

Distribución y salvamentos (bail outs) en Colombia*

Juan José Echavarría S.¹

Carolina Rentería R.

Roberto Steiner S.

Abstract

The Constitution of 1991 tried to develop further the decentralization process in Colombia and ordered important transfers to the regions. But the theoretical advantages of decentralization will not materialize unless regions are truly able to decide on the composition of their expenditures and also pay the costs of irresponsible expenditures. There are important flaws in the institutional framework in Colombia which have reduced fiscal discipline at the local level, and have produced large bail outs by the central government. This document analyzes the characteristics and determinants of three types of bailouts: the provision of soft loans originally oriented towards the restructuring of local finances; bailouts to pay teachers appointed at the local level; and the Medellín Metro system.

Resumen

La Constitución de 1991 buscó profundizar el proceso de descentralización en Colombia y ordenó transferir importantes sumas de dinero a las regiones. Pero las ventajas teóricas de la descentralización no se materializarán a menos que haya verdadera autonomía en el gasto y, además, que las regiones paguen el costo de los gastos irresponsables. Existen fallas en el marco institucional de la descentralización en Colombia que han reducido la disciplina fiscal de los gobiernos sub-nacionales, y que han llevado a grandes salvamentos (bailouts) por parte del gobierno central. El presente documento analiza las características y determinantes de tres tipos de salvamentos: la provisión de préstamos blandos tendientes en teoría a reestructurar las finanzas departamentales; el salvamento para compensar el gasto en educación en las entidades territoriales; y el caso del metro de Medellín.

Keywords: Decentralization, Fiscal discipline, Bail outs, Soft loans, Education expenditure.

Palabras clave: Descentralización, Disciplina fiscal, Salvamentos, Préstamos blandos, Gasto en educación.

* Este artículo forma parte del Proyecto de Redes de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Descentralización y Disciplina Fiscal en las entidades regionales. Los tres autores estuvieron vinculados a Fedesarrollo cuando el proyecto comenzó en 1998. Los autores desean agradecer a Paulina Lecompte y a Juan Pablo Fernández por su trabajo como asistentes de investigación. Han recibido comentarios útiles de los directores del proyecto en el BID (Ernesto Stein, Eduardo Fernández-Arias y Jurgen Von Hagen) y de los participantes en el seminario de Fedesarrollo, especialmente Olga Lucía Acosta, Ulpiano Ayala, Alejandro Gaviria, Juan Luis Londoño, Humberto Mora, Henry Rodríguez y Juan Gonzalo Zapata. Este trabajo no se hubiera podido realizar sin la ayuda y la información recibida del Ministerio de Hacienda (*División de Apoyo Fiscal, División de Crédito Público y División de Presupuesto*), DNP (*Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial, Unidad de Desarrollo Social y Unidad de Análisis Macroeconómico*) y la *Misión Social* en el DNP, en particular Alfredo Sarmiento.

¹ Actualmente Co-director de la Junta Directiva del Banco de la República; en el momento de escribir el artículo Director Ejecutivo de Fedesarrollo; Director de Presupuesto y Representante de Colombia en el Fondo Monetario Internacional, respectivamente.

I. Introducción

Colombia se encuentra en una etapa relativamente avanzada en términos de descentralización en el contexto latinoamericano. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (1997), el país ocupa el tercer lugar en la región en este campo después de Argentina y Brasil, dos países organizados como Estados Federales. Mientras en 1995 el gasto público promedio asignado por los gobiernos sub-nacionales fue el 15% del gasto público total en América Latina y 35% en los países de la OECD, la relación fue 39% en el caso colombiano. La actividad económica está también muy descentralizada en Colombia cuando se compara con otros países de América Latina².

El estado de descentralización alcanzado es el resultado de un proceso que comenzó a principios de los años ochenta y que cubre aspectos de naturaleza económica, administrativa y política. Este proceso recibió un empujón decisivo con la nueva Constitución de 1991. El avance hacia la descentralización durante más de 15 años ha revelado fortalezas y debilidades, y ha sugerido la necesidad de realizar cambios tendientes a corregir los problemas existentes.

Históricamente, Colombia ha mostrado un grado razonable de estabilidad macroeconómica³, pero la situación se deterioró abruptamente

en los años noventa. Una de las principales causas ha sido el enorme incremento del gasto corriente del gobierno central, explicado en buena parte por las elevadas y crecientes transferencias a las regiones y al pago de intereses sobre la deuda.

A pesar del elevado monto de las transferencias, ha habido varias situaciones en las cuales los gobiernos sub-nacionales, especialmente los departamentos, han enfrentado profundos problemas financieros. Por ello han solicitado frecuentemente un tratamiento especial, tanto en términos de la deuda con el gobierno central, en las solicitudes de crédito para el pago de salarios y pensiones, y en las solicitudes de crédito al sistema financiero comercial.

En febrero de 1999, 15 departamentos habían recibido préstamos del gobierno central para la reestructuración de su estructura administrativa, financiera y fiscal, por un valor conjunto de US\$ 107 millones, con 13 peticiones adicionales en lista de espera. Los pagos a los pensionados estaban atrasados en 14 departamentos, afectando alrededor de 18,000 personas, y en cuatro de los casos los retrasos superaban 12 meses (Ministerio de Hacienda, 1999a).

Para controlar el endeudamiento se diseñó un sistema de "semáforos". Una entidad regional con luz verde puede contratar nuevos crédi-

² Montenegro (1996) estima coeficientes Gini para la concentración de la población en 19 países latinoamericanos. Colombia es el último en términos de concentración, con un Gini de 0,42, seguido por Brasil (0,49), Venezuela (0,54), Bolivia (0,56) y Ecuador (0,57). Los países con mayor concentración regional son Chile, Uruguay, Guatemala y Paraguay.

³ Entre 1970 y 1992 Colombia fue la economía menos volátil en el contexto latinoamericano (BID, 1995) y tuvo la política económica más estable de los países analizados. Recientemente Jaramillo et al. (1999) relacionaron la estabilidad de las políticas económicas con la estabilidad de algunas instituciones y con el carácter constitucionalista de su democracia - una en la cual las tendencias centrífugas inherentes a una sociedad pluralista son contrarrestadas por una actitud cooperadora de los líderes de los diferentes segmentos de la población.

tos, pero cuando tiene luz roja (baja liquidez y solvencia) la región tiene que firmar un *Convenio de Desempeño* con el Ministerio de Hacienda. Actualmente, de 27 departamentos para los cuales existen cálculos, 17 están en rojo, uno en amarillo y 9 en verde; lo que significa que 18 de ellos enfrentan problemas de liquidez o de solvencia.

