



ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA REGIONAL

Centro Regional de Estudios Económicos
CREE Medellín

Reseña sobre el ajuste fiscal territorial
después de la Constitución de 1991

Gerardo A. Villa D.*

Marzo de 2005

*Economista del Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República – Sección de Finanzas Públicas Territoriales-, Sucursal Medellín. Para comentarios favor dirigirse al autor al correo electrónico gvilladu@banrep.gov.co ó al teléfono 576 74 00. Las opiniones y posibles errores contenidos en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Resumen

Esta reseña hace una inspección de las finanzas públicas territoriales en Colombia, específicamente de los departamentos y municipios, para mostrar su comportamiento después de los cambios acaecidos en ellas desde la Constitución de 1991. La restricción intertemporal de presupuesto, principio teórico utilizado como herramienta de análisis, establece de manera explícita que cualquier ajuste fiscal del que se esperan resultados exitosos, tendrá que fundamentarse sobre la eficiencia del sistema.

Bajo la contextualización del problema del ajuste fiscal territorial iniciado a partir de la segunda mitad de la década de los años 90, en el que los departamentos y municipios jugaron un papel central, se analiza su proceso de endeudamiento desde 1995 hasta 2004, entendido como una estrategia local orientada al complemento de los ingresos propios y de las transferencias del gobierno nacional, lo cual en su conjunto generó una mayor capacidad de gasto. Se presenta la respuesta del gobierno central al resultado operacional de las entidades territoriales, plasmada en la expedición de una amplia legislación orientada al control del endeudamiento y el desbalance fiscal, ante lo cual las entidades territoriales se han visto igualmente obligadas a implementar diversos mecanismos de ajuste.

Palabras clave: Finanzas públicas territoriales, Ajuste fiscal territorial, Gobiernos centrales municipales, Endeudamiento municipal.

Tabla de contenido

1. Presentación	4
2. Contextualizando el proceso de ajuste fiscal territorial	4
3. Consideraciones teóricas	7
4. La legislación	8
5. Endeudamiento y legislación	11
6. Descripción de la deuda	13
7. Algunos resultados	20
8. Consideraciones finales	20
Bibliografía	
Notas	
Anexo	

1. Presentación

En esta reseña se hace una inspección de las finanzas públicas territoriales, específicamente de los municipios, para mostrar su comportamiento después de los cambios acaecidos en ellas desde la constitución de 1991.

El principio teórico que se utiliza para la lectura es el de la restricción presupuestal intertemporal del presupuesto, según el cual, para un agente económico que decide de manera racional, en el tiempo, sobre su nivel de consumo, éste debe ser igual a su nivel temporal de ingresos, descontados, ambos, a una tasa r . Si hubiere diferencias, se ajustaría con una determinada magnitud de deuda. La presencia de este elemento, la deuda, no es en sí mismo nocivo. Lo será, si un agente en lugar de tenerla como contrapartida de la formación de capital social privado y público, la tiene como forma de financiación de gasto corriente. La restricción de presupuesto establece de manera explícita que cualquier ajuste fiscal que se espera tenga éxito, tendrá que fundamentarse sobre la eficiencia del sistema.

El documento se inicia con una contextualización del problema del ajuste fiscal, donde las entidades territoriales juegan un papel central. Seguido, se explica en qué consiste el principio de la restricción presupuestal intertemporal. Posteriormente se hace un recuento de la reglamentación reciente con que se ha enfrentado directamente el problema, haciendo énfasis en dos aspectos fundamentales; el endeudamiento de las entidades territoriales y las transferencias. Se estará hablando de la deuda por concepto de operaciones de crédito y no se aborda la contingente. Se avanza con la situación del endeudamiento de los Gobiernos Centrales municipales (GCM) desde 1995 hasta 2004. Seguido, con base en la evaluación presentada por el DNP sobre las finanzas territoriales a 2003, se muestra cómo se han venido comportando los resultados fiscales de los municipios y se extiende sobre las características del proceso de ajuste. Finalmente, se recogen las principales ideas del proceso de ajuste y sus resultados.

2. Contextualizando el proceso de ajuste fiscal territorial

Estudiar el proceso de ajuste exige, inicialmente, ubicar las transformaciones que se han venido dando en los gobiernos subnacionales, que trascienden la exclusiva esfera de sus finanzas, alcanzando su existencia como entidades públicas. Tales transformaciones suelen ubicarse formalmente a partir del fortalecimiento de los fiscos de las entidades territoriales -ley 14 de 1983- proceso que sería desarrollado con la constitución de 1991. El significado de esto es el comienzo de la descentralización del gasto hacia los gobiernos subnacionales. La descentralización política comenzó en 1986 -Ley 78 de 1986- con la elección popular de alcaldes a partir de 1988 y continuó con la de gobernadores en 1991. Proceso que puede entenderse como de búsqueda de legitimidad del gobierno.

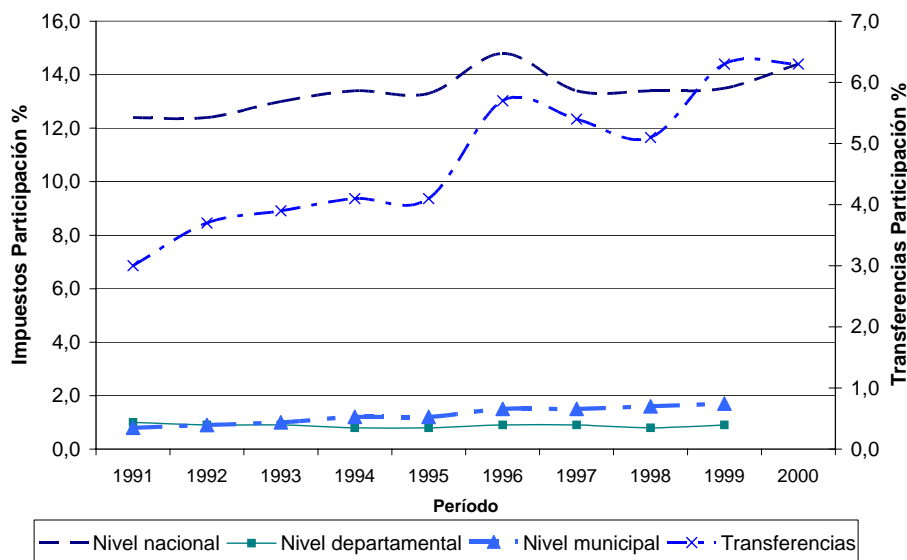
En conjunto, se puede establecer que estos cambios han consistido en la distribución de un conjunto de competencias entre los diferentes niveles de

gobierno, con el objetivo de tener una mejor asignación de recursos para la prestación de servicios sociales básicos. La asignación se ha realizado según criterios de eficiencia y equidadⁱ. De igual forma, han significado mayor autonomía política y responsabilidad por parte de las autoridades de los gobiernos subnacionalesⁱⁱ.

El sistema quedó, entonces, fundado sobre un andamiaje de transferencias intergubernamentales, donde el Gobierno Nacional –GN- dada su mayor capacidad para recaudar impuestos, podía corregir algunos desequilibrios que se presentasen entre los ingresos propios de las entidades territoriales y sus respectivos gastos.

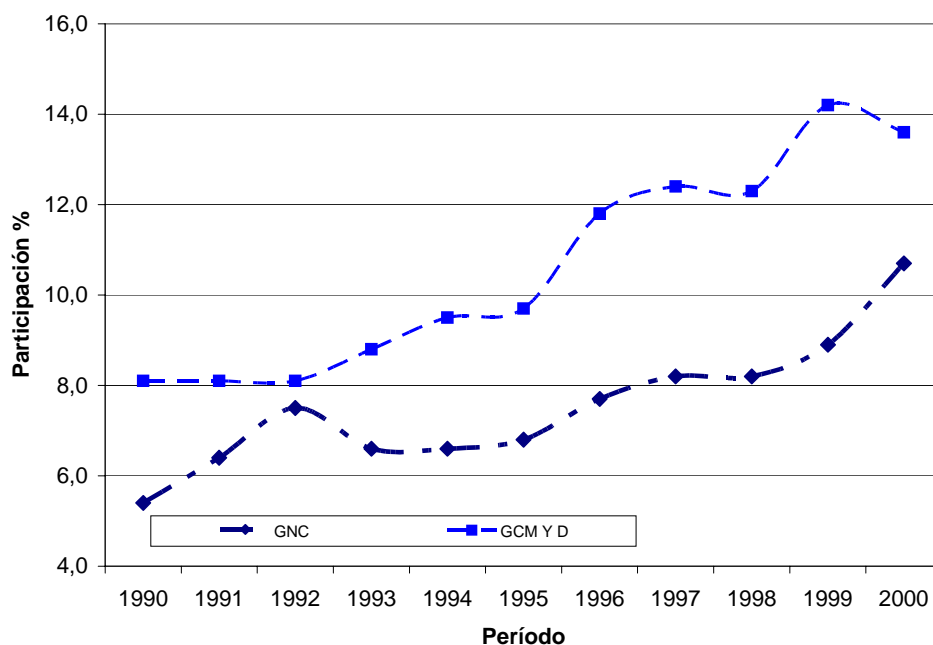
Lo que vendría a suceder después sería un crecimiento del gasto en los entes territoriales, dado que asumieron el control de los programas de salud y educación y demás servicios locales, acompañado de un volumen de transferencias creciente. Para 2000, cerca del 40.0% del gasto público total era realizado por los gobiernos subnacionales, frente a 15% en América Latina y 35.0% en los países de la OECD. Cerca del 80.0% de los ingresos eran recolectados por el gobierno nacional y transferidos a los gobiernos territorialesⁱⁱⁱ. El Gráfico 1 muestra la evolución de los ingresos provenientes de los impuestos, de los niveles nacional, departamental y municipal, así como las respectivas transferencias. El Gráfico 2 muestra la evolución de los gastos.

Gráfico 1
Impuestos y transferencias como % del PIB
1991 - 2000



Fuente: Datos tomados de Echavarría, Rentería y Steiner. Decentralization and bailuouts in Colombia. Documentos de trabajo Fedesarrollo, enero de 2002.

Gráfico 2
Gastos como % del PIB



Fuente: Datos tomados de Lozano E., L. Ignacio. Colombia's public finance in the 1990s: a decade of reforms, fiscal imbalance, and debt. Banco de la República BSE 174.

