# Las reglas fiscales subnacionales en Colombia: antecedentes y lecciones aprendidas

**Número:**
107
**DOI:**
https://doi.org/10.32468/espe107
**Publicado:**
Lunes, 12 Febrero 2024
**Cordinador(a/es):**
Gerson Javier Pérez-Valbuena[a]
**Coautores:**
Ligia Alba Melo-Becerra[a],
Jhorland Ayala-García[a],
Clark Granger[a],
Jaime Bonet-Morón[a],
Norberto Rodríguez-Niño[a],
Diana Ricciulli-Marin[a],
Paula Andrea Barrios Bueno,
Juan Pablo Jiménez,
Ignacio Ruelas Ávila,
Leonardo Letelier S.
Ver más
[a]Banco de la República, Colombia
**Clasificación JEL:**
H7, H12, R5
**Palabras clave:**
Crisis fiscales, reglas fiscales subnacionales, economía regional
**Resumen:**

La implementación de las reglas fiscales subnacionales en Colombia ocurrida entre 1997 y 2003 tuvo como propósito recuperar la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales puesta en riesgo con el aumento del gasto, la deuda y el déficit, hechos que coincidieron con la profundización de la descentralización fiscal que dejó la Constitución de 1991. Este documento tiene el propósito de hacer una revisión de estas medidas, analizar su papel en la relación que existe entre las transferencias y las finanzas de los gobiernos subnacionales y en la ciclicidad de la política fiscal de los departamentos, revisar los efectos del Covid-19 en las finanzas territoriales que llevaron a la suspensión de las reglas fiscales y hacer una revisión de las experiencias internacionales en cuanto a su estructura y funcionamiento. Los resultados muestran que la existencia y cumplimiento de las reglas fiscales por parte de municipios y departamentos está relacionada con la recuperación de la sostenibilidad fiscal territorial, con reducciones en la prociclicidad de la política fiscal y con el fortalecimiento de la relación entre las entidades territoriales y el gobierno nacional a través de las transferencias. De las buenas prácticas internacionales identificadas se destacan las válvulas de escape, el ajuste al ciclo económico y la coordinación fiscal intergubernamental.

---

Descargar documento


- Introducción
- 1. Antecedentes y origen de las reglas fiscales subnacionales en Colombia
- 2. Dinámica de las reglas fiscales subnacionalesy del Gobierno Nacional
- 3. Política fiscal subnacional y los ciclos económicos en Colombia
- 4. Las finanzas de los gobiernos subnacionales frente a la pandemia por el covid-19
- 5. Experiencia internacional de las reglas fiscales subnacionalesy sus desafíos en la agenda poscovid:posibles lecciones para Colombia
- 6. Conclusiones
- Anexos
- Referencias
- Notas


## Lo más reciente

Settlement liquidity in the Colombian large-value payment system: the role of reserve requirements
Fredy Gamboa-Estrada, Freddy Cepeda-López, Javier Iván Miguélez-Márquez
Assessing the effects of recent provisioning rules on consumer credit allocation in Colombia
Fredy Gamboa-Estrada, Diego Cuesta, Camilo Sanchez-Quinto
Geopolitical risk and emerging market sovereign risk premia
Fredy Gamboa-Estrada, José Vicente Romero
Otras Publicaciones


- Resumen
- Referencias
- Notas
- Le puede Interesar
- Acceso Webinar
- Como citar ""
    - Para citar este artículo, se sugiere el siguiente orden: Pérez-Valbuena, G. (coordinador); Melo-Becerra, L.; Ayala-García, J.; Granger-Castaño, C.; Bonet-Morón, J.; Rodríguez-Niño, N.; Ricciulli-Marín, D.; Barrios-Bueno, P.; Jiménez, J.; Ruelas, I.; Letelier, l. (2024). Las reglas fiscales subnacionales en Colombia: antecedentes y lecciones aprendidas. Ensayos sobre Política Económica (ESPE), núm. 107, febrero, DOI: https://doi.org/10.32468/espe107.
- Derechos Reprod©
    - Los derechos de reproducción de este documento son propiedad de la revista Ensayos sobre Política Económica (ESPE). El documento puede ser reproducido libremente para uso académico, siempre y cuando no se obtenga lucro por este

concepto y, además, cada copia incluya la referencia bibliográfica de ESPE. El (los) autor(es) del documento puede(n), también, poner en su propio sitio electrónico una versión electrónica del mismo, pero incluyendo la referencia bibliográfica de ESPE. La reproducción de esta revista para cualquier otro fin, o su colocación en cualquier otro sitio electrónico, requerirá autorización previa de su comité editorial.

- Descargar xml

En este nuevo capítulo de Charlas Banrep se analiza la más reciente entrega de los Ensayos sobre Política Económica – ESPE, con el coordinador de este trabajo, Javier Pérez. En este documento se hace una revisión de cada una de las normas de disciplina fiscal que aplican a municipios y departamentos, destacando sus características, sus limitaciones y si han cumplido con el objetivo para el que fueron creadas. El ESPE 107 señala que el cumplimiento de las normas sobre las finanzas públicas subnacionales ha estado asociado con una mejor salud fiscal territorial, con reducciones en la prociclicidad de sus ingresos y gastos y con el fortalecimiento de la relación entre los departamentos, municipios y el gobierno nacional a través de las transferencias.

# Resumen

### Enfoque

Las reglas fiscales, también conocidas como normas de responsabilidad fiscal, hacen referencia a medidas restrictivas de la política fiscal ya sea del nivel nacional o subnacional, por medio de las cuales se busca garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Estas reglas pueden ser cuantitativas (aquellas que fijan límites numéricos de indicadores fiscales) o cualitativas (de procedimiento). Para el caso particular de los gobiernos subnacionales en Colombia (municipios y departamentos), y para efectos de este documento, se definen como reglas fiscales las siguientes normas definidas entre 1997 y 2003: Ley 358 de 1997, ley 488 de 1998, Ley 549 de 1999, Ley 550 de 1999, Ley 617 de 2000 y la Ley 819 de 2003. De estas normas, la Ley 358 y la Ley 617 son reglas fiscales cuantitativas. La primera establece límites a indicadores de endeudamiento de corto y largo plazo, y la segunda al gasto de funcionamiento relativo a los ingresos corrientes de libre destinación de municipios y departamentos. La adopción de estas medidas se da como respuesta al rápido deterioro de los principales indicadores fiscales de los gobiernos subnacionales, hecho que coincidió con la profundización de la descentralización fiscal que trajo la Constitución de 1991, materializado especialmente en mayores y crecientes flujos de recursos de transferencias, y por tanto mayor gasto, endeudamiento y déficit. Todo esto afectó no solamente la sostenibilidad fiscal de los gobiernos subnacionales si no también la del gobierno nacional central.

En este documento se hace una revisión de cada una de las normas de disciplina fiscal que

aplican a municipios y departamentos, destacando sus características, sus limitaciones y si han cumplido con el objetivo para el que fueron creadas. Se estudia la relación fiscal entre los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional a través del vínculo natural que representan las transferencias. Por otro lado, utilizando diferentes aproximaciones metodológicas se calculan, para el periodo 1990-2018, los ciclos económicos subnacionales y se estudia el papel de las reglas fiscales en la ciclicidad de la política fiscal subnacional. Del mismo modo se analizan los efectos de los aislamientos preventivos por el COVID-19 en las finanzas territoriales que obligaron a la suspensión total, aunque temporal, de las normas de disciplina fiscal de municipios y departamentos. Por último, y luego de una extensa y cuidadosa revisión de las experiencias internacionales, en cuanto a la implementación y funcionamiento de reglas fiscales, se identifican las principales lecciones y mejores prácticas que podrían considerarse en una futura modernización de las reglas fiscales subnacionales en el país.

Contribución

Este documento aborda aspectos desconocidos hasta el momento acerca de las características e implicaciones de las reglas fiscales territoriales. Se ofrece evidencia del mecanismo por medio del cual los diferentes niveles de gobierno se interrelacionan en términos fiscales. Se muestra el ciclo económico territorial y cómo cambios en este coinciden con el periodo de implementación de las reglas fiscales subnacionales. Se muestran los efectos de los aislamientos preventivos de la pandemia que dieron origen a la interrupción temporal de las medidas que limitan el gasto de funcionamiento y el endeudamiento. Se estudia el funcionamiento de las reglas fiscales en un conjunto de países con características diversas, destacando las ventajas derivadas de unas reglas modernas y bien diseñadas, que tengan en cuenta las condiciones cambiantes de la economía.

> **El cumplimiento de las normas sobre las finanzas públicas subnacionales ha estado asociado con una mejor salud fiscal territorial, con reducciones en la prociclicidad de sus ingresos y gastos y con el fortalecimiento de la relación entre los departamentos, municipios y el gobierno nacional a través de las transferencias.**

Resultados

Este documento encontró que el cumplimiento de las normas sobre las finanzas públicas subnacionales ha estado asociado con una mejor salud fiscal territorial, con reducciones en la prociclicidad de sus ingresos y gastos y con el fortalecimiento de la relación entre los departamentos, municipios y el gobierno nacional a través de las transferencias. En particular, se destacan los siguientes resultados. El primero es que el periodo de implementación de las medidas de disciplina fiscal en Colombia coincide con la recuperación de la sostenibilidad fiscal de municipios y departamentos, la cual se ha mantenido en el tiempo. El segundo está relacionado con la importancia de las transferencias como vínculo entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, y cómo las reglas fiscales han sido determinantes en el fortalecimiento de esta relación, especialmente para los municipios. El tercero es que las medidas de disciplina fiscal de los gobiernos subnacionales, establecidas

entre 1997 y 2003, coincidieron con una menor procicilidad de la política fiscal de los departamentos. Un cuarto resultado está relacionado con el deterioro de las finanzas de municipios y departamentos como consecuencia de los aislamientos de la pandemia por el COVID-19, especialmente en sus componentes de ingresos tributarios. Finalmente, se encontraron al menos tres herramientas que han contribuido en varios países al fortalecimiento de las reglas fiscales subnacionales en su papel de mantener la sostenibilidad fiscal subnacionales: (i) La implementación de válvulas de escape; (ii) la incorporación de mecanismos de ajuste al ciclo económico; y (iii) la coordinación fiscal intergubernamental. Dentro de las precondiciones para que estos ajustes logren su objetivo se identificaron el fortalecimiento institucional y la capacidad técnica de los gobiernos territoriales.

# Introducción

Las normas de responsabilidad fiscal subnacional o reglas fiscales subnacionales son medidas restrictivas sobre la política fiscal por medio de las cuales se establecen límites numéricos (pisos o techos) o cualitativos (de procedimiento) sobre algunas de las principales cuentas fiscales de los gobiernos, con el fin de buscar el equilibrio entre la sostenibilidad fiscal y el apoyo para la inversión (Lledó et al., 2017; Eyraud et al., 2020). En Colombia su implementación data de finales de los años noventa con el propósito de conjurar la crisis del gasto y la deuda de los gobiernos subnacionales. Todo esto en el marco de las mayores transferencias recibidas por municipios y departamentos observadas durante la profundización de la descentralización fiscal a partir de la Constitución de 1991 (Bonet et al., 2016)[1]. Dentro de los mayores retos de este nuevo esquema de descentralización se destacan los limitados recursos, la poca capacidad técnica y administrativa de los gobiernos subnacionales (GSN), y las inequidades en desarrollo y dotación de recursos MHCP-DAF, 2015. Igualmente, se ha argumentado que este proceso de autonomía territorial no consideró condiciones en términos de sostenibilidad de las finanzas de los GSN, lo cual afectó la deuda, el gasto y el déficit de las entidades territoriales (Sánchez y Zenteno, 2011).

El contexto macroeconómico que enfrentaba el país a principios de los años noventa mostraba un déficit bajo control (0,23 % del PIB en 1991), con la perspectiva de la apertura comercial y de ajustar la economía al aumento de las transferencias a los GSN Pérez *et al.*, 2021. Años más tarde, como consecuencia del aumento sostenido del gasto y la deuda, esta situación derivó en una profunda inestabilidad macroeconómica (Junguito y Rincón, 2007; Del Valle y Galindo, 2010). Es por esta razón que en 1997, con la promulgación de la Ley 358, se inició una serie de medidas de disciplina fiscal subnacional que contuvieran la deuda y el gasto de las entidades territoriales[2]. Como resultado de estas medidas, se redujo el gasto, la deuda y el déficit de municipios y departamentos, lo que se tradujo en unas finanzas públicas saludables desde los primeros años del siglo XXI Pérez y Bonet, 2022.

Si bien la literatura se ha ocupado de varios aspectos de las reglas fiscales subnacionales (RFS), se desconocen algunas de sus características, su importancia y el vínculo con la dinámica económica, el papel de las transferencias, su relación con las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) y, en especial, con la regla fiscal nacional (RFN) (Ayala et al., 2022). Es así como el principal objetivo de este documento es llenar algunos de estos vacíos

mediante la revisión y análisis de las RFS, ofreciendo evidencia sobre el cumplimiento de sus objetivos, su vínculo con la RFN y el ciclo económico, los desafíos que ha hecho evidentes la pandemia, así como la identificación de buenas prácticas internacionales. En particular, la pregunta que se quiere responder es cuál ha sido la evolución, el alcance y los resultados de las RFS, y qué lecciones le dejan a Colombia la pandemia del covid-19 y las experiencias internacionales.

Esta pregunta es relevante para el país por varias razones. La primera es que, si bien se han abordado estudios sobre reglas fiscales territoriales, se han dejado de lado temas que tienen implicaciones para los GSN y para el GNC, como por ejemplo el papel de las transferencias y la dinámica del ciclo económico de los GSN a lo largo de la implementación de las RFS, así como la relación de estas con la RFN. La segunda razón es que han pasado más de dos décadas desde la implementación de las primeras medidas, y la realidad económica y fiscal de todos los niveles de gobierno ha cambiado, al igual que el conocimiento y la experiencia de los GSN en el manejo de las transferencias Pérez *et al.*, 2021. En tercer lugar, es que la pandemia por el covid-19 aceleró la necesidad de realizar una revisión de las RFS en términos de su flexibilización ante choques económicos Pérez y Barrios, 2022. Desde sus inicios, ninguna de estas medidas consideró en su diseño elementos que les permitieran hacer frente a choques exógenos que afectaran la posición fiscal de municipios y departamentos, ni tampoco medidas explícitas que estimularan el ahorro en épocas de bonanza y el gasto en las partes bajas del ciclo económico (Ricciulli et al., 2021). Un cuarto aspecto que explora este documento es lo que se puede aprender de las experiencias internacionales en un escenario de modernización de las RFS. En el mundo estas medidas tienen una larga historia y su implementación ha aumentado a lo largo de los años (Ardanaz et al., 2021). Todo esto representa una experiencia acumulada de la cual es posible extraer las más efectivas estrategias y las mejores prácticas en cuanto a las medidas de disciplina fiscal.

Luego de analizar cada uno de estos aspectos de las reglas fiscales, a través de diferentes metodologías y fuentes de información, los resultados revelan que las medidas de disciplina fiscal impuestas a los municipios y departamentos en Colombia fueron efectivas en recuperar la salud fiscal por medio de reducciones sostenidas del gasto, la deuda y el déficit. Aunque en su momento Colombia fue uno de los primeros países en implementar este tipo de medidas en los GSN, por más de dos décadas no han sido objeto de modernización, entendida esta como la inclusión de cláusulas de escape o ajustes al ciclo económico. La pandemia por el covid-19 hizo evidentes estas debilidades, lo que obligó una suspensión total temporal de las medidas de disciplina fiscal subnacional. Los resultados también destacan la importancia de las transferencias en las finanzas subnacionales, la cual se fortalece durante la implementación de las RFS. En cuanto al ciclo económico de los GSN, especialmente a lo largo de la implementación de las medidas de disciplina fiscal subnacional, se evidencia que la política fiscal se vuelve menos procíclica durante el periodo de inicio de las RFS. Finalmente, la experiencia internacional mostró que la efectividad de estas medidas depende de factores como el nivel de gobierno en el que se aplican (nacional o subnacional), el tipo de gobierno (unitario o federal), la institucionalidad que rige en el país y otros factores de contexto (Jiménez et al., 2021).

Es importante mencionar algunas de las limitaciones que se enfrentaron a lo largo del

desarrollo de las diferentes secciones. La primera tiene que ver con las dimensiones que no se consideran dentro del análisis, como por ejemplo aspectos relacionados con la sostenibilidad, transparencia, solvencia y pensiones de las entidades territoriales, o la relación entre el inicio de las RFS y la aparición de prácticas conocidas como "contabilidad creativa" por parte de los GSN. La segunda limitación es el hecho de no incluir estudios de caso particulares de éxito o fracaso de los GSN en la implementación o cumplimiento de las RFS, esto debido a la heterogeneidad regional y a los factores de contexto que dificultan extraer casos representativos. Un tercer aspecto tiene que ver con la imposibilidad de contar con un indicador oficial, para todo el periodo de análisis, del PIB para los municipios.