Existen fallas en el marco institucional de la descentralización que han reducido la disciplina fiscal de los gobiernos sub-nacionales, afectando sus balances fiscales y elevando la presión para una acción de salvamento (*bail out*) por parte del gobierno central. Es por ello necesario modificar los contratos fiscales entre los tres niveles gubernamentales, para aumentar la capacidad de seguimiento y control del *principal* (gobierno central) a los *agentes* (las entidades territoriales).

Este documento está dividido en cuatro secciones. La segunda sección hace un resumen de las características básicas del proceso de descentralización en Colombia, incluyendo un análisis de las asignaciones de ingresos y gastos, del sistema intergubernamental de transferencias y de los desarrollos recientes en términos del endeudamiento territorial.

La tercera sección constituye la parte central del artículo, y analiza las características y determinantes de tres tipos de salvamentos del gobierno central: la provisión de préstamos blandos con convenios de desempeño tendientes en teoría a reestructurar las finanzas departamentales; el salvamento para compensar el gasto en educación en las entidades territoriales; y el ca-

so del metro de Medellín. La última sección contiene las conclusiones y recomendaciones del estudio.

II. El proceso de descentralización en Colombia⁴

A. La actual división político-administrativa

Colombia está dividida en departamentos, compuestos a su vez por municipios. Hay 32 departamentos y cerca de 1.090 municipios incluyendo 4 distritos especiales: Bogotá, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. Cada departamento constituye una circunscripción electoral para la elección de gobernadores, miembros de la Cámara de Representantes y diputados de las Asambleas Departamentales. Los senadores son elegidos en la circunscripción nacional.

La Constitución de 1991 otorgó autonomía a los departamentos en la administración de los asuntos regionales y en la planeación y promoción del desarrollo económico y social en su territorio. Las *Asambleas Departamentales* son corporaciones administrativas elegidas por votación popular. Su tamaño varía entre 11 y 31 miembros elegidos por tres años.

El gobernador es el representante legal y la cabeza administrativa del departamento. Actúa como agente del Presidente en la administración del orden público y en la ejecución de la política económica, siendo un puente para lograr acuerdos entre la nación y el departamento. Los

⁴ Esta sección se basa en Correa y Steiner (1999).

gobernadores son elegidos por tres años, no existe posibilidad de reelección y pueden ser suspendidos o despedidos por el Presidente.

Los municipios constituyen la entidad fundamental en la división político-administrativa del estado. Los *Concejos Municipales* son corporaciones administrativas, elegidas por voto popular por un período de tres años, con un tamaño que varía entre 7 y 21 miembros. El alcalde, elegido por tres años, es la cabeza de la administración local y su representante legal. La reelección no está permitida y los alcaldes pueden ser suspendidos o despedidos por el Presidente o por el gobernador del departamento.

B. Etapas de la descentralización, 1982-2000

Entre 1982 y 1991 en las etapas iniciales del proceso de descentralización, el objetivo principal fue la independencia fiscal entre los diferentes niveles del gobierno y la protección del equilibrio presupuestal a nivel central (Rojas y Campbell, 1993). Los esfuerzos más agresivos en las áreas de descentralización fiscal y administrativa se condensaron en dos leyes. La Ley 14 de 1983 reestructuró las estructuras impositivas, permitiendo a los niveles inferiores del gobierno definir las tasas de impuestos y los mecanismos de exención dentro de los límites determinados por la ley.

La Ley 12 de 1986 y el Decreto 77 de 1987 redistribuyeron las funciones entre los niveles gubernamentales, fortalecieron el sistema de transferencias del gobierno central y establecieron el sistema de *cofinanciación* - un esquema de financiación compartida entre el gobierno central y las entidades territoriales, que permite al go-

bierno central participar en la financiación y la puesta en marcha de proyectos asignados a los municipios y departamentos.

En 1989 y 1990 se modificaron los sistemas de prestación de los servicios de educación y salud. Los alcaldes se convirtieron en los responsables del nombramiento de los maestros y de la administración de los gastos en las escuelas. Al gobierno central se le hizo responsable del diseño de las políticas de salud, de la transferencia de recursos a los niveles sub-nacionales y de la coordinación y supervisión general. Se le dio a la nación el monopolio de las loterías y de las actividades de juegos de suerte y azar, cuyos ingresos deberían ser dedicados a la financiación de programas de salud. Los departamentos y municipios ejecutarán los programas de manera directa o a través de contratos con el sector privado.

El ritmo de la descentralización se intensificó con la nueva Constitución de 1991, cuyo primer artículo dice: "Colombia es un estado social legalmente organizado bajo la forma de una República unitaria, descentralizada con entidades regionales autónomas...". La principal reforma concerniente a la descentralización política fue establecer la elección popular de los gobernadores. La nueva Constitución dio mayor autonomía fiscal a las autoridades municipales y departamentales, las cuales ahora tienen el derecho de administrar y modificar los impuestos para cumplir las funciones que les fueron asignadas. En términos de las responsabilidades, la Constitución ordena que los diferentes niveles territoriales sean guiados por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

La Constitución modifica el sistema de transferencias estableciendo nuevas reglas para los

departamentos y distritos especiales (*Situado Fiscal*, educación y salud), para los municipios (participación en los ingresos corrientes del gobierno central) y para la distribución de las regalías procedentes de explotación de los recursos naturales. Más importante aún, introduce el equilibrio entre las funciones y los recursos: no se pueden asignar nuevos recursos a los niveles inferiores del gobierno sin la previa asignación de responsabilidades. Se verá más adelante que este principio ha sido violado sistemáticamente.

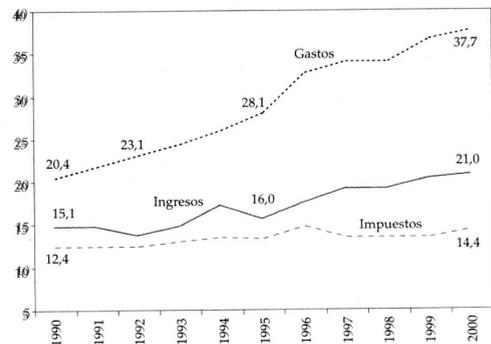
C. Asignaciones de ingresos y gastos, de equilibrios verticales y transferencias

1. Gastos, ingresos e impuestos

El Gráfico 1 presenta la evolución de los gastos, los ingresos y los impuestos del gobierno central, de los departamentos y de los municipios entre 1990 y 2000. Colombia fue el país de América Latina donde el gasto público creció más durante los años noventa (Echavarría, 2000), pasando de 20,4% del PIB en 1990 a 37,7% en el año 2000⁵, mientras los impuestos se mantuvieron relativamente constantes en un nivel cercano al 14% del PIB. La brecha se ha ido ampliando con el tiempo con importantes consecuencias negativas sobre la deuda pública.

