales a través de la creación de las sobretasas a la gasolina y al ACPM, así como el impuesto sobre vehículos y el impuesto a la explotación de plata, oro y platino. En 1999 se expidieron dos medidas: la Ley 549 creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) como una medida para asegurar la cobertura del pasivo pensional público en los gobiernos subnacionales, mientras que la Ley 550 de ese año dictaminó las condiciones bajo las cuales las entidades podrían acogerse a escenarios de reestructuración de pasivos, a la vez que asegura la provisión del Fonpet. Con la llegada del siglo XXI se introdujeron dos restricciones adicionales, las cuales serán el foco de estudio de la investigación. Estas se explican con mayor profundidad a continuación.

Ley 617 de 2000

Esta norma, que entró en vigencia en el 2001, restringe el gasto de funcionamiento de los gobiernos territoriales al condicionar su crecimiento, supeditándolo a fuentes de recursos propios, como los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD). Puntualmente, la ley establece que municipios y departamentos deben financiar sus gastos de funcionamiento a través de sus ICLD[7], sin que este gasto supere un límite dado por el cociente entre los gastos corrientes y los ingresos. Este límite dependería de la categoría de la entidad territorial, la cual estaría dada por los ICLD y el tamaño poblacional. Así, cada categoría tendría un límite distinto acorde a sus características (Cuadro 4)[8].

Para asegurar que los gobiernos territoriales lograran ajustar sus gastos de funcionamiento en proporción a los ICLD, se estableció un periodo de transición que abarcó desde 2001 hasta 2004. Durante este periodo, los límites se fueron volviendo más estrictos año tras año hasta alcanzar la meta a largo plazo que se mantiene vigente en la actualidad. En caso de no cumplirse con estos límites, la entidad territorial sería reclasificada a una categoría inferior, lo que conllevaría consecuencias como la reducción de la remuneración salarial para alcaldes, gobernadores y demás servidores públicos, restricciones en el acceso financiación, la implementación de un programa de saneamiento fiscal y la aplicación de un régimen disciplinario, entre otras medidas. Finalmente, la normativa permite convenios entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales para la prestación de servicios y proyectos de inversión cofinanciados, siempre y cuando se respeten los límites establecidos del gasto de funcionamiento (MHCP y DAF (2015)).

Ley 819 de 2003

También llamada "Ley de responsabilidad fiscal", esta norma se adoptó con la intención de fo- mentar la estabilidad macroeconómica y la transparencia en el manejo fiscal de las entidades territoriales mediante la presentación anual de un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). El documento debe incluir el Plan Financiero con sus respectivas metas de corto y mediano plazo, el superávit primario, nivel de deuda, entre otros, con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal en el tiempo.

Esta ley aplica para distintos niveles de gobierno. El MFMP del Gobierno Nacional incluye el programa macroeconómico plurianual, un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia anterior, e indicadores de gestión presupuestal y de resultados. Para los gobiernos sub- nacionales, el MFMP contiene el informe de resultados, un listado de acciones y medidas a tomar por la entidad territorial que sustenten el cumplimiento de las metas, un análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado, simulaciones del impacto en las finanzas territoriales y distintos indicadores de responsabilidad fiscal subnacional. Con estos elementos, el MFMP figura como la hoja de ruta para los distintos niveles de gobierno, contribuyendo a la planificación de corto, mediano y largo plazo de las finanzas públicas, en tanto los presupuestos de las entidades territoriales quedan sujetos a lo estipulado en su respectivo MFMP.

Los municipios y distritos de categoría especial, 1 y 2 comenzaron a presentar sus MFMP ante la respectiva Asamblea o Concejo desde la entrada en vigencia de la ley, en 2003. Los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 lo hicieron desde el 2005. Por último, en la norma también se instauran las condiciones para que las entidades territoriales realicen operaciones de endeudamiento, aunque no se imponen límites específicos a esto[9].

7 Se incluyen las necesidades de inversión y las obligaciones pensionales

8 Para la clasificación prima el criterio de ICLD sobre el tamaño poblacional, con lo que si una entidad territorial tendría que ser clasificada en una categoría puntual de acuerdo al criterio del tamaño de su población, pero sus ICLD no alcanzan para estar en dicha categoría, deberá entonces clasificarse según indiquen sus ICLD. Las excepciones a esto incluyen los municipios mayores a 70.000 habitantes, y los colindantes a Bogotá mayores a 300.000.

9 La ley establece que 1.) La capacidad de pago del municipio o departamento será analizada durante toda la vigencia de cada crédito,

Recapitulando, las reglas fiscales subnacionales se implementaron en respuesta a problemas de gasto excesivo, sobreendeudamiento y déficit en los gobiernos territoriales, así como para cubrir el pasivo pensional de alcaldías y gobernaciones. La investigación busca evaluar si las reglas fiscales subnacionales instauradas en el siglo XXI han afectado al presupuesto, explotando la existencia del CPP existente en este. Así, se evalúa la eficiencia de estos instrumentos, en tanto restringen la capacidad de los gobernantes para incidir sobre variables fiscales de las entidades territoriales.

IV. Metodología

A. Datos

En el presente trabajo se examinan distintos renglones del gasto y la inversión de los municipios del país. De esta forma, se intenta determinar, en primer lugar, si las reglas fiscales subnacionales han cumplido con sus objetivos de establecer un mayor control sobre el gasto y la deuda pública de los municipios. En segundo lugar, se investiga si estas reglas han logrado prevenir o suavizar el CPP, al dificultar el control de las finanzas públicas territoriales en el marco del ciclo político. Para esto, se construyó un panel de datos fiscales con observaciones anuales de 1034[10] municipios colombianos para el periodo comprendido entre 1993 y 2009. Los municipios creados después del año 2000 fueron excluidos del análisis, al igual que aquellos para los que no había total disponibilidad de la información para todas las variables incluidas en el modelo econométrico en los años considerados[11]. Los detalles de estos municipios se incluyen en los Cuadros 5 y 6 de los anexos. La muestra abarca todos los departamentos de Colombia, buscando así que sea representativa y capture la dinámica del ciclo político del presupuesto en el país con fidelidad.

Los datos empleados en esta sección provienen en su mayoría del Panel Municipal del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes. Este panel consolida información municipal de diferentes entidades y fuentes en una sola base de datos. Es así que los datos fiscales desagregados para los gobiernos locales, las características generales, servicios públicos y de buen gobierno de los municipios procede del Departamento Nacional de Planeación (DNP), los datos de la población y el PIB fueron compiladas desde el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la clasificación de los municipios en distintas categorías fue tomada de la Contaduría General de la Nación, y, finalmente, la distancia de cada municipio a Bogotá corresponde a cálculos del CEDE con base a la información suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

La información de los datos de inversión municipal para el periodo comprendido entre los años 2000 a 2009 proviene del CEDE. Para los datos referentes a las cuentas de inversión en vivienda, salud, educación y vías realizadas por los municipios entre 1993 y 1999 fue tomada de la digitalización hecha por Drazen y Es-

vigilando que se cumplan los indicadores de capacidad y sostenibilidad establecidos en la Ley 358 de 1997; 2.) Los créditos de tesorería adquiridos a través de las entidades territoriales serán temporales y solo podrán ser usados para cubrir la insuficiencia de caja de la vigencia fiscal; 3.) Los municipios y departamentos categoría 1, 2 y especial deberán presentar una evaluación por parte de una calificadora de riesgo que acredite su capacidad de endeudamiento; 4.) Las entidades territoriales deberán invertir los excedentes transitorios de liquidez en títulos de deuda pública o en títulos con una alta calificación de riesgo; 5.) La Nación tendrá prohibido apoyar el endeudamiento de las entidades territoriales cuyos créditos no estén sujetos al cumplimiento de lo establecido en la Ley 358 de 1997 y Ley 819 de 2003; 6.) Las entidades territoriales no podrán adquirir nuevos créditos que aumenten el endeudamiento neto si se encuentran en mora por créditos contratados o con el apoyo del Gobierno Nacional Central. Cualquier endeudamiento previsto por las entidades territoriales debe estar acorde a lo establecido en las reglas de responsabilidad fiscal subnacional.

10 Para el año 2020 se reportaba un universo de 1122 municipios en el país, por lo que la muestra corresponde a un 92 % del total

11 Se excluyeron 88 municipios para la muestra. De estos, 71 fueron excluidos porque fueron creados durante el periodo de análisis, lo que significa que no tienen información completa en todos los años de interés. Los 17 restantes pertenecían a 4 departamentos y presentaban información incompleta en todas las variables fiscales relevantes. Debido a que la metodología requiere que no haya datos faltantes, se han excluido del análisis.

lava (2010) con información de la Contraloría General de la República. Gracias a esto, fue posible obtener una serie de tiempo completa para estas variables fiscales, logrando establecer la comparación antes y después de la implementación de las distintas reglas fiscales subnacionales.

Para el análisis fue necesario crear la variable dicotómica de política *(Elec)*, que captura la dinámica del ciclo electoral. Esta variable toma un valor de 1 en los periodos que anteceden las elecciones municipales de alcaldes, y 0 en los demás periodos. Siguiendo a Benito et al. (2013), también se revisa la dinámica de estas variables comparando al periodo preelectoral con el no preelectoral. Los autores realizan esta adición al argumentar que el CPP puede en ocasiones presentarse en años anteriores a las elecciones, por lo que se utiliza como referencia la variable dummy de política *(Preelec)*, la cual es 1 en los años previos a las elecciones municipales de alcaldes, y 0 en los demás momentos.

Rogoff (1990) postula que los políticos solo aumentan el gasto corriente porque es el más visible para los votantes, y, consecuentemente, Eslava (2005) y Drazen y Eslava (2010) encuentran que, en Colombia, la manipulación del gasto se observa a partir de cambios en su composición, más que en incrementos del mismo. Es siguiendo a estos autores que hay distintas categorías de gasto e inversión a examinar. En el Cuadro 7 se presentan las estadísticas descriptivas para las variables fiscales de los gobiernos municipales que serán estudiadas a detalle en el ejercicio econométrico, revisando si sus dinámicas cambian al contrastar el periodo electoral con los no electorales. En este escenario, destaca que los valores promedio de las variables de inversión son mayores en los periodos electorales. Finalmente, en cuanto a las variables de gasto, contrasta que sus valores promedio en años electorales son inferiores que en los años no electorales.

Por otra parte, al revisar la dinámica de las variables tomando como referencia el periodo preelectoral, se observa que todas las variables de inversión presentan un valor promedio menor en el periodo preelectoral frente a los demás, contrario al resultado obtenido al contrastar con el electoral. Las variables de gasto mantienen un desempeño similar al del caso anterior, aunque los valores medios de todas las categorías de gasto en época preelectoral son inferiores a los de sus equivalentes del periodo electoral (Cuadro 8). En suma, no hay variables que presenten promedios mayores en época preelectoral que en los demás momentos. Luego, no se observa evidencia a favor de que en años anteriores a las elecciones de alcaldes locales se presenten dinámicas propias del CPP. Por ello, en adelante se tomará como referencia exclusivamente el año electoral.

Las observaciones vinculadas a las distintas variables sugieren cambios en la composición del presupuesto en tiempos de elecciones. Con el análisis econométrico presentado a continuación se estudiará con mayor formalidad estos cambios en la composición.

Dentro de los factores explicativos se encuentran las variables ficticias asociadas al calendario electoral, así como las dicotómicas *RFS* que toman el valor de 1 si la regla fiscal *j* está operando en el periodo *t* y 0 en caso contrario. Cabe aclarar que en el planteamiento se manejan dos normas, las cuales tienen 5 momentos clave asociadas a su implementación:

1. El anuncio de la Ley 617 en el 2000, cuando se publicó el articulado que dictaría el funciona- miento de esta norma, sus tiempos de implementación y las consecuencias de incumplirla;
2. La entrada en vigencia de la Ley 617, así como el inicio del periodo de transición para que los municipios del país redujeran su proporción de gastos de funcionamiento en función de sus ingresos corrientes de libre destinación según su categoría, en 2001;
3. El fin del periodo de transición de la Ley 617 en 2004, cuando los municipios del país ajustaron sus gastos en proporción a los ingresos dentro de los valores objetivo establecidos por la normativa;
4. La entrada en vigencia de la ley 819 de 2003, el mismo año en que los municipios categoría 1, 2 y espe-

cial comenzaron a presentar sus Marcos Fiscales de Mediano Plazo;

5. La entrada en vigencia de la ley 819 de 2003 para los demás municipios del país en 2005.

Se presentan dos enfoques para capturar el impacto de las reglas en las variables de interés. En el primero de ellos se plantea una variable categórica por cada uno de estos momentos. En el segundo, se hace un índice ponderado para poder construir una variable continua, $RFSCont_{it}$ lo cual se hace con la siguiente expresión:

$$RFSCont_{it} = \frac{Anuncio_{617} + Vigencia_{617} + Transición_{617} + Vigencia_{819-1} + Vigencia_{819-2}}{5}$$

En la especificación se incluyen variables de control que se han considerado determinantes de la situación financiera municipal en distintas investigaciones. Siguiendo a Benito et al. (2013), se controla por el logaritmo de la población *(Lnpob)*, puesto que entre más grande sea el municipio, mayor puede ser la demanda de gasto público por parte de los ciudadanos. Siguiendo al mismo trabajo, también se consideran los ingresos tributarios *(ln intrib)*, dado que una reducción en los impuestos suele conducir a una contracción del gasto, y se incluye también a los ingresos por transferencias por otros niveles de gobierno *(ln intransf)*, pues, como sugieren L. Veiga y F. Veiga (2007), se espera que las transferencias tengan un impacto positivo en el gasto. Ambas categorías se encuentran en logaritmo. Por otra parte, mientras que aspectos individuales que pueden explicar parte de la variación del gasto e inversión entre municipios se estudian mediante la distancia a Bogotá *(disbogotá)* y si el municipio se trata de una capital departamental *(capdepto)*. Por último, se controla por la implementación de la Ley 358 en 1997, pues se asocia a la capacidad de pago de las entidades territoriales, y la Ley 996 de 2005, la cual puede afectar la capacidad de contratación con entidades territoriales[12]. Las estadísticas descriptivas de las variables de política y controles se encuentran en el Cuadro 9.

B. *Estimación del Panel Dinámico*

Siguiendo trabajos empíricos existentes de CPP, se estiman dos modelos de datos panel autorregresivos para estudiar el efecto de las reglas políticas subnacionales en las variables fiscales de interés (L. Veiga y F. Veiga (2007); Rose (2006); Eslava (2005); Drazen y Eslava (2010), Benito et al. (2013)). La literatura muestra que las cifras del presupuesto de las entidades territoriales tienden a depender en cierta medida de la cifra en el año anterior, usualmente denotando una tendencia creciente. Por lo tanto, el modelo planteado debe considerar la persistencia en las variables de política fiscal, y una forma de capturar esto es incluir una variable dependiente rezagada como regresor (y_{it-1}). Las especificaciones son:

$$Y_{it} = \alpha_i + \delta_1 Y_{it-1} + \rho_1 Elec_t + \rho_2 RFSCont_{it} + \rho_3 Elec_t * RFSCont_{it} + \beta_1 x_{it} + \epsilon_{it} \quad (1)$$

$$Y_{it} = \alpha_i + \delta_1 Y_{it-1} + \rho_1 Elec_t + \sum(Y_j * RFS_{it}) + \sum\sum(\sigma_j * RFS_{ijt} * Elec_t) + \beta_1 x_{it} + \epsilon_{it} \quad (2)$$

Donde i señala al municipio, t al año, a_i captura los efectos fijos del municipio, y_{it} es (el logaritmo de) la variable dependiente (que corresponde a distintos renglones del gasto municipal, incluyendo el gasto total, gasto corriente, de funcionamiento, servicios personales, transferencias, inversión en salud, educación, transporte y en vivienda) y y_{it-1} es su rezago. *Ele c* es

12 Con esta ley, se restringe la capacidad de los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, de celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, de ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, de inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos o de afectar la nómina del ente territorial dentro de los cuatro meses anteriores a las elecciones de elección popular

una variable dicotómica que indica si el periodo corresponde a un año electoral o no, por lo que es quien captura el efecto del CPP. *RFS* es una dummy que señala si la regla fiscal *j* ya está vigente o no, $RFSCont_{it}$ es un indicador ponderado que señala la intensidad de las reglas fiscales mencionadas, x_{it} es el vector de variables de control, y ε_{it} es el término de error. La interacción entre las variables del calendario electoral y *RFS* permite determinar si los CPP cambian una vez las reglas fiscales subnacionales entran en vigencia, siguiendo el trabajo de Benito et al. (2013).

La diferencia entre las especificaciones planteadas corresponde a que, en la primera de ellas, se usa $RFSCont_{it}$ para poder capturar el efecto ponderado de las reglas fiscales de manera continua en cada municipio, mientras que, en el segundo, se examina de manera aislada el efecto que tuvo cada etapa del proceso de implementar las reglas fiscales subnacionales en el país (de ahí el RFS_{jt}). Se contrastan los resultados de ambas para buscar un mayor entendimiento de cómo es que las medidas fiscales impactaron las variables de interés.

De acuerdo con la teoría del CPP, los políticos implementan políticas fiscales expansivas (aumentos del déficit, disminución del déficit, incrementos en el gasto) o modificaciones de la composición del gasto público antes de las elecciones para maximizar su probabilidad de que ellos, o su partido, sean reelegidos en el cargo. Bajo este argumento, se espera que los coeficientes de *Ele c* se relacionen positivamente con el gasto cuando sea año electoral. Por otro lado, se incluye la adaptación del trabajo del planteamiento de Benito et al. (2013) al incluir la interacción del año electoral con RFS_{jt} y $RFSCont_{ijt}$. Esto permite determinar si los CPP cambian una vez las reglas fiscales entran en vigencia. Se espera que el efecto del momento electoral en las políticas fiscales se vea afectado en la medida en que las reglas fiscales comienzan a regir en el país. Específicamente, se supone que los ciclos electorales serán más pequeños después de que las reglas fiscales subnacionales entraron en vigor.

La inclusión de variables rezagadas en modelos de datos panel con efectos individuales genera problemas en la estimación. La variable dependiente rezagada estaría correlacionada con el término de error, ε_{it} , haciendo que una estimación por OLS sea sesgada. Aún más, la estimación es inconsistente cuando hay un dominio de las secciones transversales sobre los periodos de tiempo de la muestra. Para este caso, el número de municipios (*N= 1034*) es mayor que el de los periodos de análisis (*T = 17*). Luego, estimar el modelo mediante OLS no es posible.

Para solucionar estos problemas, se utiliza un estimador del Método Generalizado de Momentos (GMM) desarrollado por Arellano & Bond (1991). Al aplicar primeras diferencias a ambos lados de la ecuación, se eliminan los efectos individuales y se produce una ecuación que puede ser estimada por variables instrumentales. Junto a esto, se entraría a revisar la tasa de crecimiento de los renglones del presupuesto, más que las cantidades absolutas.

$$\Delta Y_{it} = \delta_1(\Delta Y_{it-1}) + \rho_1(\Delta Elec_t) + \rho_2(\Delta RFSCont_{it}) + \rho_3(\Delta Elec_t * RFSCont_{it}) + \beta_1(\Delta x_{it}) + (\Delta \epsilon_{it}) \quad (3)$$

$$\Delta Y_{it} = \delta_1(\Delta Y_{it-1}) + \rho_1(\Delta Elec_t) + \sum(Y_j(\Delta RFS_{it})) + \sum(\sigma_j(\Delta Elec_t * \Delta \sum RFS_{it})) + \beta_1(\Delta x_{it}) + (\Delta \epsilon_{it}) \quad (4)$$

Un inconveniente asociado a este método es que ahora hay correlación entre y_{it-1} y ε_{it-1}. Para solucionarlo, los niveles rezagados de la variable dependiente del periodo *t* - 2 y anteriores (y_{it-2} , y_{it-3} . . .) se toman como variables instrumentales para la diferencia (y_{it-1} - y_{it-2}). Siguiendo a Arellano y Bond (1991), estos rezagos son instrumentos adecuados si ε_{it} tiene media cero y no está serialmente correlacionado, en cuyo caso la primera diferencia (ε_{it} - ε_{it-1}) tiene covarianza cero con los niveles de la variable dependiente rezagada desde el periodo *t* - 2 y anteriores. Para comprobar la consistencia en las estimaciones, es necesario realizar la prueba de ausencia de correlación serial de segundo orden de Arellano & Bond.