Con el fin de desarrollar esta discusión, el documento se divide en seis secciones. La primera hace un recorrido de la situación macrofiscal del país previo a la profundización de la descentralización y a lo largo de la implementación de las normas de disciplina fiscal subnacional, así como el ámbito internacional en el que se dio la necesidad de adoptar este tipo de medidas. La segunda aborda la dinámica de las reglas fiscales subnacionales y la nacional, su relación, y las diferencias entre las restricciones fiscales para cada nivel de gobierno. La tercera muestra la relación entre las RFS y la ciclicidad de las principales cuentas de los GSN. La cuarta sección presenta el efecto de la pandemia y las medidas adoptadas en cuanto a las RFS. La quinta sección aborda las lecciones que para el caso colombiano serían pertinentes frente a un escenario de reforma o ajustes a las RFS existentes. Finalmente, la sexta sección concluye y discute las implicaciones de política económica.

# 1. Antecedentes y origen de las reglas fiscales subnacionales en Colombia

Las medidas de responsabilidad fiscal subnacional surgieron en Colombia como respuesta a la crisis que enfrentaban las finanzas de los municipios y departamentos a mediados de los años noventa. Aumentos en el gasto y el mayor endeudamiento tuvieron su origen en las mayores transferencias recibidas por parte del GNC, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de 1991. Esto determinó un cambio estructural en el proceso de descentralización fiscal en Colombia, ya que, a través de dos bolsas (el Situado Fiscal y las Participaciones Municipales), las entidades territoriales recibían el 46 % de los ingresos corrientes de la nación (ICN) (Bonet et al., 2016).

Consistente con lo anterior, a nivel internacional algunas de las razones que llevaron a las diferentes economías a implementar medidas de control de las principales cuentas de los GSN fueron, primero, la necesidad de alinear las preferencias colectivas con las decisiones de gasto de los GSN (Jiménez y Ter-Minassian, 2016); segundo, la posibilidad del riesgo en la toma de decisiones subóptimas por parte de las entidades territoriales (Alesina y Perotti, 1996), y en tercer lugar, la carencia de un contrato (tácito o explícito) entre el GNC y los GSN en pro de las responsabilidades fiscales que procuraran un adecuado desempeño general (Oates, 1972).

En cuanto a las razones por las que en Colombia el aumento de los recursos transferidos llevó a una crisis en las finanzas de los GSN, en la literatura se han mencionado varias. La

falta de experiencia, de conocimiento y de capacidades en lo técnico y lo administrativo fueron los aspectos de mayor relevancia para que los GSN no hayan aprovechado los mayores recursos MHCP-DAF, 2015Transversal a lo anterior, estaba el hecho de que las normas que iniciaron la profundización de la descentralización no consideraron las significativas heterogeneidades e inequidades de municipios y departamentos en cuanto a su desarrollo y dotación del recurso humano y económico MHCP-DAF, 2015. De la misma manera, y relacionado con las fallas en su implementación, no se estableció una hoja de ruta que llevara a los GSN a una senda de sostenibilidad en sus finanzas (Sánchez y Zenteno, 2011).

El propósito de esta sección es presentar un panorama general y descriptivo de las normas de responsabilidad fiscal subnacional establecidas entre 1997 y 2003, mencionando el estado de la economía antes de su implementación, las causas que dieron origen a aquellas normas, sus características y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos propuestos. Se hará también una breve revisión de las medidas adoptadas por parte del GNC durante la pandemia por el covid-19 relacionadas con la disciplina fiscal subnacional. Del mismo modo, se mencionará lo que ha documentado la literatura como los hechos que motivaron las primeras medidas de disciplina fiscal a nivel internacional.

## 1.1 Situación fiscal nacional y subnacional antes de la implementación de las normas de responsabilidad fiscal subnacional

Colombia, al igual que el resto de América Latina, enfrentó la crisis de deuda de los años setenta, generada por un sobreahorro de los países exportadores de petróleo, cuyos excedentes de recursos llegaron a las economías en vías de desarrollo, y a América Latina en particular (Griffith y Sunkel, 1986). Fue tan significativo el flujo de recursos hacia la región, que los cálculos dan cuenta de que entre 1973 y 1981 se recibió cerca del 50 % de la deuda privada que en el mundo se dirige a países en vías de desarrollo (Ocampo, 2014). Desde finales de los setenta, en Colombia el GNC registró un aumento sostenido de la deuda total (Gráfico 1, panel A), inicialmente jalonada por la deuda externa, que pasó del 5,6 % al 12,3 % del PIB entre 1979 y 1987, para luego estabilizarse y descender durante los seis años siguientes. Lo anterior dio como resultado un deterioro de las finanzas públicas, especialmente reflejado en un aumento del déficit fiscal, que pasó del 0,7 % del PIB en 1979 al 3,7 % en 1982 (Gráfico 1, panel B). En el caso del gasto, este también aumentó, al pasar del 7,8 % del PIB en 1977 al 10,9 % en 1982 (Gráfico 1, panel C). Esto cambiaría años más tarde, cuando la sobrevaluación de las monedas locales y las altas tasas de interés en Estados Unidos provocaron una fuerte salida de capitales (Ocampo, 2014). En los años posteriores se observaría un periodo de estabilización en el que la deuda externa dejaría de crecer y el déficit empezaría a ceder. Este periodo coincide con un hecho relevante que contribuyó a la normalización de la situación fiscal del país: la reforma tributaria de 1986 con la abolición de exenciones y beneficios sobre el capital (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 perspectivas frente a la apertura comercial y con el reto de ajustar su realidad a una nueva Constitución. Esa década resultaría ser, sin duda, un periodo de grandes cambios económicos en el país. No obstante, la profundización de la

descentralización coincidió con el aumento del gasto, lo que derivó en la inestabilidad macroeconómica de 1998 (Junguito y Rincón, 2007; Del Valle y Galindo, 2010). Mientras que entre 1970 y 1990 el gasto total del GNC se mantuvo estable, con una media del 9,8 % del PIB, entre 1991 y 2001 aumentó en 6,7 puntos porcentuales (pp), al pasar del 10,8 % al 17,5 % del PIB. Una de las principales razones para este comportamiento es el aumento de las transferencias a los GSN (Salazar y Prada, 2004), además de los intereses de deuda, los gastos de personal y los pagos de pensiones (Melo y Ramos, 2017).

Por su parte, durante el mismo periodo se observó una expansión acelerada del saldo de la deuda, la cual pasó del 13,2 % del PIB en 1995 al 44,8 % en 2002, cuando tanto la deuda interna como la externa contribuyeron a dicho comportamiento. Estos resultados coinciden con lo encontrado por Ricciulli et al. (2021), quienes muestran el sobreendeudamiento de las entidades territoriales entre 1993 y 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. Para el caso de la deuda externa, de acuerdo con el autor, la razón sería la devaluación real entre 1997 y 1999. Todo esto estuvo agravado por la caída de la actividad económica, la cual llevó el crecimiento a ritmos del 0,6 % y -4,2 % en 1998 y 1999, respectivamente.

Para el caso de las entidades territoriales se observa que, en el gasto, al igual que ocurrió con el GNC, estas presentaron un aumento significativo a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, para luego reducir su crecimiento a partir de 2001 (Gráfico 2, panel A). Esto fue en particular evidente para los gastos de funcionamiento, cuando se considera el cambio del gasto de personal médico y nómina docente de los GSN, el cual pasó del 2,3 % del PIB en 1990 al 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)[3].

Un deterioro similar muestra el déficit durante el mismo periodo, al pasar del -0,1 % del PIB en 1995 hasta su punto máximo del -1,3 % del PIB en 1998, para posteriormente retornar al valor inicial en 2001 (Gráfico 2, panel B). Este déficit fue prevalente en los municipios más pequeños y de menor capacidad, si se tiene en cuenta que los de población mayor a 500.000 habitantes 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). 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).

En cuanto a la deuda, durante la primera mitad de los noventa se observa un comportamiento estable, alrededor del 8 % del PIB (Gráfico 2, panel C). Sin embargo, se da

una recomposición de deuda externa por deuda interna (Gráfico 2, panel D). Durante la primera mitad de la década cae la deuda externa, pasa del 7,5 % al 3,0 % del PIB entre 1990 y 1995, y aumenta sostenidamente la interna, del 2,2 % al 6,2 % del PIB durante el mismo periodo. Es importante anotar que los bajos niveles de deuda interna con los que empezaron los GSN la década de los noventa están ligados a la existencia de la Junta Monetaria y su papel en la aprobación de emisión de deuda de municipios y departamentos[4]. Este órgano tenía entre sus funciones monitorear y controlar las operaciones de endeudamiento de las entidades territoriales. Su cesación de funciones determinada por la Constitución de 1991 coincide con el aumento de los niveles de endeudamiento[5]. El otro factor que influyó en el mayor endeudamiento fue la garantía que le ofrecían los GSN al sistema financiero a través de los nuevos recursos de transferencias, especialmente los GSN de mayor tamaño (MHCP-DAF, 2015). Después de esta etapa, que coincide con la puesta en marcha de las RFS, la deuda interna empieza a descender hasta estabilizarse alrededor del 3 % del PIB desde 2006. 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[6].

## 1.2 Las reglas fiscales subnacionales: sus características y alcances

Luego de la situación enfrentada por las finanzas de los GSN desde mediados de los noventa, se dio inicio a medidas que tenían como objetivo restablecer su salud fiscal (Diagrama 1). La primera intervención fue sobre el endeudamiento, a través de la Ley 358 de 1997. De hecho, la Constitución en su artículo 364 indica que el endeudamiento del GNC y de los GSN tiene como límite su capacidad de pago[7]. Esta norma, conocida como Ley de Semáforos, estableció límites de corto y largo plazos. El primero de ellos es la capacidad de pago, que se calcula como el cociente entre los intereses de deuda y el ahorro operacional, el cual es un indicador de corto plazo por representar la solvencia que tienen los GSN para cubrir sus obligaciones más inmediatas con los ingresos que quedan después de cubrir los gastos de funcionamiento. El segundo indicador es el de sostenibilidad, que se calcula como el cociente entre el saldo de la deuda total y los ingresos corrientes. Este último es una medida de largo plazo, ya que tiene en consideración dos elementos: el primero (numerador) es el saldo total de las obligaciones adquiridas en cualquier momento del tiempo, y el segundo (denominador) es el ingreso corriente, que es una medida del potencial de los GSN de generar ingresos de largo plazo, ya que estos incluyen principalmente los ingresos tributarios y no tributarios.

Esta normatividad, junto con el Decreto Regulatorio 696 de 1998, establecieron tres escenarios para el acceso a operaciones de endeudamiento. El primero, aquel en el que la capacidad de pago no superara el 40 % y la sostenibilidad fuera inferior al 80 %, caso en el cual no se requería autorización del Ministerio de Hacienda para la contratación de nuevos créditos. El segundo, donde la capacidad de pago estuviera entre el 40 % y el 60 % y la sostenibilidad menor al 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 GSN debían pedir autorización del Ministerio de Hacienda para aumentar su endeudamiento. La Ley 795 de 2003 derogó dos artículos de la Ley 358 de 1997, dejando como límites para la solicitud de autorización de nueva deuda a aquellos entes cuya capacidad de pago supere el 60 % o cuyo nivel de sostenibilidad esté por encima del 80 %[8].

Un año más tarde, con el fin de fortalecer los ingresos de los GSN, se expide la Ley 488 de 1998[9]. Por medio de esta se autorizó a las entidades territoriales modificar la sobretasa a la gasolina y cobrar la sobretasa al ACPM, el impuesto sobre vehículos y el impuesto a la explotación del oro, plata y platino[10]. 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 el tipo de combustible y la entidad territorial. El ACPM se definió con una tasa 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[11]. 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 GNC. 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.

En 1999 se avanzó en dos frentes. El primero fue la creación del Fondo Nacional de Pensiones de la Entidades Territoriales (Fonpet), el cual realiza la provisión obligatoria de la cobertura y sostenibilidad del pasivo pensional de las entidades territoriales (Ley 549 de 1999)[12]. El segundo estaría orientado a brindar acompañamiento a los GSN que estuvieran atravesando situaciones de insolvencia, de modo que pudieran regresar nuevamente a la senda de estabilidad de sus cuentas fiscales y financieras (Ley 550 de 1999). En el primer caso, el Fonpet se concibió como una herramienta de largo plazo cuyo objetivo era garantizar una cobertura del 100 % del pasivo pensional territorial para el año 2030[13]. Este fondo tiene como fuentes de financiamiento recursos de regalías, privatizaciones nacionales, recursos de particulares invertidos en entidades con participación mayoritaria de la nación, bienes con extinción de dominio a favor de la nación, el impuesto de registro[14], el impuesto de timbre nacional y recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) (MHCP-DAF, 2015).

En el segundo caso, la Ley 550, llamada también Ley de Reestructuración de Pasivos, tenía como propósito promover la reestructuración de los entes territoriales, su capacidad de pago y facilitar el acceso al crédito, así como la garantía y pago de pasivos pensionales a su cargo[15]. Para ello, se establecieron acuerdos de restructuración con departamentos y municipios que presentaban dificultades a la hora de atender sus obligaciones. Idealmente, al finalizar el acuerdo, los entes territoriales deberían haber 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, 16 departamentos y 97 municipios se habían acogido o habían tenido la intención de hacerlo[16]. Iniciar este proceso es potestad de cada departamento o municipio, con autorización previa de la correspondiente asamblea o concejo, luego de lo cual se establecen las condiciones que son ajustables para cada ente territorial particular, dando prioridad a los gastos corrientes[17]. Para poder acogerse a esta iniciativa, la entidad territorial debe presentar incumplimiento en el pago por más de noventa 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. Durante la vigencia del proceso se suspenden medidas cautelares y embargos, y no es posible iniciar nuevos procesos en contra de los entes territoriales, así como tampoco se pueden suspender los servicios públicos (MHCP-DAF, 2015).

En el año 2000 se promulga la Ley 617, conocida también como Ley de Racionalización del Gasto. El espíritu de esta ley no fue recortar el gasto, sino que este estuviera ajustado a los ingresos de las entidades territoriales, en particular, mantener consistencia entre el gasto de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD)[18]. Los límites cuantitativos del cociente entre los gastos de funcionamiento y los ICLD varían entre entidades territoriales y dentro de ellas según la categoría a la que correspondan[19]. En el caso de los departamentos, los límites van desde el 50 % para la categoría especial hasta el 70 % para los de cuarta categoría, mientras que para los municipios el umbral inicia en el 50 % para la categoría especial y va hasta el 80 % para la sexta categoría.

Posteriormente, en el año 2003 se promulga la Ley 819, conocida como la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual tuvo como propósito adoptar medidas para mejorar la sostenibilidad fiscal, la transparencia y la estabilidad macroeconómica. Los GSN tienen la obligación de presentar cada año el *Marco Fiscal de Mediano Plazo* (MFMP), el cual incluye el plan financiero, las metas de superávit primario, el informe de resultados fiscales de la vigencia anterior y el costo fiscal de exenciones. En relación con el endeudamiento, se requiere: 1) la proyección de la capacidad de pago durante la vigencia del crédito, cumpliendo los requisitos de la Ley 358 de 1997; 2) los créditos de tesorería serán temporales y deberán usarse solo para cubrir la insuficiencia de caja; 3) el concepto de una calificadora de riesgo que acredite la capacidad de endeudamiento (esto para departamentos, distritos y municipios de categorías 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 ley mencionada (819 de 2003), y 6) no se podrán acordar nuevos créditos que aumenten el endeudamiento neto si se encuentran en mora por créditos contratados o con el apoyo de la nación[20].

En cuanto a la efectividad de las RFN, varios estudios han coincidido en que han venido cumpliendo el objetivo para el que fueron creadas. Para la Ley 358 de 1997, Chamorro y Urrea (2016) evalúan, con información entre 1995 y 2010, la incidencia de esta norma sobre la sostenibilidad fiscal de los municipios y departamentos, definida como el cociente entre el saldo de la deuda y los ingresos totales. Los autores encuentran que esta medida está relacionada con reducciones del saldo de la deuda relativa a los ingresos totales. La Ley 550 de 1999 también fue objeto de evaluación, en este caso por parte del Ministerio de Hacienda

y Crédito Público (MHCP)(MHCP-DAF, s. f.), la cual tenía como fin la recuperación de la sostenibilidad y viabilidad fiscal y financiera de los GSN. En este caso, la evaluación buscaba estimar los efectos que esta ley tiene en las cuentas de los GSN que deciden acogerse a ella, en particular, si 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. Los resultados muestran efectos positivos en términos del saneamiento de pasivos, racionalización del gasto, fortalecimiento de los ingresos, reestructuración de la deuda y evolución de la inversión.