El Gráfico 2 muestra la evolución de los diferentes componentes de los gastos, los ingresos y las transferencias. El Anexo 1 muestra la información detallada de los impuestos.

Gráfico 1
GASTOS TOTALES, INGRESOS E IMPUESTOS,
1990-2000 (% del PIB)



Fuente: Banco de la República (2001); Borradores de Economía, No.174, Contraloría General de la República; Steiner y Soto (1999) y Anexo 1.

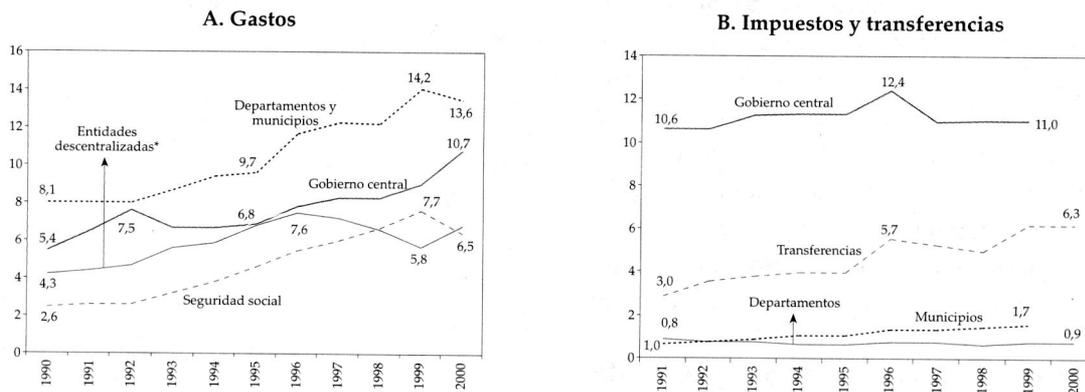
El nivel del gasto de los departamentos y municipios (excluyendo los gastos en seguridad social y las entidades descentralizadas) era similar al del gobierno central en 1992, pero aumentó más rápido en el resto de la década. Todos los gastos considerados en el gráfico aumentaron durante los años noventa, incluyendo la seguridad social y las empresas descentralizadas.

El Panel 2b muestra la evolución de los ingresos en los diferentes niveles. Los impuestos del gobierno central representan 3 veces los de los departamentos y municipios, y las transferencias cerca de 2 veces. Las transferencias y los ingresos departamentales y municipales más que se doblaron como proporción del PIB en los 1990s.

⁵ Cifras de Planeación Nacional. Según el Banco Mundial (World Development Indicators), el gasto del gobierno "general" pasó de 9,4% del PIB en 1990 a 10,1% en 1994 y a 23,1% en 1999. Las cifras para América Latina son 14,4% en 1994 y 15,3% en 2000.

Gráfico 2

GASTOS E INGRESOS EN COLOMBIA, 1990-2000



* Las entidades descentralizadas incluyen las principales loterías regionales, la protección social a nivel local; las juntas supervisoras, las oficinas de catastro, etc.

Fuente: Banco de la República (2001); Borradores de Economía, No. 174, Contraloría General de la República; Steiner y Soto (1999) y Anexo 1.

Según las cifras presentadas en la Tabla A.1, el gobierno central recauda los impuestos de renta y al valor agregado y los impuestos al comercio internacional. Los departamentos recaudan los impuestos al consumo de licor y cerveza, y los municipios recaudan el impuesto predial y el de industria y comercio. El impuesto predial se cobra sobre el avalúo catastral, determinado principalmente por una agencia gubernamental centralizada⁶. Existe desde 1993 la opción de imponer una sobretasa a la gasolina (clasificada como fuente no tributaria), función convertida en obligatoria en la reforma tributaria de 1998.

Un reporte reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1998) resaltó las siguientes limitaciones del régimen de impuestos terri-

toriales: i) un número excesivo de impuestos que generan pocos ingresos y que son ineficientes. En muchos casos, los departamentos y los municipios administran impuestos de naturaleza similar. ii) El poder impositivo permanece muy centralizado. iii) Las administraciones de impuestos están fragmentadas, organizadas por tipos de impuestos más que por funciones, con funciones que se superponen entre las distintas divisiones. Tampoco existe un programa regular de inspección y recaudo.

El esquema de transferencias corresponde principalmente a un sistema de ingresos compartidos y se expresa en cuatro mecanismos considerados en el Anexo 1: el *Situado Fiscal*, una transferencia para educación y salud regional;

⁶ Algunas de las principales ciudades han usado un sistema de auto-avalúo de los valores de la propiedad, con resultados positivos en términos de ingresos.

las *participaciones municipales*, una transferencia a los municipios para financiar gasto corriente e inversión en servicios básicos; las *regalías*, provenientes de la explotación de recursos naturales; y la *cofinanciación*, un sistema de financiación compartida, ejecutado por los departamentos y municipios. El Anexo 1 también incluye el Fondo de Compensación Educativa (FCE), dinero adicional para la educación, cuyas características serán consideradas en la Sección III.B.3.

El *situado fiscal* y las *participaciones municipales* representan la mayor parte de las transferencias, creciendo exponencialmente entre 1991 y 1999, con una pequeña disminución en el año 2000. Las *regalías* y el *fondo de compensación educativa* se volvieron importantes después de 1995 y la *cofinanciación* fue eliminada después de 1998, tras alcanzar un nivel máximo de 0,9% del PIB en 1996.

2. Asignación del gasto

En Colombia se superponen dos patrones de descentralización, y el conflicto entre los dos se hizo más evidente después de 1991. Se piensa, de una parte, que el gobierno central (el principal) debería diseñar las políticas y que los gobiernos locales deberían ejecutarlas. Pero otros juzgan que las autoridades locales deberían definir las políticas a nivel regional y recibir sus ingresos directamente de los potenciales votantes locales⁷. El carácter híbrido de la descentralización en Colombia podría implicar, idealmente, que las entidades territoriales son responsa-

bles ante el gobierno central y ante los electores, pero ello no ha sucedido. Más bien, el conflicto entre visiones ha permitido que las entidades territoriales evadan sus responsabilidades tanto ante el gobierno central como ante los ciudadanos.

En la Constitución de 1991 y en la legislación reglamentaria existe una notoria falta de claridad en cuanto a la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles gubernamentales. El resultado es una indebida interferencia de los niveles superiores de gobierno y de intereses particulares, niveles inferiores de gobierno que terminan pidiendo ayuda a los niveles superiores, y una generalizada falta de responsabilidad en todos los niveles. El gobierno central sigue involucrado, incluso cuando las responsabilidades han sido teóricamente transferidas a niveles inferiores.