Emplear esta metodología supone también una serie de ventajas para eliminar posibles problemas de endogeneidad con los controles. Los distintos renglones de inversión y gasto se encuentran en logaritmos, y, por la metodología, a estas se les aplican primeras diferencias. Por lo tanto, se observa es cuánto varía su tasa de crecimiento de un periodo a otro. Así, se reduce la posibilidad de que las variables del presupuesto revisadas puedan incidir sobre las independientes. Para corroborar que los controles y los instrumentos tomados en las regresiones son adecuados, se realiza también el test de Sargan y el test de Hansen de sobreidentificación del modelo.

V. Resultados

Los resultados de la estimación de los modelos descritos en la sección anterior utilizando el método GMM con errores estándar robustos para un panel de datos dinámico se muestran en los Cuadros 1, 2 y 3. En ellas también se presentan las estadísticas asociadas a las pruebas de autocorrelación serial de Arellano & Bond, el test de Hansen y el test de Sargan de cada regresión. El Cuadro 1 presenta los resultados de las regresiones del modelo (3) para la inversión en vivienda, salud, transporte y educación, así como para el gasto total, corriente, de funcionamiento, de funcionamiento en servicios personales, de funcionamiento en transferencias[13] pagadas a nómina y a otras entidades. De manera similar, los Cuadros 2 y 3 presentan los resultados asociados al modelo (4). En todas las ecuaciones, se utilizaron los niveles rezagados como instrumentos para las variables dependientes (2 periodos para las variables asociadas a la inversión y hasta 8 para el gasto) en la ecuación de primeras diferencias, y una vez utilizadas, las primeras diferencias rezagadas se emplearon en la ecuación en niveles. Además, las variables exógenas se utilizaron como instrumentos por sí mismas.

Con respecto a los resultados obtenidos con el modelo (3), en el Cuadro 1 se presenta evidencia de ciclos políticos en las cuatro variables dependientes de inversión consideradas, en tanto que la variable *Ele c* muestra siempre un signo positivo, a la vez que es estadísticamente significativo. Es decir, en los años de elecciones locales, las entidades territoriales aumentan la inversión en distintas áreas, superando los valores que se presentan en promedio en años no electorales, manteniendo constantes a las demás variables. Así, con este modelo, la inversión en vivienda en el periodo electoral tiene una tasa de crecimiento promedio de 1,56 puntos porcentuales (p.p.) superior a la que reporta en los demás momentos del periodo, similar al incremento registrado para la inversión en salud. La inversión en transporte reporta una tasa 1,89 p.p. superior, y la inversión en educación aumenta su tasa de crecimiento en 1,86 p.p. por encima de las tasas de crecimiento encontradas en años donde no hay elecciones.

No obstante, se encontró que el efecto del año electoral sobre los diferentes rubros de inversión se ve afectado por la entrada en vigencia de las reglas fiscales. El coeficiente de la variable *Ele c* RFSCont* sugiere que el efecto positivo de los años electorales sobre la inversión se reduce en una magnitud mayor en 1,48 p.p. en el caso de la vivienda, si el año es posterior a la entrada en vigencia de las reglas fiscales, en comparación con los años electorales anteriores a las reglas. Para la inversión en salud, el efecto se reduce en 1,73 p.p, en la inversión en transporte en 2,5 p.p, y en la inversión en educación en 1,97 p.p.

En suma, se ha encontrado evidencia de ciclos políticos en las cuatro variables dependientes de inversión que se consideraron en el análisis, lo cual va en línea con la investigación de Rogoff y Sibert (1988) según la cual los candidatos buscan señalar su competencia ante los votantes al proveer un determinado nivel de servicios públicos, por lo que se cambiaría la

13 De acuerdo con el diccionario del Panel Municipal del CEDE, los gastos de funcionamiento por transferencias pagadas (a nómina y a entidades descentralizadas) registra los gastos de la entidad, con fundamento en un mandato legal, sin que por ello se cause contraprestación alguna.

Cuadro 1.
Efecto ponderado de las reglas fiscales subnacionales

	(1) Vivienda	(2) Salud	(3) Transporte	(4) Educación	(5) GTotal	(6) GCorriente	(7) GFuncionamiento	(8) GFServicios	(9) GFTransferencias
T_{t-1}	0,09***	0,07***	0,04***	0,08***	-0,02*	-0,10	-0,10	0,12	-0,23**
	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,10)	(0,12)	(0,14)	(0,12)
Elecciones	1,56***	1,56***	1,89***	1,86***	0,17***	0,01	0,02	0,15***	-0,06
	(0,12)	(0,11)	(0,13)	(0,13)	(0,02)	(0,03)	(0,04)	(0,04)	(0,04)
*RFSCont**Elecciones	-1,48***	-1,73***	-2,05***	-1,97***	-0,06*	0,06*	0,06	-0,08**	-0,15*
	(0,20)	(0,16)	(0,19)	(0,18)	(0,03)	(0,03)	(0,04)	(0,04)	(0,08)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544
N. municipios	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034
ar2p	0,737	0,0891	0,450	0,265	0,0230	0,412	0,520	0,318	0,00535
hansenp	0,709	0,0272	0,00122	0,0155	0,565	0,00437	0,0207	0,128	0,641
sarganp	0,695	0,0247	0,000890	0,00803	0,467	0,000250	0,00123	0,212	0,589

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
La prueba de Arellano y Bond confirma que no existe autocorrelación serial de segundo orden, excepto para la inversión en salud.
La prueba de Hansen para la sobreidentificación de restricciones no muestra autocorrelación
entre los instrumentos y el error, excepto en el gasto en servicios.
Con la prueba de Sargan se muestra la validez de las restricciones de sobreidentificación para los estimadores GMM.

composición del presupuesto previo a las elecciones para favorecer el gasto visible, categoría en la que se encuentra la inversión en vivienda, salud, educación y vías. Sin embargo, es importante destacar que el efecto de estos ciclos se ve atenuado por la implementación de las reglas fiscales. Este hallazgo va en línea con la motivación de implementar estas normas, que es la consecución de finanzas públicas sostenibles en las entidades territoriales. Además, estas reglas indirectamente ejercen control incluso durante los años en los que históricamente se observaban aumentos significativos en diversos aspectos del presupuesto, como los relacionados con las partidas de inversión registradas en el presupuesto de los municipios.

El análisis cambia cuando se consideran los otros rubros de gasto. El efecto que tiene el año electoral sobre estas variables es heterogéneo, como se evidencia al revisar que el coeficiente que acompaña a *Ele c* es positivo y significativo sólo para el gasto total y de funcionamiento por servicios personales, con una tasa de crecimiento superior en 0,17 y 0,15 p.p, respectivamente, que la registrada en años no electorales. Para el gasto en transferencias, el efecto es negativo. Para las demás variables, el coeficiente no es significativo. Adicionalmente, al revisar lo que ocurre con el efecto del año electoral interactuado con la implementación de las reglas fiscales, se encuentra que los resultados son igualmente diversos. El coeficiente que acompaña

a la interacción entre la variable política con el efecto ponderado de las reglas sugiere que estar en un año electoral después de su implementación (en comparación con año no electoral antes de la aprobación de las leyes) está asociada con una reducción de 0,06 p.p para los gastos totales, del 0,08 para los asociados a funcionamiento en servicios personales, y del 0,15 en cuanto a transferencias. Por el lado de los gastos corrientes, el efecto es de un incremento de 0,06 p.p.

Del modelo (3), entonces, se puede decir que corresponde a una primera aproximación a cómo el año electoral impacta a los renglones de la inversión y el gasto de los municipios. Para las primeras, se observó un efecto positivo y significativo de los años electorales en sus valores frente a las no electorales, aunque todas vieron este efecto moderarse con la implementación de las reglas fiscales subnacionales. Con esto, se cumpliría la premisa de la literatura de que estas normas permiten un mejor comportamiento para las variables fiscales, conduciendo las finanzas públicas hacia una trayectoria más sostenible y menos sensible a manipulación. En el caso del gasto, algunos rubros vieron un impacto positivo asociado al año electoral (gasto total y de funcionamiento en servicios), otros tuvieron efectos negativos (gastos de funcionamiento en transferencias) y otros simplemente no presentaron resultados significativos (corriente y funcionamiento).

Este resultado puede justificarse por dos canales. Primero, siguiendo a Restrepo y Álvarez (2005) y Pérez-Valbuena et al. (2021), las entidades territoriales fueron exitosas en mantener el gasto de funcionamiento en niveles aceptables con respecto a sus ICLD tras la implementación de las reglas. Al observar su crecimiento después de la implementación de las normativas, es notable que las variables relacionadas con el gasto de funcionamiento tuvieron una variación menor que las variables de inversión, incluso en años electorales, lo cual concuerda con la literatura existente. Segundo, el resultado también puede explicarse con la noción de Rogoff (1990) en la que los gobernantes de turno modifican la composición del presupuesto previo a las elecciones. Esto justificaría, por ejemplo, que gasto corriente no aumenta significativamente en años electorales en comparación con otros momentos del período político. Por otra parte, dadas las heterogeneidades en la forma en que el año electoral afecta a las categorías del gasto, no sorprende entonces que el efecto de las reglas fiscales subnacionales cuando hay años electorales sea igualmente dispar. Por esto mismo es notable que, al implementar las normas, se evidencian reducciones para los renglones del gasto que presentaron efectos positivos asociados al año electoral.

Cabe reconocer que existe cierta probabilidad de sesgo en los resultados, en tanto que para la construcción del modelo se dio igual ponderación a cada uno de los cinco momentos identificados asociados al proceso de implementación de las reglas fiscales. Por lo tanto, para corroborar la consistencia de los resultados obtenidos, se procede comparar los hallazgos con las estimaciones obtenidas con el modelo (4), en el que cada momento se examina de manera independiente.

En el Cuadro 2 se muestran los resultados del modelo (4) para las variables dependientes pertenecientes a rubros de inversión y gasto. Para las primeras, se registra que incrementan entre 0,82 y 1,89 p.p en años electorales en comparación con los no electorales, manteniendo lo demás constante. A primera vista, este es un rango mayor al que se encontró con el modelo (3), lo que sugiere que ponderar el efecto de las reglas podía estar subestimando el rol de las elecciones sobre las variables dependientes. Junto a esto, la interacción del año electoral la implementación de todas las reglas fiscales resulta en una reducción del efecto positivo de las elecciones entre un 1,38 y 2,27 p.p, mostrando que logran disminuir el componente asociado al ciclo político.

Cuadro 2.
Efecto de las reglas fiscales subnacionales

	(1) Vivienda	(2) Salud	(3) Transporte	(4) Educación	(5) GTotal	(6) GCorriente	(7) GFuncionamiento	(8) GFServicios	(9) GFTransferencias
T_{t-1}	0,07***	0,05***	0,03**	0,03**	-0,03***	1,31	1,15	0,85***	-1,46
	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,83)	(0,31)	(0,91)
Elecciones	1,47***	1,66***	0,82***	1,89***	0,25***	0,53**	0,49*	0,37***	0,04
	(0,10)	(0,10)	(0,09)	(0,10)	(0,02)	(0,27)	(0,28)	(0,12)	(0,05)
*RFS**Elecciones	-1,38***	-2,27***	-1,06***	-2,20***	-0,17***	-0,35**	-0,33*	-0,30***	-0,80***
	(0,17)	(0,14)	(0,14)	(0,14)	(0,03)	(0,18)	(0,19)	(0,09)	(0,21)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Controles políticos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544
N. municipios	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034
ar2p	0,993	0,103	0,0148	0,469	0,891	0,835	0,703	0,433	0,145
hansenp	0,704	0,679	0,212	0,357	0,911	0,212	0,519	0,970	0,0736
sarganp	0,692	0,710	0,303	0,324	0,890	0,214	0,532	0,974	0,0527

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
La prueba de Arellano y Bond confirma que no existe autocorrelación serial de segundo orden, excepto para la inversión en transporte.
La prueba de Hansen para la sobreidentificación de restricciones no muestra autocorrelación entre los instrumentos y el error.
Con la prueba de Sargan se muestra la validez de las restricciones de sobreidentificación para los estimadores GMM.

Al dejar de lado la inversión y enfocar el análisis en los distintos gastos, destaca que el coeficiente de *Ele c* es positivo y estadísticamente significativo para el gasto total, corriente, de funcionamiento y en servicios personales, con tasas de crecimiento 0,25, 0,53, 0,49 y 0,37 p.p superiores a los demás años, respectivamente. La interacción de *Ele c* con la totalidad de las reglas fiscales resulta en que el efecto electoral disminuye tras la implementación de las normas para la totalidad de los rubros de gasto revisados.

Para finalizar, se buscó aislar el efecto que cada regla tuvo sobre el resultado en el año electoral, capturado mediante la interacción de la variable de política *Ele c* con cada RFS_{jt} . El resumen de este ejercicio se encuentra en el Cuadro 3. Es aquí que se evidencia que no todas las reglas afectan en la misma dirección o magnitud a los rubros del presupuesto. Los momentos de las reglas que más impactan a las variables son la implementación de la Ley 819 de 2003 en todo el país y el anuncio de la Ley 617 del 2000. Adicionalmente, al contrastar este resumen con el presentado en el Cuadro 2, destaca que el coeficiente que acompaña a la interacción de las elecciones con el fin del periodo de transición de la Ley 617 coincide con el coeficiente asociado a lo que ocurre con las variables de interés

Cuadro 3.
Resumen de cada regla fiscal y su efecto sobre las variables de interés

	(1) Vivienda	(2) Salud	(3) Transporte	(4) Educación	(5) GTotal	(6) GCorriente	(7) GFuncionamiento	(8) GFServicios	(9) GFTransferencias
Anuncio617*Elecciones	0,48**	-5,08*	-0,74***	0,78***	0,28***	-0,03	0,08**	0,05	0,31**
	(0,20)	(2,97)	(0,20)	(0,21)	(0,03)	(0,12)	(0,08)	(0,04)	(0,12)
Vigencia617* Elecciones	-1,85***	-3,25***	-1,98***	-2,53***	-0,12***	-0,11	0,03	-0,01	0,01
	(0,16)	(0,51)	(0,16)	(0,16)	(0,03)	(0,12)	(0,04)	(0,04)	(0,08)
Transición617* Elecciones	-1,38***	-2,57***	-1,06***	-2,20***	-0,17***	0,01	-0,331*	-0,30***	-0,80***
	(0,17)	(0,50)	(0,14)	(0,14)	(0,03)	(0,13)	(0,19)	(0,09)	(0,21)
Vigencia819-1* Elecciones	-1,85***	-3,25***	-1,98***	-2,53***	-0,12***	-0,11	- 0,33*	-0,01	0,01
	(0,16)	(0,51)	(0,16)	(0,16)	(0,03)	(0,20)	(0,18)	(0,04)	(0,08)
Vigencia819-2* Elecciones	-1,39***	-2,57***	-1,05***	-2,16***	-0,18***	-0,11	- 0,33*	-0,301***	-0,73***
	(0,17)	(0,55)	(0,14)	(0,14)	(0,03)	(0,06)	(0,09)	(0,23)	(0,19)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Controles políticos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544
Número de municipios	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

cuando todas las reglas están operando en conjunto. La única excepción es el gasto corriente. Para las demás, pareciera que la dinámica del efecto está fuertemente relacionada con este momento de las reglas en particular. Los detalles de revisar el efecto de las reglas para cada variable se encuentran en los Cuadros 10 a 19 en los anexos, y es en ellas donde se incluye el detalle para los resultados de las pruebas para cada regresión.

Destaca que las reglas tienen éxito en reducir el efecto positivo de las variables que ven un in- cremento en sus valores como consecuencia del año electoral. Además, el impacto negativo que tiene sobre este incremento es proporcional al efecto de la variable electoral sobre los distintos renglones del presupuesto. Así, en el caso de las cuatro categorías de inversión, que perciben un incremento de más del 1 p.p en años de elecciones locales, se tiene que, una vez las reglas entran en funcionamiento, existe un efecto negativo de la misma magnitud, sugiriendo que están siendo restringidas. Análogamente, el aumento percibido en el gasto no es en ningún caso superior a 1 p.p, lo cual coincide con la reducción presente en estas categorías una vez las reglas están funcionando, en comparación

a los resultados presentes en años electorales previos a su implementación.

Con los resultados obtenidos con este modelo, se refuerza la noción de que hay diferencias en la forma en que el año electoral incide sobre los rubros de inversión y gasto municipal. En primer lugar, como se estableció, las categorías de inversión en vivienda, educación, salud y transporte se incluyen dentro del gasto visible mencionado por la literatura, con lo que su incremento puede entenderse dentro de la teoría de los CPP revisada con anterioridad. Un segundo argumento puede darse desde el planteamiento de las dos normas, pues si bien en la Ley 617 de 2000 se establecen límites para la relación entre ingresos corrientes de libre destinación y gastos corrientes, en la Ley 819 del 2003 se decreta que el presupuesto debe justificarse en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el énfasis que se hace recae sobre el manejo de la deuda del municipio. Entonces, los renglones de gasto visible no tienen restricciones en época electoral, como sí las tienen otros gastos del presupuesto.

La información obtenida de ambos modelos indica que, durante las épocas electorales, se prioriza el aumento del gasto visible, tal como sugieren Rogoff y Sibert (1988), en tanto que el incremento en los cuatro renglones de inversión revisados es superior al de las demás variables presupuestales evaluadas. Esto refuerza la noción de que, en presencia de recursos escasos, se anteponen aquellas variables que pueden resultar en efectos visibles para una gran proporción de la ciudadanía. Así, las inversiones en vivienda, educación, salud y vías estarían cobijadas en el concepto de gasto visible. Este comportamiento, junto con la limitación del incremento absoluto del gasto total, puede asociarse con la estrategia óptima de maximizar la probabilidad de reelección del partido mediante la manipulación de la percepción del público priorizando el gasto visible ante los demás renglones del presupuesto, dado que los ciudadanos suelen ser aversos a medidas que provoquen deterioros fiscales. Por otra parte, las variables de gasto no tienen un comportamiento homogéneo. No todas ellas incrementan en época electoral, y, si lo hacen, no es en la misma magnitud. Esto puede señalar que, dentro del gasto, se prefiere sacrificar el presupuesto de algunos rubros para dar prelación a otros con los que se puedan tener resultados útiles dentro de la coyuntura política.

Si bien se encuentra evidencia a favor de la existencia de CPP del presupuesto en el país, los resultados sugieren que estos se han visto afectados por la implementación de las reglas fiscales subnacionales estudiadas. De estas, se pueden realizar tres afirmaciones. En primer lugar, estas afectan a las categorías presupuestales que reciben el efecto del año electoral. En segundo lugar, por este motivo, hay un mayor efecto para las variables de inversión que para las de gasto. Finalmente, son exitosas en reducir el efecto del año electoral en una magnitud proporcional al incremento reportado para cada variable.

VI. Conclusiones

El presente trabajo se suma a la literatura sobre el ciclo político del presupuesto al revisar si la introducción de múltiples reglas fiscales subnacionales afecta este ciclo a nivel municipal, y cómo lo hacen. Con este objetivo, se revisaron distintos renglones del presupuesto asociados a la in- versión y al gasto en los municipios colombianos durante el periodo comprendido entre 1993 y 2009.

Los resultados sugieren que en Colombia existe ciclo político del presupuesto público en los rubros de inversión y gasto examinados, en tanto que hay una notable priorización de recursos enfocados en los campos asociados al gasto visible. El uso de esta estrategia se justifica con la línea de investigación de Rogoff y Sibert (1988), pues evita crear un detrimento de indicadores fiscales que podrían resultar en una percepción negativa de los gobernantes, como lo es el déficit total o los aumentos absolutos del gasto público. Por otro lado, los resultados sugieren que los ciclos polí- ticos

identificados se han visto afectados por la implementación de la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003.