Para el caso de la Ley 617 de 2000, la cual fue concebida con el objetivo de reducir el gasto de funcionamiento relativo a los ICLD, Restrepo y Álvarez (2005) evaluaron formalmente sus resultados utilizando información de los 32 departamentos y de 312 de los 1.100 municipios, incluidas treinta capitales de departamento, para el periodo 2000-2003. Los resultados muestran que tanto en municipios como en departamentos fueron exitosas las medidas de esta ley orientadas a mantener la capacidad de pago del gasto de funcionamiento en niveles aceptables y sostenibles. En un segundo estudio de esta ley, Sánchez y Zenteno (2011) buscaban identificar los determinantes del desempeño fiscal de las entidades territoriales, en particular la sostenibilidad fiscal y el riesgo financiero, para lo cual consideran los periodos 1997-2000 y 2001-2007. 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 un estudio más reciente Carreri y Martínez (2021) coinciden con los estudios anteriores en que la Ley 617 de 2000 fue altamente efectiva en reducir los gastos de funcionamiento, y que esta ha contribuido a reducir la probabilidad de un déficit corriente de los municipios y departamentos. Adicionalmente, los autores encontraron que esto se logró sin perjuicio de la provisión de bienes públicos o del nivel de vida de la población (aproximada con indicadores de educación y salud, actividad económica y sanciones por corrupción).

## 1.3 Las normas de disciplina fiscal subnacional frente a la pandemia del covid-19

La pandemia por el covid-19, a pesar de ser un hecho lejano del periodo de implementación de las RFS, está cercanamente ligado a estas. La razón es que, a causa de la crisis enfrentada por los GSN durante los aislamientos preventivos, con fuertes caídas en los ingresos propios, el GNC, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, tomó la decisión de suspender temporalmente las medidas de disciplina fiscal subnacional (Decreto 678 de 2020 y Ley 2155 de 2021). Dentro de estas medidas estaba otorgar facultades a las entidades territoriales para contratar créditos de tesorería 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. Estos créditos no requerían autorización ni el cumplimiento de los indicadores de la Ley 358 de 1997, de los límites de gasto de la Ley 617 de 2000, ni tampoco de la evaluación de riesgo de la Ley 819 de 2003. Dichos préstamos no serían registrados ante el MHCP y los créditos e intereses causados no serían tenidos en cuenta en el cálculo de los indicadores de la Ley 358 de 1997 para efecto de otras operaciones de crédito[21]. Para el caso de la contratación de empréstitos para la reactivación, estas operaciones podrían realizarse siempre que el cociente del saldo de deuda/ingresos corrientes no superara el 100 %. Si un crédito lo superaba, no se necesitaba autorización del MHCP, pero sí un certificado de bajo riesgo por parte de una calificadora.

Adicionalmente, se flexibilizaron otros dos aspectos. El primero, que aquellos que presentaban una reducción de sus ICLD y superaran los gastos de funcionamiento según la Ley 617 de 2000, no se les aplicarían las medidas de incumplimiento de esta ley ni de la Ley 819 de 2003. El segundo, se permitió el desahorro del Fonpet, de modo que las entidades que hayan alcanzado el 80 % de su pasivo pensional, podrían disponer de los recursos que superen dicho umbral al 31 de diciembre de 2019. Si los entes territoriales no tenían cubierto su pasivo pensional en educación y salud, los recursos en exceso del 80 % deberían trasladarse para cubrir el pasivo pensional de estos sectores. Esto se aplicó solo para la vigencia de 2020.

En resumen, en cuanto a la temporalidad de las medidas adoptadas, algunas de las suspensiones aplicaron solo para las vigencias 2020 y 2021 (617/2000, 819/2003, 488/98 en lo que tiene que ver con la distribución de la sobretasa a la gasolina), mientras que el aumento del límite del indicador de sostenibilidad (saldo de deuda/ingresos corrientes) que estaba originalmente en el 80 % pasó a ser permanente con un nuevo límite del 100 % cuando se realicen proyectos de inversión (Ley 2155 de 2021, artículo 30).

## 1.4 Las RFS en el ámbito internacional: teoría, origen y perspectivas futuras

Luego de ofrecer un breve contexto macrofiscal del país antes de la implementación de las RFS y de su inicio y características en Colombia, es importante anotar que Colombia fue parte del primer grupo de países que empezaron a implementarlas en la región desde mediados de los años noventa (Diagrama 2). Por ejemplo, mientras que a principios de esta década solo cinco países contaban con este tipo de medidas (Alemania, Indonesia, Japón, Luxemburgo y Estados Unidos)[22], en 2015 ya eran 91. América Latina no ha sido ajena a estas medidas ya que, desde finales de los años noventa, catorce países han adoptado reglas de responsabilidad fiscal (Ardanaz et al., 2019).

Estas medidas fueron adoptadas también por grupos de países y tratados, configurando lo que se conocen como reglas fiscales supranacionales, las cuales buscaban principalmente la estabilidad de los precios y la disciplina fiscal. A comienzos del 2000 se dieron los primeros cambios que se concentraron, en primer lugar, en un enfoque hacia objetivos de esfuerzos fiscales y no necesariamente de resultados fiscales para hacer frente al impacto del ciclo económico de los años noventa. Por ejemplo, los países en desarrollo buscaban el control del endeudamiento y del déficit, mientras que en el caso de los países miembros del Tratado de Maastricht tenían como finalidad estabilizar los precios y conseguir una senda de disciplina fiscal. De este modo, y en pro de hacer frente a la crisis de 2008, los países adaptaron sus medidas de disciplina fiscal flexibilizándolas y operándolas en un esquema contracíclico. Los países con reglas fiscales introdujeron reformas orientadas a la flexibilización, lo que se conoce como la "nueva generación de las reglas fiscales" (Schaechter et al., 2012). Estos cambios estaban dirigidos a proporcionar medidas de estímulo contracíclicas, que en muchos casos superaron las limitaciones de los periodos sin crisis. En esos momentos pocos países tenían cláusulas de escape establecidas, motivo por el cual las reglas no se hicieron cumplir o no se ajustaron.

Para el caso más reciente del covid-19 ocurrió algo similar, pero a mayor escala, en donde, en primer lugar, se activaron las medidas de flexibilización con el fin de que los gobiernos centrales y subnacionales hicieran frente a la alta demanda de gasto para atender a la población durante la emergencia. En segundo lugar, se estableció que el plazo para corregir déficits excesivos podría postergarse cuando ocurrieran eventos adversos para las finanzas de los estados miembros (European Fiscal Board, 2019). Con la pandemia las cláusulas de escape visibilizaron su relevancia dentro de las reglas fiscales. Por ejemplo, en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), grupo del cual forma parte Colombia, con el objetivo de ampliar las capacidades de los GSN, algunos gobiernos y bancos centrales intervinieron para apoyarlos durante la crisis, en el marco de una suspensión de las reglas fiscales.

Dentro de los aspectos que dieron origen a las medidas de disciplina fiscal subnacional, un primer elemento son las políticas descentralizadoras sin medidas de control y vigilancia fiscal de los GSN. La razón es que dentro de este esquema algunas entidades territoriales pueden tener una alta dependencia de las transferencias y/o de las regalías, lo cual puede llevar al aumento desproporcionado del gasto y la deuda desligados de su capacidad de generación de ingresos propios, haciéndolos significativamente vulnerables a choques exógenos (Jiménez y Ter-Minassian, 2016). Un segundo argumento está relacionado con el riesgo a la estabilidad presupuestaria nacional, ya que esta estaría operando en forma descentralizada, lo cual no es deseable (Oates, 1972). Justamente lo que hacen las reglas fiscales subnacionales es garantizar que el GNC, como orientador de las finanzas nacionales, no pierda el control de la estabilidad presupuestaria. En los países de América Latina, las reglas subnacionales son un caso particular, ya que surgen por la necesidad de limitar el endeudamiento subnacional. En la región, Argentina, Brasil y Colombia son los países con mayor experiencia en el diseño y cambios en sus RFS.

En términos de su eficacia, la evidencia muestra que las medidas de disciplina fiscal subnacional cumplen su propósito en países federales y/o entre los que poseen un grado significativo de autonomía fiscal subnacional (Foremny, 2014). Adicionalmente, el resultado sobre la efectividad de las reglas fiscales, que se realiza para países individuales y grupos de países, destaca que son los factores de contexto los más relevantes. Dentro de ellos se resaltan la capacidad de generar ingresos propios a nivel subnacional, la ausencia de rescate financiero en favor de jurisdicciones subnacionales insolventes, la presencia de un bajo desequilibrio fiscal vertical, y la propia institucionalidad política que da forma al gobierno (Rodden y Wibbels 2002, Plekhanov y Singh 2005). Las reglas fiscales de primera generación tuvieron como objetivo la sostenibilidad de mediano y largo plazos, las de segunda generación sumaron la estabilización en el corto plazo y, posteriormente, incorporaron la limitación al gasto corriente. En el caso de Colombia, las reglas han sido exitosas en controlar el endeudamiento y el gasto subnacional, aunque son inflexibles al no incorporar válvulas de escape o ajustes al ciclo, lo cual permita adelantar un mayor gasto en momentos de bajo crecimiento económico o provisión de recursos en épocas de auge.

## 2. Dinámica de las reglas fiscales subnacionalesy del

# Gobierno Nacional

Luego de revisar algunas de las características más relevantes de las normas que buscan poner en orden las finanzas de los GSN, es importante considerar que existe otro conjunto de disposiciones que regula la sostenibilidad de las finanzas del GNC. El propósito de esta sección es analizar la dinámica de las medidas de disciplina fiscal del GNC y de los GSN, y el papel de las transferencias en el desempeño de las principales cuentas de los GSN. Las RFS y la RFN se conformaron en diferentes momentos del tiempo, con motivaciones distintas y cuentan con características que las hacen particulares. Las primeras, como se mostró en la sección anterior, fueron establecidas principalmente durante el período 1997-2003 con el propósito de solucionar el problema fiscal de los GSN originado por el mayor gasto que trajo la profundización de la descentralización fiscal, y se enfocó principalmente en el control del gasto y del endeudamiento. Por otro lado, la RFN se creó más de una década después, en 2011 mediante la Ley 1473, con el fin de controlar la situación fiscal del GNC, y se caracterizó por establecer restricciones al déficit. A pesar de que las motivaciones fueron distintas, la RFN y las RFS coinciden en el objetivo general de lograr la sostenibilidad fiscal del respectivo nivel de gobierno. Aunque existen estudios de cada una, aún hay aspectos que se desconocen, especialmente en cuanto a la interrelación a lo largo de los niveles de gobierno, sus alcances, sus implicaciones y el papel de las transferencias. Estos son los aspectos que aborda esta sección, los cuales tienen importantes implicaciones de política pública.

## 2.1. Metodología y datos

Con el fin de responder a estos interrogantes se analizará el comportamiento de las principales variables fiscales y de algunos indicadores incluidos en las reglas fiscales de los dos niveles de gobierno, antes (1993-1996), durante (1997-2003) y después (2004-2019) del inicio de las RFS, con el fin de evaluar la efectividad de las normas. Para ello se usan dos aproximaciones metodológicas. La primera es un ejercicio contrafactual en el que se calculan los indicadores de las reglas fiscales que tienen un nivel de gobierno y se imponen hipotéticamente en el otro nivel de gobierno. De este modo, se procederá con dos ejercicios: 1) se aplicarán a los GSN las restricciones y los indicadores fiscales a los que está sujeto el GNC por medio de la RFN establecida en 2011, y 2) se aplicarán al GNC las restricciones y los indicadores a los que están sujetos los GSN. Posteriormente, se observará si cada uno de los dos niveles de gobierno hubieran o no cumplido en el caso hipotético de haber estado restringidos a los límites fiscales del otro nivel de gobierno.

Para el primer caso, se realizará un cálculo del balance fiscal estructural de los GSN (para el agregado de municipios y departamentos) siguiendo el enfoque tradicional propuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Hagemann, 1999). De esta forma, el balance se corrige de los impactos del ciclo del producto sobre ingresos y gastos. Además, siguiendo la metodología establecida para el GNC en la regla fiscal, el cálculo se corrige del efecto del ciclo del precio del petróleo[23]. El ejercicio requiere de las elasticidades de los distintos tipos de ingresos con respecto al producto y al precio del petróleo, las cuales fueron tomadas de Jiménez y Ter-Minassian (2016). En el segundo caso, se evalúa el cumplimiento de los indicadores de capacidad de pago, y de solvencia incluidos en la Ley 358 de 1997 por parte del GNC[24]. A través de esta aproximación se quiere mostrar que el cumplimiento de la regla

fiscal depende del tipo de medida que se adopte o, dicho de otra forma, que tener una regla fiscal no garantiza unas finanzas públicas sanas. Por ejemplo, aunque el GNC cumplió con la meta de déficit fiscal estructural establecida en la regla fiscal nacional de 2011, la deuda total del GNC aumentó. Adicional a considerar las agregaciones totales para departamentos y municipios, el cálculo se realiza agrupando los municipios por tipología, de acuerdo con la clasificación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El segundo ejercicio busca evaluar la interrelación entre los diferentes niveles de gobierno, para lo cual se realizan estimaciones utilizando modelos de datos de panel con efectos fijos, tanto para el agregado de municipios como para el grupo de departamentos, los cuales permiten medir la respuesta de diferentes variables fiscales de los GSN a las transferencias totales y discrecionales realizadas por el GNC. En particular se estimarán las siguientes ecuaciones:

(1)

(2)

Donde *VF* representa las diferentes variables fiscales evaluadas (gasto corriente, gasto de funcionamiento, ingreso tributario, inversión total, inversión social[25] y saldo de la deuda), *TrTot* y *TrCof* corresponden a las transferencias totales y a las transferencias por cofinanciación del GNC a los GSN, respectivamente, *Y* representa el PIB departamental, *Pob* la población de la entidad territorial y *RF* representa dos variables dicótomas que indican el periodo de implementación de las reglas fiscales subnacionales: durante (1997-2003) y después (2004-2019). Estas ecuaciones se estiman para el periodo 1993-2019 para los gobiernos municipales y los gobiernos departamentales. En las ecuaciones (1) y (2), el subíndice *i* denota los departamentos o municipios, según el caso de análisis y *t* denota el año $\iota_i$ . representa el efecto fijo de cada ente territorial, mientras que  corresponde al efecto fijo de tiempo y $e_{it}$ es el error asociado con el *i-ésimo* grupo en el año (*t*). El propósito de estas estimaciones es evaluar las relaciones entre las diferentes variables teniendo en cuenta que el aumento de las transferencias, a partir del fortalecimiento del proceso de descentralización fiscal, motivó el establecimiento de las RFS debido al incremento desproporcionado del gasto y del endeudamiento de las entidades territoriales, y a que el rubro de las transferencias del GNC a departamentos y municipios representa un porcentaje importante de los gastos del GNC (24 % en promedio para el periodo 1994-2020).

Con el fin de realizar estos ejercicios, se utilizarán varias fuentes de información. Para el caso de las cuentas fiscales de los municipios y departamentos se utilizan las operaciones efectivas de caja del DNP, así como los informes y bases de datos de la Contaduría General de la Nación (CGN) y de la Contraloría General de la República (CGR). Para el caso del GNC, la información se toma principalmente del MHCP. Los datos demográficos utilizados para calcular algunos indicadores y el PIB departamental se toman del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). Se cuenta con información discriminada para municipios (1.100) y departamentos (32), para el periodo 1994-2019, o la disponible según la cuenta o entidad territorial considerada.

## 2.2 Resultados

Con el fin de tener una visión general de la dinámica de dos de los principales componentes de ingreso y gasto de los diferentes niveles de gobierno, el Gráfico 3 muestra el comportamiento del ingreso tributario como porcentaje del PIB nacional (panel A) y del gasto corriente (panel B). En el primer caso, se observa que el recaudo de los municipios mantiene una tendencia creciente durante todo el periodo[26], igual que ocurrió en el caso de los departamentos, aunque a un menor ritmo. Para estos últimos se observa que creció durante el periodo de la implementación de las reglas y hasta el año 2005, momento a partir del cual comenzó a mostrar un leve descenso. En el caso del GNC se observa un crecimiento desde el año 2000, lo cual es explicado, en parte, por las diferentes reformas tributarias aprobadas durante el periodo, y por los altos precios del petróleo registrados durante el periodo 2010-2014. A partir de 2016 se observa una caída del recaudo, la cual se profundiza en el año 2020 como consecuencia de la pandemia por el covid-19.

Para el caso del gasto corriente (panel B) es claro cómo la caída en los municipios y departamentos coincide con la implementación de las medidas de disciplina fiscal subnacional. Durante el periodo posterior a la implementación de las reglas fiscales, el gasto permaneció estable hasta 2011 alrededor del 0,7 % del PIB en el caso de los departamentos y del 1,3 % del PIB en el caso de los municipios, momento a partir del cual los departamentos y municipios empiezan a tener dinámicas opuestas, con una tendencia decreciente para los primeros y una creciente para los segundos. Para el caso del GNC, el gasto corriente presentó un crecimiento significativo durante el periodo 1993-2001, explicado, en buena parte, por el aumento de las transferencias a las entidades territoriales que trajo el proceso de descentralización fiscal, para posteriormente estabilizarse alrededor del 15 % del PIB entre 2002 y 2011. A partir de 2012, el gasto comienza a crecer de nuevo, lo que coincide con la aplicación de la regla fiscal del GNC. En el año 2020, el gasto corriente aumentó 4,5 pp del PIB, debido al aumento de las transferencias para atenuar los efectos de la pandemia.