Para 2003, los ingresos municipales como proporción del PIB nacional alcanzaron el 1.3%; los departamentales el 1.4%; mientras que los nacionales 17.4% (Clavijo 2004^{iv}). Valores (0.4%, 0.3% y 5.4% respectivamente) superiores, comparados con los de 1990. Por el lado de las transferencias, a su vez, significaron 5.3% en 2003; valor 2.0% superior al obtenido en 1990.

El exceso de gastos territoriales sobre los respectivos ingresos implicó un creciente nivel de endeudamiento territorial, lo que a su vez condujo a un crecimiento del pago del servicio de la deuda. No existe una sola lectura del efecto final de la relación entre las competencias cedidas y los recursos demandados para atender tales competencias. Hay quienes sostienen el efecto perverso del incremento de las transferencias sobre la estabilidad macroeconómica, toda vez que incrementa el déficit del Gobierno Nacional Central –GNC; no obstante reconocen el efecto benéfico sobre el *esfuerzo tributario local*^v. La posición opuesta sostiene que el sistema de transferencias como estaba establecido antes de 2001 desestimulaba el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales^{vi}. En resumen, el debate sobre si las transferencias mejoran o no el esfuerzo fiscal de los entes territoriales, aún no se ha decidido. No obstante, existe una fuerte corriente que cada día toma más fuerza según la cual gran parte del desbalance del GNC responde a las transferencias, a pesar de los significativos esfuerzos que se han realizado en el pasado inmediato para incrementar los ingresos tributarios y considerando los cambios introducidos en

las condiciones del endeudamiento territorial -Ley 617 de 2000- y por la Ley 715 de 2001^{vii}. Adicionalmente, Clavijo sostiene que a la fecha la "acelerada y desorganizada descentralización fiscal le ha implicado al gobierno transferir cerca del 50% de sus ingresos corrientes sin que se haya generado un esfuerzo fiscal y tributario concomitante por parte de los departamentos y municipios (tal vez con la excepción de Bogotá)"^{viii}.

Por su parte Dillinger y Webb^{ix} no desconocen que los crecientes déficit fiscales del GNC han sido un fenómeno paralelo al de la descentralización política y administrativa que se ha venido dando en Colombia. Pese a que muestran una serie de debilidades en el proceso de descentralización, no encuentran en ellas la causa principal de los problemas macroeconómicos del país.

3. Consideraciones teóricas

En la literatura económica son diferentes los motivos que se reconocen para que un gobierno decida acceder al crédito. Desde la necesidad de financiar gastos que permitan alcanzar objetivos económicos y sociales, como infraestructura física o gasto social, hasta ofrecer servicios que los agentes privados no pueden brindar debido a ciertas externalidades. De igual manera, resulta deseable el financiamiento de una política fiscal anticíclica.

Sin embargo, la deuda tiene su límite, en tanto graba a los ahorradores, a las generaciones futuras y, en términos estatutarios, a los contribuyentes. Del mismo modo, altos niveles de deuda tienen efectos no deseables sobre la actividad económica, vía presiones sobre la tasa de interés que pueden llegar a generar efectos de desplazamiento de la inversión privada.

Una de las maneras corrientemente aceptadas de presentar el problema es bajo la hipótesis de la restricción intertemporal del presupuesto^x. La idea descansa sobre la unión que existe, para un agente económico que es racional, entre el presente y el futuro; y ese intercambio de las decisiones en el tiempo tiene un precio que se puede aproximar por la tasa de interés. En consecuencia, el problema para un agente económico consiste en decidir cuáles son las combinaciones en el tiempo de consumo, limitado por su nivel de riqueza. Combinación que será una solución de largo plazo. Es necesaria la inclusión de la existencia de un activo financiero para el cual el sistema financiero está dispuesto a pagar intereses a una tasa r . La función de la tasa de interés es trasladar valor o consumo en diferentes momentos del tiempo. Siendo B_{t-1} el valor del acervo de activos financieros; el ingreso total de un agente en un momento dado, Y_t , puede expresarse como la suma de sus ingresos derivados de su trabajo, más los derivados del acervo de bonos que tenga, $r B_{t-1}$.

En consecuencia $B_t - B_{t-1} = Y_t - C_t + r B_{t-1}$ donde C_t representa el consumo. La restricción presupuestal intertemporal para este agente, en el caso simple de dos períodos, vendrá expresada como:

$$C_1 + \frac{C_2}{1+r} = Y_1 + \frac{Y_2}{1+r} + B_0 \quad (1)$$

En el caso del gobierno, donde el consumo viene dado por su nivel de gasto, G , sus ingresos por los impuestos, T , y la diferencia entre unos y otros, D , tendremos que:

$$G_1 + \frac{G_2}{1+r} + D = T_1 + \frac{T_2}{1+r} \quad (2)$$

Es preciso establecer que los gobiernos locales obtienen substanciales fuentes de ingresos, no sólo de sus propias fuentes, los tributarios y no tributarios, sino de los niveles superiores de gobierno. Además, estas transferencias pueden ser cruciales para restaurar el balance presupuestal.

La ecuación (1) indica que si $G_1 > T_1$, entonces el gobierno tomará prestado a una tasa de interés r . El préstamo deberá ser pagado en el período dos, por lo que los impuestos en el período dos serán:

$$T_2 = G_2 + (G_1 - T_1)(1 + r)$$

Lo que significa que los impuestos deberán ser mayores y equivaldrán al exceso de gasto por financiar, más los intereses. Así mismo, si el gasto presente es menor que los ingresos, la diferencia por financiar implicará una manera de reducir los impuestos en el corto plazo.

Nótese que (1) puede ser escrita como $G_1 + \frac{G_2}{1+r} - (T_1 + \frac{T_2}{1+r}) = -D$

Lo que indica que si hay un déficit en un momento dado, debe compensarse con un superávit en otro momento del tiempo o con un monto de deuda determinado.

4. La legislación

En Colombia, muy posiblemente, el origen de la deuda pública se encuentra anclado a principios del siglo XIX en las campañas que permitieron el nacimiento de lo que sería la República; y no sólo asociada a las campañas libertadoras, si no también a "la disipación de las rentas públicas en objetos frívolos y perjudiciales y particularmente en los sueldos de infinidad de oficinistas, secretarios, jueces, magistrados, legisladores provinciales y federales [lo que] dio un golpe mortal a la república"^{xi}.

La historia reciente sobre endeudamiento público se puede ubicar a partir de la primera misión fiscal al país –Lauchin Currie- en 1950^{xii}.

Resaltan en la evolución normativa reciente, el decreto 1050 de 1955 el cual se constituyó en el primer *Estatuto de empréstito o de operaciones de crédito*, en el que se daba la noción de lo que era un empréstito; se establecía las distintas fases de las operaciones de crédito público interno, los procedimientos para obtener los recursos del crédito con los bancos nacionales y para llegar al Banco Mundial y los requisitos que se debían cumplir para obtener empréstitos

internacionales. En él se habló por primera vez de la carta de crédito, entre otros mecanismos de endeudamiento.

Por su parte, la Ley 7 de 1981 establecía el régimen de contratación de empréstitos internos para las entidades territoriales y sus organismos descentralizados. El contexto en el cual se dio, fue el financiamiento del plan de desarrollo del gobierno nacional entre 1979 y 1982 -Plan de Integración Nacional, en donde uno de los objetivos era la descentralización económica y la autonomía regional.

"Dicha Ley reviste especial importancia en cuanto refleja la autonomía fiscal y de gasto que se le quiso dar a las regiones. La ley dio plena autonomía a los gobernadores para autorizar las operaciones de crédito público necesarias para la financiación de los planes de desarrollo y se aplicaba a las operaciones de crédito sin garantía de la Nación que quisieran adelantar los departamentos (esta disposición modificaba el régimen del Decreto 1050 de 1955)."^{xiii}

Con los decretos 1222 y 1333 de 1986 se expidieron el Código de Régimen Departamental y el de Régimen Municipal; además, se reglamentó la capacidad de endeudamiento para las entidades territoriales.

Es a partir de 1991 cuando se definen responsabilidades y se les da a las entidades territoriales una función protagónica en la función de provisión de servicios públicos y se les transfieren una serie de actividades de planificación de la inversión que venían desarrollando instituciones del nivel nacional.

La Constitución Política de 1991 otorgó facultades nuevas para la contratación de deuda pública a las entidades territoriales; esto asociado a las mayores transferencias de recursos de la Nación, tuvo como efecto, para ésta, niveles de endeudamiento insostenibles. Se expidió entonces el decreto 2681 de 1993 por el cual se reglamentaron parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas.

Así mismo, la Ley 185 de 1995, que autorizaba operaciones de endeudamiento interno y externo de la Nación y autorizaba operaciones para el saneamiento de obligaciones crediticias del sector público, amplió los cupos de endeudamiento interno y creó los Títulos de Tesorería (TES), como parte de un conjunto de reformas "estructurales".

La Ley de Ajuste Fiscal Territorial -617 de octubre 6 de 2000- "era un paso fundamental para el saneamiento de las finanzas de los gobiernos territoriales, ya que establecía restricciones al crecimiento de los gastos totales de los entes territoriales y establecía disciplina en el crecimiento del gasto del gobierno central."^{xiv}

Con la Ley 715 de diciembre 21 de 2001, se dispusieron normas orgánicas en materia de recursos y competencias de las entidades territoriales y los respectivos decretos reglamentarios -159 de 2002 y 230 de 2002. Con el propósito de

reglamentar el artículo 364 de la Constitución, referido a la capacidad de endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales, se emitió la ley 358 de 1997, según la cual el endeudamiento de aquéllas sólo puede alcanzar hasta el límite de la respectiva capacidad de pago.

Finalmente el artículo 114 de la Ley 795 de 2003 -reforma financiera- deroga expresamente los artículos 4 y 5 de la Ley 358 de 1997, eliminándose el semáforo amarillo; Según el Ministerio de Hacienda, lo anterior lleva a que cuando en cualquier entidad territorial la relación *saldo de deuda / ahorro operacional* sea superior al 40%, se deberá suscribir un plan de desempeño y solicitar autorización a dicho ministerio para contratar operaciones de crédito público.