Es a partir de esto que se puede afirmar, en primer lugar, que las reglas afectan a las categorías presupuestales que muestran señales de ciclos políticos en el año electoral. En ese sentido, el efecto es diferenciado, pues, mientras todas las categorías de inversión presentan este efecto, sólo dos de los seis renglones del gasto (el total y el de transferencias) se ven afectados por el CPP y, por extensión, por las reglas. En segundo lugar, dado esto, hay un mayor efecto percibido en las variables de inversión que en las asociadas al gasto. En tercer lugar, han sido exitosas en reducir el efecto del año electoral en una magnitud proporcional al incremento reportado para cada variable. Por último, a nivel individual, ambas reglas afectan a las variables de interés, pero la entrada en vigencia de la ley 819 en 2003 y el fin de la etapa de transición de la ley 617 en 2004 son los momentos que mayor impacto tienen en cuanto a reducir el efecto que el año electoral tiene sobre el presupuesto.

Referencias

Arellano, M., & Bond, S. (1991). Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. The review of economic studies, 58(2), 277-297.

Benito, B., Bastida, F., & Vicente, C. (2013). Creating room for manoeuvre: a strategy to generate political budget cycles under fiscal rules. Kyklos, 66(4), 467-496.

Bonfatti, A., & Forni, L. (2019). Fiscal rules to tame the political budget cycle: Evidence from Italian municipalities. European Journal of Political Economy, 60, 101800.

Brender, A., & Drazen, A. (2003). Where does the political budget cycle really come from? Available at SSRN 462820.

Carreri, M., & Martinez, L. (2022). Fiscal Rules, Austerity in Public Administration, and Political Ac- countability: Evidence from a Natural Experiment in Colombia.

Chamorro, R. A., & Urrea, A. F. (2016). Incidencia de las reglas fiscales en la sostenibilidad de la deuda pública territorial en Colombia. Cuadernos de Economía, 35(SPE67), 207-251.

Drazen, A., & Eslava, M. (2010). Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence. Journal of development economics, 92(1), 39-52.

Eklou, K., & Joanis, M. (2019). Do Fiscal Rules Cause Fiscal Discipline Over the Electoral Cycle? International Monetary Fund.

Escobar, A., & López, R. (2019). La Regla Fiscal de Colombia: antecedentes, desempeño y perspectivas. Reglas Fiscales Resilientes en América Latina, 119-140.

Eslava, M. (2005). Political budget cycles or voters as fiscal conservatives?: evidence from Colombia.

Eslava, M. (2006). Ciclos políticos de la política fiscal con votantes opuestos al déficit. El caso colombiano. El trimestre económico, 73(290), 289-336.

Gootjes, B., de Haan, J., & Jong-A-Pin, R. (2021). Do fiscal rules constrain political budget cycles? Public Choice, 188, 1-30.

Granger, C., Hernández, Y., Murcia, C., & Yaya, L. (2018). Ciclo político en las finanzas de los gobiernos regionales de Colombia, 1998-2014. ODEON-Observatorio de Economía y Operaciones Numéricas, (14).

Junguito, R., & Rincón, H. (2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Borradores de economía, 318.

Lopez-Uribe, M. d. P. (2013). Roads or Schools? Political Budget Cycles with different types of voters.

MHCP & DAF. (2009). 10 años de Transformación Territorial en Colombia.

MHCP & DAF. (2015). Responsabilidad fiscal subnacional y descentralización en Colombia. Nordhaus, W. (1975). The political business cycle. The review of economic studies, 42(2), 169-190.

Ocampo, J. A. (1984). Centralismo, descentralización y federalismo en la historia colombiana. Crisis mundial, protección e industrialización: ensayos de historia económica colombiana, Bogotá, CEREC.

Pérez-Valbuena, G. J., Bonet-Morón, J., Ricciulli-Marín, D., & Barrios, P. (2021). Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19. Documento sobre economía regional y urbana; No. 297.

Restrepo, G., & Álvarez, D. (2005). Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial. Ensayos Sobre Economía Regional; No. 27.

Ricciulli-Marín, D., Bonet-Morón, J., & Pérez-Valbuena, G. J. (2022). Cien años de finanzas públicas territoriales en Colombia. Cuadernos de Historia Económica; No. 56.

Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles", The American Economic Review.

Rogoff, K., & Sibert, A. (1988). Elections and macroeconomic policy cycles. The review of economic studies, 55(1), 1-16.

Rose, S. (2006). Do fiscal rules dampen the political business cycle? Public choice, 407-431.

Sakurai, S., & Menezes-Filho, N. (2011). Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level. Public Choice, 148, 233-247.

Sánchez, F., Gonzales, J. Z., et al. (2011). Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: el caso de Colombia (inf. téc.). Universidad de los Andes. Facultad de Economía. CEDE.

Shi, M., Svensson, J., et al. (2003). Political budget cycles: a review of recent developments. Nordic Journal of Political Economy, 29(1), 67-76.

Sutherland, D., Price, R., & Joumard, I. (2005). Fiscal rules for sub-central governments: Design and impact.

Veiga, L., & Veiga, F. (2007). Political business cycles at the municipal level. Public choice, 131, 45-64.

VII. Anexos

A. Contexto local: Ley 617 de 2000

Esta norma restringe el gasto de funcionamiento de los gobiernos territoriales al condicionar su crecimiento, supeditándolo a los ICLD. Para ello, se categorizó a las entidades territoriales según su población e ICLD, buscando que cada categoría tuviera un límite acorde con sus características. Para los municipios, los criterios son:

Cuadro A1.
Categorización de municipios según la ley 617

Categoría		Población	ICLD (SMLV anuales)	2001	2002	2003	2004	Meta
1	Primera	100.001 a 500.000	100.001 a 400.000	80 %	75 %	70 %	65 %	65 %
2	Segunda	50.001 a 100.000	50.001 a 100.000	85 %	80 %	75 %	70 %	70 %
3	Tercera	30.001 a 50.000	30.001 a 50.000	85 %	80 %	75 %	70 %	70 %
4	Cuarta	20.001 a 30.000	25.001 a 30.000	95 %	90 %	85 %	80 %	80 %
5	Quinta	10.001 a 20.000	15.001 a 25.000	95 %	90 %	85 %	80 %	80 %
6	Sexta	≤ 10.000	≤ 15.000	95 %	90 %	85 %	80 %	80 %
ESP	Especial	> 500.001	Más de 400.000	61 %	57 %	54 %	50 %	50 %

B. Datos para las estimaciones municipales

Los datos utilizados en la investigación provienen principalmente del Panel Municipal del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, el cual consolida información de distintas fuentes en una sola base. Junto a esto, se toma información de inversión de los municipios entre 1993 y 1999 de la digitalización hecha por Drazen y Eslava (2010) con información de la Contraloría General de la República. Dado que el periodo de estudio cubre el periodo entre 1993 y 2009, el primer criterio empleado para seleccionar a los municipios dentro de la muestra es que estos ya hubieran sido creados con anterioridad a estos años. Por lo tanto, se descartaron los municipios creados después de 1993.

Cuadro A2.
Municipios descartados por año de creación

Departamento	Municipio	Año de creación
Amazonas	La Victoria	1996
	Puerto Alegría	1997
	Puerto Arica	1997
Antioquia	La Pintada	1996
Bolívar	Altos del Rosario	1994
	Arenal	1996
	Arroyohondo	1997
	Cantagallo	1994
	Cicuco	1994
	Clemencia	1995
	El Peñón	1995
	Hatillo de Loba	1994
	Montecristo	1994
	Norosí	2007
	Regidor	1995
	San Cristóbal	1996
	San Jacinto del Cauca	1997
	Tiquisio	1994
Caldas	Norcasia	1999
	San José	1997
Caquetá	Solita	1996
Cauca	Florencia	1993
	Guachené	2006
	Piamonte	1996
	Sucre	1999
	Villa Rica	1998
Cesar	Pueblo Bello	1997

Continúa en la siguiente página.

Cuadro A2. Municipios descartados por año de creación *(Continuación)*

Departamento	Municipio	Año de creación
Chocó	Atrato	1997
	Carmen del Darién	2000
	Cértegui	2000
	El Cantón del San Pablo	1994
	El Litoral del San Juan	1993
	Medio Atrato	1999
	Medio Baudó	1999
	Medio San Juan	2000
	Río Iro	2000
	Río Quito	1999
	Unión Panamericana	1999
Córdoba	Cotorra	1997
	La Apartada	1997
	San José de Uré	2007
	Tuchín	2007
Cundinamarca	El Rosal	1997
	Granada	1995
Guainía	Mapiripana	1999
La Guajira	Albania	2000
	Dibulla	1995
	Distracción	1995
	Hatonuevo	1999
	La Jagua del Pilar	1998
Magdalena	Algarrobo	1999
	Concordia	1999
	El Retén	1996
	Nueva Granada	2000
	Pijiño del Carmen	1996
	Sabanas de San Ángel	1999

Continúa en la siguiente página.

Cuadro A2. Municipios descartados por año de creación *(Continuación)*

Departamento	Municipio	Año de creación
Magdalena	Santa Bárbara de Pinto	2000
	Zapayán	2000
	Zona Bananera	1999
Nariño	El Peñol	1998
	Nariño	1999
Norte de Santander	La Esperanza	1993
	Puerto Santander	1993
Putumayo	San Miguel	1994
Santander	Villanueva	1996
Sucre	Coveñas	2002
	El Roble	1998
Tolima	Palocabildo	1996
Vaupés	Carurú	1993
Vichada	Cumaribo	1996
	Santa Rosalía	1993

De esta forma, de la muestra de 1122 municipios registrados para inicio del 2020 en Colombia, 71 fueron excluidos porque fueron creados durante el periodo de análisis. Un segundo criterio para escoger a los municipios para la muestra corresponde a la disponibilidad de la información. La metodología requiere que no existan valores faltantes en las unidades de observación para la totalidad del periodo. Por lo tanto, se descartó a los municipios que no cumplieran con este requisito.

Cuadro A3.
Municipios descartados por falta de información fiscal

Departamento	Municipio
Amazonas	El Encanto
	La Chorrera
	La Pedrera
	Miriti-Paraná
	Puerto Santander
	Tarapacá

Continúa en la siguiente página.

Cuadro A3. Municipios descartados por falta de información fiscal *(Continuación)*

Departamento	Municipio
Archipiélago de San Andrés	San Andrés
Guainía	Barranco Minas
	Cacahual
	La Guadalupe
	Morichal
	Pana Pana
	Puerto Colombia
	San Felipe
Vaupés	Pacoa Papunaua Yaravaté

Así, 17 municipios fueron excluidos de la muestra por no tener información completa para todos los años de estudio. Con esto, se seleccionaron 1034 municipios, correspondientes al 92 % del total.

C. Estadísticas descriptivas

A continuación se presentan las estadísticas descriptivas para las variables fiscales de los gobiernos municipales, revisando si sus valores medios cambian al contrastar el año electoral con los demás momentos del proceso político.

Cuadro A4.
Estadísticas descriptivas de variables fiscales considerando año electoral

Presupuesto	Muestra	Elecciones	No Elecciones	Diferencia
Gasto Total (Ln)	7.628 (-2.314)	7.457 (-2.463)	7.699 (-2.245)	0,242*** (0,038)
Gastos Corrientes (Ln)	6.257 (-1.972)	6.109 (-2.114)	6.319 (-1.906)	0,209*** (0,033)
Gastos de Funcionamiento (Ln)	6.187 (-1.965)	6.043 (-2.113)	6.247 (-1.897)	0,204*** (0,032)
Gastos de Funcionamiento servicios personales (Ln)	5.563 (-1.881)	5.424 (-1.973)	5.621 (-1.839)	0,197*** (0,031)

Continúa en la siguiente página.

Cuadro A4. Estadísticas descriptivas de variables fiscales considerando año electoral *(Continuación)*

Presupuesto	Muestra	Elecciones	No Elecciones	Diferencia
Gastos de Funcionamiento transferencias (Ln)	3.804 (-2.201)	3.711 (-2.246)	3.843 (-2.181)	0,131*** (0,036)
Inversión en vivienda (Ln)	7.678 (-5.174)	7.922 (-5.117)	7.576 (-5.194)	-0,345*** (0,086)
Inversión en salud (Ln)	11.314 (-5.184)	11.503 (-4.687)	11.235 (-5.376)	-0,268*** (0,086)
Inversión en educación (Ln)	10.944 (-4.876)	11.300 (-4.481)	10.796 (-5.025)	-0,504*** (0,081)
Inversión en transporte (Ln)	9.823 (-5.316)	10.174 (-5.034)	9.677 (-5.423)	-0,497*** (0,088)

En la literatura, hay trabajos que encuentran que la dinámica del CPP puede presentarse en el año pre electoral, en contraste con el año electoral (Bonfatti y Forni (2019); Benito et al. (2013)). Bajo esta lógica, la manipulación de las variables fiscales se daría en periodos anteriores para así contar con un margen de acción en el año electoral, mostrando los resultados de inversiones previas sin alterar indicadores económicos que puedan preocupar a los votantes. Para corroborar en qué periodo del periodo electoral es que sucede el CPP, se repite el ejercicio de presentar las estadísticas descriptivas de las variables fiscales, esta vez tomando como referencia el año preelectoral.

Cuadro A5.
Estadísticas descriptivas de variables fiscales considerando año pre electoral

Presupuesto	Muestra	Pre Elecciones	No Preelecciones	Diferencia
Gasto Total (Ln)	7.628 (-2.314)	7.201 (-2.504)	7.806 (-2.206)	0,604*** (0,038)
Gastos Corrientes (Ln)	6.257 (-1.972)	5.946 (-2.133)	6.386 (-1.885)	0,441*** (0,032)
Gastos de Funcionamiento (Ln)	6.187 (-1.965)	5.868 (-2.109)	6.320 (-1.887)	0,451*** (0,032)
Gastos de Funcionamiento servicios personales (Ln)	5.563 (-1.881)	5.232 (-1.978)	5.701 (-1.822)	0,469*** (0,031)
Gastos de Funcionamiento transferencias (Ln)	3.804 (-2.201)	3.587 (-2.225)	3.895 (-2.185)	0,308*** (0,036)
Inversión en vivienda (Ln)	7.678 (-5.174)	6.598 (-5.385)	8.128 (-5.015)	1,530*** (0,085)

Continúa en la siguiente página.

Cuadro A5. Estadísticas descriptivas de variables fiscales considerando año pre electoral *(Continuación)*

Presupuesto	Muestra	Pre Elecciones	No Preelecciones	Diferencia
Inversión en salud (Ln)	11.314 (-5.184)	9.651 (-5.845)	12.007 (-4.713)	2,355*** (0,084)
Inversión en educación (Ln)	10.944 (-4.876)	9.620 (-5.597)	11.496 (-4.427)	1,875*** (0,079)
Inversión en transporte (Ln)	9.823 (-5.316)	9.182 (-5.531)	10.090 (-5.201)	0,909*** (0,088)

En este caso, se encuentra que, para todas las variables estudiadas, los valores medios de los años pre electorales son significativamente inferiores a los del resto del periodo. Esto sugiere que el CPP ocurre en el año en que se llevan a cabo las elecciones locales. Por este motivo, el resto del trabajo toma como referencia a estos años.

Por último, se revisan las estadísticas descriptivas tanto de los controles como de las variables de política.

Cuadro A6.
Estadísticas descriptivas

Clase	Variable	Media	SD	Min	Max	N
Política	elec	0,29	0,46	0	1	17578
	preelec	0,29	0,46	0	1	17578
	RFSCont	0,11	0,27	0	1	17578
Control Político	anuncio617	0,65	0,48	0	1	17578
	vigencia617	0,53	0,50	0	1	17578
	transición617	0,30	0,46	0	1	17578
	vigencia819.1	0,41	0,50	0	1	17578
	vigencia819.2	0,30	0,46	0	1	17578
Controles	Ingresos transferencias (Ln)	5,53	1,89	-5,81	12,05	17578
	Ingresos tributarios (Ln)	5,14	2,33	-4,60	15,25	17578
	Población (Ln)	9,56	1,07	6,50	15,80	17578
	indrural	0,60	0,24	0,001	0,98	17578
	Distancia Bogotá (km)	305,0	185,10	0	1270,85	17578
	Capital depto (km)	0,03	0,17	0	1	17578
	Ley358	0,76	0,42	0	1	17578
	Ley996	0,18	0,38	0	1	17578

D. Resultados de las estimaciones del modelo 3

A continuación se presentan los resultados encontrados con el modelo, estimado mediante la metodología de Arellano y Bond (1991). El modelo corresponde a

$$\Delta Y_{it} = \delta_1(\Delta Y_{it-1}) + \rho_1(\Delta Elec_t) + \rho_2(\Delta RFSCont_{it}) + \rho_3(\Delta Elec_t * RFSCont_{it}) + \beta_1(\Delta x_{it}) + (\Delta \epsilon_{it}) \qquad (3)$$

En el que se busca capturar el efecto de las reglas de manera continua a través de un índice ponderado, el cual se construyó de la siguiente manera:

$$RFSCont_{it} = \frac{Anuncio_{617} + Vigencia_{617} + Transición_{617} + Vigencia_{819-1} + Vigencia_{819-2}}{5}$$

Así, la variable *RFSCont* toma un valor mínimo de 0 en el momento anterior a la implementación de las reglas, y 1 cuando estas ya se encuentran operando. De esta forma, se da una misma ponderación a los 5 momentos considerados que hacen parte del proceso de implementación de las reglas fiscales subnacionales estudiadas.

En el Cuadro 1 se presentan los resultados del modelo autorregresivo (3) asociados a las variables de interés, en logaritmo, así como las estadísticas relacionadas a la prueba de autocorrelación serial de segundo orden de Arellano & Bond, el test de Hansen y el test de Sargan. En cuanto a los resultados para las variables de inversión, destaca que sólo hay una regresión para la que se rechaza la hipótesis nula de no autocorrelación, y esta es la asociada al resultado de inversión en salud. No obstante, en los demás resultados asociados a esta categoría presupuestal no se encuentra evidencia para rechazar la hipótesis nula, por lo que no se considera como un problema sistemático de la estimación. Por otro lado, todas las variables logran el resultado esperado en los tests asociados a la no sobreidentificación del modelo. En cuanto a las variables de gasto, se encuentra que en el resultado para el gasto de funcionamiento en servicios personales para el test de Hansen se rechaza la hipótesis nula de no sobreidentificación del modelo, pero no se encuentra este problema revisando bajo el test de Sargan. Asimismo, tampoco se encuentran problemas de autocorrelación para las categorías presupuestales asociadas al gasto de los municipios.

E. Resultados de las estimaciones del modelo 4

Para evitar sesgos asociados a otorgar una igual ponderación a cada fase de la implementación de las normas, se procede a estudiar el impacto que cada uno de estos momentos pudo tener en las variables de interés de manera independiente. En el Cuadro 2 se presentan los resultados asociados al modelo (4), correspondientes al modelo

$$\Delta Y_{it} = \delta_1(\Delta Y_{it-1}) + \rho_1(\Delta Elec_t) + \sum(Y_j(\Delta RFS_{it})) + \sum(\sigma_j(\Delta Elec_t * \Delta \sum RFS_{it})) + \beta_1(\Delta x_{it}) + (\Delta \epsilon_{it}) \qquad (4)$$

Se comienza por estudiar el efecto de la interacción del año electoral con todas las reglas sobre las distintas variables de interés. Para las variables asociadas a las categorías de inversión, se encuentra que la mayoría cumplen con no rechazar la hipótesis nula de no autocorrelación serial por el test de Arellano & Bond, a excepción de la inversión en transporte. Por otra parte, no hay evidencia para rechazar la hipótesis de no sobreidentificación de los tests de Hansen y Sargan para todas las variables asociadas a esta categoría. En cuanto a las variables

relacionadas con el gasto, no se encuentran indicios ni de autocorrelación ni de sobreidentificación. Con esto, se corrobora la validez de los instrumentos empleados en la metodología.