El Cuadro 1 muestra la superposición de funciones en la provisión de los diferentes servicios públicos en Colombia. De acuerdo con la Constitución de 1991, las funciones y responsabilidades de cada nivel gubernamental deberían ser definidas de manera precisa por una nueva Ley Orgánica, la *Ley de Ordenamiento Territorial*, pero ésta no ha sido presentada por el gobierno al Congreso. La Ley Orgánica en mención debería prevalecer sobre toda otra legislación relacionada.

Por otra parte, la ley actual no eliminó las tareas del gobierno central en educación y salud o

⁷ De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (1995) "la descentralización en Colombia favorece un modelo de administración funcional, en el cual el centro toma las decisiones y le pide a las entidades locales que las ejecute". El argumento opuesto aparece en Steiner y Soto (1999, p.126). Véase también Kure (1995) y Clavijo (1998).

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES POR NIVEL DE GOBIERNO

Servicio público	Cantidad	Estructura	Ejecución	Supervisión
Defensa nacional	N	N	N	N
Recursos naturales (petróleo)	N	N	N,D,M	N
Educación				
Primaria	N,D,M	N,D	N,D,M	N
Secundaria	N,D	N,D	N,D	N
Universitaria	N	N	N	N
Salud	N,D,M	D,M	N,D,M	N
Vivienda	N,M	N,D,M	M	M
Hospitales	N,D,M	N,D,M	N,D	N
Servicio de agua y acueductos	M	M	M	N
Transporte público	M	M	M	M
Calles	M	M	M	M
Basuras e higiene	M	M	M	N
Alumbrado público	N,M	N	N,M	N
Carreteras	N,D	N,D	N,D	N,D
Telecomunicaciones	N,M	N,M	N,M	N
Puertos	N,M	N,M	N,M	N

Fuente: BID, 1997. N: Nacional, D: Departamental, M: Municipal, Cantidad: ¿quién decide la cantidad que se gasta?; Estructura: ¿Quién decide la estructura del gasto? Ejecución: ¿quién ejecuta el gasto? Supervisión: ¿quién supervisa la función?

en otras áreas en que se adoptó la descentralización. Los gastos del gobierno central en educación y salud se incrementaron de 0,9% del PIB en 1991 a 2,7% en 1997, y los gastos locales de 3,3% a 5,4%. El gasto ejecutado por la Administración Pública Nacional ascendió al 25,6% del PIB en 1995, mientras la administración departamental ejecutó el 5,3% y los municipios el 5,7%. Esto ayuda a explicar los continuos y crecientes déficits del gobierno central desde 1993.

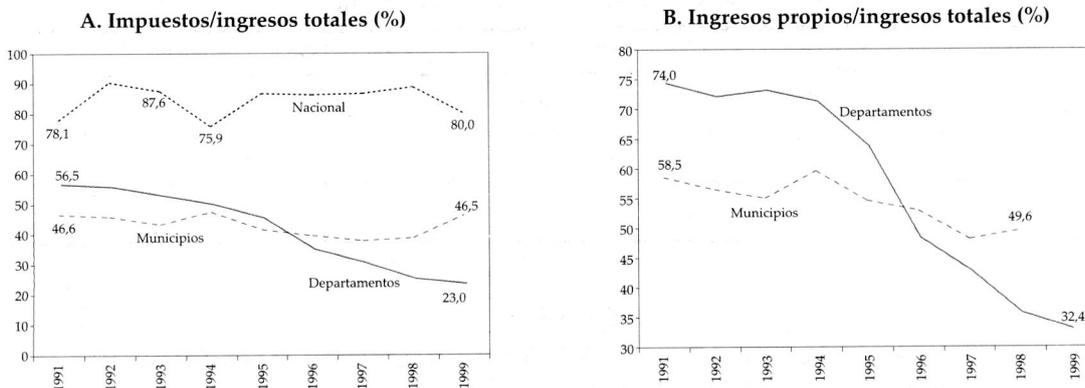
3. Desequilibrios verticales y transferencias intergubernamentales

El Gráfico 3 muestra la evolución de definiciones alternativas de desequilibrios verticales: la relación entre impuestos e ingresos totales, y entre ingresos propios e ingresos totales, definiendo

do ingresos propios como la suma de ingresos tributarios impositivos y no tributarios impositivos. El panel 3a contiene información para el gobierno central, los departamentos y municipios, y el panel 3b para los departamentos y municipios.

La relación entre impuestos e ingresos totales ha sido relativamente estable y alta en el gobierno central, y ha sido baja y decreciente en los departamentos, variando desde 56% en 1991 a sólo 23% en 1999. La relación cayó de manera notoria en los municipios entre 1991 y 1998, pero regresó a sus niveles originales en 1999 (debido principalmente al buen comportamiento de Bogotá en este último año). La tendencia hacia mayores desequilibrios fiscales es aún más clara para la relación entre los impuestos y los ingresos totales menos las transferencias.

Gráfico 3
DESEQUILIBRIOS VERTICALES



Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores; ingresos propios definidos como impuestos + ingresos no tributarios.

a. El Situado Fiscal

El *Situado Fiscal* fue creado en 1968 como una transferencia a los *Fondos Regionales de Educación y Salud* pero los departamentos no recibían recursos directamente puesto que los administradores regionales eran nombrados por el nivel central. La Constitución de 1991 ordenó dar estos recursos directamente a las regiones y estableció que el monto de las transferencias a los departamentos y municipios debería ser una proporción creciente de los ingresos corrientes, hasta alcanzar el 46,5% en el año 2002 (Cuadro 2), una solución no carente de problemas⁸. De acuerdo con la Ley 60 de 1993, el 15% de los in-

gresos totales del *Situado Fiscal* debe ser distribuido en partes iguales entre los departamentos y los distritos especiales y el 85% restante debe distribuirse de acuerdo con la fórmula que se explica en el Cuadro 3.

El 15% debe ser repartido por partes iguales y ello favorece a los departamentos más pequeños -con población muy esparcida y baja capacidad administrativa-, principalmente a aquellos creados por la Constitución de 1991⁹. Al menos el 60% del *Situado Fiscal* debe ser destinado a educación y el 20% a salud. El restante 20% puede ser asignado por los departamentos ya sea a educación o a salud¹⁰.

⁸ La dependencia de las transferencias sobre los ingresos corrientes limitó el comportamiento discrecional, pero también tuvo efectos negativos: institucionalizó la falta de correspondencia entre las transferencias y los costos (los principales criterios son geográficos, demográficos y sectoriales); e introdujo un elemento procíclico que complica el manejo macroeconómico (BID, 1998).

⁹ Sus necesidades de gasto deberían ser menores. Obviamente, otros factores afectan las necesidades, incluyendo los precios de los insumos usados para producir servicios (Rafuse, 1990).

¹⁰ El 75% del gasto total se ha destinado a educación y el 25% a salud.