Resulta pertinente ilustrar también los principales aspectos de la evolución normativa en relación con las transferencias públicas. La Tabla 1 trae un recuento desde 1898. Es de resaltar que en el pasado reciente, las transferencias a las entidades territoriales estaban definidas por los artículos 356 y 357 de la constitución política. Estos hacían depender las transferencias de los *ingresos corrientes de la Nación y del Situado Fiscal*. En 2000 el Gobierno nacional presentó al congreso una reforma constitucional a los mencionados artículos, la que se aprobó mediante el acto legislativo 01 de 2001. Para reglamentar este Acto aprobó la Ley 715 de 2001 con la cual reformaba la Ley Orgánica de Distribución de Recursos y Competencias, -60 de 1963- estableciendo un nuevo mecanismo de competencias entre los diferentes niveles de gobierno y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones –SGP, el cual está conformado por las participaciones de salud, educación y una de propósito general. Cada una distribuida de acuerdo con las competencias asignadas y con criterios específicos^{xv}.

Tabla 1
Transferencias a gobiernos territoriales y finanzas regionales

GOBIERNO	AÑO	LEYES	MEDIDAS
M. Marroquín	1898		Propone descentralización fiscal.
R. Reyes	1904	Decreto	Centralización de los ingresos departamentales.
C. E. Restrepo	1910	Decreto	Descentralización de ingresos departamentales.
A. Lleras	1958	Reforma Constitucional	Establece transferencia del 10% para educación.
C. Lleras	1968.	Reforma constitucional.	Reforma constitucional Situado Fiscal.
C. Lleras	1969	Ley 35/68	Cesión de ventas.
M. Pastrana	1971	Ley 46/71	Fija reglas de distribución del Situado Fiscal.
A. L. Michelsen	1975	Ley 43	Nacionalización del gasto en educación. Detrimiento de las finanzas públicas territoriales e incluso del Gobierno Nacional.
B. Betancur	1983	Ley 14	Fortalecimiento fiscal territorial.
B. Betancur	1985	Ley 50	Fortalecimiento fiscal territorial.
B. Betancur	1986	Ley 12	Incrementa cesión de ventas 20 puntos.
C. Gaviria	1991	Reforma Constitucional	Reforma e incrementa transferencias.
C. Gaviria	1993	Ley 60/93.	Reglamenta transferencias dispuestas por constitución.
C. Gaviria	1993	Ley 100/93	Reforma pensional. Asume obligaciones territoriales.
A. Pastrana	2000	Ley 617/2000	Ajuste Fiscal Territorial.
A. Pastrana	2001	Acto Legislativo 01	Modifica Transferencias.
A. Pastrana	2001	Ley 75	Esquema acorde con Acto Legislativo 01 de 2001.

Fuente: La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Roberto Junguito y Hernán Rincón, Fedesarrollo, 2004. Pág. 128.

5. Endeudamiento y legislación

Según la más reciente legislación, se entiende por *crédito* un mecanismo para anticipar o complementar el uso de inversión. Es, por un lado, un puente que posibilita ejecutar proyectos presentes, sobre la base de recursos que estarán disponibles más tarde; por otro, es un instrumento de potenciación de los recursos existentes que no sólo permite aumentar el alcance del *plan de inversión*, sino la generación de mayores recursos futuros como efecto de los proyectos financieros.

Se entiende por *capacidad de pago* el flujo mínimo de *ahorro operacional* que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones. Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda, al momento de celebrar una nueva operación de crédito, no superan el 40% del ahorro operacional. Este último es el resultado de restar de los *ingresos corrientes*, los *gastos de funcionamiento* y las *transferencias pagadas* por las entidades territoriales (Tabla 2). El cálculo del ahorro operacional y los ingresos corrientes, se realizará, dice la ley, con base en las ejecuciones presupuestales del año inmediatamente anterior. Ahora, los recursos del crédito sólo podrán utilizarse para financiar la inversión. Se exceptúan los créditos de corto plazo, la refinanciación de deuda y la indemnización de personal en procesos de reducción de planta.

Tabla 2
Modo de calcular el ahorro operacional

A. INGRESOS CORRIENTES

- Tributarios
- No tributarios
- Regalías y compensaciones
- Transferencias nacionales
- Participación en rentas de la nación
- Rendimientos financieros

B. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

- Gastos de personal
- Gastos generales
- Transferencias

C. AHORRO OPERACIONAL A-B

Nota: Para efectos de la ley 358 de 1997, los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social, se consideraran como gastos de funcionamiento aunque estén presupuestados en inversión.

Para el cálculo de los *ingresos* no se tienen en cuenta los activos, inversiones y rentas que respalden procesos de titularización, recursos de cofinanciación, ingresos percibidos a favor de terceros y la venta de activos fijos. Tampoco los excedentes financieros de EDOM que se transfieran a la administración central ni el producto de las cuotas de fiscalización percibidos por los órganos de control fiscal.

A su vez, los créditos de corto plazo, aquéllos que celebran las entidades estatales con plazo igual o inferior a un año, podrán destinarse a fines distintos a inversión, siempre que sean cancelados con recursos diferentes al crédito

(Decreto 696 de 1998). Por su parte, los *créditos de tesorería* otorgados por entidades financieras a las entidades territoriales se destinarán exclusivamente a atender insuficiencias de caja de carácter temporal durante la vigencia fiscal y deberán cumplir con las siguientes exigencias: no podrán exceder la doceava de los ingresos corrientes del año fiscal; serán pagados con recursos diferentes del crédito; deben ser pagados con intereses y otros cargos financieros antes del 20 de diciembre de la misma vigencia en que se contraten y no podrán contraerse en cuanto existan créditos de tesorería en mora o sobregiros.

La misma Ley establece dos indicadores de endeudamiento, a saber:

1. De endeudamiento. Es la razón *intereses de la deuda* al *ahorro operacional*,
2. Indicador de sostenibilidad. Es la razón *saldo de la deuda* a *Ingresos corrientes*.

Las condiciones bajo las cuales puede maniobrar la entidad territorial serán dispuestas según el siguiente semáforo:

Tabla 3
Semáforo según Ley 358 de 1997

SEMAFORO	SOLVENCIA	CAPACIDAD	AUTORIZACIONES
VERDE	≤40%	SI	CONCEJO
AMARILLO	>40% ≤60%	<p>Si</p> <p>Si el saldo de la deuda de la vigencia anterior no se incrementa en una tasa superior al IPC proyectado.</p>	CONCEJO
		<p>LIMITADA</p> <p>Si el saldo de la deuda de la vigencia anterior se incrementa en una tasa superior al IPC proyectado.</p>	CONCEJO GOBERNADOR (previo concepto de planeación) + plan de desempeño
ROJO	> 60 % ó sostenibilidad > 80%	MUY LIMITADA	CONCEJO Minhacienda + plan de desempeño

Los *planes de desempeño* son definidos como programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad y deberán garantizar el mantenimiento de la capacidad de pago y el mejoramiento de los indicadores de endeudamiento. Así mismo, deberán contener medidas de racionalización del gasto y fortalecimiento de los ingresos.

Permanecerán vigentes hasta tanto la Entidad territorial registre un nivel de intereses/ahorro operacional menor o igual al 40%. El incumplimiento de los planes de desempeño acarrea la suspensión de todo nuevo endeudamiento. Deben contener un diagnóstico financiero e institucional de las respectivas ET incluido el cálculo de la capacidad de pago; acciones, medidas y metas comprometidas en un período determinado con base en las capacidades, instrumentos y restricciones con que cuenta la ET. Éste debe ser acordado entre la ET y la entidad prestamista, teniendo en cuenta su viabilidad y su incidencia fiscal y financiera, así como el uso previsto de los recursos del crédito. La

ejecución y viabilidad de los planes de desempeño son responsabilidad exclusiva de la respectiva ET. De acuerdo con los límites anteriormente descritos, la magnitud de los préstamos que una ET puede obtener viene dada por el menor valor de los dos indicadores siguientes:

$$\frac{(\text{Meta de solvencia}^* \text{AO}) - \text{Ia}}{i} \text{ o } (\text{Meta de sostenibilidad}^* \text{IC}) - \text{Sa}$$

donde: AO = Ahorro operacional. Ia = intereses de deuda actual. I = Tasa de interés anual. IC = Ingresos corrientes. Sa = Saldo deuda actual

6. Descripción de la deuda

De acuerdo con la información citada por el CONFIS^{xvi} (Tabla 4) los niveles de deuda pública del Sector Público no Financiero Territorial (SPNFT), desde 1997 hasta septiembre de 2001, registraron una tendencia creciente al pasar de \$3.771.857 millones a \$5.761.357 millones, a pesar de que su dinámica no fue constante. De 1999 a 2000 el incremento alcanzó 1.56%, para reiniciar su ascenso en el año siguiente cuando alcanzó, en septiembre, un crecimiento de 3.10% (Gráfico 3). Nótese que estos registros corresponden a todo el SPNFT y, además, no incluyen la deuda externa.

Tabla 4
Saldo de la deuda pública del SPNF. 1997 – Septiembre 2001
Millones de pesos

Deuda	1997	1998	1999	2000	Sep. 01
Interna bruta reportada por el Banco de la República	3.523.639	3.658.747	3.854.855	3.915.086	4.036.579
De las Administraciones Centrales con el Gobierno Nacional Central	84.118	101.210	648.067	1.393.986	1.504.284
De las Administraciones Centrales con las Instituciones financieras	164.100	219.300	231.200	245.000	220.495
Interna bruta ajustada	3.771.857	3.979.257	4.734.123	5.554.073	5.761.357

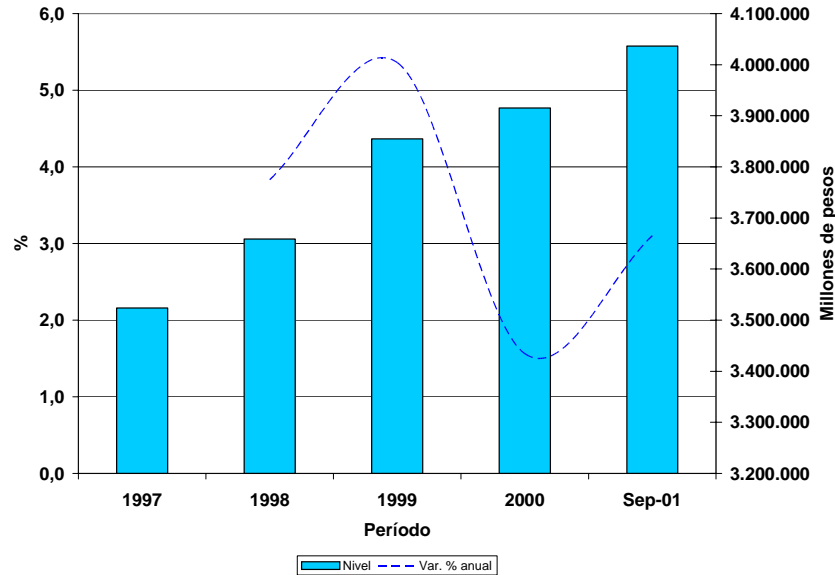
Fuente: Banco de la República y Ministerio de Hacienda

Tomado de La deuda pública colombiana: Definiciones, Estadísticas y sostenibilidad. Documento asesores. CONFIS, febrero 2002.