Al contrastar los resultados obtenidos, no se evidencian diferencias sistemáticas entre las metodologías que puedan sugerir inconsistencias entre los coeficientes obtenidos. Con esto, se procede a revisar el efecto que tienen todas las reglas fiscales sobre el año electoral, se procede a examinar de manera aislada lo que ocurre para cada variable de interés al interactuar cada regla fiscal con la variable de política. De esta manera, se espera dar una mayor profundidad al análisis sobre el efecto de las reglas en controlar el CPP. Los detalles para cada regresión se encuentran a continuación, del Cuadro A7 al A13. Cada columna representa a una regresión distinta en la que se utilizó la interacción entre las elecciones con un RFS_j distinto, para asilar el efecto de cada regla en la dinámica del ciclo electoral.

Cuadro A7.
Efecto de las reglas fiscales subnacionales en la inversión en vivienda

Variables	(1) Vivienda 1	(2) Vivienda 2	(3) Vivienda 3	(4) Vivienda 4	(5) Vivienda 5
T_{t-1}	0,05***	0,06***	0,07***	0,06***	0,07***
	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)
Elecciones	0,70***	2,08***	1,47***	2,08***	1,49***
	(0,18)	(0,13)	(0,10)	(0,13)	(0,10)
Anuncio617*Elecciones	0,48**				
	(0,20)				
Vigencia617*Elecciones		-1,85***			
		(0,16)			
Transición617*Elecciones			-1,38***		
			(0,17)		
Vigencia819-1*Elecciones				-1,85***	
				(0,16)	
Vigencia819-2*Elecciones					-1,39***
					(0,17)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓
Controles políticos	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544
N. municipios	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034

Continúa en la siguiente página.

Cuadro A7. Efecto de las reglas fiscales subnacionales en la inversión en vivienda *(Continuación)*

Variables	(1) Vivienda 1	(2) Vivienda 2	(3) Vivienda 3	(4) Vivienda 4	(5) Vivienda 5
ar2p	0,111	0,932	0,993	0,932	0,995
hansenp	0,0130	0,955	0,704	0,955	0,716
sarganp	0,00995	0,954	0,692	0,954	0,705

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
La prueba de Arellano y Bond confirma que no hay autocorrelación serial de segundo orden
La prueba de Hansen no muestra sobreidentificación, salvo para la primera estimación
La prueba de Sargan no muestra sobreidentificación, salvo para la primera estimación de GMM

Cuadro A8.
Efecto de las reglas fiscales subnacionales en la inversión en salud

Variables	(1) Salud 1	(2) Salud 2	(3) Salud 3	(4) Salud 4	(5) Salud 5
T_{t-1}	3,79*	0,65	0,81	0,65	0,98
	(1,95)	(0,69)	(0,99)	(0,69)	(1,13)
Elecciones	8,90**	3,39***	2,52**	3,39***	2,74**
	(4,42)	(1,00)	(1,20)	(1,00)	(1,36)
Anuncio617*Elecciones	-5,08*				
	(2,97)				
Vigencia617*Elecciones		-3,25***			
		(0,51)			
Transición617*Elecciones			-2,53***		
			(0,50)		
Vigencia819-1*Elecciones				-3,25***	
				(0,51)	
Vigencia819-2*Elecciones					-2,57***
					(0,55)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓
Controles políticos	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544
N. municipios	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034

Continúa en la siguiente página.

Cuadro A8. Efecto de las reglas fiscales subnacionales en la inversión en saluda *(Continuación)*

Variables	(1) Salud 1	(2) Salud 2	(3) Salud 3	(4) Salud 4	(5) Salud 5
ar2p	0,102	0,100	0,103	0,100	0,108
hansenp	0,398	0,531	0,679	0,531	0,704
sarganp	0,455	0,587	0,710	0,587	0,732

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
La prueba de Arellano y Bond confirma que no hay autocorrelación serial de segundo orden
La prueba de Hansen y Sargan no muestran sobreidentificación

Cuadro A9.
Efecto de las reglas fiscales subnacionales en la inversión en transporte

Variables	(1) Transporte 1	(2) Transporte 2	(3) Transporte 3	(4) Transporte 4	(5) Transporte 5
T_{t-1}	0,01	0,03**	0,03**	0,03**	0,03**
	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)
Elecciones	1,13***	1,60***	0,82***	1,60***	0,83***
	(0,18)	(0,14)	(0,09)	(0,14)	(0,09)
Anuncio617*Elecciones	-0,74***				
	(0,20)				
Vigencia617*Elecciones		-1,98***			
		(0,16)			
Transición617*Elecciones			-1,06***		
			(0,14)		
Vigencia819-1*Elecciones				-1,98***	
				(0,16)	
Vigencia819-2*Elecciones					-1,05***
					(0,14)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓
Controles políticos	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544
N. municipios	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034

Continúa en la siguiente página.

Cuadro A9. Efecto de las reglas fiscales subnacionales en la inversión en transporte *(Continuación)*

Variables	(1) Transporte 1	(2) Transporte 2	(3) Transporte 3	(4) Transporte 4	(5) Transporte 5
ar2p	0,0263	0,544	0,0148	0,544	0,0112
hansenp	0,878	0,852	0,212	0,852	0,198
sarganp	0,893	0,875	0,303	0,875	0,289

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
La prueba de Arellano y Bond sugiere que hay autocorrelación serial de segundo orden para las estimaciones (1), (3) y (5)
La prueba de Hansen y Sargan no muestran sobreidentificación

Cuadro A10.
Efecto de las reglas fiscales subnacionales en la inversión en educación

Variables	(1) Educación 1	(2) Educación 2	(3) Educación 3	(4) Educación 4	(5) Educación 5
T_{t-1}	-0,01	0,01	0,03**	0,01	0,03*
	0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)
Elecciones	0,63***	2,61***	1,89***	2,61***	1,89***
	(0,19)	(0,14)	(0,10)	(0,14)	(0,10)
Anuncio617*Elecciones	0,78***				
	(0,21)				
Vigencia617*Elecciones		-2,53***			
		(0,16)			
Transición617*Elecciones			-2,20***		
			(0,14)		
Vigencia819-1*Elecciones				-2,53***	
				(0,16)	
Vigencia819-2*Elecciones					-2,16***
					(0,14)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓
Controles políticos	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544
N. municipios	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034

Continúa en la siguiente página.

Cuadro A10. Efecto de las reglas fiscales subnacionales en la inversión en educación *(Continuación)*

Variables	(1) Educación 1	(2) Educación 2	(3) Educación 3	(4) Educación 4	(5) Educación 5
ar2p	0,0207	0,411	0,469	0,411	0,490
hansenp	0,00221	0,119	0,357	0,119	0,385
sarganp	0,000935	0,1000	0,324	0,1000	0,353

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
La prueba de Arellano y Bond confirma que no hay autocorrelación serial de segundo orden, salvo en la estimación (1)
La prueba de Hansen y Sargan no muestran sobreidentificación, salvo en la estimación (1)

Cuadro A11.
Efecto de las reglas fiscales subnacionales en el gasto total

Variables	(1) GTotal 1	(2) GTotal 2	(3) GTotal 3	(4) GTotal 4	(5) GTotal 5
T_{t-1}	-0,03***	-0,04***	-0,03***	-0,04***	-0,03***
	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)
Elecciones	-0,02	0,26***	0,25***	0,26***	0,25***
	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)
Anuncio617*Elecciones	0,28***				
	(0,03)				
Vigencia617*Elecciones		-0,12***			
		(0,03)			
Transición617*Elecciones			-0,17***		
			(0,03)		
Vigencia819-1*Elecciones				-0,12***	
				(0,03)	
Vigencia819-1*Elecciones					-0,18***
					(0,03)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓
Controles políticos	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544
N. municipios	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034

Continúa en la siguiente página.

Cuadro A11. Efecto de las reglas fiscales subnacionales en el gasto total *(Continuación)*

Variables	(1) GTotal 1	(2) GTotal 2	(3) GTotal 3	(4) GTotal 4	(5) GTotal 5
ar2p	0,340	0,693	0,891	0,693	0,932
hansenp	0,00584	0,796	0,911	0,796	0,831
sarganp	0,000653	0,752	0,890	0,752	0,792

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
La prueba de Arellano y Bond confirma que no hay autocorrelación serial de segundo orden
La prueba de Hansen y Sargan no muestran sobreidentificación, salvo en la estimación (1)

Cuadro A12.
Efecto de las reglas fiscales subnacionales en el gasto corriente

Variables	(1) GCorrientes 1	(2) GCorrientes 2	(3) GCorrientes 3	(4) GCorrientes 4	(5) GCorrientes 5
T_{t-1}	-0,21	-0,55	-0,37	-0,55	-0,55
	(0,17)	(0,78)	(0,79)	(0,78)	(0,78)
Elecciones	-0,16	-0,29	-0,02	-0,29	-0,29
	(0,31)	(0,73)	(0,58)	(0,73)	(0,73)
Anuncio617*Elecciones	0,31				
	(0,40)				
Vigencia617*Elecciones		0,44			
		(0,82)			
Transición617*Elecciones			0,21		
			(0,42)		
Vigencia819-1*Elecciones				0,44	
				(0,82)	
Vigencia819-2*Elecciones					44
					(0,82)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓
Controles políticos	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544

Continúa en la siguiente página.

Cuadro A12. Efecto de las reglas fiscales subnacionales en el gasto corriente *(Continuación)*

Variables	(1) GCorrientes 1	(2) GCorrientes 2	(3) GCorrientes 3	(4) GCorrientes 4	(5) GCorrientes 5
N. municipios	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034
ar2p	0	0,552	0,729	0,552	0,552
hansenp	0,184	0,132	0,0669	0,132	0,132
sarganp	0,331	0,362	0,408	0,362	0,362

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
La prueba de Arellano y Bond confirma que no hay autocorrelación serial de segundo orden
La prueba de Hansen y Sargan no muestran sobreidentificación

Cuadro A13.
Efecto de las reglas fiscales subnacionales en el gasto de funcionamiento

Variables	(1) GFuncionamiento 1	(2) GFuncionamiento 2	(3) GFuncionamiento 3	(4) GFuncionamiento 4	(5) GFuncionamiento 5
T_{t-1}	-0,37	-0,83	-0,87	-0,83	-0,83
	(0,46)	(1,23)	(1,24)	(1,23)	(1,23)
Elecciones	0,06	-0,09	-0,09	-0,09	-0,09
	(0,24)	(0,44)	(0,24)	(0,44)	(0,44)
Anuncio617*Elecciones	0,01				
	(0,16)				
Vigencia617*Elecciones		0,04			
		(0,31)			
Transición617*Elecciones			0,15		
			(0,24)		
Vigencia819-1*Elecciones				0,04	
				(0,31)	
Vigencia819-2*Elecciones					0,04
					(0,31)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓
Controles políticos	✓	✓	✓	✓	✓

Continúa en la siguiente página.

Cuadro A13. Efecto de las reglas fiscales subnacionales en el gasto de funcionamiento *(Continuación)*

Variables	(1) GFunciona-miento 1	(2) GFunciona-miento 2	(3) GFunciona-miento 3	(4) GFunciona-miento 4	(5) GFunciona-miento 5
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544
N. municipios	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034
ar2p	0,675	0,591	0,579	0,591	0,591
hansenp	0,202	0,0376	0,0508	0,0376	0,0376
sarganp	0,363	0,429	0,447	0,429	0,429

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
La prueba de Arellano y Bond confirma que no hay autocorrelación serial de segundo orden
La prueba de Hansen y Sargan no muestran sobreidentificación

F. Robustez de los resultados según municipios

Dado que no todos los municipios adoptaron la Ley 819 de 2003 al mismo tiempo, se dividió la muestra original en dos grupos. El primero incluye 30 municipios que pertenecían a las categorías especiales 1 y 2 en el año 2003. Para ellos, la ley entró en vigencia en este año. El segundo grupo consta de 1004 municipios que pertenecían a las categorías 3, 4, 5 y 6 en 2003, y la ley comenzó a aplicarse para ellos en 2005. Hecho esto, se procede a repetir la estimación del modelo (4) para cada grupo, explorando si la variación en la implementación de esta regla fiscal, así como las diferencias subyacentes en los municipios pertenecientes a cada grupo, inciden sobre los hallazgos.

Los Cuadros A16 y A17 muestran los resultados al repetir el modelo (4) con el primer grupo de municipios. No se encuentran resultados estadísticamente significativos ni en relación al efecto del año electoral en las variables presupuestarias ni en cómo estas se ven afectadas por las reglas fiscales. Esto puede atribuirse a dos razones. Primero, la muestra es pequeña, lo que podría generar sesgos en las estimaciones. Segundo, los municipios de las categorías 1, 2 y especiales suelen ser aquellos con mayores ingresos y población, siendo en algunos casos capitales departamentales.

Cuadro A14.
Efecto de las reglas fiscales subnacionales en el gasto de funcionamiento en servicios personales

Variables	(1) GServicios 1	(2) GServicios 2	(3) GServicios 3	(4) GServicios 4	(5) GServicios 5
T_{t-1}	-0,28	-0,16	-0,27	-0,16	-0,16
	(0,31)	(0,23)	(0,33)	(0,23)	(0,23)

Continúa en la siguiente página.

Cuadro A14. Efecto de las reglas fiscales subnacionales en el gasto de funcionamiento en servicios personales *(Continuación)*

Variables	(1) GServicios 1	(2) GServicios 2	(3) GServicios 3	(4) GServicios 4	(5) GServicios 5
Elecciones	0,10	0,20**	0,04	0,20**	0,20**
	(0,14)	(0,10)	(0,12)	(0,10)	(0,10)
Anuncio617*Elecciones	-0,10				
	(0,12)				
Vigencia617*Elecciones		-0,23*			
		(0,14)			
Transición617*Elecciones			-0,03		
			(0,11)		
Vigencia819-1*Elecciones				-0,23*	
				(0,14)	
Vigencia819-2*Elecciones					-0,23*
					(0,14)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓
Controles políticos	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544
N. municipios	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034
ar2p	0,605	0,924	0,687	0,924	0,924
hansenp	0,672	0,792	0,831	0,792	0,792
sarganp	0,852	0,933	0,929	0,933	0,933

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
La prueba de Arellano y Bond confirma que no hay autocorrelación serial de segundo orden
La prueba de Hansen y Sargan no muestran sobreidentificación, salvo en la (1), (2) y (4)

Luego, entrar en dinámicas de ciclo político puede ser un riesgo, en tanto habría que esperar una mayor vigilancia y control en estas zonas en comparación con los demás municipios del país. Por lo tanto, si no hay ciclos políticos estadísticamente significativos, es apenas coherente que las reglas fiscales no reporten un efecto sobre este.

Por último, al repetir el modelo (4) con el grupo 2, se encuentran resultados que difieren con los del grupo 1. Estos se encuentran en los Cuadros A18 y A19. Como el segundo grupo se compone por un porcentaje conside-

rablemente mayor de la muestra, se espera que refleje de manera más precisa la situación de las variables presupuestarias y tenga menos probabilidad de sesgos. Además, al estar conformado por municipios de las categorías 3, 4, 5 y 6, que tienen menor población e ingresos y suelen ubicarse en regiones remotas de Colombia, se plantea la posibilidad de que tengan una menor capacidad de controlar y vigilar las prácticas en las que se incurre en el año electoral, como el CPP. Con este panorama, es consistente encontrar que ocho de las nueve variables fiscales revisadas se ve afectada positivamente por el año electoral, dando evidencia a favor de CPP en ellas. En este caso, es una buena noticia que también se tenga un efecto significativo en el control que las reglas fiscales han ejercido sobre el año electoral, pues la interacción entre ambas variables es estadísticamente significativa para ocho de las nueve variables de inversión y gasto municipal. Este hallazgo sugiere que los municipios con mayor tendencia a entrar en CPP son aquellos en los que esta dinámica más se ha visto afectada de la manera esperada una vez las reglas fiscales subnacionales fueron implementadas.

Cuadro A15.
Efecto de las reglas fiscales subnacionales en el gasto de funcionamiento en transferencias

Variables	(1) GTransferencias 1	(2) GTransferencias 2	(3) GTransferencias 3	(4) GTransferencias 4	(5) GTransferencias 5
T_{t-1}	0,53***	0,20	-0,47	0,20	-0,42
	(0,20)	(0,13)	(0,38)	(0,13)	(0,34)
Elecciones	-0,02	-0,00	-0,01	-0,00	-0,01
	(0,09)	(0,05)	(0,03)	(0,05)	(0,03)
Anuncio617*Elecciones	-0,02				
	(0,11)				
Vigencia617*Elecciones		-0,14*			
		(0,08)			
Transición617*Elecciones			-0,54***		
			(0,08)		
Vigencia819-1*Elecciones				-0,14*	
				(0,08)	
Vigencia819-2*Elecciones					-0,50***
					(0,07)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓
Controles políticos	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544

Continúa en la siguiente página.

Cuadro A15. Efecto de las reglas fiscales subnacionales en el gasto de funcionamiento en transferencias *(Continuación)*

Variables	(1) GTransfe-rencias 1	(2) GTransfe-rencias 2	(3) GTransfe-rencias 3	(4) GTransfe-rencias 4	(5) GTransfe-rencias 5
N. municipios	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034
ar2p	0,0119	0,253	0,145	0,253	0,139
hansenp	0,727	0,885	0,0736	0,885	0,0939
sarganp	0,682	0,865	0,0527	0,865	0,0709

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
La prueba de Arellano y Bond confirma que no hay autocorrelación serial de segundo orden, salvo en la estimación (1)
La prueba de Hansen y Sargan no muestran sobreidentificación

Cuadro A16.
Efecto de las reglas fiscales subnacionales, grupo 1

	(1) Vivienda	(2) Salud	(3) Transporte	(4) Educación	(5) GTotal	(6) GCorriente	(7) GFuncionamiento	(8) GFServicios	(9) GFTransferencias
T_{t-1}	0,22**	-0,09	0,06	-0,20**	0,20*	-0,18	-0,87	-0,27	-0,37
	(0,10)	(0,11)	(0,12)	(0,08)	(0,13)	(0,23)	(1,24)	(0,33)	(0,79)
Elecciones	0,35	0,55	0,80**	0,53	0,23**	0,10	-0,09	0,04	-0,02
	(0,58)	(0,44)	(0,34)	(0,36)	(0,10)	(0,11)	(0,24)	(0,12)	(0,58)
RFS*Elecciones	-0,02	-0,12	-0,00	-0,05	-0,10	0,01	0,15	-0,03	0,21
	(1,08)	(0,53)	(0,48)	(0,52)	(0,07)	(0,13)	(0,24)	(0,11)	(0,42)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Controles políticos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	480	480	480	480	480	480	480	480	480
N. municipios	30	30	30	30	30	30	30	30	30
ar2p	0,577	0,978	0,961	0,666	0,142	0,914	0,736	0,424	0,887
hansenp	0,0279	0,205	0,732	0,509	0,447	0,673	0,0345	0,768	0,0163
sarganp	0,0869	0,326	0,658	0,583	0,281	0,862	0,407	0,898	0,324

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
La prueba de Arellano y Bond confirma que no existe autocorrelación serial de segundo orden, excepto para la inversión en transporte.
La prueba de Hansen para la sobreidentificación de restricciones no muestra autocorrelación entre los instrumentos y el error.
Con la prueba de Sargan se muestra la validez de las restricciones de sobreidentificación para los estimadores GMM.