Cuadro 2

TRANSFERENCIAS DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL ORDENADAS POR LA CONSTITUCIÓN DE 1991 (% del total de ingresos corrientes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Participaciones (Municipios)	14,0	15,0	16,0	17,0	18,0	19,0	20,0	21,0	22,0	22,0
Situado Fiscal (Departamentos)	22,5	23	23,5	24,5	24,5	24,5	24,5	24,5	24,5	24,5
Total	36,5	38	39,5	41,5	42,5	43,5	44,5	45,5	46,5	46,5

Fuente: Constitución de 1991.

Cuadro 3

TRANSFERENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS Y DISTRITOS ESPECIALES, SITUADO FISCAL (fórmula para la distribución regional)

15%	85%
Para distribuirse en partes iguales entre todos los departamentos y distritos especiales	X% 85%-X%
Participación variable para garantizar recursos suficientes (en adición al 15% de la columna anterior) para cubrir los mismos servicios de salud y educación prestados en 1992, bajo condiciones de eficiencia administrativa.	Porción a ser distribuida de acuerdo con el siguiente criterio: <ul style="list-style-type: none"> □ Población potencial de la entidad territorial □ Esfuerzo fiscal (participación de todos los recursos los ingresos totales del estado)

Fuente: Ley 60 de 1993.

b. Las participaciones municipales

Las participaciones municipales corresponden a transferencias a los municipios, diseñadas para financiar gasto corriente e inversión en servicios básicos como salud, educación, provisión de agua, saneamiento ambiental, deportes, recreación y cultura. La porción de ingresos corrientes trans-

feridos a los municipios fue 14% en 1993 y debe aumentar a 22% en 2002. La distribución geográfica de las participaciones obedece a una fórmula complicada (Cuadro 4). Como en el caso del *Situado Fiscal*, el destino de los recursos está relativamente prefijado y los municipios pueden asignar libremente sólo el 20% de éstos (Cuadro 5)¹¹.

¹¹ Después de un par de años algunos municipios, especialmente los más pequeños, no pudieron financiar sus gastos operativos ni el servicio de la deuda debido a la falta de ingresos propios procedentes de impuestos. Como resultado, el Acto Legislativo 01 de 1995 aumentó el porcentaje de las transferencias que puede ser asignado libremente por los municipios con menor grado de desarrollo relativo.

Cuadro 4

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS PARTICIPACIONES DE LOS MUNICIPIOS

x%			Territorios indígenas (la participación es determinada por una cierta cantidad de ingreso per capita)
5,0%			Municipios con menos de 50.000 habitantes
1,5%			Municipios del río Magdalena
0,1%			Federación Colombiana de Municipios
			Criterio de distribución:
(93,4-x)%	60%	20%	De acuerdo con la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI)
		40%	De acuerdo con los índices relativos de pobreza
	40%	22%	Población/Población total nacional
		6%	De acuerdo con eficiencia fiscal
		6%	De acuerdo con eficiencia administrativa en la oferta de servicios públicos
		6%	De acuerdo con la evolución de un indicador de calidad de vida

Fuente: Ley 60 de 1993.

Cuadro 5

PARTICIPACIÓN MUNICIPAL (fórmula para la distribución sectorial)

	(%)
Educación	30
Salud	25
Agua y sanidad	20
Cultura y recreación	5
Discrecional	20

Fuente: Ley 60 de 1993.

c. Los fondos de cofinanciación

Los fondos de cofinanciación fueron establecidos en 1992 como un sistema de financiación compartida que permite al gobierno central apoyar prioridades específicas a nivel territorial. Su nivel y composición es definido en el presupuesto de la nación y es asignado después a través de negociaciones en el Congreso. Una vez definido, los ministerios relevantes determinan las

condiciones técnicas, financieras e institucionales. Los municipios identifican, formulan y ejecutan los proyectos, mientras los departamentos los coordinan, promueven, planean y evalúan.

La asignación de los recursos a los fondos y su distribución geográfica se realizan por un proceso arbitrario sujeto a fuertes presiones políticas. En el presupuesto hay partidas globales que corresponden a asignaciones administradas directamente por congresistas específicos. En 1996 éstas representaron cerca del 20% del total de recursos asignados a través de los fondos (BID, 1998).

Los fondos de cofinanciación están divididos en dos tipos: los de destinación específica y los de libre destinación. Los primeros corresponden a aquellos aprobados en el presupuesto, mientras que los segundos son asignados directamente por los fondos con el objetivo de financiar proyectos presentados por las entidades territoria-

les¹². Los criterios para la asignación de recursos a las entidades territoriales son similares a los que se utilizan para distribuir el *Situado Fiscal* y las *participaciones municipales*, de tal forma que la distribución geográfica de los recursos de los *fondos de cofinanciación* tiende a seguir la de las transferencias. Por otra parte, los programas son formulados de manera independiente por parte de las diferentes agencias involucradas en el proceso, sin que existan criterios claros para la selección de los proyectos o la distribución de costos (*Coyuntura Económica*, 1998).

d. Las regalías

El objetivo de las regalías es distribuir los recursos generados en la explotación de los recursos naturales. Una vez se determina su monto, se distribuye entre los departamentos y los municipios involucrados en la producción y el transporte. Una parte va al *Fondo Nacional de Regalías* para ser distribuido entre el resto de las entidades territoriales. En la actualidad 28 departamentos y 328 municipios reciben regalías (BID, 1998).

Todos los recursos deben invertirse en proyectos considerados como prioritarios en los planes de desarrollo departamentales y municipales, y al menos el 50% debe dirigirse hacia salud, educación, agua o acueducto cuando la cobertura en esos sectores es deficitaria.

La distribución de las regalías está altamente sesgada a favor de los departamentos con poca

población, lo cual resulta en una mala utilización de recursos. Los departamentos con regalías altas han creado pocos impuestos locales y han financiado gasto corriente en lugar de inversión.

D. Endeudamiento territorial, convenios de desempeño y semáforos

1. Consideraciones generales

La mayor autonomía para contratar créditos otorgada a las entidades territoriales por la Constitución de 1991, la falta de regulación, el mayor apalancamiento permitido por las nuevas transferencias y el comportamiento agresivo de los bancos, produjeron un rápido endeudamiento de las entidades territoriales, especialmente entre 1992 y 1994, bajo los primeros gobernadores elegidos por voto popular.

Solo hasta la Ley 80 de 1993 tuvo el Ministerio de Hacienda un relativo control de las operaciones de crédito doméstico realizadas por las entidades territoriales (aparte del requisito de registro). Los intermediarios financieros deben ahora monitorear el destino de los préstamos y la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales y los bancos son responsables de calificar los préstamos, de constituir provisiones sobre los activos de dudoso recaudo y de monitorear la naturaleza y monto de las garantías. Los préstamos a las entidades territoriales afectan la relación patrimonio - activos (ponderados por riesgo).