Por deuda bruta se entiende, según el mismo documento, la deuda interna y externa en cartera, pagarés y bonos de corto plazo, mediano y largo plazo del SPNF con entidades privadas y públicas. No registra las deudas que tienen algunas entidades (descentralizadas, empresas y ET) con el gobierno nacional central a través de acuerdos de pago, créditos presupuestales y créditos de saneamiento fiscal, como tampoco los bonos pensionales emitidos, las deudas de las ET con instituciones como el IDEA, INFIVALLE, IDESAN, entre otros; los bonos FOGAFÍN y el rezago presupuestal.

En relación con los Gobiernos Centrales Municipales (GCM), la cartera como porcentaje de los *ingresos corrientes* aumentó, al pasar de 22.2% en 1990 a 49.2% en 1997, año en que la situación se tornó crítica, incluso llegando estas entidades a recurrir al crédito para el pago de salarios, gastos generales e intereses de deuda, lo que tuvo como efecto un atraso en el cumplimiento de sus obligaciones con los establecimientos de crédito.^{xvii}

Gráfico 3
Deuda interna bruta del SPNFT
Reportada por el Banco de la República



Fuente: Datos del DNP.

De manera particular, entre las ciudades capitales de departamento, en septiembre de 1999, Bogotá, ciudad que participó con el 22.3% del total de la deuda de las ciudades capitales, registró un endeudamiento *completamente autónomo* (semáforo en verde), disminuyó su indicador de solvencia de 36.6% en 1995 a 20.2% en 1998 (Tabla 5). Por su parte Santiago de Cali, Medellín y Barranquilla, ciudades que presentaron, al igual que Bogotá, las mayores participaciones dentro del total (26.9%, 13.9% y 10.4%), respectivamente, registraron a su vez un indicador de solvencia de 99.4%, 61.5% y 60.0%.

Ante esta crítica situación de endeudamiento de las entidades territoriales y con el propósito de sanear las finanzas públicas del sector descentralizado, se expidió la Ley 550 de diciembre de 1999, que permitió realizar acuerdos de reestructuración de la deuda pública de los departamentos y municipios, entre el Ministerio de Hacienda y el Gobernador o Alcalde. A 31 de diciembre de 1999, del total de los 32 departamentos, 15 se habían acogido al Plan de Ajuste Fiscal, y otros 12 se encontraban en proceso de reestructuración de sus deudas financieras en ese año (Cuadro 1). Mientras que para la vigencia de 2002, 38 municipios adelantaron procesos de reestructuración de pasivos de acuerdo con esta ley^{xviii}.

Tabla 5
Endeudamiento como participación de los ingresos corrientes de las ciudades capitales, 1995 - 1999

	Saldo de deuda / Ingresos corrientes					Participaciones en el total 1999
	1995	1996	1997	1998	1999*	
Municipio Capital						
Santa Fe De Bogota D.C.	36,6	29,4	26,3	20,2	17,5	22,3%
Santiago De Cali	90,7	94,7	93,5	91,4	99,4	26,9%
Medellín	53,9	71,5	57,6	57,0	61,5	13,9%
Barranquilla	56,4	52,2	56,0	53,4	60,0	10,4%
Cartagena	80,1	56,4	43,9	33,8	32,1	4,3%
Bucaramanga	152,8	109,6	100,8	102,0	88,1	3,0%
Manizales	147,7	76,9	96,7	72,4	79,1	3,3%
Ibagué	43,0	57,4	62,9	69,5	69,2	2,8%
Pereira	57,6	48,3	51,1	47,2	41,8	1,6%
Neiva	26,7	33,3	44,5	44,6	43,5	1,2%
Montería	46,0	77,1	28,6	62,8	50,2	0,9%
Villavicencio	38,8	28,9	62,1	37,7	34,0	0,9%
Valledupar	33,9	32,9	22,6	36,5	35,7	0,9%
Santa Marta	52,5	67,4	36,0	32,4	37,9	1,1%
Popayán	29,0	28,2	45,3	49,0	42,4	0,8%
Arauca	29,9	49,7	59,3	64,7	62,9	0,9%
Pasto	18,2	44,1	29,0	30,0	30,7	0,9%
Tunja	114,3	53,3	88,7	61,7	56,0	0,7%
Sincelejo	63,9	41,2	33,2	51,8	44,1	0,6%
Armenia	11,2	27,2	26,3	23,5	24,7	0,6%
Cúcuta	31,4	13,9	21,9	22,4	22,3	0,6%
Florencia	46,1	31,4	40,0	50,2	52,4	0,5%
Riohacha	47,1	61,7	56,8	0,0	0,0	0,2%
Yopal	73,2	33,4	49,3	43,0	33,2	0,2%
Quibdo	23,7	26,0	52,9	0,0	0,0	0,3%
San Juan Del Guaviare	27,2	28,4	34,7	44,5	39,2	0,2%
Mocoa	36,5	19,5	34,7	27,4	23,7	0,1%
Leticia	24,7	14,4	19,1	9,3	7,8	0,0%
Mitú	23,5	7,7	5,6	7,3	14,9	0,0%
Puerto Inirida	0,0	9,8	2,9	2,9	2,6	0,0%
Puerto Carreño	4,3	1,7	1,0	2,4	2,2	0,0%
Total	52,8	47,9	44,4	39,7	39,5	100,0%

* Con corte a septiembre de 1999. Datos no oficiales.

Fuente: DAF y Contraloría General de la República

Cálculos: SHD, Oficina de Estudios Económicos

Tomado de SANDOVAL, CARLOS ALBERTO, GUTIÉRREZ JAVIER ALBERTO Y GUZMAN CAROLINA.

Cuadro 1

Programa de Apoyo al Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional. Créditos aprobados y deudas financieras reestructuradas 31 de diciembre de 1999

Millones de pesos

Departamento	Saldo deuda a 30/09/99	Deuda reestructurada 1999**
Amazonas	3.102	3.102
Antioquia	345.784	
Arauca	21.757	
Atlántico	96.900	96.900
Bolívar	51.875	46.000
Boyacá	20.926	
Caldas	23.489	
Caquetá	10.962	
Casanare	90.925	
Cauca	45.088	45.088
Cesar	22.311	22.060
Chocó	10.445	
Córdoba	22.420	22.420
Cundinamarca	182.707	
Guainía	760	
Guaviare	2.071	
Huila	50.225	
La Guajira	34.072	34.072
Magdalena	42.454	42.454
Meta	36.508	
Nariño	25.040	
Nte Santander	33.562	
Putumayo	15.820	
Quindío	10.132	
Risaralda	47.135	
San Andrés	24.041	24.041
Santander	105.731	134.000
Sucre	5.832	
Tolima	70.023	32.000
Valle del Cauca	523.340	292.369
Vaupés	275	
Vichada	275	
TOTALES	1.975.987	794.506

** Incluye créditos de tesorería

Fuente: Ministerio de Hacienda, DAF (Subdirección Técnica y Unidad Técnica Central)

Tomado de SANDOVAL, CARLOS ALBERTO, GUTIÉRREZ JAVIER ALBERTO Y GUZMAN CAROLINA.

Es evidente, que el nivel de endeudamiento de los entes territoriales para la fecha era crítico. Acercando el fenómeno del endeudamiento del SPNFT desde otra óptica se pueden precisar algunas de sus características. Los Reportes de Estabilidad Financiera ^{xix} presentan el fenómeno desde la perspectiva de la exposición del sistema financiero a la deuda pública y para esto, en el caso del SPNFT, agrupan los departamentos con sus respectivos municipios y los nombran como *territorios*. La exposición del sistema financiero a la deuda de los territorios registró un crecimiento desde 1995 hasta 1997, pasando, de cerca de \$2.000 miles de millones (mm) a poco más de \$3.400 mm, para conservar una

tendencia descendente hasta septiembre de 2004, al ubicarse en \$2.800 mm. El decremento nominal estuvo acompañado de una reducción en términos reales, lo que significó una disminución de la deuda de los territorios como proporción del total de activos del sistema financiero.

Los bancos comerciales han sido los principales prestamistas de los territorios, aunque han venido perdiendo participación desde 1997. En septiembre de 2003 representaban el 84.0% del total de entidades financieras prestamistas, seguidos de las Corporaciones Financieras, representando en esa fecha el 11.0%.

Otra característica del endeudamiento en el lapso considerado es el grado de concentración. Los territorios de Valle del Cauca, Bogotá, Antioquia, Atlántico, Santander, Cundinamarca y Bolívar siguen siendo, en su orden, los más endeudados^{xx}. Pasaron de concentrar el 71% en diciembre de 2001, al 75% en septiembre de 2003.

En relación con la capacidad de pago de los territorios, en los Reportes de Estabilidad Financiera aparece el indicador *Deuda Territorial como proporción de los Ingresos Totales*. Esta relación da una idea del riesgo en el que incurre el sistema financiero al otorgar créditos a los territorios. El comportamiento del indicador agregado, desde 1995, tiene tendencia creciente, al pasar de cerca de 30.0% en 1995 a cerca de 55.0% en 1998. Al año siguiente registró un leve descenso para retomar su tendencia creciente al ubicarse en cerca de 70.0% en septiembre de 2001.

Pero lo que se aprecia del comportamiento del indicador de manera desagregada, es un comportamiento heterogéneo de los territorios. Mientras algunos territorios como el Valle del Cauca mantienen su tendencia, poco más o menos estable, otros como Antioquia registraron un marcado crecimiento desde 1999. El comportamiento de Santander es bastante irregular, mientras que Bolívar mostró una tendencia decreciente. De igual manera se aúnan distintas causas como explicación. Cuentan desde reducciones en los ingresos totales, en los ingresos de capital, hasta aumentos en los niveles de endeudamiento.