Luego de observar la dinámica de estas cuentas de ingreso y gasto, una forma de determinar el manejo fiscal general que han venido teniendo los dos niveles de gobierno es por medio del comportamiento del déficit (Gráfico 4). De estos resultados se puede observar que, después de un aumento entre 1993 y 1997, tanto municipios como departamentos redujeron los niveles de déficit y mostraron un comportamiento estable alrededor del equilibrio a partir de 1998, año que coincide con el inicio de las RFS. Por su parte, el GNC muestra una menor estabilidad en sus finanzas. Con la implementación de la RFN, el déficit disminuye levemente, favorecido por los altos precios del petróleo.

No obstante, a partir de 2015 el déficit total y el saldo de la deuda registran aumentos importantes, a pesar de que el déficit fiscal estructural cumple la meta establecida por la regla fiscal (Gráfico 5, panel A). A raíz de la pandemia, en 2020 tanto el déficit fiscal como la deuda total del GNC alcanzan niveles históricamente altos. En el caso de los departamentos (Gráfico 5, panel B) y municipios (Gráfico 5, panel C), las reglas fiscales contribuyeron a que el saldo de la deuda se mantuviera estable como porcentaje del PIB, aunque en ambos casos se registraron aumentos a partir de 2017, exacerbados en 2020 por el incremento del

endeudamiento para cubrir las necesidades de recursos debido a la pandemia.

### 2.2.1 Ejercicios de simulación

Luego de observar el panorama general de las finanzas públicas en el país, a continuación se presentan los resultados de los dos ejercicios de simulación. El primero consiste en calcular de manera individual el balance estructural de los diferentes niveles de gobierno (Gráfico 6). La regla fiscal que aplica para el GNC es la restricción sobre el déficit fiscal estructural que tenía como meta el 1 % del PIB en 2022 con objetivos puntuales desde 2,3 % en 2014 y 1,9 % en 2018. Además, la regla estipula que el déficit debe ser decreciente todos los años[27]. La simulación en este caso consiste en realizar el mismo cálculo para los GSN de manera separada, es decir, para departamentos y municipios, para los cuales las medidas de disciplina fiscal no consideran este tipo de restricciones. De este modo, lo que se quiere determinar es si los GSN, de haber estado sujetos a las mismas condiciones del GNC en cuanto a las metas del déficit fiscal estructural, hubieran cumplido dichas restricciones. Es importante precisar que este y los demás ejercicios de esta sección tienen únicamente un alcance ilustrativo, y que se reconocen las limitaciones que tienen las evaluaciones *ex post* de medidas de disciplina fiscal que hubieran sido impuestas en escenarios hipotéticos sobre los dos niveles de gobierno: nacional y subnacional. El propósito principal de evaluar al gobierno de cierto nivel en términos de otras RF es el de poder argumentar cómo el diseño de la regla desempeña un papel fundamental en su cumplimiento y, por último, en la meta final de alcanzar finanzas públicas sostenibles.

Lo que se puede observar es que, durante el periodo de análisis, tanto municipios como departamentos mantuvieron balances estructurales mucho más bajos que los establecidos por las restricciones al GNC, el cual, si bien ha cumplido la regla, manteniéndose dentro de los límites establecidos y con una senda decreciente, lo ha hecho por medio de distintas reformas tributarias (2014, 2016 y 2018) que han buscado el aumento de los ingresos tributarios estructurales. Adicionalmente, como se observó a partir de la puesta en marcha de la RFN, el gasto corriente y la deuda del GNC han venido en aumento. En el caso de los GSN, lo que caracteriza la dinámica del balance estructural es un comportamiento oscilatorio con las fluctuaciones usuales documentadas en la sección anterior que coinciden con la dinámica de los gastos de inversión con una alta influencia del ciclo político regional, con superávits o menores déficits durante el primer año de gobierno (2012, 2016-2017) y déficits durante los últimos años (2010-2011, 2015, 2019). Si bien este resultado del balance estructural de los GSN es interesante y genera nuevas preguntas que harían necesaria su descomposición para observar las diferencias con el balance del GNC, este propósito se aleja del alcance de la presente sección, pero deja la puerta abierta para proyectos de investigación futuros. Lo que se puede concluir de este primer ejercicio de simulación es que, además de que tanto municipios como departamentos han mantenido una política fiscal discrecional responsable de acuerdo con las leyes dispuestas, los niveles de déficit estructural han sido significativamente inferiores a los mínimos requeridos por la RFN para el

GNC. En otras palabras, que de haber estado sujetos los GSN a las mismas restricciones de déficit fiscal estructural que el GNC, estos hubieran cumplido dicha regla[28].

La segunda simulación consiste ahora en determinar qué hubiera ocurrido si la restricción impuesta a los GSN (en particular la establecida mediante la Ley 358 de 1997) hubiera aplicado de la misma forma al GNC (capacidad de pago con límite del 60 % y sostenibilidad con límite del 80 %). Estos indicadores se calculan como el cociente entre los intereses de deuda y el ahorro operacional en el caso de la capacidad de pago, y el cociente entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes para la sostenibilidad (Gráfico 7).

Para el indicador de capacidad de pago (Gráfico 7, Panel A) lo que se puede observar es que en el consolidado municipal solo en 1996, un año antes de la promulgación de la ley, el indicador superaba el límite establecido. Para el consolidado departamental, el umbral es superado solo durante 1998 y 1999. Recordemos que las implicaciones del no cumplimiento establecen que las entidades territoriales deben solicitar autorización al MHCP para realizar nuevas operaciones de crédito. En general, se observa por parte de los GSN no solo un cumplimiento de este indicador, sino que adicionalmente este ha ido descendiendo a lo largo del tiempo, hasta niveles alrededor del 4 % tanto para departamentos como para municipios. Por otro lado, el GNC superó el umbral permitido en la mayor parte del periodo, con excepción de 2011-2015, que coincide con los primeros años de funcionamiento de la RFN.

En el caso del indicador de sostenibilidad (Gráfico 7, Panel B) se observan varias características interesantes. La primera es que para los tres niveles de gobierno se evidencia una tendencia creciente del indicador, la cual coincide con el inicio de la profundización de la descentralización de principios de los años noventa, que significaba una menor capacidad para cubrir endeudamiento. Una segunda característica es que a partir de 2003 se observa una tendencia decreciente, también para los tres niveles de gobierno, para luego aumentar a partir de 2011. Para el caso del GNC, el inicio de esta tendencia coincide con la implementación de la regla fiscal para este nivel de gobierno, la cual está ajustada por el ciclo económico y considera en su cálculo el comportamiento de los ingresos petroleros. Una tercera característica tiene que ver con el cumplimiento del umbral. Mientras los GSN se mantuvieron siempre por debajo, lo contrario ocurrió con el GNC, que permaneció durante todo el periodo con niveles significativamente superiores e incluso con una tendencia creciente entre 2012 (222 %) y 2019 (323 %), como consecuencia del aumento de la deuda. Este segundo ejercicio de simulación permite concluir que, si el GNC hubiera estado sujeto al cumplimiento de los umbrales impuestos en los indicadores de sostenibilidad y capacidad de pago a los que están sujetos los municipios y departamentos, este hubiera presentado incumplimiento a lo largo de todo el periodo. Mientras tanto, los GSN se han mantenido por debajo del umbral, cumpliendo de esta forma con lo establecido por medio de la Ley 358 de 1997.

Es importante mencionar que estos dos ejercicios de simulación corresponden a un análisis *ex post*, de los que se concluye que el cumplimiento de la regla fiscal depende del tipo de medida de disciplina fiscal, pero no necesariamente de que exista; es decir, tener una regla fiscal determinada no garantiza unas finanzas públicas sanas. Por ejemplo, vemos que en el caso del GNC la deuda presentó una tendencia creciente durante el periodo de ejecución de

la regla, lo que motivó el cambio reciente en la RF nacional, la cual considera, además de metas sobre el balance estructural, metas cuantitativas sobre la deuda del GNC. De este modo, esta subsección ofrece argumentos que destacan el diseño de la regla como factor fundamental para alcanzar la meta general de unas finanzas públicas en orden en cualquier nivel de gobierno. El análisis *ex ante*, en donde por ejemplo se tengan en cuenta las expectativas de los dos niveles de gobierno frente a la imposición de medidas de disciplina fiscal, aunque importante, va más allá del alcance de este documento, al igual que la profundización y el detalle de las tareas administrativas de cada nivel de gobierno.

### 2.2.2 El papel de las transferencias en las finanzas de los GSN

Luego de haber analizado los escenarios hipotéticos sobre los cuales se imponían las normas de disciplina fiscal de un nivel del gobierno en el otro, en esta subsección se abordará un aspecto determinante en la interrelación entre el GNC y los GSN, materializada a través de las transferencias. La importancia de esta relación es fundamental en el análisis de las reglas fiscales, cuando al inicio de la profundización de la descentralización fiscal aumentaron las transferencias recibidas por departamentos y municipios desde el GNC, lo que incrementó el gasto y el endeudamiento, así como también la dependencia a estos recursos por parte de las entidades territoriales[29]. Por ejemplo, mientras que las transferencias totales recibidas por los municipios fueron del 0,29 % del PIB en 1993, en 1997 habían alcanzado niveles cercanos al 1,8 % del PIB. En el caso de los departamentos, los recursos recibidos por concepto de transferencias pasaron del 0,21 % del PIB en 1995 al 0,90 % en 1997 (Ayala et al., 2022)[30].

Con el fin de evaluar la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, se realizarán ejercicios econométricos utilizando modelos de datos panel con efectos fijos tanto para municipios como para departamentos (ecuaciones 1 y 2), los cuales permiten aproximar la relación entre diferentes variables fiscales de los GSN y las transferencias. El Cuadro 1, panel A muestra cómo las transferencias totales del GNC se correlacionan positivamente con variables fiscales municipales, como el gasto corriente, el gasto de funcionamiento, los ingresos tributarios, el gasto en inversión y el gasto en inversión social, pero no con el saldo de la deuda[31]. Resultados similares, aunque con menores magnitudes, se obtienen en el caso de los departamentos (Cuadro 1, panel B). Esto indica que la tendencia creciente que han tenido las transferencias coincide con aumentos no solo en las cuentas de gasto e inversión sino también de los ingresos tributarios. Este último resultado, es decir, la existencia de una correlación positiva entre el aumento de las transferencias y los ingresos tributarios de los GSN, coincide con el más reciente estudio sobre pereza fiscal, en donde se encontró que los mayores recursos recibidos por parte de departamentos y municipios no se tradujeron en un menor recaudo de ingresos propios (Bonet et al., 2017)[32]. En este estudio los autores consideran un periodo más amplio que el de la literatura existente hasta ese momento y, además, tienen en cuenta los cambios generados con la creación del SGP y en el nuevo Sistema General de Regalías (SGR)[33].

Si bien se halló una relación positiva entre las transferencias y las principales cuentas fiscales

de las entidades territoriales, los resultados anteriores no permiten saber si esta relación se mantuvo o si cambió en la transición antes, durante y después del periodo de implementación de las medidas de disciplina fiscal subnacional. Esta dinámica puede ser aproximada por medio del coeficiente de la interacción entre las transferencias y las variables *dummy* que identifican los periodos mencionados (antes: 1994-1996; durante: 1997-2003; después: 2004-2019). En este caso, los coeficientes representan el cambio en el efecto de las transferencias (los coeficientes de la variable Ln(transferencias totales)) con respecto al periodo antes de la implementación de las RFS.

Lo que se observa para los municipios es que durante la implementación de las RFS (1997-2004) la relación entre las transferencias y las cuentas fiscales aumentó respecto al periodo previo (Cuadro 1, panel A). Por ejemplo, la elasticidad del gasto corriente ante cambios en las transferencias totales para los municipios fue de 0,316 en promedio en el período anterior a 1997. Manteniendo todo lo demás constante, se incrementó a 0,442 (0,316 + 0,126) durante la implementación de las reglas fiscales (1997-2003) y luego se redujo a 0,064 (0,316 - 0,252) en promedio después de la implementación, manteniendo todo lo demás constante. Dinámicas similares se observaron en el caso del gasto de funcionamiento, ingreso tributario e inversión. Para el caso particular de la deuda, los resultados muestran que aumentos de las transferencias estuvieron relacionados con reducciones en los niveles de deuda. Por otro lado, posterior a la implementación de las RFS (2004-2019), se observa que los coeficientes son negativos en todos los casos, lo que significa que aumentos de las transferencias, si bien continuaron teniendo una relación positiva con todas las cuentas, redujeron su correlación con respecto al periodo antes de la implementación de las medidas de disciplina fiscal subnacional. En el caso particular de la deuda, la relación con las transferencias desaparece.

En los departamentos (Cuadro 1, panel B) lo que se observa en general para los periodos durante y después de las RFS es que la relación entre las transferencias y las cuentas fiscales se mantiene con respecto al periodo previo a 1997, con algunas excepciones. Por ejemplo, para el periodo durante la implementación de las RFS (1997-2003) la relación entre las transferencias y el gasto de funcionamiento tiende a desaparecer, al pasar la elasticidad de 0,012 a 0,001 (0,012 - 0,011); mientras que la relación con la inversión social mostró un aumento en este periodo, al pasar de 0,065 a 0,148 (0,065 + 0,083). Para el periodo posterior a la implementación de las RFS (2004-2019) con respecto al periodo previo (1994-1996), lo que se observa es que se fortaleció la relación de las transferencias con la inversión, al pasar la elasticidad de 0,043 a 0,306 (0,043 + 0,263), y con la deuda, al pasar de una elasticidad nula a una de 2,863. En otras palabras, aumentos en las transferencias han estado relacionados con mayor deuda y también mayor inversión.

Considerando que es posible que exista un resultado heterogéneo por tipo de transferencia, se estimó esta misma relación para municipios y departamentos, pero esta vez considerando las transferencias por cofinanciación (Anexo 2, Cuadro A2). Los resultados indican que los recursos por cofinanciación recibidos por los municipios no guardaban ninguna correlación durante el periodo previo a las RFS, excepto en forma positiva con la inversión social y la deuda, pero durante el periodo de implementación la relación se fortalece, excepto en el

caso de le deuda (Cuadro A2, panel A). Posteriormente, luego de la implementación de las RFS, la relación desparece prácticamente para todas las cuentas. En el caso de los departamentos, los resultados indican que las transferencias de cofinanciación no han desempeñado un papel relevante en la dinámica de las principales cuentas de este nivel de gobierno, ni antes, durante o después de la entrada en funcionamiento de las medidas de disciplina fiscal subnacional. De la misma forma, y como un ejercicio de robustez adicional, se incluyen estimaciones de los modelos con una especificación distinta. En particular, se estiman los modelos sin incluir las *dummys* correspondientes a los periodos "durante" y "después" y sin la tendencia lineal, tanto para municipios como para departamentos (Anexo 3, Cuadro A3). Los resultados permiten observar que las relaciones entre las transferencias y las cuentas fiscales de los GSN, en cuanto a la dirección de la relación, magnitud y significancia, se mantienen.

# 3. Política fiscal subnacional y los ciclos económicos en Colombia

Continuando con uno de los aspectos de mayor relevancia en la evaluación de las reglas fiscales, que no ha sido abordado hasta el momento para los GSN en Colombia, esta sección explora la ciclicidad de las cuentas fiscales y su dinámica a lo largo de la implementación de las normas de disciplina fiscal subnacional. Es bien sabido que las finanzas de las entidades territoriales están continuamente bajo la presión de mantener sus cuentas fiscales controladas a lo largo de cualquier etapa del ciclo económico (Ter-Minassian, 2007; Jiménez y Ter-Minassian, 2016). A pesar de la importancia que representa en las decisiones que toman municipios y departamentos, los estudios sobre la dinámica fiscal subnacional a lo largo del ciclo son escasos, en particular aquellos en los que se consideran los cambios generados por las RFS. La mayor parte de la literatura que aborda estas preguntas se reduce al análisis de la situación para países federales (Rodden y Wibbels, 2010; Arena y Revilla, 2009; Fardoust y Ravishankar, 2013). Dentro de este grupo, Rodden y Wibbels (2010) estudian la ciclicidad de las finanzas públicas subnacionales en siete federaciones (Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Alemania, India y Estados Unidos), y encuentran que, en promedio, la política fiscal local en estos países es procíclica. Además, señalan algunas explicaciones para este comportamiento, como la elasticidad de ingreso de los impuestos locales, el diseño de los sistemas de transferencias y la baja capacidad de las entidades territoriales de acceder a mercados de crédito en tiempos de crisis. En el caso específico de América Latina, Jiménez y Ter-Minassian (2016) presentan un análisis para los países de la región con mayor descentralización (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Perú) para el periodo 2003-2013. Acorde con la evidencia previa, los autores encuentran que la política fiscal en la región es procíclica y relacionan este comportamiento con algunas características económicas e institucionales propias de las finanzas locales de los países estudiados.