Cuadro A17.
Resumen del efecto de las reglas fiscales subnacionales, grupo 1

	(1) Vivienda	(2) Salud	(3) Transporte	(4) Educación	(5) GTotal	(6) GCorriente	(7) GFuncionamiento	(8) GFServicios	(9) GFTransferencias
Anuncio617* Elecciones	-0,26	3,98***	0,79	2,09***	-0,15	-0,03	-0,02	-0,10	0,31
	(1,27)	(1,05)	(5,06)	(0,62)	(0,11)	(0,13)	(0,12)	(0,12)	(0,40)
Vigencia617* Elecciones	-0,53	0,93	0,68	-0,00	-0,03	-0,11	0,04	-0,23*	0,44
	(0,99)	(2,68)	(0,69)	(0,50)	(0,06)	(0,20)	(0,31)	(0,14)	(0,82)
Transición617* Elecciones	-0,02	0,10	-0,00	-0,11	-0,10	-0,05	0,15	-0,23*	0,21
	(1,08)	(1,50)	(0,48)	(0,52)	(0,07)	(0,13)	(0,24)	(0,11)	(0,42)
Vigencia819-1* Elecciones	-0,53	0,93	0,68	-0,00	-0,03	-0,11	0,04	-0,23*	0,44
	(0,99)	(2,68)	(0,69)	(0,50)	(0,06)	(0,20)	(0,31)	(0,14)	(0,95)
Vigencia819-2* Elecciones	-0,53	0,93	0,68	-0,00	-0,03	-0,11	0,04	-0,23*	0,44
	(0,99)	(2,68)	(0,69)	(0,50)	(0,06)	(0,20)	(0,31)	(0,14)	(0,95)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Controles políticos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	480	480	480	480	480	480	480	480	480
Número de municipios	30	30	30	30	30	30	30	30	30

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Cuadro A18.
Efecto de las reglas fiscales subnacionales, grupo 2

	(1) Vivienda	(2) Salud	(3) Transporte	(4) Educación	(5) GTotal	(6) GCorriente	(7) GFuncionamiento	(8) GFServicios	(9) GFTransferencias
T_{t-1}	0,06***	0,04***	0,03**	0,03**	-0,04***	1,47	1,25	0,61**	-2,16
	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(1,01)	(1,00)	(0,26)	(1,54)
Elecciones	1,50***	1,68***	0,83***	1,91***	0,24***	0,55*	0,50	0,28***	0,05
	(0,10)	(0,10)	(0,09)	(0,10)	(0,02)	(0,31)	(0,32)	(0,09)	(0,07)
RFS*Elecciones	-1,41***	-2,32***	-1,10***	-2,25***	-0,16***	-0,36*	-0,33	-0,23***	-0,99***
	(0,17)	(0,15)	(0,15)	(0,14)	(0,03)	(0,20)	(0,21)	(0,08)	(0,38)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Controles políticos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	16.064	16.064	16.064	16.064	16.064	16.064	16.064	16.064	16.064
N. municipios	1.004	1.004	1.004	1.004	1.004	1.004	1.004	1.004	1.004
ar2p	0,909	0,416	0,0409	0,964	0,0111	0,118	0,169	0,0230	0,123
hansenp	0,720	0,0687	0,0227	0,439	0,642	0,783	0,575	0,297	0,853
sarganp	0,705	0,0603	0,0135	0,401	0,584	0,736	0,432	0,480	0,844

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
La prueba de Arellano y Bond confirma que no existe autocorrelación serial de segundo orden, excepto para la inversión en transporte.
La prueba de Hansen para la sobreidentificación de restricciones no muestra autocorrelación entre los instrumentos y el error.
Con la prueba de Sargan se muestra la validez de las restricciones de sobreidentificación para los estimadores GMM.

Cuadro A19.
Efecto de las reglas fiscales subnacionales, grupo 2

	(1) Vivienda	(2) Salud	(3) Transporte	(4) Educación	(5) GTotal	(6) GCorriente	(7) GFuncionamiento	(8) GFServicios	(9) GFTransferencias
Anuncio617* Elecciones	0,50*	-4,05**	-0,77***	0,75***	0,31***	0,09	0,12	0,09**	0,38***
	(0,20)	(2,04)	(0,21)	(0,21)	(0,03)	(0,11)	(0,10)	(0,04)	(0,13)
Vigencia617* Elecciones	-1,90***	-3,18***	-2,05***	2,60***	-0,11***	0,05	0,05	-0,00*	0,05
	(0,17)	(0,37)	(0,16)	(0,16)	(0,03)	(0,04)	(0,04)	(0,04)	(0,08)
Transición617* Elecciones	-1,41***	-2,45***	-1,10***	-2,25***	-0,16***	-0,36*	-0,33	-0,23***	-0,99***
	(0,17)	(0,33)	(0,15)	(0,14)	(0,07)	(0,20)	(0,21)	(0,08)	(0,38)
Vigencia819-1* Elecciones	-1,90***	-3,18***	-2,05***	-2,60***	-0,11***	0,05*	0,05	-0,00	0,05
	(0,17)	(0,33)	(0,16)	(0,16)	(0,03)	(0,04)	(0,04)	(0,04)	(0,08)
Vigencia819-2* Elecciones	-1,41***	-2,45***	-1,10***	-2,25***	-0,16***	-0,36*	-0,33	-0,23***	-0,99***
	(0,17)	(0,33)	(0,15)	(0,14)	(0,03)	(0,20)	(0,21)	(0,08)	(0,38)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Controles políticos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	16.064	16.064	16.064	16.064	16.064	16.064	16.064	16.064	16.064
Número de municipios	1.004	1.004	1.004	1.004	1.004	1.004	1.004	1.004	1.004

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

G. Robustez de los resultados ante modificaciones en los controles

Para reforzar la noción de que no hay problemas de sesgo en los modelos, se procede a realizar la estimación de los modelos (3) y (4) con dos modificaciones: se elimina la variable control de (el logaritmo del) déficit total de los municipios, y se añade un nuevo control en forma de la variable dicotómica *pr evio*, la cual toma el valor de 1 para los años 1997 a 2000, y cero en otro caso. De esta forma, se espera controlar el periodo previo a la implementación de las reglas fiscales, a la vez que se reconocen particularidades que ocurrieron en este periodo, como la implementación de normativas como la ley de semáforos en 1997 y la crisis de 1999. Los resultados se resumen en los Cuadros A20 y A21, y la principal conclusión que se puede obtener de ellos es que las magnitudes y los signos de los coeficientes que acompañan a las variables de interés no varían al realizar los dos cambios mencionados.

Cuadro A20.
Efecto ponderado de las reglas fiscales subnacionales, ejercicio de robustez

	(1) Vivienda	(2) Salud	(3) Transporte	(4) Educación	(5) GTotal	(6) GCorriente	(7) GFuncionamiento	(8) GFServicios	(9) GFTransferencias
T_{t-1}	0,07***	0,04***	0,05***	0,03*	-0,03***	-0,16	-0,20	-0,07	-0,20*
	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,16)	(0,13)	(0,12)	(0,12)
Elecciones	1,93***	1,80***	1,69***	2,50***	0,24***	0,01	0,02	0,07**	-0,11***
	(0,13)	(0,12)	(0,14)	(0,14)	(0,02)	(0,03)	(0,04)	(0,03)	(0,04)
*RFSCont**Elecciones	-1,92***	-2,02***	-1,82***	-2,74***	-0,13***	0,05*	0,05	-0,01	-0,10
	(0,20)	(0,17)	(0,19)	(0,19)	(0,03)	(0,03)	(0,04)	(0,03)	(0,07)
previo	-1,61***	-0,74***	0,81***	-3,03***	-0,27***	-0,10**	-0,13***	0,12***	0,23***
	(0,15)	(0,11)	(0,18)	(0,14)	(0,04)	(0,05)	(0,05)	(0,04)	(0,06)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544
N. municipios	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034
ar2p	0,836	0,206	0,210	0,868	0,00969	0,155	0,135	0,527	0,0135
hansenp	0,844	0,101	0,00141	0,0587	0,701	0,00329	0,0164	0,0339	0,575
sarganp	0,838	0,100	0,00105	0,0414	0,627	0,000248	0,000894	0,0894	0,515

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
La prueba de Arellano y Bond confirma que no existe autocorrelación serial de segundo orden, excepto para la inversión en salud.
La prueba de Hansen para la sobreidentificación de restricciones no muestra autocorrelación entre los instrumentos y el error, excepto en el gasto en servicios.
Con la prueba de Sargan se muestra la validez de las restricciones de sobreidentificación para los estimadores GMM.

Cuadro A21.
Efecto de las reglas fiscales subnacionales, ejercicio de robustez

	(1) Vivienda	(2) Salud	(3) Transporte	(4) Educación	(5) GTotal	(6) GCorriente	(7) GFuncionamiento	(8) GFServicios	(9) GFTransferencias
T_{t-1}	0,07***	0,05***	0,03**	0,03**	-0,03***	0,83	1,15	0,85***	-1,46
	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,83)	(0,85)	(0,32)	(0,91)
Elecciones	1,47***	1,66***	0,82***	1,89***	0,25***	0,53**	0,49*	0,37***	0,04
	(0,10)	(0,10)	(0,09)	(0,10)	(0,02)	(0,27)	(0,28)	(0,12)	(0,05)
RFS*Elecciones	-1,38***	-2,27***	-1,06***	-2,20***	-0,17***	-0,35**	-0,33*	-0,30***	-0,80***
	(0,17)	(0,14)	(0,14)	(0,14)	(0,03)	(0,18)	(0,19)	(0,09)	(0,21)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Controles políticos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544	16.544
N. municipios	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034	1.034
ar2p	0,910	0,311	0,0314	0,944	0,0201	0,0862	0,123	0,0102	0,0711
hansenp	0,685	0,0372	0,0150	0,357	0,820	0,816	0,555	0,435	0,587
sarganp	0,671	0,0316	0,00803	0,320	0,775	0,778	0,400	0,554	0,564

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
La prueba de Arellano y Bond confirma que no existe autocorrelación serial de segundo orden, excepto para la inversión en transporte.
La prueba de Hansen para la sobreidentificación de restricciones no muestra autocorrelación entre los instrumentos y el error.
Con la prueba de Sargan se muestra la validez de las restricciones de sobreidentificación para los estimadores GMM.

H. Robustez de los resultados ampliando el periodo de estudio

Se toma un periodo de estudio más extenso, para 1993 a 2018, con lo que se repiten los modelos 4 y 5 para 25 períodos, en vez de 17. De esta forma, se espera corroborar que los resultados obtenidos conserven su validez especialmente en el periodo posterior a la implementación de las reglas fiscales subnacionales. Dado que la metodología implica que se deben tener los datos fiscales de todos los municipios observados para los 25 periodos revisados, se redujo el número de observaciones de 1034 a 1023 en función de las entidades que cumplieran con este criterio. Los resultados se resumen en los Cuadros A22 y A23, y la principal conclusión que se puede obtener de ellos es que las magnitudes y los signos de los coeficientes que acompañan a las variables de interés no varían al realizar los dos cambios mencionados.

Cuadro A22.
Efecto ponderado de las reglas fiscales subnacionales, ampliando el periodo

	(1) Vivienda	(2) Salud	(3) Transporte	(4) Educación	(5) GTotal	(6) GCorriente	(7) GFuncionamiento	(8) GFServicios	(9) GFTransferencias
T_{t-1}	1,04***	1,06***	0,76***	1,09***	0,05***	-0,14***	-0,13**	0,26***	2,43***
	(0,02)	(0,01)	(0,02)	(0,01)	(0,01)	(0,05)	(0,05)	(0,08)	(0,65)
elec	3,86***	3,68***	3,00***	5,40***	0,21***	0,07***	0,08***	0,19***	-0,04
	(0,20)	(0,19)	(0,20)	(0,23)	(0,03)	(0,02)	(0,03)	(0,02)	(0,04)
*RFSCont**Elecciones	-7,27***	-8,33***	-6,76***	-9,91***	-0,13***	-0,09***	-0,10***	-0,23***	0,00
	(0,25)	(0,21)	(0,25)	(0,26)	(0,03)	(0,02)	(0,03)	(0,03)	(0,05)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	24.552	24.552	24.552	24.552	24.552	24.552	24.552	24.552	24.552
N. municipios	1.023	1.023	1.023	1.023	1.023	1.023	1.023	1.023	1.023
ar2p	0	0	0	0	0,914	0,0144	0,0412	0,00960	0,00458
hansenp	0,335	0,469	0,0330	0,895	0,148	0,0102	0,0295	0,180	2,27e-05
sarganp	0,389	0,551	0,107	0,920	0,114	3,66e-05	0,000288	0,206	0,000276

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
La prueba de Arellano y Bond confirma que no existe autocorrelación serial de segundo orden, excepto para la inversión en salud.
La prueba de Hansen para la sobreidentificación de restricciones no muestra autocorrelación entre los instrumentos y el error, excepto en el gasto en servicios.
Con la prueba de Sargan se muestra la validez de las restricciones de sobreidentificación para los estimadores GMM.

Cuadro A23.
Efecto de las reglas fiscales subnacionales, ampliando el periodo

	(1) Vivienda	(2) Salud	(3) Transporte	(4) Educación	(5) GTotal	(6) GCorriente	(7) GFuncionamiento	(8) GFServicios	(9) GFTransferencias
T_{t-1}	1,02***	1,02***	0,67***	1,05***	0,04***	-0,33***	-0,29***	0,08*	2,26**
	(0,03)	(0,01)	(0,02)	(0,01)	(0,01)	(0,10)	(0,10)	(0,05)	(1,02)
Elecciones elec	2,09***	2,94***	1,41***	2,89***	0,25***	0,01	0,03	0,10***	0,13
	(0,16)	(0,17)	(0,14)	(0,18)	(0,02)	(0,03)	(0,04)	(0,02)	(0,10)
RFS*Elecciones	-5,87***	-8,29***	-5,02***	-7,77***	-0,18***	-0,07**	-0,08***	-0,16***	0,14
	(0,19)	(0,18)	(0,17)	(0,19)	(0,02)	(0,03)	(0,03)	(0,02)	(0,13)
Controles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Controles políticos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EF municipio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	24.552	24.552	24.552	24.552	24.552	24.552	24.552	24.552	24.552
N. municipios	1.023	1.023	1.023	1.023	1.023	1.023	1.023	1.023	1.023
ar2p	0	0	0	0	0,483	0,000339	0,00213	0,204	0,0211
hansenp	0,699	0,331	0,000528	0,289	5,11e-06	0,0474	0,108	0,00755	0,630
sarganp	0,729	0,426	0,00615	0,423	7,00e-10	0,00177	0,0101	0,0177	0,560

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
La prueba de Arellano y Bond confirma que no existe autocorrelación serial de segundo orden, excepto para la inversión en transporte.
La prueba de Hansen para la sobreidentificación de restricciones no muestra autocorrelación entre los instrumentos y el error.
Con la prueba de Sargan se muestra la validez de las restricciones de sobreidentificación para los estimadores GMM.

Desequilibrios en el mercado laboral de las ciudades colombianas: ¿Qué hace al Caribe diferente?

Por:
Andrea Otero Cortés
Oriana Álvarez Vos
Karina Acosta
Alexander Villegas

Palabras clave: *Mercado laboral, competencias, empleo, región Caribe, Colombia.*
Keywords: *Labor market, skills, employment, Caribbean region, Colombia.*

JEL: *E24, E26, J21, J23, J24.*

Desequilibrios en el mercado laboral de las ciudades colombianas: ¿Qué hace al Caribe diferente?

Imbalances in the Labor Market of Colombian Cities: What Makes the Caribbean Different?

Primera versión recibida el 26 de agosto de 2024; versión final aceptada el 30 de septiembre de 2024

Coyuntura Económica. Volumen LIV, diciembre de 2024, pp 191-209. Fedesarrollo, Bogotá – Colombia

Resumen

Este trabajo estudia los indicadores del mercado laboral en las principales ciudades colombianas. Asimismo, propone una alternativa empírica de la estimación de la curva de Beveridge en contextos de alta informalidad, para tener una aproximación al potencial desequilibrio existente entre oferta y demanda laboral. El documento concluye que una menor creación de vacantes formales y las fallas en calidad y pertinencia de la educación de la fuerza laboral podrían explicar las diferencias en los indicadores laborales de las ciudades capitales de la región Caribe, cuyos resultados de equilibrio general exhiben peores indicadores laborales en comparación con las del resto del país.

Abstract

This paper studies labor market indicators in the main Colombian cities. It also proposes an empirical alternative of the Beveridge curve estimation in contexts of high informality to approximate the potential imbalance between labor supply and demand. The paper concludes that a lower creation of formal vacancies and failures in the quality and relevance of education of the labor force could explain the differences in labor indicators in the capital cities of the Caribbean region, whose general equilibrium results exhibit poorer labor indicators compared to those of the rest of the country.

I. Introducción

Antes de la crisis económica de 2020, Colombia presentaba un crecimiento del empleo asalariado acompañado de aumentos en su productividad, incrementos de la participación de trabajadores cualificados en la fuerza laboral y reducción de la informalidad (Pulido *et al*., 2023). Pese a la abrupta reversión de estos indicadores como consecuencia de la pandemia por Covid-19, se ha observado una recuperación gradual del mercado laboral a partir de 2021, alcanzando niveles similares a los de pre-pandemia.

Sin embargo, los avances en el mercado laboral colombiano a nivel agregado siguen exhibiendo desde la primera década del 2000 marcadas diferencias geográficas (Arango, 2013). Por ejemplo, indicadores como las tasas de desempleo y de informalidad, muestran patrones diferenciados por regiones (Gráfico 1). En este sentido, las ciudades de la región Caribe presentan una alta incidencia de informalidad laboral[1], en comparación con el resto de las ciudades capitales colombianas y, al mismo tiempo, tasas de desempleo inferiores a las del resto del país.

Este documento estudia el desajuste que puede existir entre las vacantes disponibles según perfil ocupacional en las regiones de Colombia y los conocimientos, habilidades y destrezas de la fuerza laboral. También se analiza la eficiencia en el emparejamiento por regiones de la oferta y la demanda de trabajo usando la Curva de Beveridge. Para ello, se propone una curva de Beveridge alternativa que se ajuste a la teoría, en contextos de alta informalidad, como el caso colombiano. Estos análisis se desarrollan de manera comparativa entre las capitales del Caribe, las tres ciudades principales del país (Bogotá, Cali y Medellín) y el resto de capitales intermedias.[2]

Para comprender el comportamiento diferenciado del mercado laboral entre los principales centros urbanos de Colombia, esta investigación parte de dos hipótesis. En primer lugar, las diferencias en la creación de vacantes formales explican parte de las asimetrías observadas y, en segundo, hay fallas en la cualificación de la fuerza de trabajo en términos de calidad, cantidad y pertinencia de la educación.

En la literatura existe un cuerpo limitado de estudios, como los de Cárdenas *et al*., (2014), Arango (2013), Galvis (2002) y Barón (2013), que buscan entender las diferencias geográficas de los mercado laborales locales en Colombia. En el caso de Cárdenas *et al*. (2014), los autores encuentran que para el clúster de ciudades compuesto por Pereira, Armenia, Ibagué, Cúcuta y Cali, las tasas de desempleo pueden obedecer principalmente al desajuste entre la necesidad por mano de obra cualificada y su ausencia en estas ciudades. Asimismo, los autores hallan similitudes entre Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, áreas con bajas tasas de desempleo y bajas tasas de ocupación y participación, para las cuales se sugiere que la absorción del empleo cualificado es comparativamente baja e insuficiente. Por su parte, Arango y Flórez (2021) aluden fundamentalmente al alto salario mínimo de orden nacional como causante de las brechas observadas en la informalidad entre las regiones.

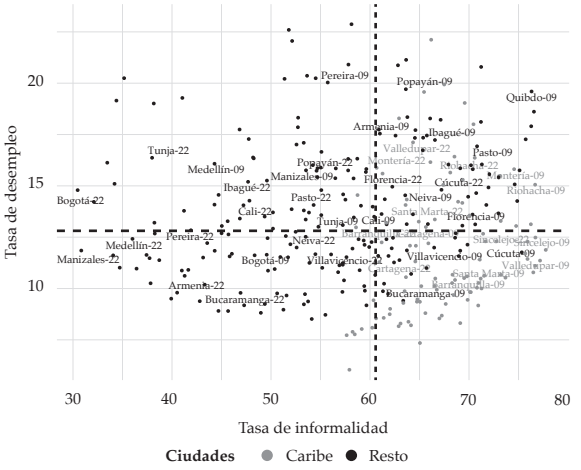
Aunque los trabajos citados anteriormente brindan elementos de juicio para entender las diferencias regionales en el mercado laboral, son insuficientes para comprender la aglomeración diferenciada de las ciudades con comportamientos atípicos en las urbes caribes en comparación con las demás del país. Con el fin de contribuir a este vacío en la literatura, esta investigación busca identificar los aspectos que podrían estar influyendo en el comportamiento diferencial del mercado laboral de esta zona de Colombia, considerando tanto aspectos de la oferta de trabajo, como de

1 A lo largo de este documento se definirá como informal a los trabajadores que no hacen cotizaciones pensionales.

2 Capitales de la región Caribe: Barranquilla, Cartagena, Montería, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar. Principales: Bogotá, D.C., Cali, Medellín. Capitales intermedias: Tunja, Manizales, Florencia, Popayán, Quibdó, Neiva, Villavicencio, Pasto, Cúcuta, Armenia, Pereira, Bucaramanga e Ibagué.

demanda y el desbalance que pueda existir en su equilibrio, medida a través de la curva de Beveridge. Esta caracterización es posible gracias al uso de una amplia combinación de múltiples fuentes de datos.