Un indicador más interesante resulta ser el endeudamiento por habitante. El indicador total en 1995 se ubicó en cerca de \$25.000; registró un marcado crecimiento hasta 1999 con un nivel cercano a los \$100.000, para comenzar un lento descenso, al ubicarse en septiembre de 2002 en poco más o menos \$50.000. Entre el grupo de los territorios más endeudados, mencionado arriba, tuvieron una tendencia por encima del promedio el Valle del Cauca, al pasar de \$50.000 en 1995 a poco menos de \$250.000 en septiembre de 2002. Antioquia se ubicó por encima del promedio total sólo en el último año, estando los demás años un poco por debajo. Otros territorios como Santander y Atlántico aunque se ubicaron bastante por encima del total promedio, tienen la característica que desde 1998 y 1999 han registrado considerables descensos.

En conjunto, lo que se deduce de los indicadores de *exposición al riesgo* del sistema financiero es que hasta 2002 ésta aumentó, siendo los bancos comerciales los más expuestos. En lo que corresponde al SPNFT, su participación

dentro de la cartera del sistema financiero se mantuvo poco más o menos en cerca del 7.0%. Pero la calidad de la deuda ha sufrido una mejora sustancial, producto, entre otras cosas, del desarrollo de la legislación.

Esta legislación ha estado orientada al manejo responsable del endeudamiento, a estimular el esfuerzo fiscal, al control del gasto de funcionamiento y a sortear la presión del gasto por la acumulación de cuentas por pagar, entre las principales.

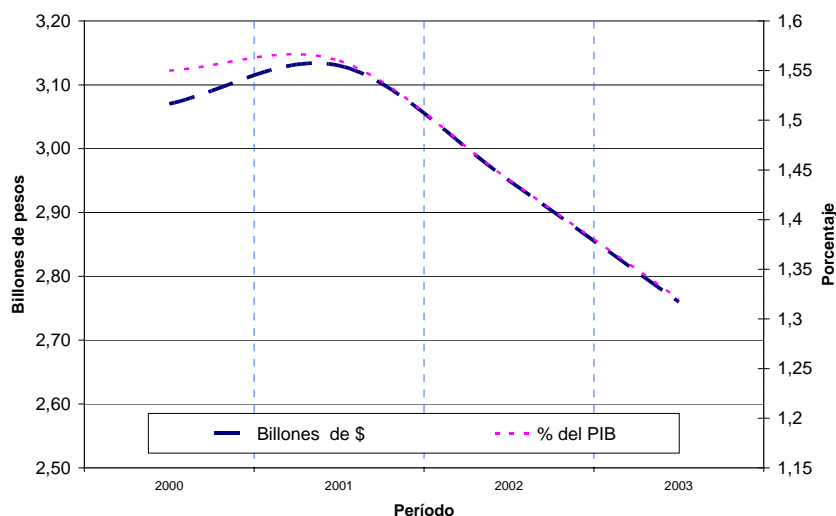
El Cuadro 2 muestra el saldo de la deuda de los gobiernos centrales departamentales y municipales agregados desde 2000 hasta 2003. El Gráfico 5, por su parte, ilustra el comportamiento del saldo municipal en niveles y como porcentaje del PIB en el mismo lapso.

Cuadro 2
SALDO DE LA DEUDA DE LOS GCD Y CGM

	<i>Billones de pesos de 2002</i>				<i>% del PIB</i>				<i>Participación %</i>			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Departamentos	2,56	2,45	2,35	2,04	1,29	1,22	1,15	0,97	45,4	43,9	44,3	42,5
Municipios	3,07	3,13	2,95	2,76	1,55	1,56	1,44	1,32	54,6	56,1	55,7	57,5
Total	5,63	5,58	5,3	4,8	2,84	2,78	2,59	2,29	100	100	100	100

Fuente: DNP, Dirección de Desarrollo Territorial.

Gráfico 4 Saldo de la deuda. Municipios



Fuente: Datos del DNP. Cálculos del autor

Lo que sobresale de la situación ilustrada es que el saldo de la deuda como porcentaje del PIB de los diferentes GCM, considerados de manera agregada,

descendió 7.69% de 2001 a 2002; al pasar de 1.56% a 1.44%, y 8.33% de 2002 a 2003, al ubicarse en 1.32%. No obstante, el comportamiento desagregado es bastante disperso, dado el alto grado de concentración de la misma. En términos departamentales, el Valle del Cauca, Cundinamarca, Antioquia y Santander agrupan el 62.0% de la misma. Algo similar sucede con el nivel municipal. El DNP^{xxi} en su evaluación fiscal de los municipios reconoce que "los resultados de los municipios presentan una alta dispersión, la cual obedece a la heterogeneidad territorial." El anexo 1 presenta el indicador de solvencia de todos los municipios reportados por el DNP.

La conclusión es que en cuanto al endeudamiento municipal, se ha evidenciado a 2003 una reducción del saldo de la deuda equivalente a 6.5% en términos reales con respecto al saldo existente en 2002. De igual manera, la deuda está concentrada en unas cuantas ciudades: Bogotá a finales de 2003 tiene el 32.2%, Cali el 19.4%, Barranquilla el 7.0%, Medellín el 6.2% y otros 18 municipios el 16.0%; resumiendo, 22 municipios concentran el 80.0% de la deuda.

7. Algunos resultados

Al observar los resultados del desempeño fiscal de los municipios, presentado por el DNP^{xxii}, se reconocen como posibles causas del mejoramiento global de la situación fiscal de los municipios: el ajuste del gasto, los incentivos al esfuerzo fiscal del SGP y el mejor uso de los instrumentos previstos en la planificación. La idea central de la evaluación realizada por el DNP es que, en términos generales a 2003, los municipios pueden cubrir sus gastos de funcionamiento, garantizar el pago de las acreencias y hacer sostenible el pago de los pasivos. Utiliza el DNP un *Indicador sintético*^{xxiii}. De acuerdo con éste, el 65.0% de los municipios mejoró su indicador de desempeño comparado con 2000. El 35.0% restante, 331 municipios, registraron una calificación inferior. En relación con los gastos de funcionamiento, el 71.0% de ellos cumplió con el límite legal. Los ingresos corrientes ascendieron a \$4.87 billones, mientras que los gastos, sin incluir los Concejos y las Personerías, alcanzaron \$2.68 billones. El efecto final fue un ahorro de \$2.19 billones, de los cuales el 50,0% fue generado por Bogotá. Así mismo, se explica el resultado fiscal por el crecimiento en los recaudos tributarios, esencialmente los impuestos por predial e industria y comercio. La inversión creció 4.0% en 2003 comparado con 2000 y representó el 58.0% de los ingresos totales. En los ingresos, las regalías y las transferencias crecieron 10.5% y 46.0%, respectivamente.

Para 2003, comparado con el año inmediatamente anterior, se redujeron los gastos corrientes 20.0%, sobresaliendo el menor pago de intereses de deuda y la contracción de los gastos de funcionamiento. A pesar de esto hay que decir que los de servicios personales crecieron 23.0%.

Finalmente, es preciso recordar que de manera reiterada el DNP recuerda el alto grado de dispersión de las cifras, dada la heterogeneidad territorial. Los ingresos y los gastos se encuentran concentrados en cerca de 40 municipios –de 1.081 escrutados–.

La conclusión del informe del DNP se centra en la presencia de un mayor ahorro corriente, menor endeudamiento del sector central con el sistema financiero y un mayor volumen de rentas propias.

8. Consideraciones finales

La evolución de las entidades territoriales en el pasado reciente se encuentra enmarcada en un gran esfuerzo por hacer viable el proceso de descentralización administrativa iniciado en la década de los años 80. Los grandes referentes legales inmediatos de tal proceso son la Ley 358 de enero 30 de 1997, según la cual se reglamenta el artículo 364^{xxiv} de la Constitución; la Ley 549 de diciembre 28 de 1999, por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional. De igual manera, fueron importantes en la profundización del proceso de descentralización, la Ley 617 de octubre 6 de 2000, tendiente a sanear el fisco y fortalecer la descentralización a través de la racionalización del gasto público nacional, el Decreto 192 de febrero 7 de 2001 que reglamenta parcialmente la anterior, la Ley 550 de diciembre 30 de 1999 que busca facilitar la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales y la Ley 715 de diciembre 21 de 2001, por medio de la cual se dictaron normas orgánicas en materia de recursos y competencias de las entidades del sector público. Así mismo, un conjunto de disposiciones coadyuvaron en el proceso, como por ejemplo, el Decreto 2170 de 30 de septiembre de 2002, de la transparencia en la actividad contractual, o el actual Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal.

Este espacio legal definió el intento por salir de una encrucijada que sugería la crisis del modelo de descentralización con su prominente característica: la insolvencia fiscal de los gobiernos subnacionales. La etapa del proceso de ajuste de las finanzas públicas iniciada en 2001 tenía como meta conjurar tal crisis. Para esto, se plantearon dos grandes estrategias: el fortalecimiento institucional y la responsabilidad fiscal. La primera, basada en la organización de las transferencias territoriales, el saneamiento fiscal de las entidades territoriales y el fortalecimiento de los ingresos de recaudo propio de las mismas. Este último esfuerzo también ha coadyuvado en la segunda estrategia, al lado del acompañamiento técnico por parte del Ministerio de Hacienda a las ET.

En relación con las transferencias, el mecanismo planteado en la ley consiste, en principio, en desligarlas de los Ingresos Corrientes de la Nación, de tal forma que, en el período 2002 – 2008, dado un mayor esfuerzo tributario de las ET que no genere un incremento automático del gasto, se abriera la posibilidad de generar superávit fiscal.

De acuerdo con esto, partiendo de una base de \$10.9 billones en 2002, las transferencias crecerán a razón de la tasa de inflación observada, más dos puntos porcentuales hasta 2005. Los años restantes lo harán a razón de la inflación observada, más 2.5 puntos porcentuales. Los efectos de esto: estabilizar la tendencia de los ingresos de las ET y reconocer con certeza los mismos.

El cambio, tanto en la forma de cómputo como en la base del cálculo comentado arriba, hizo necesario la reformulación de sus competencias y recursos.

En relación con los gastos de las ET, el mecanismo consistió en limitar los de funcionamiento, fijar procedimientos para la reestructuración de deudas bancarias y definir procesos y procedimientos para franquear situaciones de bancarrota, a través de arreglos extrajudiciales, para reestructurar pasivos corrientes.