El vínculo es claro cuando se tiene en cuenta que las RFS funcionan como un mecanismo de disciplina y sostenibilidad fiscal que, en algunos casos, fomentan dinámicas procíclicas (Ter-Minassian, 2007). Por otro lado, la literatura ha encontrado que el efecto neto de las reglas fiscales sobre la política fiscal es ambiguo, considerando que estas también pueden fomentar el ahorro y reducir el exceso de gasto y endeudamiento en las partes altas del ciclo económico (Bergman, 2020). Por esta razón es fundamental en el caso colombiano observar

la posición de ciclicidad de las cuentas de los GSN y determinar si las RFS adoptadas a finales de los noventa modificaron o no dicho comportamiento. Esto servirá de herramienta en las decisiones de política pública para identificar las medidas que se deben adoptar ante una eventual reforma a las RFS en su objetivo de procurar ajustes al ciclo económico.

Acerca de la literatura que explora la relación entre el ciclo económico de los GSN con el nacional, deben tenerse en cuenta algunas consideraciones. La primera es que el crecimiento económico nacional corresponde a la agregación de todas las actividades productivas en el territorio nacional, por lo que cabe esperar que los diferentes niveles de gobierno guarden ciertas similitudes. Por otro lado, cada entidad territorial, ya sea intermedia (departamentos) o local (municipios) se ve afectada por diferentes factores que influyen positiva o negativamente en su actividad productiva, y sus autoridades son autónomas en la toma de decisiones para reaccionar ante estos hechos, dentro de lo que les es permitido por ley. Una manera de observar en los agregados (porque existe heterogeneidad regional) si las economías de los municipios y departamentos presentan dinámicas similares a la nacional, es mediante la comparación de su crecimiento a lo largo del tiempo. Para el caso de Colombia, Ricciulli et al. (2021) hacen este ejercicio comparando el crecimiento económico nacional con el de algunas de las principales cuentas de los municipios y departamentos. Lo que encuentran es que no parece existir un patrón general que vincule el ciclo económico nacional con el de los GSN o un grupo particular de ellos. Sin embargo, destacan que pueden existir coincidencias temporales, como en el caso del periodo 1990-1995 previo al aumento de transferencias, especialmente para los municipios de mayor tamaño.

De este modo, el propósito de esta sección es evaluar el carácter cíclico de la política fiscal de los departamentos desde inicios de la década de los noventa y analizar su comportamiento en el marco de las reformas a las finanzas territoriales.

## 3.1 Metodología y datos

Se propone estimar un modelo dinámico de datos panel (Arellano y Bover, 1995; Blundell y Bond, 1998). Esta metodología es comúnmente usada para evaluar la ciclicidad de la política fiscal (Jiménez y Ter-Minassian, 2016)[34]. En particular, el modelo a estimar es:

(3)

Donde $LnCuenta_{i,t}$ hace referencia al logaritmo de las cuentas de gastos e ingresos de la entidad territorial *i* en el periodo *t*, respectivamente. En particular, las estimaciones se realizan para gastos corrientes y de capital, desagregando estos últimos en formación bruta de capital fijo e inversión social. En el caso de los ingresos, las estimaciones incluyen ingresos tributarios, no tributarios, transferencias nacionales y regalías. $LnPIB_{i,t}$ corresponde al logaritmo del PIB, y  corresponden a efectos fijos de departamento que permiten controlar por características observables y no observables de cada entidad[35].

Siguiendo el concepto de ciclidad usado por Fardoust y Ravishankar (2013) y Rodden y Wibbels (2010), un valor positivo y significativo del coeficiente que acompaña al PIB indica la existencia de una política fiscal procíclica, un valor negativo señala que es contracíclica y la ausencia de significancia estadística refleja una política fiscal acíclica. Los modelos

expresados en las ecuaciones (3) y (4) se estiman para los departamentos, al poder contar con información oficial del PIB durante todo el periodo de análisis. Adicionalmente, para evaluar la evolución de la prociclicidad a través de distintos periodos, se realizan algunas estimaciones adicionales a partir de la siguiente especificación:

(4)

En donde, el elemento de la interacción  permite capturar la relación de la actividad económica con las cuentas fiscales a través de distintos periodos. En particular, $j$={1 (1990-1996);2 (1997-2001);3 (2002-2011);4 (2012-2018)} y  toma el valor de 1 o 0 dependiendo de si el año $t$ forma parte o no del periodo $j$[36]. La introducción de este término permite evaluar los cambios en la ciclicidad en los periodos posteriores a la introducción de las normas de responsabilidad fiscal subnacional, la reforma a las transferencias del SGP y los cambios en el esquema de regalías. En este caso, el efecto marginal que indica la ciclicidad de la política fiscal corresponde a la suma de  y  .

Es importante anotar que las cuentas de los GSN presentan una relación con el ciclo económico. Por esta razón se realizará un ejercicio para estimar el balance estructural en función de la brecha del producto, en donde se evaluará, también, la relevancia de la deuda rezagada como determinante (hasta donde los datos disponibles lo permitan):

(5)

En donde  hace referencia a la brecha del PIB (donde *PIB*)* corresponde al PIB potencial calculado a partir del filtro de Hodrick-Prescott); y *BalEst* hace referencia al balance primario corregido por el ciclo económico. Esta estimación incluye también un rezago de la deuda. De este modo, un signo positivo de estaría indicando que aumentos del PIB por encima de su potencial están relacionados con menor gasto, lo que ofrece indicios de contraciclicidad. Para el caso del cálculo del balance estructural se siguió la metodología de Jiménez y Ter-Minassian (2016), quienes en un entorno multipaís realizan cálculos para los gobiernos subnacionales correspondientes. Alternativamente, se estimará una modificación de esta especificación, la cual regresa el balance estructural en niveles contra un rezago de la brecha del producto (Fatás y Mihov, (2009))[37]:

(6)

Por último, en esta sección se calcula una aproximación de la respuesta que tendrían algunas de las principales cuentas fiscales de los departamentos ante un choque en el PIB. Para ello, se estiman modelos de panel VAR para el periodo completo y de panel VAR con interacciones, ambos bivariados, para las especificaciones que consideran los cuatro subperiodos mencionados. Para el primer caso la especificación es la siguiente:

(7)

en donde $X_{i,t}$ corresponde a cada una de las seis variables (gastos e ingresos)[38], A, B, C y D son matrices cuadradas (2 × 2) que contienen los coeficientes, y se cuenta con los 32 departamentos para un periodo de 19 años. Los criterios de información (calculados para las series en crecimientos) señalan dos rezagos ($p$ = 2) en todos los casos. Las respuestas a

impulsos (IRF) se calculan usando Cholesky con ordenamiento lnPIB como la variable más exógena y los intervalos de confianza con *bootstrapping* (Halls) con 1.000 repeticiones.

Para el caso de las estimaciones por subperiodos (panel VAR con interacciones) se sigue a Towbin y Weber (2013) con la siguiente especificación:

(8)

en donde, de la misma forma que en la especificación anterior, $X_{i,t}$ corresponde a cada uno de los rubros fiscales, $p$ rezagos, y A, B, C y D son las matrices cuadradas (2 × 2) de los coeficientes, y se calcula en este caso una para cada subperiodo y rezago del VAR. Las variables de interacción  son dicotómicas por intervalos de tiempo según el subperiodo: 1990 a 1996, 1997 a 2001, 2002 a 2011 y 2012 a 2018. Es importante destacar que los choques de las endógenas se escalan para que sean unitarios y así las respuestas acumuladas sean comparables con los coeficientes estimados en los paneles dinámicos presentados en las especificaciones de los demás ejercicios empíricos de esta sección.

Los datos fiscales de los GSN son tomados de las ejecuciones presupuestales (DNP), y la información de las cuentas departamentales y del PIB departamental es tomada del DANE. Se cuenta con información discriminada de los 32 departamentos para el periodo 1990-2018, o la disponible según la cuenta o entidad territorial considerada. Debido a que no existe información oficial del PIB a nivel municipal, este grupo de entidades subnacionales no se incluyen en el análisis. En el caso de la información de deuda, se utilizará la reportada por la Contraloría General de la República (CGR) para el periodo de análisis.

## 3.2 Resultados

Antes de mencionar los principales hallazgos, es importante poner en contexto el caso particular de la Ley 617 de 2000, la cual tiene una restricción sobre el gasto relativo (gastos de funcionamiento/ICLD), ya que podría pensarse que esta norma estimula la prociclicidad del gasto total al implicar cierto control sobre este. Sin embargo, la fórmula que aplica la restricción sobre el gasto lo hace al componente de funcionamiento y no al gasto total. Antes de la implementación de esta norma se registró un aumento de las transferencias debido a la profundización de la descentralización fiscal que trajo la Constitución de 1991, con el consecuente aumento del gasto de los GSN. Lo anterior, debido a que las transferencias estaban ligadas a un porcentaje fijo anual de los ingresos corrientes de la nación (ICN). Esto implicaba un claro comportamiento procíclico. La entrada en vigor de la Ley 617 de 2000 y los umbrales establecidos, al implicar límites al gasto de funcionamiento con respecto a los ICLD, significó una ralentización del gasto de funcionamiento, relativo sin importar el momento del ciclo económico de la economía nacional.

En Colombia, para el caso de los departamentos, en promedio entre 1990 y 2018, los resultados de las estimaciones de la Ecuación (3) muestran que el gasto total y sus componentes han presentado un comportamiento procíclico a lo largo de todo el periodo (Cuadro 2, panel A). Por el lado de los ingresos, los tributarios y las regalías son la mayor fuente de prociclicidad.

Al realizar las estimaciones para los periodos de tiempo definidos anteriormente (Ecuación (4)), el Gráfico 8 muestra los resultados para las cuatro principales cuentas de los gastos departamentales (corrientes, de capital, formación bruta de capital y resto de inversión)[39]. Los periodos se presentan en el eje horizontal, de modo que cada punto y su barra vertical correspondiente hacen referencia al coeficiente de interés del modelo y a su intervalo de confianza (al 5 % de significancia), lo cual permite determinar rápidamente si el coeficiente es positivo, negativo o cero (no significativo estadísticamente).

Un coeficiente positivo se interpretaría como un comportamiento del gasto procíclico; en el segundo caso, un coeficiente negativo como contracíclico, y en el tercero, cuando el coeficiente es cero, como acíclico. De este modo, lo que se puede observar en todos los casos es que antes del inicio de las medidas de disciplina fiscal subnacional (periodo 1990-1996) existen evidencias de una política procíclica, mientras que durante la implementación de las primeras reglas fiscales subnacionales (1997-2001) o bien la prociclicidad disminuyó hasta en algunos casos pasar a tener un comportamiento acíclico, el cual se mantuvo en general hasta el periodo 2002-2011. Un comportamiento distinto se observa, especialmente, en el caso del gasto de capital, el cual es jalonado específicamente por uno de sus componentes: la formación bruta de capital, donde se observa de nuevo una dinámica procíclica de esta cuenta del gasto desde 2012. En resumen, se observa una reducción en la prociclicidad, la cual coincide con el aumento de las transferencias y la introducción del marco de responsabilidad fiscal subnacional establecido desde finales de los años noventa. Se destaca, también, la importancia de las transferencias nacionales para contrarrestar la prociclicidad en las cuentas subnacionales en Colombia, lo cual será de especial relevancia en periodos de caída en los ingresos tributarios.

Conscientes de que estos resultados están afectados por el ciclo económico, se realizaron dos estimaciones que corresponden a las ecuaciones 5 y 6 . La primera relaciona el cambio del balance estructural de los departamentos con la brecha del producto en forma contemporánea (Cuadro 3, panel A), y la segunda, una variación de la anterior, relaciona el balance estructural en niveles y el rezago de la brecha del producto (Cuadro 3, panel B).

En el primer ejercicio los resultados están mostrando un coeficiente negativo de la brecha del producto, lo que daría evidencias de prociclicidad. Sin embargo, la no significancia estadística del coeficiente ubicaría a los departamentos en el rango de aciclicidad de la política fiscal para el periodo 1990-2018. No obstante, cuando se contempla la segunda especificación, aquella que considera la relación entre el balance estructural y el rezago de la brecha del producto, la dirección de la relación se mantiene negativa, pero esta vez el coeficiente es estadísticamente significativo, lo que corrobora que, en promedio para la política fiscal del nivel intermedio de gobierno, luego de descontar el ciclo económico de los cálculos, la dinámica observada es procíclica. Algunos de los mecanismos mencionados por la literatura que podrían estar relacionados con reducciones en la prociclicidad son: 1) las reglas fiscales; 2) los fondos de estabilización, que ayudarían a que los GSN se comprometan formalmente a no gastar o a no ofrecer concesiones en épocas de auge; 3) establecer reglas de ahorro para cuando se reciben ingresos inesperados (como porcentaje de estos ingresos); 4) un diseño de las cláusulas de escape que especifique que estas deben ser usadas solo en casos

excepcionales (debe reglamentarse su diseño y funcionamiento), y 5) las reglas fiscales de gasto bien implementadas contribuyen a reducir la velocidad de este en tiempos de auge (Gutiérrez y Revilla, 2010).

Los resultados para el ejercicio adicional en el que se aproxima la respuesta de algunas de las principales cuentas fiscales subnacionales a choques del PIB se dividen en dos grupos, el primero para el periodo completo 1990-2018 (Anexo 1, Gráfico A1) y el segundo para los subperiodos definidos en las estimaciones previas: 1990 a 1996, 1997 a 2001, 2002 a 2011 y 2012 a 2018 (Anexo 2, Gráfico A2). En el primer caso se observa un efecto acíclico contemporáneo con eventos contracíclicos posteriores, aunque cercanos a cero para el gasto total, corriente y para las regalías. Las demás cuentas, formación bruta de capital e ingresos tributarios no parecen reaccionar ni contemporáneamente ni en el mediano plazo ante cambios en el PIB. Para el segundo caso, en el que se realizan estimaciones por subperiodos, los resultados son heterogéneos y con la característica de haber reducido la prociclicidad durante o en el subperiodo inmediatamente posterior a la implementación de las medidas de disciplina fiscal subnacional. El otro resultado que también tiene coincidencias con las estimaciones previas es que las cuentas fiscales subnacionales están retornando a dinámicas procíclicas. El gasto total, por ejemplo, pasó de tener respuestas acíclicas durante los dos primeros subperiodos a ser contracíclicas entre 2002 y 2011, para luego mostrar respuestas procíclicas desde 2012. La formación bruta de capital pasa por todos los estados: desde ser procíclica antes de las RFS, para luego ser acíclica, contracíclica y nuevamente acíclica.

Si bien, como se pudo observar, la implementación de las reglas fiscales coincide con una reducción en la prociclicidad de las principales cuentas de gasto de los gobiernos departamentales, el choque generado por los aislamientos preventivos del covid-19 dejó al descubierto una serie de debilidades de las medidas de disciplina fiscal subnacional que deben resolverse para hacer frente a situaciones de caída drástica e inesperada de la actividad económica. Algunas de las inflexibilidades del sistema actual para los GSN es no contar con cláusulas de escape, o de ajuste al ciclo económico, lo que llevó a que ante la eventualidad del covid-19 se decretara una suspensión total, aunque temporal, de las reglas fiscales subnacionales, definiendo discrecionalmente las condiciones y tiempos de retorno a las medidas originales. La literatura internacional ha mencionado la importancia de contar con cláusulas de escape en donde se especifique claramente la naturaleza y magnitud del choque que activaría el mecanismo de suspensión de las reglas, así como el periodo de duración de este (Ter-Minassian, 2020). Con el fin de abordar este aspecto más detalladamente, la siguiente sección revisa los efectos de la pandemia en las finanzas subnacionales.

# 4. Las finanzas de los gobiernos subnacionales frente a la pandemia por el covid-19

Los aislamientos generalizados y los cierres masivos de compañías de todos los sectores y tamaños causados por la pandemia del covid-19 provocaron reducciones en la producción y el empleo, y consecuentes aumentos de la pobreza y la pobreza extrema (Decerf et al., 2021; Gupta et al., 2021; Bargain y Aminjonov, 2021; Dang y Nguyen, 2020; Kong y Prinz, 2020). Esta desaceleración de la actividad económica derivó en un deterioro de la situación fiscal de

los GSN a causa de la caída de los ingresos tributarios. La literatura ha sido abundante en la identificación y cuantificación de los efectos de los aislamientos en un número significativo de indicadores sociales, económicos y financieros (Auray y Eyquem, 2020; Gutiérrez y Ahamed, 2021; Stubbs et al., 2021; Kansiime et al., 2021). Sin embargo, es escasa aquella que identifica los efectos de la pandemia en las finanzas de los GSN. Por esta razón es fundamental conocer en Colombia los efectos de los aislamientos en las finanzas de los GSN, especialmente dadas las características de las RFS.

Esta sección tiene como propósito identificar los efectos de la pandemia en las principales cuentas de los departamentos y de las capitales departamentales[40]. En particular, se busca establecer en qué medida los aislamientos afectaron los ingresos, gastos, inversión y servicio de deuda, y si estos efectos se dieron en forma homogénea entre gobiernos departamentales y municipales, así como en los componentes del ingreso tributario.