Gráfico 1.
Tasa de informalidad y desempleo en las ciudades capitales de la región Caribe y el resto de ciudades, 2009-2022



Fuente: Elaboración propia basado en datos de GEIH-DANE.
Nota: las líneas punteadas representan la mediana de cada indicador.

Para presentar un panorama general de los mercados de trabajo locales se usa la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), que es la fuente de información oficial de estadísticas laborales del país. Por el lado de la demanda de trabajo, se utiliza información del Servicio Público de Empleo (SPE) y los registros administrativos de seguridad social provenientes de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y para la caracterización de la oferta de trabajo, se emplean registros administrativos del Sistema Nacional de Información para la Educación Superior en Colombia (SNIES) y los resultados de los exámenes educativos estandarizados nacionales, Saber Pro y Saber TyT del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES).

El presente artículo consta de siete secciones, incluída esta introducción. En la segunda y tercera sección, se presenta un análisis comparativo entre los indicadores laborales de los principales grupos de ciudades en Colombia. En la cuarta y quinta se analizan en detalle la demanda y oferta de trabajo, respectivamente. Por su parte, la sexta presenta una estimación de la Curva de Beveridge para los grupos de comparación usados en el estudio, y en la última se desarrollan las conclusiones.

II. Indicadores de equilibrio general del mercado laboral

Si bien la región Caribe sigue tendencias similares a las reportadas en el orden nacional, aún persisten diferencias importantes de resaltar. Para esto, la presente sección propone un marco de comparación que muestra las características regionales en el mercado de trabajo.

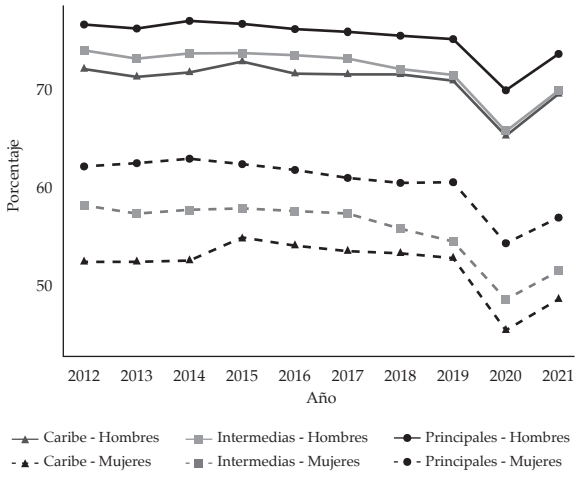
A. Tasa global de participación (TGP) y tasa de inactividad

Las ciudades del Caribe tienen, en promedio, una tasa global de participación significativamente inferior a la de las tres principales ciudades del país (Bogotá, Medellín y Cali) y también está por debajo del promedio de las otras ciudades capitales de Colombia, aunque esta brecha se ha cerrado en el tiempo (Gráfico 2). Este resultado indica que la inactividad, o la proporción de personas que se encuentran por fuera del mercado laboral, en el Caribe es mucho más alta que en otras ciudades capitales del país. Específicamente, se halla que Sincelejo y Barranquilla tienen las más altas, siendo muy parecidas al promedio de las "Ciudades Intermedias". En contraste, Cartagena tiene tasas de participación sistemáticamente por debajo del 60% durante todo el período de análisis (Anexo A2 panel A).

La situación de la baja participación laboral y alta inactividad se agrava aún más al enfocarse en las mujeres; la participación laboral femenina es cerca de 20 puntos porcentuales (p.p.) más baja que la masculina y, en términos comparativos, también existe una brecha

en participación laboral de 8,5 p.p. entre las mujeres del Caribe y las mujeres que habitan en las ciudades principales, y de 3 p.p. con respecto a las de ciudades intermedias (Gráfico 2). En cambio, la brecha en participación entre los hombres en el Caribe y los hombres en las ciudades principales es menor a 5 p.p. y no hay diferencias con respecto a los hombres en ciudades intermedias.

Gráfico 2.
Tasa Global de Participación promedio discriminada por sexo y grupos de ciudades, 2012-2021



Nota: La tasa de global de participación para cada grupo de ciudades fue calculada como un promedio ponderado por el tamaño de población de la tasa global de participación de cada ciudad.
Fuente: Elaboración propia, basado en datos de la GEIH-DANE.

La baja participación femenina en el mercado laboral puede deberse a un conjunto de factores sociales y económicos que requieren estudiarse de manera multidisciplinaria para entender su origen y por qué en el Caribe son más relevantes que en el resto del país, entre los cuales se encuentran: un potencial alto número de trabajadoras desalentadas que dejaron de buscar empleo por llevar mucho tiempo sin conseguir oportunidades laborales, por lo cual ya no son consideradas estadísticamente como "desocupadas"; las normas sociales que impiden la inserción de la mujer en el mercado laboral remunerado; una mayor proporción de mujeres que trabajan en actividades no remuneradas y por lo tanto su trabajo no es contabilizado como empleo en términos estadísticos, entre otros (DANE, 2020; Salazar-Díaz, 2022; Salazar-Sáenz, 2020).

B. Tasa de ocupación, informalidad laboral y desempleo

Dentro de la fuerza laboral, la proporción de personas que están ocupadas trabajando en el Caribe es menor a la de las ciudades principales en 5 p.p., en promedio, pero similar a la del resto de las ciudades intermedias (Gráfico 3.A). Sin embargo, este indicador hay que estudiarlo en conjunto con la tasa de informalidad laboral, definida como el número de trabajadores del total de ocupados que no hacen aportes a pensión, la cual es mayor en el Caribe que en el resto de grupos de comparación (Gráfico 3.B). La lectura de los resultados de el Gráfico 3 sugiere una mayor prevalencia de firmas improductivas y bajos pagos en las ciudades pequeñas e intermedias en Colombia, en comparación con las principales. La literatura indica que la informalidad se asocia a una alta pérdida de productividad via una inadecuada asignación de la mano de obra y del capital (Busso *et al*., 2012; Hsieh & Klenow, 2009). Asimismo, este fenómeno se relaciona con una alta evasión de impuestos, los cuales tendrán efectos diferenciadamente negativos sobre los ingresos locales, necesarios para el funcionamiento de los gobiernos (Alvarez & Ruane, 2019).

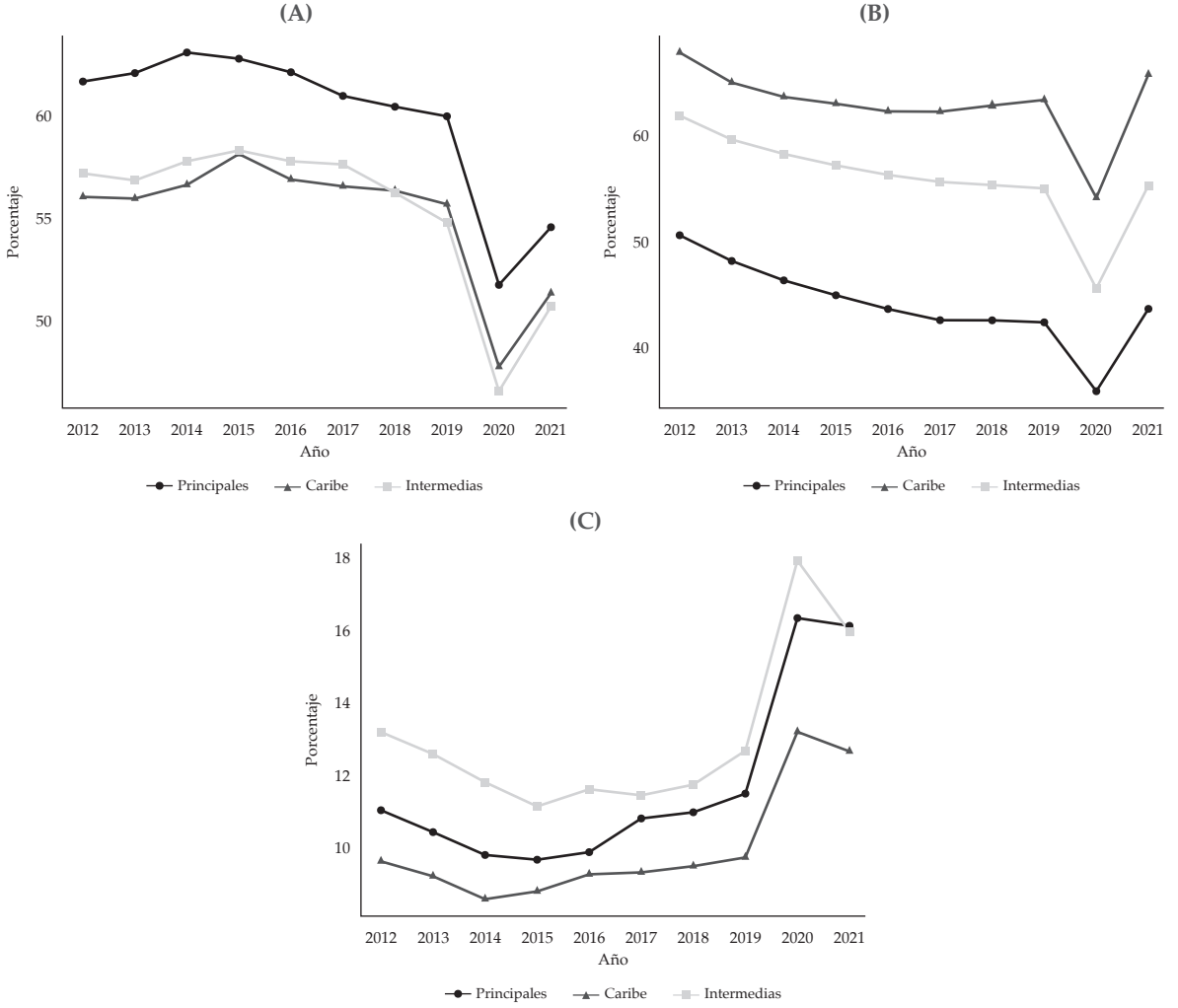
En particular, Sincelejo y Riohacha en 2021 y 2022 tuvieron tasas de informalidad superiores al 70% y Barranquilla, Montería, Valledupar y Santa Marta también presentan mercados laborales frágiles, dado que para el mismo periodo de tiempo tiene una informalidad laboral entre el 60% y 70%. Cartagena es la ciudad del Caribe con la menor tasa de informalidad, con un valor de 57%, en promedio (Anexo A2 panel C). Dentro de las 23 ciudades principales, solo Cúcuta presenta una informalidad laboral igual de alta que la de Sincelejo.

Las heterogeneidades en los indicadores de ocupación e informalidad contrastan notablemente con el desempleo. En los diez años analizados, las capitales

del Caribe, en promedio, tienen tasas de desempleo menores al resto de ciudades (Gráfico 3.C). Por ejemplo, cuando se compara la región de interés con el grupo de ciudades principales, se observa que la tasa de desempleo es sistemáticamente 3 p.p inferior. No obstante lo anterior, también es importante resaltar que dentro del Caribe hay una alta heterogeneidad, en donde ciudades como Sincelejo y Riohacha presentan tasas por encima del 15% (Anexo A2 panel D).

Estos resultados advierten que en el contexto colombiano, caracterizado por una alta informalidad, indicadores laborales como el desempleo sólo reflejan un panorama parcial del mercado laboral. Si bien es

Gráfico 3.
Tasa promedio de ocupación (A), informalidad (B) y desempleo (C) por grupos de ciudades, 2012-2021



Nota: (1) La tasa de ocupación para cada grupo de ciudades fue calculada como un promedio ponderado por el tamaño de población de la tasa de ocupación de cada ciudad. (2) La tasa de informalidad para cada grupo de ciudades fue calculada como un promedio ponderado por el tamaño de población de la tasa de informalidad de cada ciudad. (3) La tasa de desempleo para cada grupo de ciudades fue calculada como un promedio ponderado por el tamaño de población de la tasa de desempleo de cada ciudad.
Fuente: Elaboración propia basado en datos de la GEIH-DANE.

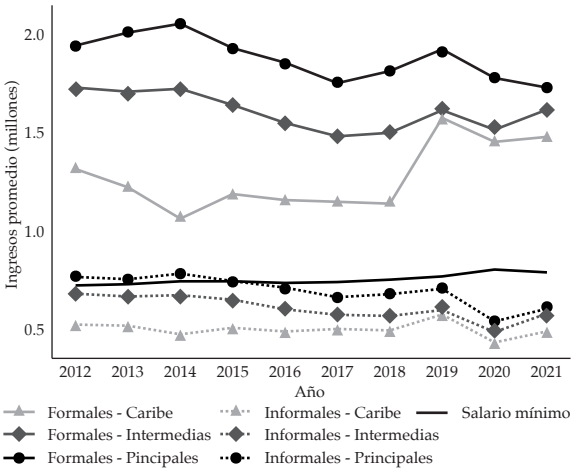
cierto se ha demostrado que tanto el desempleo como la informalidad son contracíclicos, en contextos donde la informalidad es más alta, el desempleo es menos sensible a cambios en el ciclo económico y la informalidad actúa como un amortiguador de choques negativos en el PIB y consumo (Lambert *et al*., 2020). Estos hechos estilizados se pueden trasladar a comparaciones de cortes transversales como la diferenciación regional que observamos en la ciudades colombianas. En ciudades con menores ingresos, la informalidad toma un rol protagónico en la mitigación de los bajos ingresos y consumo.

C. Ingresos Laborales

Las diferenciaciones entre ciudades de los indicadores laborales descritos es consistente con los ingresos laborales. Los trabajadores de las ciudades costeras, tanto formales como informales, tienen en promedio menores ingresos laborales que los de las demás ciudades capitales. Es importante resaltar, que a partir de 2018 se observa una convergencia acelerada en los ingresos laborales de los formales costeños hacia el ingreso laboral promedio de los formales en las ciudades intermedias, siendo el caribe colombiano la única región en donde se evidencia un crecimiento real del ingreso laboral en los diez años analizados. También vale la pena mencionar, que a pesar de la crisis económica causada por la pandemia de Covid-19, no hubo un declive importante en los ingresos laborales promedio para los trabajadores formales en 2020 (Gráfico 4).

Por el lado del mercado laboral informal, sobresale que el ingreso promedio es igual o inferior que el salario mínimo mensual para todos los grupos de comparación, teniendo la región Caribe el ingreso laboral promedio más bajo del sector informal. Aunque se observa una convergencia en 2018 entre los ingresos laborales de los diferentes grupos de urbes, la crisis por el Covid-19 golpeó fuertemente al empleo informal, haciendo caer sus ingresos de manera drástica. No obstante, el ingreso laboral de este grupo poblacional también muestra señales de recuperación en 2021.

Gráfico 4.
Ingresos laborales reales promedio de los trabajadores formales e informales por grupos de ciudades, 2012-2021



Fuente: Elaboración propia basado en datos de la GEIH-DANE.

Al analizar los ingresos laborales promedio por nivel educativo, los resultados muestra que el Caribe tiene consistentemente un menor ingreso laboral para todos los niveles (bachillerato incompleto y menos, bachillerato, técnico/tecnológico y universitaria). A su vez, los trabajadores con una educación inferior a la universitaria tienen ingresos muy bajos con respecto al salario mínimo mensual para todo el país, pero esto es especialmente cierto en la región Caribe en donde esta población representa el 84,7% del total de personas mayores de 25 años.

1. Índice de Kaitz

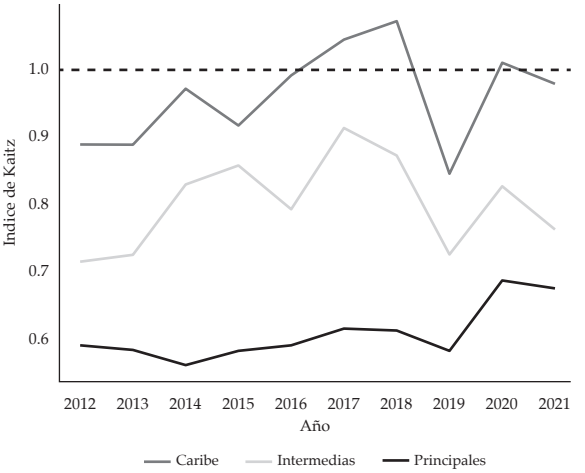
El índice de Kaitz (IK) se define como la razón entre el salario mínimo y el promedio de los salarios. Es importante mencionar, que a través de este indicador no es posible sacar conclusiones acerca de la conveniencia de un salario mínimo específico. Este índice se utiliza usualmente para evaluar el impacto de tener un piso (salario mínimo) en el sector formal. Esto es, valores bajos del índice indican que los salarios medios están lejos del piso formal de los salarios y, por lo tanto, el impacto del salario mínimo es relativamente bajo;

mientras que valores altos mostrarían que el salario mínimo estaría ejerciendo presión en la distribución de los ingresos laborales de esa economía por lo que cambios en el salario mínimo tendrán un alto impacto (Garnero *et al.*, 2015).

En comparación con el resto de países de la OCDE, en 2021 Colombia tenía el índice de Kaitz[3] más alto: mientras que este índice era de 62 en Colombia, en Estados Unidos (el país con el menor indicador) correspondía a 20,4[4]. Además, la posición del país en el ranking con base en el IK se ha mantenido a lo largo de los años y se separa marcadamente de los demás miembros de este grupo. Es decir, el mercado laboral en Colombia pareciera ser comparativamente más sensible a cambios en el salario mínimo.

La heterogeneidad de este indicador también es notable al interior del país. Las ciudades pequeñas e intermedias tienen un IK muy superior a las principales áreas metropolitanas (Gráfico 5). De hecho, en los últimos tres años todas las ciudades del Caribe tienen índices IK superiores a las del resto de las principales 23 de Colombia, con excepción de Cúcuta. El Caribe tiene periodos donde el índice supera la unidad, sugiriendo no solamente una alta sensibilidad del mercado laboral de esta región ante cambios en los salarios mínimos, sino también que una significativa proporción de la fuerza laboral recibe ingresos muy inferiores a lo establecido por ley en el salario mínimo legal vigente, asociado al persistente fenómeno de la informalidad. En línea con esta evidencia, Arango y Flórez (2021) encuentran que en algunos grupos de ciudades en Colombia existe una relación directamente proporcional entre el salario mínimo y los niveles de informalidad; es decir, a mayor salario mínimo, mayor la probabilidad de ser informal. Este resultado implica que para aquellos trabajadores cuya productividad es menor al salario mínimo, cambios en el salario mínimo tendrá un mayor efecto sobre la probabilidad de tener un empleo en el sector informal.

Gráfico 5.
Índice de Kaitz por grupo de ciudades (2012-2022)



Fuente: estimación de los autores con base en GEIH y SMLV. Nota: resultados basados en índice de Kaitz con media de ingresos salariales. Las estimaciones por grupos son promedios ponderados de las ciudades.