Cuatro son los grandes apartes hacia donde la legislación se dirigió en el ajuste en los gastos.

1. Gastos de funcionamiento: utilizando la categorización de las entidades territoriales^{xxv}, la reorientación de rentas y el establecimiento de topes a los gastos de funcionamiento, en función de los ingresos de recaudo propio.

2. Deuda interna: la ley prevé la reestructuración de la deuda interna en las ET apoyada en el otorgamiento de avales y garantías de la Nación. Para esto se exigió un programa integral de ajuste fiscal de la entidad, cuya fecha límite de entrega fue el 30 de junio de 2001. Los avales de la nación estaban destinados a respaldar el pago que hagan las ET por indemnizaciones salariales y prestaciones sociales legales y extralegales, de aquellos trabajadores desvinculados en desarrollo del plan de ajuste.

3. Reestructuración de pasivos corrientes.

4. Prepagos de deuda a través del FAEP.

De manera adicional, se desarrollaron acciones complementarias al proceso de saneamiento fiscal, como la promoción de convenios de desempeño y créditos condonables para las ET y la sobretasa a la gasolina y al ACPM, que se viene entregando de acuerdo con lo dispuesto en la ley para las ET y para el Fondo de Subsidio de la Gasolina.

En conclusión, lo que en términos generales se aprecia de las disposiciones legales es, que manteniendo constante el nivel real de ingresos de las ET, simultáneamente sus gastos disminuyan progresivamente.

Anexo 1**Colombia. Indicadores de deuda de los municipios colombianos**

DEPTO.	MUNICIPIO	INDICADOR DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA			
		2000	2001	2002	2003
AMAZONAS	Leticia	6,81	5,33	20,53	17,64
ANTIOQUIA	Medellín	41,22	27,95	18,98	18,01
ANTIOQUIA	Amalfi	8,13	5,08	5,69	11,33
ANTIOQUIA	Anza	1,97	1,13	6,35	8,56
ANTIOQUIA	Apartado	17,4	20,02	19,03	34,4
ANTIOQUIA	Campamento	7,48	8,62	0,79	NA
ANTIOQUIA	Carolina	0,41	18,75	19,46	11,09
ANTIOQUIA	Copacabana	13,63	6,75	2,84	5,48
ANTIOQUIA	Dabeiba	19,55	16,29	N.D.	27,17
ANTIOQUIA	Don Matías	14,11	11,86	9,42	12,09
ANTIOQUIA	Enterreros	21,24	20,3	12,8	48,71
ANTIOQUIA	Envigado	12,79	14,26	23,51	37,59
ANTIOQUIA	Girardota	54,76	70,55	70,58	55,69
ANTIOQUIA	Gomez Plata	12,52	12,04	15,72	13,9
ANTIOQUIA	Guarne	41,42	29,92	42,3	40,69
ANTIOQUIA	Guatapé	6,85	9,84	16,26	12,28
ANTIOQUIA	Itagüí	52,43	27,24	53,21	27,39
ANTIOQUIA	La Ceja	34,78	28,13	24,81	67,27
ANTIOQUIA	La Unión	8,28	8,73	28,56	16,8
ANTIOQUIA	Marinilla	20,2	30,4	23,89	58,48
ANTIOQUIA	Montebello	1,82	1,62	1,96	0,31
ANTIOQUIA	Pto. Nare (La Magdalena)	6,48	12,77	10,16	5,11
ANTIOQUIA	Remedios	5,5	3,77	19,4	19,01
ANTIOQUIA	Retiro	16,8	22,24	20,18	24,75
ANTIOQUIA	San Pedro	21,85	24,34	18,54	34,48
ANTIOQUIA	Santa Bárbara	7,37	14,54	19,09	22,85
ANTIOQUIA	Segovia	23,11	23,77	18,2	24,81
ANTIOQUIA	Támesis	16,52	38,32	23,15	55,79
ANTIOQUIA	Turbo	14,74	13,47	20,3	16,85
ANTIOQUIA	Valparaiso	90,88	10,92	28,45	31,82
ANTIOQUIA	Yarumal	11,43	15,02	16,4	52,03
ARAUCA	Arauca	16,64	13,16	4,06	3,29
ARAUCA	Araucuita	1,85	2,76	N.D.	36,94
ARAUCA	Saravena	7,91	19,01	7,68	8,77
BOLIVAR	Cartagena	27,31	22,59	20,76	12,63
BOLIVAR	Arjona	N.D.	N.D.	4,31	7,73
BOLIVAR	Calamar	268,99	N.D.	N.D.	20,54
BOLIVAR	El Carmen de Bolívar	6,08	2,4	0,62	7,49
BOLIVAR	Magangue	62,46	45,21	31,53	34,32
BOLIVAR	Mahates	N.D.	2,88	0	0
BOLIVAR	Margarita	N.D.	3,14	0,68	2,45
BOLIVAR	Maria la Baja	25,17	23,08	5,14	9,48
BOLIVAR	San Estanislao	12,64	8,69	5,56	3,08
BOLIVAR	San Fernando	0	N.D.	18,19	24,86
BOLIVAR	San Jacinto	N.D.	1,31	12,64	N.D.
BOLIVAR	San Juan Nepomuceno	23,58	11,17	2,87	1,47
BOLIVAR	Santa Catalina	N.D.	N.D.	N.D.	7,16
BOLIVAR	Santa Rosa	19,58	15,04	11,41	26,83

BOLIVAR	Talaigua Nuevo	0	5,34	0,84	2,15
BOLIVAR	Turbaco	13,23	N.D.	3,35	3,04
BOLIVAR	Villanueva	8,05	7,71	0,37	17,69
BOYACA	Tunja	52,78	51,25	40,18	18,58
BOYACA	Aquitania	9,54	7,25	0	4,38
BOYACA	Arcabuco	9,14	7,51	0,63	-
BOYACA	Duitama	11,4	N.D.	1,02	5,29
BOYACA	Garagoa	2,56	4,32	1,91	0,36
BOYACA	La Capilla	17,63	10,77	18,52	7,25
BOYACA	Macanal	5,62	2,7	10,69	4,18
BOYACA	Miraflores	0	0	7,86	3,92
BOYACA	Nobsa	0	0	0	-
BOYACA	Otanche	4,69	14,57	14,04	13,74
BOYACA	Paipa	19,04	10,89	4,65	1,78
BOYACA	Pauna	12,28	16,49	3,35	2,14
BOYACA	Puerto Boyacá	14,16	25,13	37,52	30,8
BOYACA	Samacá	0	1,56	2,07	0,74
BOYACA	San Jose de Pare	4,43	7,59	2,99	2,45
BOYACA	San Mateo	5,07	2,94	0	2,25
BOYACA	Santana	22,03	18,25	13,98	19,05
BOYACA	Santa María	9,48	5,08	0	-
BOYACA	Socota	71,12	9,88	5,53	6,21
BOYACA	Sogamoso	20,5	15,66	6,88	3,54
BOYACA	Turmequé	0,11	3,58	0	-
BOYACA	Leiva	7,58	3,4	13,36	6,83
CALDAS	Manizales	69,73	77,61	64,04	38,27
CALDAS	Anserma	7,11	4,44	0,81	0,75
CALDAS	Chinchiná	17,04	10,37	29,26	58,96
CALDAS	Marquetalia	14,56	12,58	5,44	6,1
CALDAS	Riosucio	6,08	4,05	1,37	1,53
CALDAS	Risaralda	8,94	6,49	4,72	-
CALDAS	Supía	0	1,81	3,5	20,84
CALDAS	Villamaría	34,09	25,78	59,38	59,24
C/MARCA.	Agua de Dios	3,16	1,9	0	-
C/MARCA.	Anapoima	0	3,49	6,89	-
C/MARCA.	Arbeláez	0	0,39	0,06	-
C/MARCA.	Bojacá	0	0	9,19	9,77
C/MARCA.	Cajicá	0,9	11,34	7,22	6,01
C/MARCA.	Fusagasugá	12,62	N.D.	2,05	1,22
C/MARCA.	Gachancipá	5,59	1,78	0	-
C/MARCA.	Girardot	24,4	18,55	239,84	18,28
C/MARCA.	Guasca	0	0	0	-
C/MARCA.	La Mesa	25,65	N.D.	10,86	17,15
C/MARCA.	La Peña	N.D.	1,4	0	91,34
C/MARCA.	La Vega	2,28	3,64	12,2	9,38
C/MARCA.	Madrid	8,11	10,33	4,45	23,44
C/MARCA.	Medina	0	5,97	4,25	7,54
C/MARCA.	Mosquera	N.D.	16,98	7,92	17,81
C/MARCA.	Pasca	2,1	0,56	10,42	2,65
C/MARCA.	Sesquilé	1,17	10,05	15,03	5,43
C/MARCA.	Simijaca	2,17	10,15	0	0
C/MARCA.	Soacha	17,48	13,55	10,08	13,66