¹² Existen cuatro fondos: el Fondo de Inversión Social (FIS) para inversión social; el Fondo para la Inversión Rural (DRI) para proyectos de infraestructura en áreas rurales; el Fondo de Cofinanciación de Vías (FCV) para carreteras intermunicipales; y el Fondo para la Infraestructura Urbana (FIU) para el transporte municipal.

2. Convenios de desempeño y "semáforos"

Sólo hasta 1997 se desarrolló el mandato constitucional de limitar la deuda a la capacidad de pago (Ley 358), y se estableció un sistema de *semáforos* basado en indicadores de liquidez (pago de intereses/ahorros operacional) y de solvencia (deuda/ingresos corrientes)¹³. Como se describe en el Cuadro 6, un entidad regional con un indicador de liquidez inferior a 40% y con un indicador de solvencia inferior a 80% está bajo "luz verde", con total autonomía para contratar créditos. Pero cuando la región está en la zona de "luz roja" (indicador de liquidez entre 40% y 60% y de solvencia inferior al 80%) y en algunos

casos cuando está en zona de "luz amarilla" es necesario firmar un *Convenio de Desempeño*¹⁴.

Los *Convenios de Desempeño* se basan en una negociación entre la entidad regional y la institución financiera, y son monitoreados y revisados por la *División de Apoyo Fiscal* (DAF), del Ministerio de Hacienda. El departamento puede hacer un monitoreo adicional cuando el nuevo crédito es otorgado a uno de sus municipios¹⁵. Se limita el acceso a futuros créditos en caso de no cumplirse el acuerdo.

Los *Convenios de Desempeño* consisten en una serie de metas y recomendaciones que la enti-

Cuadro 6
SEÑALES DE ALERTA SOBRE LA DEUDA

Indicador	Endeudamiento autónomo Luz verde	Endeudamiento intermedio Luz amarilla	Endeudamiento crítico Luz roja
Intereses de la deuda/ahorros operacional* (Indicador de liquidez)	<40%	40%/60%	>60%
Saldo de la deuda/ingresos corrientes (Indicador de solvencia)	<80%	<80%	>80%
Efecto	Se permite a la entidad territorial contratar nuevos créditos autónomamente	<ul style="list-style-type: none"> □ La entidad territorial puede endeudarse autónomamente □ Requiere autorización del Ministerio de Hacienda o del departamento, condicionada a la firma de un Convenio de Desempeño con las instituciones financieras 	Se requiere autorización para celebrar operaciones de crédito, y se debe firmar un Convenio de Desempeño con las instituciones financieras

* Ahorros operativos definidos como ingresos corrientes - gastos corrientes (excluyendo el pago de intereses).

Fuente: Ministerio de Hacienda.

- ¹³ Un mejor indicador de solvencia relaciona los pasivos con la riqueza neta.
- ¹⁴ Cuando un nuevo crédito aumenta el valor real del stock de deuda. Esto significa que es posible rotar la deuda automáticamente en "luz amarilla", pero no en roja.
- ¹⁵ Regulaciones adicionales desarrollaron la ponderación de riesgo que las instituciones financieras deben aplicar a los préstamos de las entidades territoriales. Las operaciones realizadas bajo luz verde deben ser consideradas por el 100% de su valor y las que están bajo luz amarilla y roja (con autorización) por el 130%. Sin embargo, cuando estas operaciones tiene garantías del gobierno central ellas deben ser contabilizadas por el 0% de su valor. Esta distinción constituye un incentivo perverso.

dad territorial debe cumplir en un determinado período de tiempo. Entre las metas se incluyen el incremento de los recursos propios, el control del gasto, la generación de ingresos corrientes y la mejora en el perfil del crédito; existen también límites a la evolución de los salarios totales¹⁶. El *Convenio de Desempeño* especifica cuáles procedimientos de información deben ser mejorados para garantizar el acceso del gobierno central y ordena crear un censo de contribuyentes. Deben diseñarse nuevos programas destinados a evitar la evasión de impuestos y el contrabando, y deben incrementarse los impuestos más de 20% por año.

El Cuadro 7 presenta una estimación de la capacidad legal de endeudamiento de los departamentos y de las ciudades capitales en 1998. De los 27 departamentos para los que se cuenta con estimaciones, 17 están en rojo, 1 en amarillo y 9 en verde. La mayoría de los problemas de liquidez se originan en ahorro operacional negativo. En relación con los municipios, 13 de 26 casos están en luz roja, 5 en luz amarilla y 8 en luz verde. El problema parece ser menos agudo que para el caso de los departamentos.

La *Federación Nacional de Departamentos* (1999) estima que el uso de las transferencias para apalancar deuda (Ley 85 de 1995) llevó a las entidades territoriales a financiar el gasto corriente y el servicio de la deuda con nuevos préstamos. El servicio de la deuda comprometió de manera

creciente todas las fuentes de ingreso que habían sido usadas como colateral. Los recursos terminaron en las instituciones financieras sin siquiera haber pasado por la caja del gobierno.

Como resultado, los gobiernos regionales pospusieron los pagos a sus contratistas, empleados y retirados, y comenzaron a depender de préstamos de corto plazo y de sobregiros. Los préstamos se volvieron recurrentes y no eran pagados durante el año, como es obligatorio. Las entidades financieras toleraron lo sucedido y contribuyeron al caos reinante.

El gobierno central prestó recursos a Chocó, Nariño y Putumayo en 1995 para contrarrestar la crítica situación fiscal, y como condición cada departamento tuvo que firmar un *Convenio de Desempeño* con el Ministerio de Hacienda. Desde 1996 el Ministerio ha recibido un creciente flujo de peticiones de apoyo, y ello llevó a la creación del *Programa de Apoyo y Saneamiento Fiscal de las Entidades Territoriales* (Pasfiet).

El Decreto 488 de diciembre de 1999 redujo algunas de las restricciones de los créditos, ante las dificultades enfrentadas para la firma de los *Convenios* y la falta de interés de los intermediarios financieros¹⁷. En particular, se permitió que las entidades financieras disminuyeran el peso de las entidades locales con luz roja en los cálculos de riesgo. El gobierno central asumió así nuevas obligaciones.

¹⁶ Los salarios totales no pueden aumentar más que el porcentaje permitido cada año para los salarios unitarios de los empleados públicos. Esto es (relativamente) similar a mantener constante el número de empleados públicos.

¹⁷ Se ha argumentado que los intermediarios financieros no creían en el diagnóstico o en las soluciones propuestas en los *Convenios*.