## 4.1 Metodología y datos

Para responder a estas preguntas, se utiliza un modelo de diferencias en diferencias con el fin de explorar los posibles efectos de los aislamientos implementados debido a la pandemia por covid-19, en los ingresos, gastos, inversión y servicio de deuda de los municipios capitales y de los departamentos. La estrategia de identificación está basada en la distribución espacial de los contagios en los diferentes departamentos y capitales del país. En particular, el grupo de departamentos y capitales vulnerables (grupo de tratamiento) está conformado por aquellos en los que el número de contagios per cápita durante los dos primeros trimestres de 2020 estuvieron por encima de la mediana del grupo correspondiente de entidades territoriales. Los menos vulnerables (grupo de control) son aquellos que están por debajo de este indicador. Con el fin de capturar este efecto se estima la siguiente especificación:

(9)

en donde $Y_{i,t}$ corresponde a la variable fiscal de interés (ingresos, gastos de funcionamiento, inversión y servicio de deuda);  y  son efectos de departamento/municipio y de trimestre;  es el coeficiente de interés, el cual identifica el efecto promedio causado por la pandemia en los departamentos/municipios vulnerables después del segundo trimestre de 2022, comparado con los no vulnerables antes del inicio de la pandemia. Dentro de $X_{i,t}$ se incluye la categoría a la que pertenece cada entidad territorial.

La fuente de los datos sobre las finanzas subnacionales es el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) de la Contaduría General de la República (CGR). De esta base de datos se toma la información fiscal para cada uno de los departamentos y municipios capitales. La razón de tomar únicamente las capitales es la limitación de información, la cual en muchos casos no se reporta o está incompleta por parte de los municipios de menor tamaño. El periodo de análisis es distinto para los departamentos (I trim. 2014 a I trim. 2021) y para las capitales (I trim. 2015 a I trim. 2021); también, dada la restricción en la información reportada por las entidades territoriales. Sin embargo, esto no es una limitación en el análisis, ya que se cuenta con un periodo amplio que permite observar los posibles efectos. Los datos de los contagios se tomaron del Instituto Nacional de Salud (INS), los

cuales están disponibles desde el inicio de la pandemia. Con el fin capturar el efecto de corto plazo de los aislamientos preventivos, el periodo poscovid va hasta el primer trimestre de 2021, momento en el que, como se observará más adelante, la mayoría de las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales ya habían recuperado su tendencia previa.

## 4.2 Resultados

Una vez identificados los grupos de mayor y menor vulnerabilidad, la evolución de las variaciones trimestrales de las principales cuentas fiscales muestra un claro cambio estructural en la mayoría de los casos a partir del segundo trimestre de 2020. Como era de esperarse, los territorios de mayor vulnerabilidad ante la pandemia presentaron reducciones más que proporcionales comparados con los territorios de menor vulnerabilidad después del inicio de los aislamientos (Gráfico 9).

La que parece ser la excepción a este comportamiento es la inversión agregada, tanto para departamentos como para los municipios capitales, la cual no presenta diferencias significativas entre los grupos de territorios de mayor y menor vulnerabilidad durante la pandemia. Un comportamiento que parece atípico es el del servicio de la deuda en el caso de las capitales, el cual presenta un aumento durante el último trimestre de 2020. Sin embargo, esto puede explicarse por el incremento de operaciones de endeudamiento de algunos de los territorios más afectados para hacer frente a los retos que implicaba la pandemia. Por otro lado, las reducciones más pronunciadas parecen haberse dado en los ingresos y gastos de funcionamiento. En particular, se observan caídas que fueron evolucionando durante los últimos trimestres de 2020, pero que rápidamente cambiaron su comportamiento durante el primer trimestre de 2021. En el caso del ingreso, la caída puede estar explicada por sus diferentes componentes, en especial los ingresos tributarios, que para los municipios capitales tienen su mayor representación en el predial y en el impuesto de industria y comercio (ICA), mientras que es más diverso en el caso de los departamentos con los impuestos de registro, a los vehículos automotores, a la cerveza, y a los cigarrillos y tabaco, entre otros.

El Cuadro 4 muestra los efectos de la pandemia en las principales cuentas de los GSN. Los resultados permiten observar que tanto para los departamentos (Cuadro 4, panel A) como para las capitales (Cuadro 4, panel B) se dio una reducción significativa en los ingresos totales y en los gastos de funcionamiento de los territorios vulnerables, y adicionalmente en el servicio de la deuda para el caso de los departamentos. Por otro lado, los agregados de la inversión no parecen haber sido afectados significativamente después del inicio de la pandemia con respecto a los menos vulnerables[41].

Los resultados muestran también algunas evidencias de efectos diferenciales a lo largo de las distintas categorías. Esto es especialmente evidente en el caso de los departamentos que pertenecen a las categorías intermedias (1.ª y 2.ª) e inferiores (3.ª y 4.ª), para los cuales el ingreso total se redujo significativamente durante la pandemia, en comparación con los departamentos clasificados en la categoría especial. En el caso del servicio de deuda, los resultados muestran también heterogeneidades de menor tamaño para las categorías (1.ª y

21.ª) e incluso opuestas para las categorías (3.ª y 4.ª), en donde los departamentos vulnerables más pequeños y de menor capacidad aumentaron más el servicio de deuda durante la pandemia, frente a los departamentos de la categoría especial. En el caso de las capitales las evidencias sobre heterogeneidades por categorías son débiles y no permite determinar un comportamiento sistemático.

Todo lo anterior sugiere que los GSN más vulnerables a los contagios por covid-19 fueron los más afectados en sus cuentas fiscales luego del inicio de los aislamientos preventivos, lo cual se observa especialmente en la caída relativa en los ingresos y en los gastos de funcionamiento. Con el fin de entender mejor el efecto sobre los ingresos, se realizan estimaciones que desagregan los ingresos tributarios de los departamentos y municipios capitales en sus principales componentes (Cuadro 5).

Lo que se puede observar es que, tanto para los departamentos como para los municipios capitales, se presentó una reducción significativa en los ingresos tributarios agregados y en sus principales componentes. En el caso de los departamentos, el mayor efecto se presentó en el impuesto de registro, seguido del impuesto a la cerveza. Para los municipios, sus dos componentes (predial e ICA) presentaron reducciones significativas como resultado de los aislamientos preventivos. En estos últimos se observan dos hallazgos interesantes. El primero, que el mayor efecto coincide precisamente con el impuesto que está más relacionado con la actividad económica (ICA), y el segundo que, aunque con menor magnitud y significancia estadística, el recaudo del impuesto predial se vio también afectado. La hipótesis en este caso es la posible cesación de pagos del impuesto por parte de los propietarios originada en la pérdida de empleo y capacidad de pago.

En cuanto a los posibles efectos diferenciales por categorías, para los departamentos se observa que los pertenecientes a las categorías 1.ª y 2.ª vieron reducidos sus ingresos tributarios, así como dos de sus componentes, el impuesto de registro y a la cerveza, con respecto a los departamentos de categoría especial. Para los de 3.ª y 4.ª categoría no parece haber diferencias importantes con respecto al efecto en los departamentos de categoría especial. Para el caso de los municipios capitales, los resultados sugieren que no hay efectos diferenciales en las categorías (1.ª, 2.ª, 3.ª y 4.ª) con respecto a la categoría especial.

Como se puede observar, la pandemia trajo consigo efectos negativos en la posición fiscal de las entidades territoriales, en unas más que en otras de acuerdo con el grado de vulnerabilidad frente a los contagios. La existencia de medidas de disciplina fiscal para los GSN, al no contar con mecanismos de ajuste ante choques exógenos, llevó a que las reglas fiscales fueran suspendidas temporalmente. Esto dejó en evidencia la necesidad de pensar en cambios que permitan hacer frente no solo a cambios inesperados, sino también en medidas que le permitan a los municipios y departamentos moverse convenientemente frente al ciclo económico.

Con el fin de contribuir a la discusión acerca de la necesidad de establecer mecanismos que permitan hacer frente a choques exógenos, y cómo los resultados de esta sección para el caso del covid-19 contribuyen a este propósito, se hacen las siguientes precisiones: 1) la pandemia, a pesar de ser un choque con efectos de corto plazo en las finanzas subnacionales tal como se evidenció en esta sección, reveló la ausencia de mecanismos preestablecidos y

ordenados, tanto en sus condiciones como en sus procedimientos y temporalidad, que obligaron al Gobierno a una suspensión total y general de las medidas de disciplina fiscal subnacional; 2) las válvulas de escape de las reglas fiscales en los países en los que han sido implementadas (incluido Colombia en la regla del GNC) son diseñadas con el propósito de enfrentar choques inesperados tanto de corto como de mediano y largo plazos; 3) es importante precisar que la recomendación de incluir válvulas de escape a las RFS de ninguna manera está relacionada con la modificación permanente y definitiva de los umbrales de gasto y deuda existentes, sino en forma temporal justificada por un hecho inesperado que afecte la capacidad de los GSN para atender las necesidades de la población; 4) las válvulas de escape no son nuevas, a nivel internacional han existido desde hace varias décadas (en particular desde la llamada segunda generación de reglas fiscales); 5) acerca de la activación del mecanismo que suspendería temporalmente las reglas fiscales, la reglamentación definiría quiénes estarían a cargo de tal decisión; en los países documentados la decisión la toma un comité multigubernamental (miembros de los diferentes niveles de gobierno), el cual, con base en la información de diferentes organismos, determinaría si el hecho sobreviniente es considerado como una emergencia o situación extraordinaria que justificaría la activación de las válvulas de escape. Este comité determinaría, con base en lo establecido en la reglamentación, la temporalidad, la duración y el periodo de transición de regreso paulatino al cumplimiento total de las reglas fiscales; 6) lo que hizo el GNC al suspender totalmente las reglas fiscales durante la pandemia, y para todo el país, sin tener establecidos los procedimientos mencionados, no permite suficiente flexibilidad para hacer frente a choques exógenos que enfrentan municipios individuales o grupos de municipios. Hay múltiples situaciones imposibles de anticipar que han afectado regiones específicas, ejemplo de ello es la inundación del sur del Atlántico en 2010, lo que haría necesaria la activación de válvulas de escape para grupos de municipios específicos.

# 5. Experiencia internacional de las reglas fiscales subnacionalesy sus desafíos en la agenda poscovid:posibles lecciones para Colombia

Un aspecto que queda por analizar, y que ayuda a responder la pregunta inicial de este documento, es el relacionado con el funcionamiento de las RFS en el ámbito internacional y cómo estas se comparan con las que funcionan en Colombia. Este es un aspecto de la mayor importancia ya que, como se mencionó en las secciones anteriores, las RFS en el país carecen de mecanismos que les permitan enfrentar los choques externos (positivos o negativos) que afectan de una u otra manera las finanzas de los entes territoriales.

Durante las casi tres últimas décadas la utilización de reglas fiscales en el mundo ha tenido un aumento significativo (Ardanaz et al., 2021), de donde la evidencia ha destacado algunos beneficios potenciales a partir de la implementación de regulaciones bien diseñadas (Ter-Minassian, 2007). Para el caso de las economías desarrolladas, los resultados han sido en su mayoría positivos, mientras que para los países de América Latina su implementación y sus resultados son heterogéneos (Jiménez y Ter-Minassian, 2016). La pandemia por el covid-19 y sus efectos, como se discutió en la sección anterior, han sumado argumentos a la necesidad de modernizar las RFS. Por esta razón, el objetivo de esta sección es plantear una discusión

sobre las principales lecciones aprendidas de la experiencia internacional en el diseño de un modelo de flexibilización de las RFS en el marco de la dinámica económica del GNC y los GSN.

Las limitaciones y potencialidades de la arquitectura fiscal de un país, en especial el diseño de sus reglas fiscales, están relacionadas con la estructura de las instituciones y las particularidades de su desempeño macrofiscal. La organización de las instituciones, el grado de desarrollo relativo, las asimetrías verticales, la estructura del recaudo de los GSN (por ejemplo, la participación de ingresos propios o la dependencia de recursos que provienen de la explotación de recursos naturales no renovables) y la composición del gasto (en su clasificación económica y funcional), son aspectos fundamentales a considerar en el diseño y seguimiento de los elementos que componen la institucionalidad fiscal intergubernamental, y su relación con las medidas de disciplina fiscal. A su vez, estas características les dan forma a las reglas fiscales y sugieren qué indicador priorizar (gasto, déficit o deuda).

Los países con alta descentralización de algunas funciones del gasto social pueden verse particularmente afectados ante choques exógenos por el aumento desproporcionado de sus gastos y responsabilidades, como se observó durante la pandemia. En términos de la efectividad de las RFS la literatura empírica ha mostrado que esta es más recurrente en los países federales y entre aquellos con un alto grado de autonomía fiscal subnacional. Otro factor común que destacan algunos autores es la importancia de los factores de contexto, los cuales han mostrado una relación positiva con la efectividad de las medidas de disciplina fiscal subnacional (Rodden y Wibbles, 2002; Plekhanov y Singh, 2005). Dentro de los que mencionan estos autores se destacan: 1) la capacidad de los gobiernos locales por generar ingresos propios; 2) el historial de operaciones de rescate (*bail out*) en favor de entidades territoriales insolventes, en particular la ausencia de rescate financiero a los gobiernos subnacionales insolventes; 3) la presencia de un bajo desequilibrio vertical, y 4) la propia institucionalidad política que caracteriza al gobierno.

El otro aspecto fundamental que han incorporado los gobiernos que buscan modernizar sus RFS es el ajuste al ciclo económico. Una vez tenido en cuenta el contexto del ámbito en el que se desarrolla la realidad fiscal subnacional, es posible introducir mecanismos fiscales efectivos de ajuste al ciclo, para lo cual la literatura ha mencionado algunas precondiciones relacionadas y transversales al contexto —Balassone y Kumar (2007), Budnevich (2002), European Commission (2006), Kopits (2004a y 2004b), Kopits y Symansky (1998), Kumar y Ter-Minassian (2007), Perry (2005)—. La primera es el fortalecimiento institucional, referido a la existencia de instituciones fiscales robustas, de fácil monitoreo y con disponibilidad de estadísticas confiables y oportunas que permitan mejorar la formulación, ejecución y reporte del presupuesto (Gutiérrez y Revilla, 2010). La segunda precondición es la capacidad técnica, entendida como la suficiencia de las entidades territoriales de tener conocimiento de su posición de ciclicidad, así como la capacidad de usar instrumentos de deuda contingente para reducir los impactos fiscales negativos. La tercera es la creación de un fondo de estabilización que se encargue de estimular el ahorro durante las partes altas del ciclo económico y que promueva el desahorro mediante inversión durante los periodos de decrecimiento.

Una vez revisados el contexto y las precondiciones que idealmente deberían ser

consideradas a la hora de introducir cambios positivos a las RFS, las siguientes son algunas de las medidas que podrían tenerse en cuenta para el caso colombiano. En primer lugar, la incorporación de válvulas de escape diferenciales o asimétricas de acuerdo con las categorías de los municipios y departamentos. Por ejemplo, permitir déficits o excesos de gasto o de endeudamiento restringidos a situaciones excepcionales y temporales, y con el compromiso de retornar al presupuesto balanceado en el corto o mediano plazos. Esto podría implementarse usando un acuerdo entre la entidad territorial y el gobierno nacional (específicamente la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) del MHCP), donde se fijen las condiciones para flexibilizar las reglas fiscales y el periodo para regresar a su aplicación plena.

El segundo es definir medidas que lleven a mantener una estructura de presupuesto que permanezca balanceado a lo largo del ciclo económico, de modo que se permita exceso de gasto en un periodo fiscal particular, condicionado a retornar a la senda de largo plazo en un periodo futuro determinado. En el mismo sentido, gestionar el uso de ganancias presupuestales inesperadas en tiempos de bonanza, de modo que se destinen, según la situación particular de cada entidad territorial, al pago de deuda o a un fondo de inversión. En particular, se recomienda fortalecer de nuevo el Fondo de Estabilización del SGR, el cual ha sido reducido en las reformas recientes, pero que demostró su utilidad durante la pandemia del covid-19, ya que fue uno de los fondos semilla disponibles para enfrentar la emergencia.

Una tercera medida está relacionada con el diseño de normas que permitan la coordinación fiscal entre los niveles de gobierno. Parece natural y razonable que las RFS y la RFN, por ser parte de la institucionalidad macrofiscal, deberían estar coordinadas en sus acciones y objetivos. Uno de los mecanismos a través de los cuales se podría materializar dicha armonización es la incorporación de los indicadores fiscales de los diferentes niveles de gobiernos en el MFMP de cada uno de ellos. Por último, está la tarea de mejorar la efectividad de los estabilizadores automáticos, lo cual se puede promover por medio de la reducción de la evasión de impuestos personales y de renta, procurar un sistema tributario más progresivo, fortalecer el sistema de subsidio al desempleo y evitar incluir en las medidas de disciplina fiscal componentes cíclicamente sensibles.

# 6. Conclusiones

En Colombia, luego de la profundización de la descentralización fiscal y el consecuente aumento de las transferencias, se dieron los incentivos para el aumento del gasto y el sobreendeudamiento territorial que terminaron con un alto déficit, el cual 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 conoce como reglas fiscales subnacionales, o medidas restrictivas sobre la política fiscal, que fijan límites a las principales cuentas fiscales de los GSN. Con el propósito de ahondar en la comprensión de las RFS, su importancia para mantener la salud fiscal de las entidades territoriales, y las implicaciones macrofiscales de su cumplimiento, este documento hizo un recorrido a lo largo de cinco ejes fundamentales.