C/MARCA.	Sopó	11,06	9,78	29,06	23,95
C/MARCA.	Tabio	0	3,47	0	5,94
C/MARCA.	Tocancipá	8,24	20,51	19,28	24,35
C/MARCA.	Ubaté	2,14	2,55	6,93	13,32
C/MARCA.	Viotá	3,76	2,01	0,11	0,11
C/MARCA.	El Colegio	5,17	9,21	13,26	16,26
CAQUETA	Florencia	48,5	34,06	27,76	8,99
CAQUETA	Belén Andaquíes	11,53	8,08	33,05	35,01
CAQUETA	El Doncello	27	15,61	4,84	7,59
CAQUETA	El Paujil	17,62	10,47	6,96	5,41
CAQUETA	La Montañita	0	0	3	2,57
CAQUETA	Puerto Rico	18,78	11,92	12,14	9,54
CAQUETA	S. Vicente del Caguán	8,11	15,65	12,33	5,56
CASANARE	Yopal	22,62	48,06	30,3	13,46
CASANARE	Aguazul	22,64	22,73	0,5	0,34
CASANARE	Maní	0	1,88	4,96	0,99
CASANARE	Nunchía	0	0	0	-
CASANARE	Orocúe	0	0	0	3,84
CASANARE	Tamara	0	0	1,13	-
CASANARE	Trinidad	2,08	8,77	4,7	2,17
CAUCA	Popayán	34,15	51,3	64,94	32,25
CAUCA	Bolívar	1,67	1,27	0	-
CAUCA	Cajibío	5,41	5,01	0,32	3,42
CAUCA	Caloto	18,67	9,15	3,81	4,75
CAUCA	El Tambo	0,35	N.D.	0	90,65
CAUCA	Inza	5,79	5,68	3,57	-
CAUCA	Mercaderes	13,49	21,59	N.D.	28,57
CAUCA	Morales	67,99	84,46	60,03	53,3
CAUCA	Páez	N.D.	8,31	3,78	-
CAUCA	Patía (El Bordo)	N.D.	7,64	5,57	0,83
CAUCA	Puerto Tejada	11,42	24,17	24,19	23,76
CAUCA	Rosas	0,87	14,05	7,62	9,6
CAUCA	Santander de Quilichao	38,13	17,71	10,25	8,17
CAUCA	Silvia	7,05	7,1	4,75	0,95
CAUCA	Sotará	1,86	1,11	0,02	2,09
CAUCA	Timbío	9,7	9,64	4,85	4,15
CAUCA	Piendamó	16,32	12,28	1,74	2,08
CESAR	Valledupar	44,07	40,55	29,13	15,98
CESAR	Agustín Codazzi	N.D.	15,5	8,51	11,06
CESAR	Bosconia	15,93	12,26	6,83	13,39
CESAR	Chiriguaná	10,76	10	N.D.	3,02
CESAR	Robles (La Paz)	19,7	17,95	N.D.	31,37
CHOCO	Quibdó	28,64	21,41	24,17	30,01
CHOCO	Acandí	5,02	4,27	19,01	N.D.
CHOCO	Alto Baudó (Pie de Pato)	3,2	N.D.	0,5	-
CHOCO	Istmina	N.D.	3,06	12,08	41,03
CHOCO	Novita	88,14	N.D.	2,5	1,16
CHOCO	Nuquí	9,9	N.D.	4,06	61,47
CHOCO	Unguía	1,5	1,32	35,81	8,11
CORDOBA	Montería	29,25	34,67	28,2	10,94
CORDOBA	Cereté	6,71	12,87	10,89	71,68
CORDOBA	Chinú	18,98	6,68	5,7	15,13

CORDOBA	Ciénaga de Oro	N.D.	21,01	23,35	18,93
CORDOBA	Lorica	15,81	14,41	6,03	90,38
CORDOBA	Planeta Rica	18,09	13,88	7,89	5,56
CORDOBA	San Andres Sotavento	6,3	8,02	5,73	8,62
CORDOBA	San Antero	2,16	15,41	25,8	27,63
CORDOBA	San Bernardo Viento	43,13	37,05	33,23	58,92
CORDOBA	San Carlos	N.D.	23,29	N.D.	14,89
CORDOBA	San Pelayo	N.D.	13,98	12,54	6,77
SANTANDER	Bucaramanga	10,34	19,98	15,85	13,44
SANTANDER	Barrancabermeja	19,59	13,5	7,48	3,96
SANTANDER	Bolívar	1,74	1,07	0,67	0,42
SANTANDER	Charalá	N.D.	4,73	14,57	14,19
SANTANDER	Curití	7,17	5,84	1,82	1,79
SANTANDER	El Peñón	8,05	2,6	2,03	-
SANTANDER	Floridablanca	44,18	28,66	10,2	1,65
SANTANDER	Guadalupe	17,88	15,15	6,44	87,68
SANTANDER	La Paz	4,02	2,08	3,02	1,41
SANTANDER	Málaga	28,36	18,01	11,72	11,69
SANTANDER	Oiba	22,39	14,4	5,68	5,65
SANTANDER	Puente Nacional	3,93	2,48	4,63	3,49
SANTANDER	San Andres	5,4	3	0	3,46
SANTANDER	Suaita	12,9	16,27	8,32	6,02
SANTANDER	Vélez	10,08	7,71	5,96	6,27
SANTANDER	Villanueva	10,27	8,78	4,1	2,46
SANTANDER	Zapatoca	13,06	7,27	52,43	2,87
GUAVIARE	San José del Guaviare	27,24	17,69	11,18	6,98
HUILA	Neiva	23,35	21,1	25,98	12,09
HUILA	Aipe	4,69	6,04	9,56	2,19
HUILA	Algeciras	N.D.	15,44	6,4	4,57
HUILA	Baraya	4,03	0,31	10,41	11,61
HUILA	Garzón	10,45	14,72	N.D.	66,4
HUILA	Gigante	7,39	5,77	6,96	3,98
HUILA	La Plata	16,49	12,57	11,83	14,82
HUILA	Palermo	9,53	9,23	4,11	3,73
HUILA	Pital	12,64	15,2	20,09	13,25
HUILA	Pitalito	19,97	20,41	22,57	15,61
HUILA	Rivera	21,69	23,4	17,35	14,28
HUILA	San Agustín	11,46	13,54	7,55	10,76
HUILA	Tarquí	5,55	4,94	6,18	87,8
HUILA	Teruel	16,59	9,25	9,67	30,28
HUILA	Timaná	6,64	8,57	7,15	74,82
HUILA	Yaguará	10,4	10,99	6,74	6,77
MAGDALENA	Santa Marta	13,83	10,62	N.D.	4,09
MAGDALENA	Chivoló	26,19	16,68	6,51	9,33
MAGDALENA	Cienaga	57,98	N.D.	28,47	16,22
MAGDALENA	Fundación	18,91	7,41	10,98	8,58
MAGDALENA	Pivijay	24,1	14,85	N.D.	2,01
MAGDALENA	S. Sebastián de Buenavista	0,59	0,55	0,37	0,42
MAGDALENA	Santa Ana	12,75	14,93	7,33	6,44
MAGDALENA	Sitionuevo	N.D.	N.D.	N.D.	-
META	Villavicencio	17,72	14,23	15,83	6,08
META	Castilla la Nueva	0,9	1,19	0,53	0,3

META	Cumaral	18,03	13,63	N.D.	20,18
META	Restrepo	13,06	4,06	2,68	2,44
META	San Martín	0	6,6	14,97	12,72
META	Vista Hermosa	N.D.	N.D.	0	3,03
NARIÑO	Pasto	28,19	24,99	12,58	15,81
NARIÑO	Albán	9,57	8,06	2,63	5,67
NARIÑO	Aldaña	14,05	4,99	1,74	4,86
NARIÑO	Buesaco	16,07	11,66	8,05	6,06
NARIÑO	Guachucal	8,29	8,7	4,96	2,19
NARIÑO	Guaitarilla	12,96	11,2	9,72	92,13
NARIÑO	La Florida	3,34	2,72	2,68	2,55
NARIÑO	La Unión	6,13	8,54	7,45	7,32
NARIÑO	Pupiales	18,27	12,69	3,14	84,8
NARIÑO	Ricaurte	6,93	5,66	0,31	6,85
NARIÑO	Mandona	8,78	10,46	8,1	91,66
NARIÑO	San Pablo	0	2,53	0	-
NARIÑO	Tangua	6,42	5,03	3,59	2,94
NARIÑO	Tumaco	N.D.	N.D.	N.D.	12,26
NARIÑO	Túquerres	12,54	7,79	3,84	22,52
NORTE DE SANTANDER	Cúcuta	19,57	12,67	19,54	11,21
NORTE DE SANTANDER	Abrego	17,14	12,53	N.D.	5,09
NORTE DE SANTANDER	Chinácota	22,27	25,95	4,33	8,01
NORTE DE SANTANDER	Convención	18,84	10,67	0,95	1,36
NORTE DE SANTANDER	El Carmen	11,16	10	6,62	6,49
NORTE DE SANTANDER	El Tarra	4,13	2,91	N.D.	0,51
NORTE DE SANTANDER	El Zulia	N.D.	N.D.	5,5	6,88
NORTE DE SANTANDER	Los Patios	29,03	19,18	7,9	23,52
NORTE DE SANTANDER	Salazar	9,38	9,42	4,08	6,35
NORTE DE SANTANDER	San Calixto	2,83	8,58	2,94	3,56
NORTE DE SANTANDER	Teorama	6,36	9,29	2,22	2,77
NORTE DE SANTANDER	Tibú	8,19	8,89	9,7	8,71
NORTE DE SANTANDER	Toledo	0,73	4,05	7,5	0,3
NORTE DE SANTANDER	Villa del Rosario	19,88	14,55	14,8	16,26
PUTUMAYO	Mocoa	158,1	15,93	10,46	8,92
PUTUMAYO	Orito	9	9,38	6,7	3,24
PUTUMAYO	Puerto Asís	26,29	26,02	N.D.	25,16
PUTUMAYO	San Miguel	1,59	0,37	0,17	-
PUTUMAYO	Villagarzón	8,09	5,26	0	0
QUINDIO	Armenia	21,95	23,46	26,58	21,82
QUINDIO	Calarcá	15,29	18,64	15,41	12,85
QUINDIO	La Tebaida	17,5	12,36	5,11	10,13
QUINDIO	Montenegro	28,32	19,17	16,32	14,87
QUINDIO	Quimbaya	24,71	27,63	22,83	18,7
RISARALDA	Pereira	11,05	22,91	11,49	9,6
RISARALDA	Belén de Umbria	20,8	16,41	29,16	74,66
RISARALDA	Dos Quebradas	28,6	24,31	15,11	9,26
RISARALDA	La Virginia	6,06	3,25	5,07	8,49
RISARALDA	Mistrató	16,79	12,87	4,28	3,81
SAN ANDRES	Providencia	1,45	1,19	27,52	63
GUAINIA	Puerto Inirida	1,35	0,77	0	-
TOLIMA	Ibagué	105,69	111,22	88,65	44,53
TOLIMA	Alvarado	26,22	23,14	17,13	21,82