Cuadro 7
CAPACIDAD LEGAL DE ENDEUDAMIENTO EN 1998

	Relaciones de		Semáforos		
	Liquidez	Solvencia	Liquidez	Solvencia	Situación
Departamentos					
Valle	(23,7)	222,3	Roja	Roja	Roja
Antioquia	(163,4)	46,9	Roja	Verde	Roja
Atlántico	339,0	65,2	Roja	Verde	Roja
Tolima	(13,1)	86,6	Roja	Roja	Roja
Nariño	(64,7)	186,5	Roja	Roja	Roja
Magdalena	(18,2)	57,0	Roja	Verde	Roja
Huila	(30,5)	11,5	Roja	Verde	Roja
Cesar	70,6	38,0	Roja	Verde	Roja
Santander	106,9	11,1	Roja	Verde	Roja
Caldas	(7,6)	16,0	Roja	Verde	Roja
Bolívar	273,5	5,2	Roja	Verde	Roja
Sucre	233,8	22,7	Roja	Verde	Roja
Quindío	(4,8)	12,2	Roja	Verde	Roja
Amazonas	(1,2)	101,3	Roja	Roja	Roja
Vaupés	(0,5)	81,2	Roja	Roja	Roja
Vichada	(4,2)	28,0	Roja	Verde	Roja
Córdoba	(326,3)	-	Roja	Verde	Roja
Norte de Santander	47,4	10,9	Amarilla	Verde	Amarilla
Cundinamarca	9,6	30,8	Verde	Verde	Verde
Risaralda	19,8	39,6	Verde	Verde	Verde
Guajira	12,7	76,9	Verde	Verde	Verde
Arauca	16,8	14,8	Verde	Verde	Verde
Cauca	30,1	18,3	Verde	Verde	Verde
Boyacá	17,4	11,6	Verde	Verde	Verde
Caquetá	7,2	9,2	Verde	Verde	Verde
Putumayo	27,5	13,6	Verde	Verde	Verde
Meta	30,7	-	Verde	Verde	Verde
Municipios					
Medellín	(87,5)	26,4	Roja	Verde	Roja
Barranquilla	94,2	29,2	Roja	Verde	Roja
Bogotá D.C.	105,9	7,0	Roja	Verde	Roja
Cartagena	(72,6)	44,7	Roja	Verde	Roja
Tunja	78,3	27,5	Roja	Verde	Roja
Florencia	209,5	36,5	Roja	Verde	Roja
Popayán	67,4	42,7	Roja	Verde	Roja
Montería	103,9	333,9	Roja	Roja	Roja
Neiva	(12,3)	32,6	Roja	Verde	Roja
Santa Marta	102,5	44,6	Roja	Verde	Roja
Bucaramanga	128,7	94,3	Roja	RED	Roja
Pasto	(18,5)	48,6	Roja	Verde	Roja
Inírida	(7,3)	99,5	Roja	Roja	Roja
Pereira	52,9	26,1	Amarilla	Verde	Verde
Manizales	45,9	74,0	Amarilla	Verde	Verde
Sincelejo	44,0	35,6	Amarilla	Verde	Verde
Ibagué	43,1	5,1	Amarilla	Verde	Verde
Cali	49,7	53,6	Amarilla	Verde	Verde
Villavicencio	22,7	19,5	Verde	Verde	Verde
Armenia	16,8	19,2	Verde	Verde	Verde
Arauca	27,1	63,7	Verde	Verde	Verde
Yopal	30,0	67,2	Verde	Verde	Verde
Mocoa	16,4	31,6	Verde	Verde	Verde
Leticia	21,4	15,6	Verde	Verde	Verde
Mitú	-	26,8	Verde	Verde	Verde
Puerto Carreño	5,2	6,4	Verde	Verde	Verde

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

La ley de endeudamiento no ha sido efectiva. Algunas entidades con luz roja han contratado nuevos créditos sin el permiso del Ministerio de Hacienda. De 21 departamentos que en 1997 requerían permiso para tomar nuevos préstamos, 10 aparentemente los obtuvieron sin el permiso del Ministerio y otros cinco que fueron autorizados suscribieron *Convenios de Desempeño* imposibles de cumplir (Ministerio de Hacienda, 1999). Para hacerlo, los departamentos presentaron información financiera defectuosa y las instituciones financieras no fueron suficientemente cuidadosas en su análisis. Además, el Ministerio de Hacienda dio su autorización en casos en que la legislación ordenaba negarlos. La "borrachera" del momento llevó a no respetar los semáforos.

También se han firmado *Convenios de Desempeño* con el Ministerio de Hacienda fuera del Pasfiet. Así, se firmó un acuerdo entre el Departamento del Valle y sus acreedores sin que el gobierno estuviera muy involucrado. El Valle tenía el mayor nivel de deuda en 1997, y representaba el 23% del total de la deuda de los departamentos. La Sección III.A.4 revisa las características de ese convenio y su evolución.

3. La Deuda regional y el sistema financiero¹⁸

El Gráfico 4 muestra la evolución de la deuda doméstica y externa entre 1990 y 2001 para el go-

bierno central, para los departamentos y municipios, y para las demás entidades descentralizadas. El total de la deuda del gobierno central pasó de 16,5% del PIB en 1990 a 43% en 2001, y se obtuvo para financiar la inmensa brecha descrita en el Gráfico 1. El total de la deuda de "otras entidades descentralizadas"¹⁹ representó el 5,2% del PIB en 2001, mucho más que la de los municipios (2,0%) y departamentos (1,2%). La deuda de los departamentos y municipios aumentó muy rápidamente entre 1990 y 1997 pero se mantuvo relativamente estable desde ese último año.

La deuda en pesos constantes aumentó entre 1990 y 1997 a las increíbles tasas anuales de 25% para los municipios, 22% para los departamentos, 15% para el gobierno central y 14% para otras entidades regionales; las cifras respectivas para el período 1990-2001 fueron 14%, 12%, 18% y 7%. La comparación muestra la gran expansión de la deuda del gobierno central después de 1997 y la mejora relativa en la deuda de "otras entidades regionales".