El primero es la situación macrofiscal del país previo a las normas regulatorias de disciplina

fiscal, describiendo los hechos que dieron origen a ellas, sus alcances y una revisión de la teoría. El segundo eje tuvo como propósito evaluar la dinámica y las diferencias de las reglas fiscales de los GSN y del GNC, así como su relación a través del efecto de las transferencias. En el tercero se evaluó la ciclicidad de la política fiscal subnacional con el fin de determinar si la introducción de las RFS afectó esta dinámica. Un cuarto eje revisó los efectos del covid-19 en la posición fiscal de los GSN que dio origen a la suspensión temporal de las RFS. Finalmente, en un quinto eje se presentaron las reflexiones que se desprenden de una extensa revisión de literatura internacional, de donde se extrajeron algunas lecciones y buenas prácticas que podrían ser consideradas por Colombia en una futura reforma.

Los resultados indican que las RFS fueron efectivas en su propósito de reducir el alto gasto y endeudamiento y, a su vez, mantener un déficit bajo control. Las implicaciones fiscales para el gobierno general son significativas por su objetivo de mantener el balance macrofiscal del país. Adicionalmente, se destacó la importancia que tienen las transferencias en la posición fiscal de los GSN. En cuanto a la relación entre la política fiscal de los GSN y el ciclo económico, se encontró que la implementación de las RFS coincidió con el periodo en el que la política fiscal subnacional redujo su prociclicidad, al menos durante algunos años posteriores. La pandemia por el covid-19 y sus efectos negativos sobre las principales cuentas de los GSN hicieron evidentes las inflexibilidades de las RFS ante choques inesperados, llevando al gobierno a decretar la suspensión temporal de las medidas de disciplina fiscal subnacional para que los GSN tuvieran un mayor margen de maniobra en el manejo del gasto y operaciones de endeudamiento.

En síntesis, el principal mensaje que nos deja este documento es que, si bien las reglas fiscales han logrado su objetivo de contribuir a la salud fiscal de los municipios y departamentos, estas requieren dar un paso adelante hacia lo que en la literatura se conoce como reglas fiscales de segunda generación. Estas son aquellas que incluyeron en su diseño modificaciones a raíz de la crisis financiera de 2008, tales como medidas que consideren la dinámica del ciclo económico y un tratamiento diferenciado a los gastos de capital. Estos cambios deberían estar orientados a incluir medidas que le permitan a los GSN tener reglas de juego claras ante futuros choques exógenos, de modo que cuenten con las herramientas necesarias para poder absorber el impacto en las cuentas fiscales. En otras palabras, que se pueda corregir y/o prevenir lo que se conocen como inconsistencias temporales, en el sentido de que no se ajustan rápidamente, o son inoperables frente a hechos fortuitos (Debrun et al., 2018; Eyraud et al., 2020). Estos eventos no solamente se refieren a hechos como el enfrentado por las crisis económicas y financieras, sino otros de mayor regularidad como los relacionados al ciclo económico o político, este último en el que usualmente aumenta el gasto durante el último año de gobierno (Chamorro y Urrea, 2016; Ter-Minassian, 2007).

En particular, las siguientes son algunas de las medidas que en la práctica se podrían adoptar. En el caso de las de ajuste al ciclo económico, se debe establecer que el gasto excesivo que se permita para hacer frente a un choque negativo debe estar condicionado a que se compense durante los años posteriores. De la misma forma, limitar el uso de ganancias presupuestales inesperadas en tiempos de bonanza, recursos extra que podrían destinarse, según la situación particular de cada entidad territorial, al pago de la deuda o a un fondo de inversión. Otro aspecto relevante es el que tiene que ver con la coordinación fiscal intergubernamental entre los diferentes niveles de gobierno, la política fiscal en

general y las reglas fiscales en particular. Dentro de las innovaciones a las medidas de disciplina fiscal subnacional, que potencialmente pueden tenerse en cuenta para el caso colombiano, está el considerar flexibilidades regionales en las reglas fiscales, es decir, que se den por motivaciones de eventos fortuitos que afectan a regiones específicas. Lo anterior, en consideración a que en la vida cotidiana se presentan choques exógenos (muchos de ellos relacionados con factores climáticos) que afectan poblaciones en municipios particulares que, de no existir cláusulas de escape con flexibilidades regionales, sus autoridades no tendrían la capacidad de tomar medidas para hacer frente a la crisis.

### Limitaciones

Este artículo ESPE presenta las siguientes limitaciones en su alcance: 1) hace énfasis solo en algunas dimensiones de las RFS, tales como el ingreso, el gasto y la deuda; así las cosas, otros aspectos relacionados con sostenibilidad, transparencia, solvencia, capacidad de pago y pensiones de las entidades territoriales no se incluyen en los análisis de fondo debido a su extensión y complejidad; 2) no consideró la relación entre el inicio de las RFS y la aparición de prácticas conocidas como trucos contables o contabilidad creativa por parte de los entes territoriales[42]; 3) no se analizaron estudios de caso de implementación de reglas fiscales debido a la heterogeneidad de los GSN en varias dimensiones y a los factores que en la literatura se conocen como de "contexto"; 4) para el caso de los municipios, ya que no se cuenta con una serie oficial del PIB para todo el periodo de análisis, en algunos casos se utilizó una variable *proxy* de este indicador para ser utilizada de forma descriptiva[43].

## Anexos

### Anexo 1

### Anexo 2

### Anexo 3

## Referencias

-- Alesina, Alberto y Roberto Perotti. 1996. "Fiscal Discipline and the Budget Process." The

American Economic Review 86(2): 401-407. http://www.jstor.org/stable/2118160

-- Ardanaz, Martin, Alberto Barreix y Luis Corrales. 2019. "Las reglas fiscales en América Latina". En Reglas fiscales resilientes en América Latina, editado por Alberto Barreix y Luis Corrales. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. http://dx.doi.org/10.18235/0002003

-- Ardanaz, Martín, Eduardo Cavallo, Alejandro Izquierdo y Jorge Puig. 2021. "Growth-Friendly Fiscal Rules? Safeguarding Public Investment from Budget Cuts through Fiscal Rule Design".Journal of International Money and Finance111. https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2020.102319

-- Arellano, Manuel y Stephen Bond. 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. https://doi.org/10.2307/2297968

-- Arellano, Manuel y Olympia Bover. 1995. "Another look at the Instrumental Variable Estimation of Error-Component Models". Journal of Econometrics 68(1): 29-51. https://doi.org/10.1016/0304-4076(94)01642-D

-- Arena, Marco y Julio Revilla. 2009. "Pro-cyclical Fiscal Policy in Brazil: Evidence from the States". The World Bank, Economic Policy Department. Policy Research Working Paper, The World Bank, Washington, D. C. https://doi.org/10.1596/1813-9450-5144

-- Auray, Stéphane y Aurélien Eyquem. 2020. "The Macroeconomic Effects of Lockdown Policies". En Journal of Public Economics 190(104260). https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104260

-- Ayala, Jhorland, Clark Granger y Ligia Melo. 2022. "Dinámica de las reglas fiscales subnacionales y la nacional". En Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana (DTSERU) (305). Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.305

-- Balassone, Fabrizio y Manmohan Kumar. 2007. "Cyclicality of Fiscal Policy". En Promoting Fiscal Discipline, editado por Manmohan Kumar y Teresa Ter-Minassian. Washington, D.C.: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2016/12/31/Promoting-Fiscal-Discipline-19694

-- Bargain, Olivier y Ulugbek Aminjonov. 2021. "Poverty and covid-19 in Africa and Latin America". World Development, 142(105422). https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105422

-- Bernoth, Kerstin y Guntram Wolff. 2008. "Fool the Markets? Creative Accounting, Fiscal Transparency and Sovereign Risk Premia".Scottish Journal of Political Economy55(4): 465-487. https://doi.org/10.1111/j.1467-9485.2008.00462.x

-- Bonet, Jaime, Gerson Javier Pérez-Valbuena y Jhorland Ayala. 2016. "Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia". En Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para

una reforma en Colombia, editado por Jaime Bonet y Luis Galvis. Bogotá, D. C.: Banco de la República.
https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/390/?sequence=1

-- Bonet, Jaime, Gerson Javier Pérez-Valbuena y Diana Ricciulli. 2017. "¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana (DTSERU) 261. Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.261

-- Blundell, Richard y Stephen Bond. 1998. "Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models". Journal of Econometrics 87(1): 115-143. https://doi.org/10.1016/S0304-4076(98)00009-8

-- Budnevich, Carlos. (2002). "Countercyclical Fiscal Policy: A Review of the Literature, Empirical Evidence and some Policy Proposals". Discussion Paper (2002-41). World Institute for Development Economics Research, United Nations University. https://hdl.handle.net/11362/1798

-- Cadena, Ximena. 2002. "¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia". Desarrollo y Sociedad 1(50): 67-108. https://doi.org/10.13043/dys.50.2

-- Carreri, María y Luis Martinez. 2021. "Economic and Political Effects of Fiscal Rules: Evidence from a Natural Experiment in Colombia." SSRN. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3929550

-- Chamorro, Raúl y Andrés Urrea. 2016. "Incidencia de las reglas fiscales en la sostenibilidad de la deuda pública territorial en Colombia". Cuadernos de Economía 35: 207-251. https://dx.doi.org/10.15446/cuad.econ.v35n67.52461

-- Dang, Hai-Anh y Cuong Viet Nguyen. 2021. "Gender Inequality During the Covid-19 Pandemic: Income, Expenditure, Savings, and Job Loss". World Development 140: 105296. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105296

-- Decerf, Benoit, Francisco Ferreira, Daniel Mahler y Olivier Sterck. 2021. "Lives and Livelihoods Estimates of the Global Mortality and Poverty Effects of the Covid-19 Pandemic". World Development 146: 105561. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105561

-- Del Valle, Marielle y Arturo Galindo (eds.). 2010. Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Descentralizacion-y-sostenibilidad-fiscal-subnacional-Los-casos-de-Colombia-y-Per %C3 %BA.pdf

-- European Commission. 2006. "Public Finances in EMU". European Economy 3. Bruselas: European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs. https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/report-public-finances-emu-2006

-- European Fiscal Board. 2019. Assessment of EU fiscal rules. Bruselas: European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf

-- Debrun, Xavier, Andrew Hodge, Victor Lledo y Catherine Pattillo. 2018. Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability. Washington, D. C.: International Monetary Fund. https://www.elibrary.imf.org/abstract/IMF006/24499-9781484350683/24499-9781484350683/24499-9781484350683_A002.xml

-- Eyraud, Luc, Andrew Hodge, John Ralyea y Julien Reinaud. 2020. "How to Design Subnational Fiscal Rules: A Primer". How to Notes 20/01, Fiscal Affairs, International Monetary Fund, Washington, D. C. https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/HowToNotes/2020/English/HowToNote2001.ashx

-- Fardoust, Shahrokh y Vj Ravishankar. 2013. "Subnational Fiscal Policy in Large Developing Countries: Some Lessons from the 2008-09 Crisis from Brazil, China and India". World Bank Policy Research Working Paper. The World Bank, Washington, D. C. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2251715

-- Fatás, Antonio y Ilian Mihov. 2009. "Why Fiscal Stimulus is Likely to Work". International Finance 12(1): 57-73. https://doi.org/10.1111/j.1468-2362.2009.01235.x

-- Ferrerira de Mendonca, Helder y Vivian Barcelos. 2015. "Securitization and credit risk: Empirical evidence from an emerging economy". The North American Journal of Economics and Finance 32: 12-28. https://doi.org/10.1016/j.najef.2015.01.002

-- Foremny, Dirk. 2014. "Sub-National Deficits in European Countries: The Impact of Fiscal Rules and Tax Autonomy". European Journal of Political Economy 34: 86-110. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.01.003

-- Granger-Castaño, Clark, Yurany Hernández, Carlos Murcia y Lisseth Yaya. 2018. "Ciclo político en las finanzas de los gobiernos regionales de Colombia 1998-2014". Borradores de Economía (1044), Banco de la República, Bogotá D.C. https://doi.org/10.32468/be.1044

-- Griffith, Stephany y Osvaldo Sunkel. 1986. Debt and Development Crisis in Latin America. The End of An Illusion. Oxford y Nueva York: Oxford University Press

-- Gupta, Joyeeta, Maarten Bavinck, Miriam Ros-Tonen, Kwabena Asubonteng, Hilmer Bosch, Edith van Ewijk, Michaela Hordijk, Yves Van Leynseele, Mieke Lopes, Esther Miedema, Nicky Pouw, Crelis Rammelt, Joeri Scholtens, Courtney Vegelin y Hebe Verrest. 2021. "Covid-19, Poverty and Inclusive Development". World Development 145(105527). https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105527

-- Gutiérrez-Romero, Roxana y Mostak Ahamed. 2021. "Covid-19 Response Needs to Broaden Financial Inclusion to Curb the Rise in Poverty". World Development 138(105229). https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105229

-- Gutiérrez, Mario y Julio Revilla. 2010. "Building Countercyclical Fiscal Policies in Latin America: The International Experience". World Bank Policy Research Working Paper (WPS5211). The World Bank, Washington, D. C. https://ssrn.com/abstract=1559728

-- Hagemann, R. 1999. The Structural Budget Balance. The IMF's Methodology. IMF Working Paper (99/95). The International Monetary Fund. Washington, D. C. https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9995.pdf

-- Hernández, Antonio y Juliana Jaramillo. 2017. "La Junta Monetaria y el Banco de la República". En Historia del Banco de la República, 1923-2015, editado por José Darío Uribe. Bogotá: Banco de la República. https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9325/LBR_2017-10.pdf?sequence=1&isAllowed=y

-- Jiménez, Juan Pablo, Leonardo Letelier, Ignacio Ruelas y Jaime Bonet. 2021. "Reglas fiscales subnacionales: revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post covid". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana (DTSERU) (300). Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.300

-- Jiménez, Juan Pablo y Teresa Ter-Minassian. 2016. "Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales." Cepal 173, no. 41. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40252/S1600521_es.pdf

-- Junguito, Roberto y Hernán Rincón. 2007. "La política fiscal en el siglo XX en Colombia." En Economía Colombiana del Siglo XX: Un Análisis Cuantitativo, editado por James Robinson y Miguel Urrutia. Bogotá, D. C.: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica. https://www.banrep.gov.co/es/economia-colombiana-del-siglo-xx-analisis-cuantitativo

-- Kansiime, Mónica, Justice Tambo, Idah Mugambi, Mugambi Bundi, Augustine Kara y Charles Owuor. 2021. "Covid-19 implications on Household Income and Food Security in Kenya and Uganda: Findings from a Rapid Assessment". World Development 137(105199). https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105199

-- Koen, Vincent y Paul van den Noord. 2005. "Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting". OECD Economics Department Working Paper (2005-4). Organization for Economic Cooperation and Development. Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/237714513517

-- Kong, Edward y Daniel Prinz. 2020. "Disentangling Policy Effects Using Proxy Data: Which Shutdown Policies Affected Unemployment During the Covid-19 Pandemic?". Journal of Public Economics 189(104257). https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104257

-- Kopits, George. 2004a. "Overview of Fiscal Rules in Emerging Countries". En Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Washington, D. C.: International Monetary Fund.https://doi.org/10.1057/9781137001573

-- Kopits, George. 2004b. "Fiscal Policy and High Capital Mobility". EnRules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets . Washington, D. C.: International Monetary Fund. https://doi.org/10.1057/9781137001573

-- Kopits, George y Steven Symansky. 1998. "Fiscal Policy Rules". IMF Occasional Paper (162). Washington, D. C. International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/Occasional-Papers/Issues/2016/12/30/Fiscal-Policy-Rules-2608

-- Kumar, Manmohan y Teresa Ter-Minassian. 2007. "Fiscal Discipline: Key Issues and Overview". EnPromoting Fiscal Discipline , editado por Manmohan Kumar y Teresa Ter-Minassian. Washington, D. C.: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2016/12/31/Promoting-Fiscal-Discipline-19694

-- Lledó, Victor, Sungwook Yoon, Xiangming Fang, Samba Mbaye y Young Kim. 2017. "Fiscal Rules at a Glance". IMF Background Document. International Monetary Fund. Washington, D. C. https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/fiscal %20rules %20at %20a %20glance %20- %20background %20paper.pdf

-- Lozano, Ignacio. 2002. "Dinámica y características de la deuda pública en Colombia: 1996-marzo de 2002". Borradores de Economía (211), Banco de la República. Bogotá, D. C. https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra211.pdf

-- Lozano, Ignacio y Ligia Melo. 1996. "El déficit del sector público y la política fiscal en Colombia, 1985-1996". Borradores de Economía (60). Banco de la República, Bogotá, D. C.https://doi.org/10.32468/be.60

-- Martínez, Luis. 2017. "Sources of Revenue and Government Performance: Evidence from Colombia." Working Paper, University of Chicago. Chicago.https://doi.org/10.32468/be.211

-- Melo-Becerra, Ligia, Jorge Ramos. 2017. "El gasto público en Colombia: algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura." Borradores de Economía (1003). Banco de la República, Bogotá, D. C. https://doi.org/10.32468/be.1003

-- Milesi, Gian Maria. 2003. "Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting",Journal of Public Economics88(1-2): 377-394. https://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00076-2

-- 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, D. C.: Dirección General de Apoyo Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. https://delfos.minhacienda.gov.co/Visores/PDF.aspx?NumeroInventario=MET_005&Version=V1#book/

-- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF)(s. f.). Efectos de la Ley de Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999) en las

Entidades Territoriales. Bogotá, D. C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Subdirección de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial.