III. Demanda versus oferta laboral

A. Demanda laboral: vacantes formales

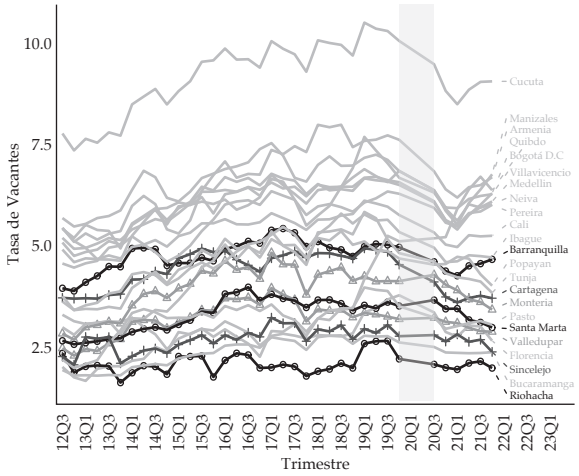
En Colombia existen evidentes disimilitudes en la distribución de la tasa de vacantes formales en las ciudades principales, medida por el cociente entre el total de vacantes formales disponibles en cada ciudad y el total de fuerza laboral[5] (Gráfico 6). Entre 2012 y 2021, cuatro de las seis ciudades con menores vacantes formales pertenecen a la región Caribe. Este hecho puede dar indicios de que parte de las fallas en el mercado laboral de algunas ciudades surgen de una menor creación de puestos de trabajo formales.

3 Los resultados son iguales usando el promedio o la mediana de los ingresos salariales para el cálculo del índice. Datos obtenidos de https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE.

4 Información basada en la media.

5 Antes denominado Población Económicamente Activa (PEA).

Gráfico 6.
Tasa de vacantes de las principales ciudades de Colombia, 2012-2021



Nota: (1) área sombreada sin información de fuerza de trabajo. (2) ciudades caribe resaltadas.
Fuente: Elaboración propia basado en datos de PILA y GEIH-DANE.

En el Gráfico 6 se puede observar la recuperación en la tasa de vacantes luego de la visible caída ocasionada por la crisis de la pandemia a partir del primer trimestre de 2021. No obstante, esta recuperación ha sido asimétrica entre las principales ciudades de Colombia y no ha estado centralizada en la capital del país; ciudades como Medellín, Cúcuta, Manizales, Pereira, Armenia, Villavicencio, Neiva y Barranquilla también han contribuido a la generación de vacantes formales. Es notable que, en los últimos 10 años, en las ciudades Caribe hay una menor generación de vacantes formales con respecto a las demás capitales del país y no se evidencia una rápida recuperación después de la crisis económica iniciada en 2020. Aunque se observa un incremento a lo largo del tiempo de la creación de empleo formal, las ciudades caribes mantienen tasas consistentemente inferiores.

La desagregación ocupacional de la demanda laboral muestra que la estructura vocacional demanda es similar entre las ciudades. Para el último trimestre de 2021, las cinco ocupaciones más demandadas, medidas a través de la cantidad de vacantes posteadas en línea en el Servicio Público de Empleo (SPE), son en su orden: vendedores, empleos de trato directo con el público, auxiliares contables y encargados del registro de los materiales, técnicos y profesionales del nivel medio de las ciencias y la ingeniería, y profesionales de las ciencias y la ingeniería. Para el último periodo observado (cuarto trimestre de 2021), las ocupaciones más demandadas en Bogotá, Medellín y Cali son las mismas que las de la región Caribe, con excepción de los "profesionales de las ciencias y la ingeniería", lugar ocupado por "profesionales de tecnología de la información y las comunicaciones" en las ciudades costeras. Esta última ocupación pasó de ocupar el puesto 14 antes de 2020 a ser la cuarta más demanda.

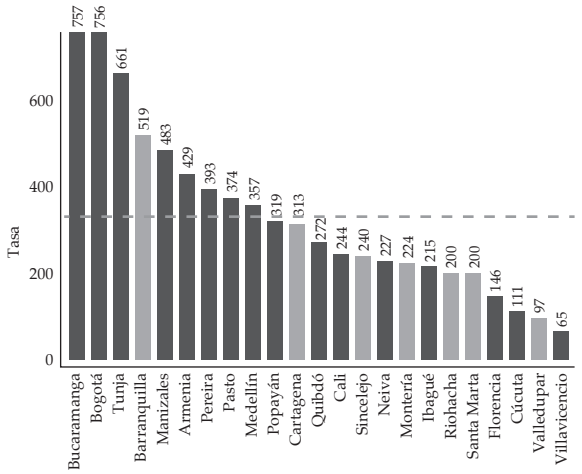
B. Oferta laboral: perfil educativo

Como marco general, de acuerdo con SNIES, la tasa de cobertura de educación superior de 2021 para las siete ciudades costeñas fue del 35,3% mientras que el promedio nacional se ubicó en 53,9% (Ministerio de Educación Nacional - SNIES, n.d.). Es decir, solo 3 de cada 10 jóvenes entre los 17 y 21 años tiene acceso a la educación universitaria en el Caribe colombiano, mientras que para el resto del país esta relación es 5 de 10. Según SNIES, del total de graduados entre 2016 y 2020 en educación técnica y tecnológica, esta región contribuyó con el 15,0%; Bogotá, Medellín y Cali con el 66,2%; y el resto de ciudades con el 18,9%. Con respecto a la educación superior, esta relación es del 17,3%, 51,7%, y 31,0%, respectivamente.

A su vez, Bogotá, Tunja y Bucaramanga tienen las mayores cantidades de graduados de educación superior en relación con la población[6] del país (Gráfico 7). Por su parte, Barranquilla, con una tasa de 519 graduados por cada 10.000 habitantes, es la ciudad con el mayor número dentro de la región de interés.

6 Se calculó la cantidad de graduados por cada 10.000 habitantes en cada una de las ciudades principales tomando como límite superior de edad los 29 años, dado que en este rango se concentró el 75% de los graduandos entre 2018 y 2020 en el país.

Gráfico 7.
Número de graduados en educación superior por 10.000 habitantes en las 23 ciudades principales, 2020



Fuente: elaboración propia, basado en datos de SNIES y DANE – Censo 2018. Nota: (1) la línea punteada corresponde al promedio nacional. (2) las ciudades caribes diferenciadas con color gris claro.

Aunque el perfil de los graduados por modalidad ténica y teconológica (T&T) y profesional es similar entre los grupos de ciudades, existe una relevante diferenciación en la calidad de la educación. En Colombia, entre 2018 y 2020, los cinco Núcleos Básicos de Conocimiento (NBC) con mayor número de graduados fueron, en su orden: Administración; Contaduría pública; Educación; Ingeniería de sistemas, telemática y afines; e Ingeniería industrial y afines. En conjunto, sumaron el 48% de los nuevos profesionales. Vale la pena mencionar que, en las capitales del Caribe, el NBC de Derecho y afines aparece entre los 5 principales NBC y no Ingeniería de sistemas, telemática y afines; mientras que, en el resto de las ciudades intermedias se destaca la Ingeniería civil y afines en lugar de Contaduría pública.

Para estudiar las competencias adquiridas por los graduandos se utilizan datos a nivel de afirmaciones de los exámenes oficiales de salida, administrados por el Icfes, para los niveles universitario y técnico y tecnológico, conocidos como las pruebas Saber Pro y Saber TyT, respectivamente. El diseño de las pruebas del Icfes permite evaluar las competencias de los estudiantes de los diferentes niveles educativos a través de un conjunto de afirmaciones que capturan el conocimieto, habilidades y destrezas (ICFES, 2018a). En este sentido, las competencias genéricas incluidas en los exámenes Saber TyT y Saber Pro comprenden un amplio rango de combinaciones del saber-hacer necesario para el adecuado desempeño laboral, independientemente del oficio, profesión o programa cursado (ICFES, 2015, 2018b, 2021).

Para analizar el desempeño de los estudiantes de manera comparativa en las pruebas de lectura crítica y razonamiento cuantitativo, se reporta el porcentajes promedio de respuestas incorrectas marcadas por los estudiantes en cada afirmación (Cuadro 1). Pese a que el grado de dificultad de las preguntas de cada afirmación es diferente por lo que no es posible comparar los resultados a través del tiempo, esta información es un indicador del desempeño de los estudiantes más desagregado que los promedios globales y por prueba.

Tanto en lectura crítica como en razonamiento cuantitativo, los estudiantes de las ciudades del Caribe tienen un desempeño inferior en comparación a los estudiantes de otras ciudades (Cuadro 1). Los resultados reflejan que los estudiantes de la costa tienen mayores dificultades en comprender cómo se estructuran los textos para darles un sentido global y en reflexionar sobre el contenido de los mismos. Asimismo, en razonamiento cuantitativo, las pruebas muestran que tienen un inferior desempeño en la capacidad de interpretar, formular y argumentar situaciones con información cuantitativa, en comparación con sus pares de otras ciudades.

En resumen, este análisis revela que los estudiantes de la región Caribe tienen un desafío importante en las áreas de lectura crítica y razonamiento cuantitativo en comparación con otras ciudades del país, lo que sugiere la necesidad de abordar estas deficiencias para mejorar su preparación laboral.

Cuadro 1.
Porcentaje de respuestas incorrectas por afirmación en lectura crítica y razonamiento cuantitativo en los examenes Saber Pro y Saber TyT por grupo de ciudades, 2020

	Afirmación	Ciudades	Saber Pro	Saber TyT
Lectura Crítica	Reflexiona a partir de un texto y evalúa su contenido	Principales	46	47
		Intermedias	50	46
		Caribe	53	49
	Comprende cómo se articulan las partes de un texto para darle un sentido global	Principales	37	41
		Intermedias	39	40
		Caribe	41	43
	Identifica y entiende los contenidos locales que conforman un texto	Principales	37	52
		Intermedias	41	49
		Caribe	43	52
Razonamiento Cuantitativo	Valida procedimientos y estrategias matemáticas utilizadas para dar solución a problemas	Principales	54	56
		Intermedias	50	53
		Caribe	58	57
	Frente a un problema que involucre información cuantitativa, plantea e implementa estrategias que lleven a soluciones adecuadas	Principales	41	59
		Intermedias	44	56
		Caribe	49	61
	Comprende y transforma la información cuantitativa y esquemática presentada en distintos formatos	Principales	32	44
		Intermedias	34	41
		Caribe	39	45

Fuente: elaboración propia basado en datos de Icfes.

IV. Metodología y datos

La última sección de este estudio se propone responder si existe un desequilibrio entre la oferta y demanda laboral en las ciudades colombianas y determinar si esta es asimétrica entre los grupos de ciudades consideradas. Con esta finalidad, se estima la curva de Beveridge, también conocida por la curva UV (Desempleo-Vacantes). La curva de Beveridge resume la efectividad de la tecnología que conecta los cesantes con los empleadores que buscan llenar sus vacantes (Wall & Zoega, 2002). La función de Beveridge explica las fricciones de los mercados resultantes de la movilidad laboral (geográfica y entre sectores), desajustes entre las destrezas de desempleados y perfil de vacantes, información imperfecta, intensidad de búsqueda de firmas y empleos, entre otros (Barnichon & Figura,

2010; Cardullo & Guerci, 2019; Kasrin & Lang, 2013). Asimismo, comparaciones de las diferentes curvas de Beveridge por áreas geográficas pueden brindar elementos de juicio para evaluar la eficiencia de los mercados laborales locales.

Nuestra estimación de la curva de Beveridge sigue la especificación dada por (1), como se define en Wall y Zoega (2002):

$$\ln(d_{it}) = \alpha_i + \tau_t T + \beta \ln(v_{it}) + \varepsilon_{it} \qquad (1)$$

Donde v_{it} representa la tasa de vacantes en una ciudad *i* en un trimestre *t*, definida como *V/(V+O)*. A su vez, *V* representa el número de vacantes y *O* el número de ocupados[7]. Por su parte, d_{it} describe una tasa de desempleo ampliada para incluir la informalidad, definida por *(D+I) /FL* ; donde *D* es el número de desempleados, *I* el número de informales y *FL* la fuerza laboral. La tasa de desempleo propuesta se diferencia de la tasa de desempleo usual *(D/FL)* en el componente *I*, siguiendo la discusión y hallazgos de la sección 2. La ecuación (1) controla por efectos fijos de ciudad (α_i) y efectos fijos de tiempo (T) . Su estimación se obtiene para cada uno de los grupos de ciudades definidos y las 23 áreas metropolitanas principales.

Las razones de la inclusión de la tasa de desempleo ampliada con la informalidad laboral en lugar del desempleo convencional parte del siguiente planteamiento: en países en desarrollo como Colombia, la combinación del desempleo abierto y la informalidad puede resultar en una medida más certera de la mano de obra subutilizada que estaría disponible para llenar las vacantes formales existentes. Es decir, a pesar de que los trabajadores informales se cuentan estadísticamente como ocupados, una proporción significativa de ellos, en particular quienes no escogieron voluntariamente trabajar de manera informal, estarían dispuestos a trabajar de manera formal si hubiera una vacante disponible para ellos (García-Suaza *et al*., 2023; Herreño & Ocampo, 2023).

Si bien la curva de Beveridge fue desarrollada y es principalmente estudiada en países desarrollados, donde las tasas de informalidad son relativamente bajas, nuestro objetivo con este análisis es mostrar no solo la asociación entre la tasa de vacantes y desempleo, sino también destacar que en países en desarrollo como Colombia esas relaciones están mediadas por la informalidad laboral. En Colombia ya se han hecho estudios para entender cómo se relacionan las vacantes formales y el desempleo (Morales *et al*., 2021). No obstante, estos estudios no han explotado la heterogeneidad existente en las diferentes áreas geográficas del país. Adicionalmente, el ejercicio resultante de estimar las curvas de Beveridge por grupos de ciudades, siguiendo los parámetros parámetros convencionales (desempleo y tasa de vacacntes), distan de seguir una asociación evidente, como se ha descrito en literatura teórica y empírica existente, empleada principalmente para países con bajas tasas de informalidad.[8]

Los datos para la estimación de la curva UV provienen de dos fuentes. La información sobre desempleo, informalidad y fuerza laboral se obtiene de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Por su parte, la tasa de vacantes es una variable problemática debido a que no está disponible para la mayoría de los países, incluyendo Colombia. Por ello, para efectos de este ejercicio, se implementó la propuesta de estimaciones indirectas sugerida por Morales y Lobo (2017), la cual utiliza información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Esta fuente permite obtener estimaciones de las existencias de vacantes formales a partir de las contrataciones formales generadas en el país. Morales y Lobo (2017) proponen un modelo Poisson que permite la estimación de las vacantes basadas en información longitudinal de contrataciones, separaciones y empleo de las firmas. La información de PILA permite identificar cada uno de

7 Las estimaciones también son posibles usando la definición de tasa de vacantes=vacantes/fuerza laboral. Se optó por utilizar la definición descrita por razones de interpretabilidad del indicador. No obstante, los resultados no se distancian notoriamente de los presentados en este estudio.

8 Los resultados disponibles a petición.

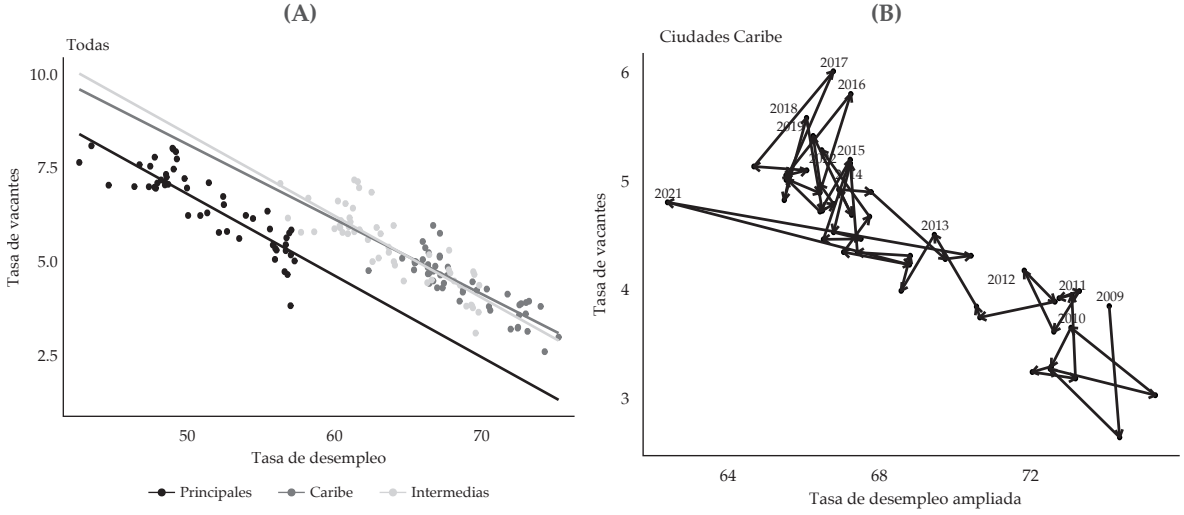
los componentes del modelo propuesto por estos autores a lo largo del tiempo utilizando datos de todas las personas formalmente empleadas en Colombia. Toda la información está compilada trimestralmente entre el primer trimestre de 2009 y el primer trimestre de 2022[9].

V. El desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo: la Curva de Beveridge

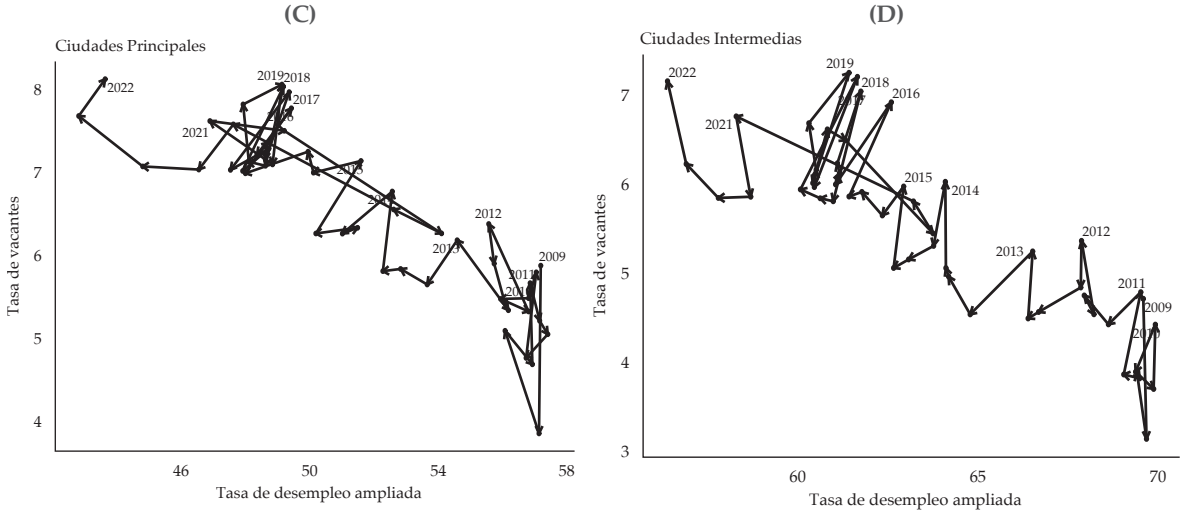
El Gráfico 8 muestra la relación entre la tasa de desempleo ampliada y la tasa de vacantes trimestral para cada grupo de ciudades. Como lo predice la curva de Beveridge, los resultados advierten una fuerte relación negativa entre estas dos variables. La diferencia entre estas curvas demuestra la disparidad en las fricciones del mercado laboral entre los grupos de ciudades. Las curvas más alejadas del origen, como las del Caribe y ciudades intermedias, sugieren una mayor fricción en estos mercados laborales, en tanto que es más difícil emparejar vacantes con desempleados. La curva con menor distancia al origen, la de las ciudades principales, muestra de que este grupo tiene mercados laborales más eficientes y, en consecuencia, mayor facilidad en la asignación de personas a vacantes.

Los resultados también indican que el comportamiento de los mercados de las capitales de la región Caribe e intermedias se pueden aproximar por funciones de emparejamiento similares (Cuadro 2). Debido a que la nube de puntos correspondientes al Caribe se encuentra a la derecha de los correspondientes valores de ciudades intermedias (Gráfico 8A), el resultado puede ser interpretado como un movimiento sobre la curva de Beveridge. Valores concentrados en la parte izquierda (derecha) de la curva se interpretan como reducciones (aumentos) en las rigideces del mercado.