TOLIMA	Armero (Guayabal)	24,31	24,01	27,71	N.D.
TOLIMA	Cajamarca	26,5	17,87	25,21	16,78
TOLIMA	Espinal	48,35	26,62	N.D.	27,17
TOLIMA	Flandes	19,18	17,55	18,73	9,79
TOLIMA	Guamo	16,63	15,88	37,67	73,68
TOLIMA	Mariquita	20,88	19,05	9,97	20
TOLIMA	Melgar	2,29	1,5	7,4	7,96
TOLIMA	Natagaima	8,34	6,54	3,67	3,34
TOLIMA	Ortega	13,15	14,33	12,25	55,55
TOLIMA	Rovira	16,3	11,77	9,48	3,59
TOLIMA	Saldaña	11,8	10,23	6,85	15,37
TOLIMA	San Luis	N.D.	N.D.	N.D.	3,2
TOLIMA	Venadillo	9,55	8,44	2,35	2,24
VALLE	Cali	114,67	134,03	160,85	99,88
VALLE	Bolívar	8,95	6,54	0,71	0,93
VALLE	Buga	32,48	15,32	7,98	6,16
VALLE	Bugalagrande	18,37	13,24	22,37	37,06
VALLE	Calima (Darién)	11,63	8,6	7,56	5,22
VALLE	Candelaria	64,28	46,65	28,49	19,99
VALLE	Cartago	23,27	52,44	22,61	5,52
VALLE	Guacarí	53,9	20,47	61,31	69,91
VALLE	La Cumbre	116	41,6	28,77	23,01
VALLE	La Unión	17,69	11,93	6,4	6,2
VALLE	La Victoria	1,72	0,68	0	-
VALLE	Obando	18,44	9,8	3,08	3,44
VALLE	Palmira	23,36	38,34	40,79	32,29
VALLE	Pradera	N.D.	76,21	56,43	48,23
VALLE	Riofrío	8,55	8,48	11,78	7,46
VALLE	Roldanillo	43	22,74	17,21	14,97
VALLE	Sevilla	20,19	15,14	6,71	23,58
VALLE	Toro	3,08	0,89	3	4,56
VALLE	Tulúa	43,34	38,97	30,53	17,08
VALLE	Yumbo	8,99	4,71	7,32	13,84
VALLE	Zarzal	16,97	8,67	27,06	12,13
VAUPES	Mitú	8,04	3,71	0	-
VICHADA	Puerto Carreño	0,94	1,33	0,7	0,79
SUCRE	Sincelejo	35	24,6	14,15	9,25
SUCRE	La Unión	22,38	16,41	8,55	3,34
SUCRE	Majagual	N.D.	12,05	5,11	6,35
SUCRE	Morroa	16,76	13,22	7,56	7,83
SUCRE	Ovejas	15,57	14,6	5,35	0,03
SUCRE	Sampués	23,32	N.D.	5,37	5,73
SUCRE	San Benito Abad	N.D.	N.D.	5,26	0,71
SUCRE	San Marcos	9,17	8,13	10,49	9,21
SUCRE	San Onofre	13,59	9,8	6,84	6,78
SUCRE	San Pedro	N.D.	N.D.	2,91	2,81
SUCRE	Since	N.D.	12,89	5,44	7,02

Fuente: DNP

Bibliografía

ALESINA, ALBERTO; CARRASQUILLA, ALBERTO y ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ. Decentralization in Colombia. Fedesarrollo. Documentos de trabajo # 15, 2000.

BANCO DE LAREPÚBLICA, Reportes de estabilidad financiera, Bogotá.

CLAVIJO, SERGIO. Requisitos para la estabilidad fiscal: un balance y la agenda. Septiembre de 2004. Página 8.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. La restricción que imponen las transferencias. Economía Colombiana y Coyuntura Política, 276, 1999.

DILLINGER, W. y WEBB, S. Decentralization and fiscal management in Colombia. Discussion paper, World Bank 1999.

DNP. Balance del Desempeño Fiscal de los Municipios y Departamentos 2000-2003 Bogotá, octubre de 2004.

Documento COMPES SOCIAL, número 57, enero 28 de 2002.

FABIO SÁNCHEZ, MICHAEL SMART, JUAN GONZALO ZAPATA. Intergovernmental transfer and municipal finance in Colombia. Fedesarrollo, diciembre 2002.

FRENKEL, RAZIN Y YUEN. Fiscal policies and growth in the world economy. 1996

JUNGUITO, ROBERTO y HERNÁN RINCÓN. La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Fedesarrollo, 2004.

JUNGUITO, ROBERTO; MELO Y MISAS, MARTA La descentralización fiscal y la política macroeconómica, Banco de la República, BSE, 1995.

La deuda pública colombiana: Definiciones, Estadísticas y sostenibilidad. Documento asesores. CONFIS, febrero 2002.

LEY 60 de 1993 y sus respectivos decretos reglamentarios. LEY715 de 2001.

"Memoria dirigida a los ciudadanos de la nueva granada por un caraqueño" Cartas del libertador, Banco de Venezuela, Caracas, T. 1, página 60.

Proyecto de ley numero 175 de 2004 del Senado de la República, exposición de motivos.

Reportes de estabilidad financiera de diciembre de 2002, 2003 y 2004.

SANDOVAL, CARLOS ALBERTO, GUTIÉRREZ JAVIER ALBERTO Y GUZMAN CAROLINA. Colombia y la deuda pública territorial. Serie Estudios de economía y ciudad, #8, abril de 2000. Secretaria de hacienda, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Notas

ⁱ Inicialmente resultan representativas la ley 60 de 1993 y sus respectivos decretos reglamentarios y posteriormente la 715 de 2001.

ⁱⁱ Este proceso ha sido ampliamente documentado por diferentes autores. Entre otros véase, FABIO SÁNCHEZ, MICHAEL SMART, JUAN GONZALO ZAPATA. Intergovernmental transfer and municipal finance in Colombia. Fedesarrollo, Diciembre 2002. DILLINGER, W. y WEBB, S. Decentralization and fiscal management in Colombia. Discussion paper, World Bank 1999.

ⁱⁱⁱ ALESINA, ALBERTO; CARRASQUILLA, ALBERTO y ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ. Decentralization in Colombia. Fedesarrollo. Documentos de trabajo # 15, 2000.

^{iv} CLAVIJO, SERGIO. Requisitos para la estabilidad fiscal: un balance y la agenda. Septiembre de 2004. Página 8.

^v Véase JUNGUITO, MELO Y MISAS, La descentralización fiscal y la política macroeconómica, Banco de la República, BSE, 1995.

^{vi} Contraloría General de la República. La restricción que imponen las transferencias. Economía Colombiana y Coyuntura Política, 276, 1999.

^{vii} Véase Clavijo, S. Op. Cit.

^{viii} *Ibíd.* página 2.

^{ix} *Op. Cit.* Página 4.

^x "La principal característica del análisis moderno de la política fiscal es la detallada atención que se le da a las consideraciones dinámicas e intertemporales. A diferencia de los análisis previos, la aproximación moderna se fundamenta en fundamentos microeconómicos sólidos. Tales fundamentos disciplinan el análisis e imponen restricciones sobre el análisis del comportamiento macroeconómico. De manera específica, incorporar de manera explícita la restricción intertemporal del presupuesto restringe el comportamiento permisible de los hogares, el gobierno y precisa el comportamiento predictivo del modelo económico. Adicionalmente, derivando el comportamiento agregado del sector privado, de la maximización de la función de utilidad individual, la estructura analítica moderna permite un tratamiento significativo de algunos asuntos normativos. En consecuencia, con esta estructura, el análisis macroeconómico es aplicable tanto a asuntos positivos como a aquellos aspectos del bienestar económico." FRENKEL, RAZIN Y YUEN. Fiscal policies and growth in the world economy. 1996.

^{xi} "Memoria dirigida a los ciudadanos de la nueva granada por un caraqueño" Cartas del libertador, Banco de Venezuela, Caracas, T. 1, página 60.

^{xii} Un amplio desarrollo de esta misión se puede encontrar en JUNGUITO, ROBERTO y HERNÁN RINCÓN. La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Fedesarrollo, 2004.

^{xiii} *Ibíd.* Pág 79.

^{xiv} *Ibíd.* Pág 104.

^{xv} Véase Documento COMPES SOCIAL, número 57, enero 28 de 2002.

^{xvi} La deuda pública colombiana: Definiciones, Estadísticas y sostenibilidad. Documento asesores. CONFIS, febrero 2002.

^{xvii} SANDOVAL, CARLOS ALBERTO, GUTIÉRREZ JAVIER ALBERTO Y GUZMAN CAROLINA. Colombia y la deuda pública territorial. Serie Estudios de economía y ciudad, #8, abril de 2000. Secretaria de hacienda, Alcaldía Mayor de Bogotá.

^{xviii} Proyecto de ley numero 175 de 2004 del Senado de la República, exposición de motivos.

^{xix} BANCO DE LAREPÚBLICA, Reportes de estabilidad financiera, Bogotá.

^{xx} Véanse los Reportes de estabilidad financiera de diciembre de 2002, 2003 y 2004.

^{xxi} DNP. Balance del Desempeño Fiscal de los Municipios y Departamentos 2000-2003 Bogotá, octubre de 2004.

^{xxii} *Ibíd.* Página 45 y ss.

^{xxiii} El indicador sintético agrega seis indicadores: autofinanciación de los gastos de funcionamiento, magnitud de la deuda, dependencia de las transferencias de la nación, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro.

^{xxiv} Artículo 364: El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia.

^{xxv} La estrategia de la categorización consiste en adecuar los niveles de gasto a los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente. Se asume que estos ingresos serán suficientes para atender los gastos corrientes, aprovisionar el pasivo prestacional y pensional e

inclusive financiar inversión. Con base en tales ingresos y en el tamaño poblacional, la ley establece categorías para las ET de la siguiente manera:

1. Para los departamentos

Categoría	Total habitantes	Ingresos en smlm
Especial	2'000,000 ó más	600,000 ó mayores
Primera	Entre 700,001 y 2'000,000	Entre 170,001 y 600,000
Segunda	Entre 390,001 y 700,000	Entre 122,001 y 170,000
Tercera	Entre 100,001 y 390,000	Entre 66,001 y 122,000
Cuarta	100,000 y menores	60,000 ó menores

2. Para los distritos y municipios

Categoría	Total habitantes	Ingresos en smlm
Especial	500,001 ó más	400,000 ó mayores
Primera	Entre 100,001 y 500,000	Entre 100,000 y 400,000
Segunda	Entre 50,001 y 100,000	Entre 50,000 y 100,000
Tercera	Entre 30,001 y 50,000	Entre 30,000 y 50,000
Cuarta	Entre 20,001 y 30,000	Entre 25,000 y 30,000
Quinta	Entre 10,001 y 20,000	Entre 15,000 y 25,000
Sexta	10,000 ó menos	15,000 ó menores

3. Valor máximo de los gastos de funcionamiento para los departamentos

Categoría	Límite, como % de los IC de libre destinación
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y cuarta	70%

4. Valor máximo de los gastos de funcionamiento para los distritos y municipios

Categoría	Límite, como % de los IC de libre destinación
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%