-- Oates, Wallace.1972. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

-- Ocampo, José. 2014. "La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia". En La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica, editado por José Antonio Ocampo, Barbara Stallings, Inés Bustillo, Helvia Velloso y Roberto Frenkel. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.

-- Pérez-Valbuena, Gerson Javier y Paula Barrios. 2022. "Subnational Fiscal Accounts under Pressure: The Effects of Covid-19 in a Developing Country". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana (DTSERU) (306). Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.306

-- Pérez-Valbuena, Gerson Javier y Jaime Bonet. 2022. "Municipal Fiscal Health in Colombia's Main Cities", en Municipal Fiscal Health in Latin America, editado por Martín Ardanaz, Andrés Muñóz y Enid Slack. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank. https://dx.doi.org/10.18235/0004251

-- Pérez-Valbuena, Gerson Javier, Diana Ricciulli, Jaime Bonet y Paula Barrios. 2021. "Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al covid-19". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana (DTSERU) (297). Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.297

-- Perry, Guillermo. 2005. "Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility?". EnRules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets . Washington, D. C.: International Monetary Fund. https://doi.org/10.1057/9781137001573

-- Plekhanov, Alexander y Raju Singh. 2005. "How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-country Empirical Evidence". IMF Staff Papers 53(3): 426-452.https://doi.org/10.5089/9781451860733.001

-- Ramírez, Juan y Juan Bedoya. 2014. "Regalías directas por hidrocarburos y esfuerzo fiscal municipal en Colombia". Coyuntura Económica 44(2): 15-34. https://hdl.handle.net/11445/1924

-- Restrepo, Gonzalo y Daphne Álvarez. 2005. "Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial". Ensayos sobre Economía Regional. Centro Regional de Estudios Económicos, Banco de la República. Medellín.

-- Ricciulli, Diana, Jaime Bonet y Gerson Javier Pérez. 2021. "Política fiscal subnacional y ciclos económicos en Colombia". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana (DTSERU) (295). Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.295

-- Rodden, Jonathan y Erik Wibbels. 2002. "Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic

Management in Multitiered Systems". World Politics 54(4): 494-531. https://doi.org/10.1353/wp.2002.0016

-- Rodden, Jonathan y Erik Wibbels. 2010. "Fiscal Descentralization and the Business Cycle: An Empirical Study of Seven Federations". Economics & Politics 22(1): 37-67. https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2009.00350.x

-- Salazar, Natalia y Diego Prada. 2004. "Balance estructural del Gobierno Central en Colombia", marzo, Fedesarrollo, Bogotá, D. C. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/939

-- Sánchez, Fabio, Catalina Gutiérrez y Juan Parra. 1994. "Transferencias intergubernamentales y comportamiento fiscal de los entes territoriales. Una aproximación econométrica." Coyuntura Económica 24(2): 89-110. https://hdl.handle.net/11445/2250

-- Sánchez, Fabio y Jannet Zenteno. 2011. "Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: el caso de Colombia". Documentos CEDE (37). Universidad de los Andes. Bogotá, D. C., https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8275

-- Schaechter, Aandrea, Tidiane Kinda, Nina Budina y Anke Weber. 2012. "Fiscal Rules in Response to the Crisis- A New Dataset". IMF Working Paper (12/187), International Monetary Fund, Washington, D. C.https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf

-- Stubbs, Thomas, William Kring, Christina Laskaridis, Alexander Kentikelenis y Kevin Gallagher. 2021. "Whatever it Takes? The Global Financial Safety Net, Covid-19, and Developing Countries". World Development 137: 105171. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105171

-- Ter-Minassian, Teresa. 2007. "Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?". OECD Journal on Budgeting, 6(3).https://doi.org/10.1787/budget-v6-art17-en

-- Towbin, Pascal y Sebastian Weber. 2013. "Limits of Floating Exchange Rates: The Role of Foreign Currency Debt and Import Structure". Journal of Development Economics 101: 179-194.https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.10.007

-- Zapata, Juan, Olga Lucía Acosta y Adriana González. 2001. "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?". Archivos de Economía (165), Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D. C. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios %20Econmicos/165.pdf

-- Zapata, Juan. 2010. "Las finanzas territoriales en Colombia", Documento de trabajo, Fedesarrollo, Bogotá, D. C.

-- Zapata, Juan. 2016. "Finanzas municipales en Colombia: buen desempeño, pero se mantienen las desigualdades", Documento de trabajo,Fedesarrollo,Bogotá, D. C.

# Notas

[1] Si bien la descentralización que se dio en Colombia a finales del siglo pasado implica un conjunto amplio de dimensiones (administrativa, fiscal y política, de acuerdo con Bonet et al., 2016), para el propósito de este documento se hará referencia a la descentralización fiscal.

[2] Para el propósito de este artículo se consideran reglas fiscales las siguientes normas establecidas entre 1997 y 2003: 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. Es importante anotar que este no es un listado exhaustivo de todas las normas de disciplina fiscal subnacional, sino de algunas de las más importantes, que en ocasiones han tenido modificaciones posteriores. Dentro de estas, las leyes 358 de 1997 y 617 de 2000 son consideradas reglas fiscales cuantitativas, ya que establecen límites numéricos a algunos indicadores fiscales: de deuda, en el primer caso, y del gasto de funcionamiento, en el segundo.

[3] 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 estuvo en los incentivos generados por un crecimiento en las transferencias de ingresos corrientes, utilizadas para el pago de personal administrativo, aún con restricción expresa de ser utilizados únicamente para inversión social. Adicionalmente, este hecho contribuyó al aumento en los gastos de funcionamiento, ya que mientras entre 1988 y 1993 crecieron al 8 % promedio anual, entre 1994 y 1999 lo hicieron al 48 % (MHCP-DAF, 2015). Más tarde, la Ley 617 de 2000 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.

[4] La Junta Monetaria fue un órgano gubernamental creado en 1963 por medio del cual el Estado colombiano recuperó la soberanía monetaria, y la cual terminó sus funciones en 1991 con la nueva Constitución Política. Se da en este momento un cambio en las tareas del Banco de la República como entidad autónoma, y se crea una Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia (Hernández y Jaramillo, 2017; Ley 31 de 1992).

[5] Los entes territoriales tienen la posibilidad de hacer operaciones de endeudamiento mediante la emisión de bonos y la contratación de créditos, los cuales deben contar con el aval de los correspondientes concejos y asambleas.

[6] La dinámica del endeudamiento es consistente con el grado de inversión previo, durante y después de la puesta en funcionamiento de las RFS. Aunque esta información se tiene solo para algunas entidades territoriales, la capital del país cuenta con datos de la calificadora Fitch Ratings desde 1997, en donde se observa que desde este año su grado de inversión empieza a disminuir progresivamente desde BBB, pasando por BBB-, BB+ y BB, esta última

manteniéndose hasta 2006, cuando empieza nuevamente a recuperarse y alcanzar BBB en 2014.

[7] 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). El primero, en su artículo 225, y el segundo, en su artículo 286, establecían que los GSN, así como sus entidades descentralizadas, tenían restricción al crédito cuando el servicio de la deuda alcanzara el 30 % de las rentas ordinarias, incluyendo el nuevo préstamo. Se debe recordar también el papel que desempeñaba la Junta Monetaria en la aprobación de emisión de deuda y como órgano de monitoreo y control.

[8] 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] El proceso de descentralización fiscal en Colombia no consideró ningún tipo de incentivo para que municipios y departamentos aumentaran sus recursos propios (MHCP-DAF, 2015).

[10] La sobretasa a la gasolina ya había sido creada por medio de la Ley 86 de 1989. Por otro lado, el impuesto de vehículos automotores sustituyó los impuestos de timbre nacional sobre vehículos, circulación y tránsito y el impuesto Unificado de Vehículos del Distrito Capital.

[11] 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 %.

[12] 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 COP 64 billones a finales de los años noventa (MHCP-DAF, 2015).

[13] Igualmente, se requiere provisionar un 20 % adicional para posibles desviaciones actuariales y un 5 % para cubrir los gastos de administración del fondo.

[14] Esta fuente se orientó posteriormente hacia el pago de las cuotas partes pensionales, que son un mecanismo de financiación para el pago de pensiones de servidores públicos.

[15] Esta ley sería luego modificada por las leyes 922 de 2004, 1116 de 2006 y 1530 de 2012.

[16] 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.

[17] Principalmente: mesadas pensionales, servicios personales, nómina, gastos generales, intereses y amortizaciones de deuda, y financiación del déficit de vigencias anteriores, entre otros.

[18] Dentro de los gastos de funcionamiento se incluyen obligaciones pensionales y

prestacionales, y las necesidades de inversión.

[19] Los gobiernos subnacionales se clasifican en diferentes categorías, de acuerdo con su tamaño e ingresos. Los departamentos se dividen en cinco categorías, la especial y de la primera a la cuarta, en donde las primeras son las de mayor tamaño e ingresos, y los municipios, en las categorías especial y de la primera a la sexta según el mismo criterio. Para más detalle véase el Cuadro A1 del Anexo 1.

[20] La Ley 819 de 2003 fue reglamentada 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).

[21] Los créditos deberían 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, y 4) estar al día en créditos de tesorería y sobregiros.

[22] En estos países, las reglas fiscales cobijaron únicamente al gobierno central. Es interesante anotar que estas medidas iniciaron en Japón en 1947 y en Alemania en 1969.

[23] Se estimó el balance estructural total de municipios y departamentos, el cual se corrige del ciclo del precio del petróleo, que se refleja en las regalías recibidas por los entes territoriales. Para el caso particular del PIB municipal, se usa una proxy que se calcula aplicando la participación del impuesto de industria y comercio municipal sobre el total de este impuesto en cada departamento al PIB departamental:

[24] El indicador de capacidad de pago (CP) se define como la relación entre los intereses de deuda y el ahorro operacional de la entidad territorial: CP = Intereses de deuda/Ahorro operacional. El indicador de sostenibilidad de la deuda se define como la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes: Sostenibilidad = Saldo de deuda/Ingresos corrientes. Es importante anotar que, si bien existe otra restricción cuantitativa fiscal para los GSN (Ley 617 de 2000 que impone restricciones al gasto de funcionamiento relativo a los ingresos corrientes de libre destinación), esta no se considera en este ejercicio hipotético, ya que las restricciones al gasto de los gobiernos subnacionales que impone no son comparables con las características del GNC.

[25] Corresponde al gasto en salud, educación, y agua potable y saneamiento básico.

[26] Los ingresos tributarios de los municipios presentaron una tendencia creciente desde antes de la implementación de las reglas fiscales subnacionales, gracias al fortalecimiento del catastro y al autoavalúo que ocurrió inicialmente en Bogotá.

[27] Es importante recordar que, en el cálculo del balance estructural, su medida del déficit refleja la discrecionalidad de la política fiscal, debido a que se consideran ingresos de carácter cíclico relacionados con las fluctuaciones del crecimiento económico y de los precios

del petróleo.

[28] Para mayor detalle del análisis del balance estructural de los GSN véase Ayala et al. (2022). Del mismo modo, la posible relación entre el ciclo político y la dinámica de las finanzas territoriales es abordado por Granger et al. (2018).

[29] Las transferencias pueden ser aquellas definidas por ley (Sistema General de Participaciones [SGP], pensiones, ICBF, etc.), o las discrecionales (cofinanciación, regalías, etc.).

[30] Las transferencias totales corresponden a la sumatoria de transferencias del SGP (situado fiscal y participaciones municipales antes de 2001), regalías, recursos por cofinanciación y otras transferencias, entre las que se encuentran pensiones, aseguramiento en salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), universidades públicas, subsidios, recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) y Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).

[31] La razón es que este último resultó no significativo estadísticamente.

[32] La literatura con respecto a la pereza fiscal ha estado dividida en sus resultados. Dentro de los trabajos que han encontrado evidencia a favor de este fenómeno están Ramírez y Bedoya (2014) y Martínez (2017), mientras que dentro de los que no encontraron evidencia de pereza fiscal están Sánchez et al. (1994), Zapata et al. (2001), Cadena (2002) y Zapata (2010, 2016).

[33] Adicionalmente, como respuesta a la posible heterogeneidad territorial, los autores encontraron que la mayor correlación entre el aumento de las transferencias y el incremento de los ingresos propios se registró entre los municipios así: primero las capitales departamentales, luego los municipios de más de 100.000 habitantes, por último, el resto de los municipios. En otras palabras, hay evidencias de heterogenidad en el tamaño y capacidad para el agregado de los municipios, y ninguna evidencia de pereza fiscal.

[34] El estimador de Arellano y Bover (1995) y Blundell y Bond (1998) corresponde a extensiones del estimador desarrollado por Arellano y Bond (1991) en el que, a través de un estimador del método generalizado de momentos (MGM), corrigen los problemas potenciales de instrumentos débiles que suelen surgir en el contexto de modelos dinámicos de datos de panel.

[35] Las estimaciones consideraron la deuda rezagada como variable de control.

[36] La razón de la división de estos periodos es la siguiente en cada caso: 1) 1990-1996: periodo previo al inicio de la implementación de las RFS; 2) 1997-2001: periodo de implementación de las RFS, sin incluir la implementación del SGP; 3) 2002-2011: periodo posterior al inicio de las RFS sin incluir el momento del comienzo del SGR; 4) 2012-2018: periodo posterior a las RFS incluyendo el nuevo SGR. Se consideran estos periodos con el fin de controlar por el posible efecto que estos cambios en transferencias y regalías pudieron haber tenido en la ciclicidad de las cuentas fiscales subnacionales.

[37] Al igual que en la especificación anterior, se incluye como control la deuda rezagada.

[38] No se lograron estimar modelos confiables o estacionarios para gastos de capital, transferencias ni para ingresos tributarios.

[39] Se realizan las estimaciones únicamente para las cuentas de gasto al ser las más susceptibles de cambios discrecionales a lo largo del ciclo económico.

[40] A nivel de municipios, se consideran únicamente las capitales departamentales por no contar con información completa para el resto. Es importante tener en cuenta que los efectos de los aislamientos se vieron reflejados, principalmente, en las ciudades de mayor tamaño.

[41] Estos resultados deben interpretarse con cautela, ya que es posible que en el caso de algunas cuentas no se cumpla con el supuesto de tendencias paralelas, lo cual podría sesgar los estimadores. Por otro lado, es importante mencionar que las estimaciones no consideran los giros realizados por el GNC correspondientes a ayudas monetarias para reducir los efectos negativos de los aislamientos preventivos del covid-19. La fuente de información utilizada en este caso no considera el registro de esta información en las cuentas fiscales de cada municipio por ser ayudas monetarias giradas a los hogares por el Gobierno Nacional. Posibles efectos de no considerar esta información están relacionados con la sobreestimación de los efectos en cuentas como inversión social y deuda, toda vez que las transferencias tenían el propósito de mitigar la caída en los ingresos.

[42] Práctica a través de la cual los entes territoriales (en este caso) mejoran la apariencia de los estados contables, encontrando la manera de borrar del presupuesto operaciones de gasto y deuda con el fin de cumplir contablemente con los límites establecidos por las RFS (Milesi, 2003; Koen y van Den Noord, 2005; Bernoth y Wolff, 2008).

[43] Este indicador se estima como la contribución del recaudo del impuesto predial, y de industria y comercio de cada municipio, agregado a nivel departamental, participación que luego es aplicada al PIB de cada departamento correspondiente. En otras palabras, es una forma de distribuir el PIB departamental entre los municipios de esta entidad territorial.

## Le puede interesar

Ayala, Jhorland, Clark Granger y Ligia Melo. 2022. “Dinámica de las reglas fiscales subnacionales y la nacional”. En Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana (DTSERU) (305). Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.305.

Bonet, Jaime, Gerson Javier Pérez-Valbuena y Jhorland Ayala. 2016. “Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia”. En Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia, editado por Jaime Bonet y Luis Galvis. Bogotá, D. C.: Banco de la

República.
https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/390/?sequence=1.

Jiménez, Juan Pablo, Leonardo Letelier, Ignacio Ruelas y Jaime Bonet. 2021. “Reglas fiscales subnacionales: revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post covid”. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana (DTSERU) (300). Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.300.

Pérez-Valbuena, Gerson Javier y Paula Barrios. 2022. “Subnational Fiscal Accounts under Pressure: The Effects of Covid-19 in a Developing Country”. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana (DTSERU) (306). Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.306.

Ricciulli, Diana, Jaime Bonet y Gerson Javier Pérez. 2021. “Política fiscal subnacional y ciclos económicos en Colombia”. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana (DTSERU) (295). Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Cartagena de Indias. https://doi.org/10.32468/dtseru.295

## Seminario WEB