Gráfico 8.
Curva de Beveridge por grupo de ciudades (Q1 2009 a Q1 2022)



9 El primer y segundo trimester de 2020 fueron excluído debido a resultados atípicos en las encuestas.



Fuente: elaboración propia, bsado en datos de PILA y GEIH – DANE.

Cuadro 2.
Resultados de las regresiones de la ecuación (1)
por grupo de ciudades

	Variable dependiente: ln(Tasa de desempleo modificada)		
	Principales	**Intermedias**	**Caribe**
ln(TV)	-0,38 ***	-0,191 ***	-0,135***
	(0,021)	(0,008)	(0,008)
Constante	4,67 ***	4,46 ***	4,44 ***
	(0,041)	(0,014)	(0,011)
Observaciones	153	657	353
R^2(within)	0,678	0,418	0,434

Nota: (***) significancia 1%. Desviaciones estándar en paréntesis. Estimaciones usando panel de datos con efectos fijos de tiempo.
Fuente: elaboración propia, basado en datos de PILA y GEIH – DANE.

Finalmente, se encuentra que trayectorias ascendentes (movimientos de derecha a izquierda) observados a lo largo de la curva (y no desplazamientos de esta) entre el primer trimestre de 2009 y el primer trimestre de 2022 de los tres grupos de ciudades en el periodo de análisis obedecen, en promedio, a periodos expansivos de la economía (Gráfico 8, Panel B, C y D)[10].

10 La excepción se observa en los primeros dos trimestres de 2020, removidos de los datos.

Cabe destacar que la senda expansiva que han seguido las ciudades principales e intermedias después de la crisis de 2020 no es evidente en el Caribe. En general, no observamos que durante este periodo se hayan presentado desplazamientos de la curva para ningún grupo de ciudad.

Los resultados muestran la ineficiencia relativa de los mercados de todas las ciudades intermedias y del Caribe en Colombia en comparación con las ciudades principales. Adicionalmente, las ciudades en el Caribe son las que tienen menores tasa de vacantes y, de acuerdo con la metodología de emparejamiento, dichas tasas están asociadas a mayores niveles de desempleo, lo cual sugiere que los potenciales trabajadores no cuentan con los requisitos para llenar las vacantes disponibles.

Las estimaciones de las curvas de Beveridge descritas no son suficientes para afirmar si la naturaleza de tal desbalance entre la demanda y oferta laboral se origina principalmente del desequilibrio entre las destrezas o educación demandada por las empresas y las cualificaciones ofertadas por la mano de obra disponible. Sin embargo, la evidencia presentada a lo largo de este documento muestran que la educación (calidad, cantidad y pertinencia) podrían tener un rol preponderante.

VI. Conclusiones

Este documento analizó comparativamente el mercado laboral de tres grupos regionales en Colombia. Los indicadores laborales muestran que la región Caribe tiene tasas de ocupación muy similares a las de otras ciudades de tamaño intermedio, pero cuenta con una mayor proporción de personas en inactividad y trabajando en la informalidad. Aunque la informalidad laboral no es deseable, en el Caribe mitiga el desempleo, sobre todo para las personas de menor escolaridad, brindándoles así la posibilidad de generar un ingreso para subsistir.

La informalidad, la baja productividad laboral y calidad de vida de la población son tres fenómenos que están estrechamente ligados. De tal manera que, si los hacedores de política están interesados en mejorar no solo las condiciones individuales sino la economía local en conjunto, este debería ser un tema central. Entre las estrategias para combatir este fenómeno se debe priorizar la educación, debido a su estrecha relación con las dinámicas laborales. Pulido *et al*., (2023), utilizando un modelo estilizado de un mercado laboral segmentado con un piso salarial obligatorio, como es el caso colombiano, demuestran que el crecimiento de la productividad laboral formal, asociado a la expansión del capital físico y humano, reduce en cualquier escenario las tasas de informalidad en Colombia.

Asimismo, los trabajadores de la región Caribe, tanto formales como informales, tienen en promedio menores ingresos laborales que los de las demás ciudades capitales. No obstante, a partir de 2018 se observa una convergencia acelerada en los ingresos laborales de los trabajadores formales de esta región hacia el ingreso laboral promedio de los formales en las ciudades intermedias, siendo la única región en donde se evidencia un crecimiento real del ingreso laboral en los diez años analizados. Sin embargo, se observa una caída en el ingreso laboral reportado por los empleados informales, que ya era bajo con respecto al salario mínimo mensual vigente antes de la crisis de 2020. Como aspecto positivo, el ingreso laboral de los informales registró leves señales de recuperación en 2021.

En la región Caribe, tres de cada 10 jóvenes entre los 17 y 21 años tuvieron acceso a la educación universitaria en 2021, mientras que para el resto del país esta relación es de cinco de cada 10. Adicionalmente, con relación a la cualificación de la futura fuerza laboral, según los exámenes Saber Pro y Saber TyT, se destacan las diferencias en contra de los estudiantes costeños. En lectura crítica y razonamiento cuantitativo, los porcentajes de respuestas incorrectas en la mayoría de las afirmaciones son mayores para los estudiantes de las capitales de la región Caribe. Esto denota que puede haber diferencias en las competencias de los nuevos

profesionales en comparación con los del resto del país. Aunque la interpretación de estas magnitudes es limitada, brindan ideas acerca de los retos que enfrenta la región en la cualificación de su capital humano.

Este documento propone una variación a la estimación de la curva de Beveridge para contextos de alta informalidad. La evidencia encontrada también apunta hacia la presencia de ineficiencias o desequilibrios en el mercado laboral de los diferentes grupos de ciudades. Específicamente, se encuentra que en los grupos de ciudades pequeñas e intermedias (agrupadas en la clase Caribe e intermedia) enfrentan mayores rigideces de emparejamiento laboral cuando se compara con las ciudades principales. Este resultado está en línea con las hipótesis propuestas por otros autores acerca de la ausencia de dinamismo en estas áreas geográficas (Cárdenas *et al*., 2014).

De esta manera, los resultados encontrados sugieren posibles direcciones para futuras investigaciones. Una importante agenda de estudios puede estar encaminada a separar los efectos del desajuste (mismatch) entre la oferta y la demanda de trabajo, debido al desequilibrio entre las habilidades y competencias ofertadas por los trabajadores y los requerimientos de los empleadores, por un lado, y los problemas de eficiencia en la tecnología de emparejamiento que no permiten que se llenen las vacantes disponibles en presencia de altas tasas de desempleo.

En resumen, el mercado laboral formal en Colombia es heterogéneo y presenta distintas dinámicas entre las ciudades capitales. Por lo tanto, se requieren políticas laborales diseñadas para responder a las necesidades específicas de cada ciudad o grupos de ciudades, ya que las heterogeneidades no necesariamente se limitan a diferencias regionales, sino también a diferencias dentro de las regiones.

VII. Referencias

Alvarez, J., & Ruane, M. C. (2019). Informality and aggregate productivity: The case of Mexico. International Monetary Fund.

Arango, L. E. (2013). Mercado de trabajo de Colombia : suma de partes heterogéneas. In F. A. Hamann-Salcedo (Ed.), El mercado de trabajo en Colombia : hechos, tendencias e instituciones. Banco de la República de Colombia.

Arango, L. E., & Flórez, L. A. (2021). Regional Labour Informality in Colombia and a Proposal for a Differential Minimum Wage. The Journal of Development Studies, 57(6), 1016–1037. https://doi.org/10.1080/00220388.2020.1841170

Barnichon, R., & Figura, A. (2010). What Drives Movements in the Unemployment Rate? A Decomposition of the Beveridge Curve. SSRN Electronic Journal. https://doi.org/10.2139/ssrn.1895645

Barón, J. D. (2013). La brecha de rendimiento académico de Barranquilla. In L. Cepeda-Emiliani (Ed.), La economía de Barranquilla a comienzos del siglo XXI (pp. 95–142). Banco de la República de Colombia.

Busso, M., Fazio, M. V., & Algazi, S. L. (2012). (In)Formal and (Un)Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico. SSRN Electronic Journal. https://doi.org/10.2139/ssrn.2207240

Cárdenas, C. A., Hernández, M. A., & Torres, J. E. (2014). An Exploratory Analysis of Heterogeneity on Regional Labour Markets and Unemployment Rates in Colombia: An MFACT approach. https://doi.org/10.32468/be.802

Cardullo, G., & Guerci, E. (2019). Interpreting the Beveridge curve. An agent-based approach. Journal of Economic Behavior & Organization, 157, 84–100. https://doi.org/10.1016/j.jebo.2017.12.003

DANE. (2020). Cuidado no remunerado en Colombia: brechas de género.

Galvis, L. A. (2002). Integración regional de los mercados laborales en Colombia, 1984-2000. Capítulo 5. Integración regional de los mercados laborales en Colombia, 1984-2000. Pág.: 218-255.

García-Suaza, A., Jaramillo, F., & Salazar, M. (2023). Tax policies, informality, and real wage rigidities. Borradores de Economía; No. 1245. https://doi.org/10.32468/be.1245

Garnero, A., Kampelmann, S., & Rycx, F. (2015). Sharp Teeth or Empty Mouths? European Institutional Diversity and the Sector-Level Minimum Wage Bite. British Journal of Industrial Relations, 53(4), 760–788. https://doi.org/10.1111/bjir.12104

Herreño, J., & Ocampo, S. (2023). The macroeconomic consequences of subsistence self-employment. Journal of Monetary Economics, 136, 91–106. https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2023.02.002

Hsieh, C.-T., & Klenow, P. J. (2009). Misallocation and Manufacturing TFP in China and India. Quarterly Journal of Economics, 124(4), 1403–1448. https://doi.org/10.1162/qjec.2009.124.4.1403

ICFES. (2015). Marco de referencia para la Evaluación ICFES. Módulo de Razonamiento Cuantitativo Saber 5° | Saber 9° | Saber 11° | Saber TyT | Saber Pro (1.a ed.). https://www2.icfes.gov.co/documents/39286/1253831/Marco+de+referencia++M%C3%B3dulo+Razonamiento+Cuantitativo+Saber+TyT.pdf

ICFES. (2018a). Guía introductoria al diseño centrado en evidencias. https://www2.icfes.gov.co/documents/39286/14030789/1. Guia introductoria al Diseño Centrado en Evidencias.pdf

ICFES. (2018b). Marco de Referencia para la Evaluación Icfes. Prueba de Competencias Ciudadanas Saber 5° | Saber 9° | Saber 11° | Saber TyT | Saber Pro (2.a ed.). https://www2.icfes.gov.co/documents/39286/1253831/Marco+de+referencia+-+M%C3%B3dulo+Competencias+Ciudadanas+Saber+TyT.pdf

ICFES. (2021). Marco de referencia para la Evaluación, ICFES. Prueba de Lectura Crítica Saber 5° Saber 11° | Saber TyT y Saber Pro. https://www2.icfes.gov.co/documents/39286/1252696/31+Mayo_Marco+de+referencia+-+M%C3%B3dulo+Lectura+Cri%CC%81tica+Saber+11+TyT+Pro++2021.pdf

Kasrin, Z., & Lang, G. (2013). Estimating the Beveridge Curve of Egypt: An Econometric Study for the Period 2004 to 2010. Review of Middle East Economics and Finance, 8(3), 1–16. https://doi.org/10.1515/rmeef-2012-0004

Lambert, F., Pescatori, M. A., & Toscani, M. F. G. (2020). Labor Market Informality and the Business Cycle (No. 2020/256). International Monetary Fund.

Morales, L., Ospino, C., & Nicole, A. (2021). Online Vacancies and its Role in Labor Market Performance. Borradores de Economía; No. 1174. https://doi.org/10.32468/be.1174

Ministerio de Educación Nacional - SNIES. (n.d.). Perfiles regionales de Educación Superior—Región Norte 2021. Retrieved December 21, 2022, from https://snies.mineducacion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Perfiles-regionales-de-Educacion-Superior/

Morales, L., & Lobo, J. (2017). Estimating vacancies from firms' hiring behavior : the case of a developing economy. Borradores de Economía; No. 1017. https://doi.org/10.32468/be.1017

Pulido, J., Vargas-Herrera, H., & Ospina-Tejeiro, J. J. (2023). The labor market in Colombia: Structural features and the role of wages in the post-pandemic inflationary surge. https://doi.org/10.32468/be.1232

Salazar-Díaz, A. (2022). Ingreso relativo, identidad de género y brecha en el trabajo doméstico no remunerado:

Evidencia para Colombia. Borradores de Economía; No. 1191. https://doi.org/10.32468/be.1191

Salazar-Saenz, M. (2020). A Household Search Model of the Labor Market with Home Production. Mimeo. University of Chapel Hill. https://www.dropbox.com/scl/fi/70y2ugiu184dx6dddhdxe/A-Household-Search-Model-With-Home-Production.pdf?rlkey=ig3j9x7j77adanl45m9ikld3h&dl=0

Wall, H. J., & Zoega, G. (2002). The British Beveridge curve: A tale of ten regions. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 64(3), 257–276. https://doi.org/10.1111/1468-0084.00019

VIII. Anexos

A.1. Definiciones

Tasa global de participación: Es el indicador del mercado laboral que permite conocer el porcentaje de la población en edad de trabajar que hace parte de la fuerza laboral, que también se denomina población económicamente activa. Es decir, este indicador refleja la disponibilidad total de mano de obra en el país, dado que incluye a las personas que están actualmente ocupadas trabajando y a las personas desocupadas que estarían dispuestas a trabajar de manera inmediata.

Tasa de inactividad: Indicador de mercado laboral que permite identificar el porcentaje de la población en edad de trabajar (de 12 años o más) que no se encuentra realizando algún tipo de actividad laboral; entre estas personas se encuentran los estudiantes, amas de casa, pensionados, jubilados, rentitas e incapacitados permanentes para trabajar

Tasa de ocupación: Este indicador de mercado laboral refleja el porcentaje de la población en edad de trabajar (de 12 años o más) que cuenta con un trabajo. A partir de este se puede observar cuántas personas que cuentan con la edad mínima para trabajar realmente están obteniendo un trabajo en el mercado laboral.

Tasa de informalidad: Es el indicador de mercado laboral que muestra el porcentaje de personas ocupadas que no cuentan con un trabajo formal (en términos de los aportes de pensión que realizan). Es decir, este indicador permite determinar qué parte de la población ocupada no cuenta con un trabajo de calidad por medio de su estado de afiliación al sistema pensional.

Tasa de desempleo: Este indicador permite determinar el porcentaje de la población económicamente activa (ocupados y desocupados) que no cuenta con un empleo. A partir de este se determina la proporción de personas de la fuerza de trabajo que están desocupadas y que estarían dispuestas a trabajar de manera inmediata.

Clasificaciones de ciudades

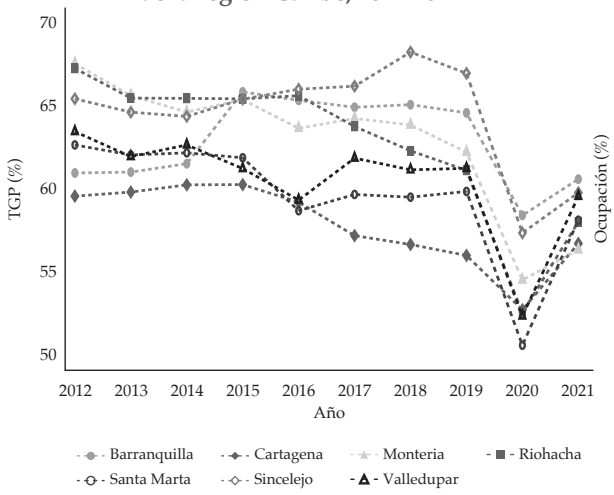
Región Caribe: Barranquilla, Cartagena, Montería, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar

Ciudades principales: Bogotá, D.C., Cali y Medellín.

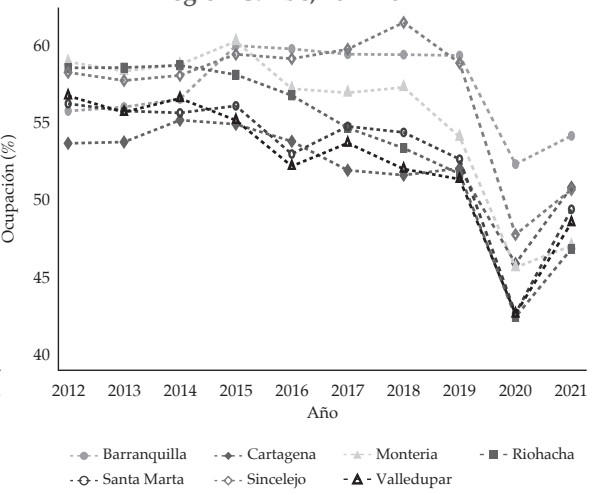
Ciudades intermedias: Armenia, Bucaramanga, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Manizales, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Quibdó, Tunja y Villavicencio.

A2. Indicadores de mercado laboral de las ciudades de la región Caribe, 2010-2021

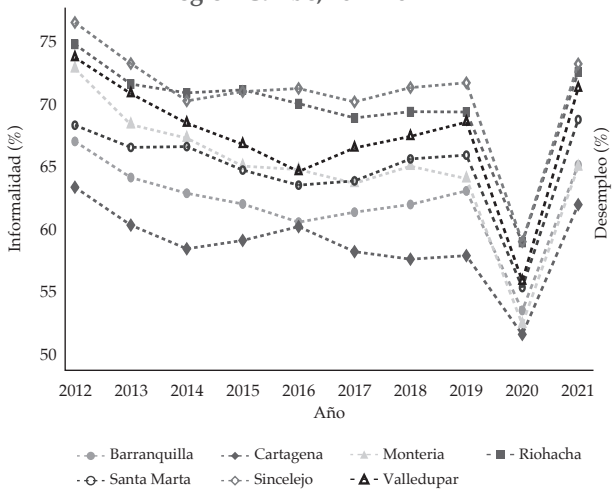
Panel A. Tasa Global de Participación en las ciudades de la región Caribe, 2012-2021



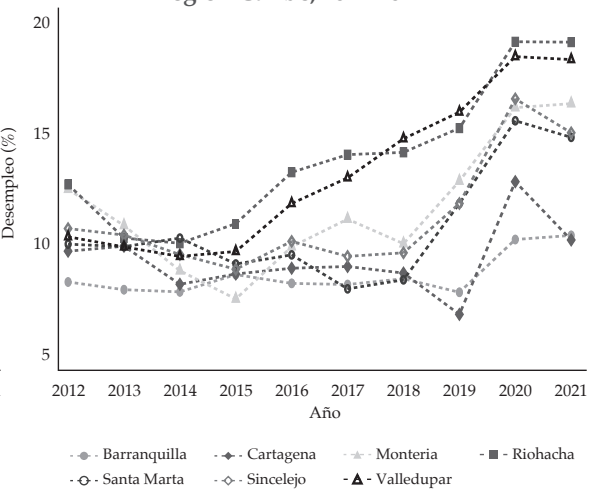
Panel B. Tasa de Ocupación en las ciudades de la región Caribe, 2012-2021



Panel C. Tasa de Informalidad en las ciudades de la región Caribe, 2012-2021



Panel D. Tasa de Desempleo en las ciudades de la región Caribe, 2012-2021



Fuente: Elaboración propia, basado en datos de la GEIH-DANE

Una
Prospectiva Económica
de manos expertas

Suscripción año 2025



Incluye:

- Cuatro ediciones al año
- Servicio de Acompañamiento Macroeconómico
- Envío mensual de la Encuesta de Opinión Financiera
- Envío mensual de los Boletines de Encuesta de Opinión al Consumidor y Encuesta de Opinión Empresarial
- Envío virtual de la publicación mensual Tendencia Económica
- Envío de Informes Trimestrales
- Pauta publicitaria
- Invitación a Debates de Coyuntura Económica y Social Fedesarrollo

Oficina Comercial

Teléfono (601) 325 97 77 Ext.: 340
E-mail: mruiz@fedesarrollo.org.co | www.fedesarrollo.org.co
Calle 78 No. 9-91 | Bogotá, Colombia

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social