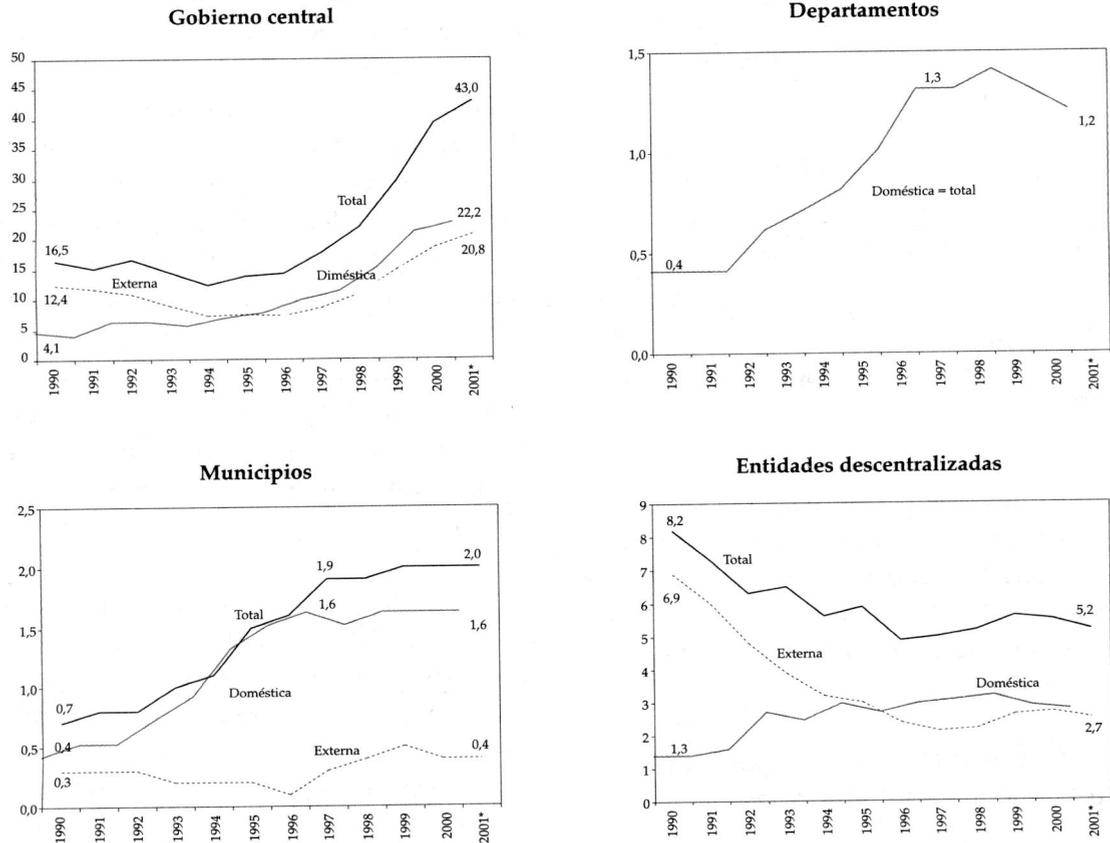
En 2001 el monto de la deuda *externa* era similar al de la deuda *doméstica* en las entidades descentralizadas, casi nula en los departamentos, y relativamente pequeña para los municipios. Se requieren nuevas investigaciones en esta área ante los grandes montos de deuda originados en el sistema de pensiones²⁰.

¹⁸ Esta sección está basada en Asociación Bancaria (2000).

¹⁹ Incluye principalmente las loterías, la protección social al nivel local, las juntas supervisoras, las oficinas del catastro, etc. Véase el Gráfico 2.

²⁰ Tampoco están incluidas las deudas con los contratistas, pero ellas parecen ser relativamente poco importantes, con un monto cercano al 12% del total de la deuda regional.

Gráfico 4
DEUDA EXTERNA Y DOMÉSTICA
(% del PIB)



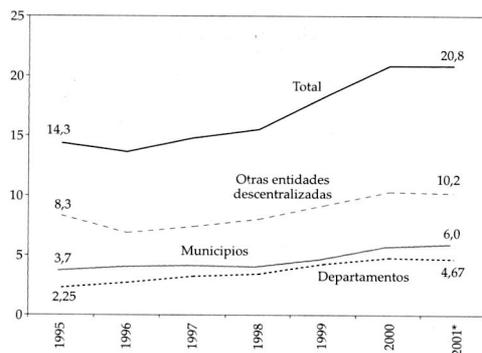
Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

El sistema financiero está aún en una situación precaria (Arbeláez y Echavarría, 2002) y su exposición a las entidades territoriales contribuye a dicha situación. El Gráfico 5 muestra que la participación de los préstamos regionales en el total de préstamos del sistema financiero colombiano se elevó de 14,3% en 1995 a 20,8% en 2001; el incremento fue relativamente similar en las "otras entidades regionales" (1,8 puntos adi-

cionales), los departamentos (2,4 puntos) y los municipios (2,2 puntos).

Además, la calidad de los préstamos regionales se ha ido deteriorando rápidamente. La relación entre la cartera de dudoso recaudo y la cartera total saltó de 11,2% en 1998 a 60,6% en el año 2000 para los departamentos y de 11% a 50% para los municipios. Las cifras son mucho más

Gráfico 5
PRÉSTAMOS DE LA BANCA A LAS REGIONES
(Préstamos a la regiones/préstamos totales, %)



Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

preocupantes que para el resto del país, si se considera que las deudas de dudoso recaudo para el total del país pasaron de 13,1% en 1998 a 16,8% en 2000. Una cesación de pagos de las regiones castigaría duramente al sistema financiero colombiano.

4. Desarrollos recientes. Algunas noticias relativamente satisfactorias

La situación de deuda de las entidades territoriales mejoró en los años posteriores a 1997, en parte por que los bancos "disciplinaron" a las regiones cuando dejaron de otorgar préstamos en la crisis del período 1998-2000 (Arbeláez y Echavarría, 2002), pero también por las medidas tomadas en los últimos años. El gobierno central entendió que terminaría pagando buena parte de la deuda regional al sistema financiero si no las adoptaba.

Las reformas del período 2000-2002 han conllevado recortes importantes en los gastos re-

gionales, incrementos en los impuestos, mayor control al endeudamiento y mas responsabilidad fiscal. De hecho, el ajuste fiscal y de las entidades territoriales (y los mayores ingresos por petróleo) le han permitido a Colombia alcanzar buena parte de las metas fiscales acordadas con el Fondo Monetario Internacional. También es importante mencionar que el país ha aceptado finalmente la idea de que existen regiones con diferente nivel de desarrollo y capacidad administrativa y que ello amerita un tratamiento diferencial en el proceso de descentralización.

Se presenta a continuación una revisión no exhaustiva de las principales medidas adoptadas recientemente en el área, con base en el trabajo más completo de Zapata, Acosta y González (2001):

La Ley 549 de 1999, crea el Fonpet (Fondo Nacional para Cubrir las Deudas de las Entidades Territoriales) el cual provee recursos adicionales del gobierno central y de las entidades territoriales para cubrir las obligaciones del sistema pensional regional. Se destinarán a este fondo la mayoría del incremento en las transferencias a las regiones entre 2000 y 2002, 20% del las regalías nacionales y los recursos de las privatizaciones futuras.

La Ley 617 de 2000 crea limites a los gastos corrientes de las entidades territoriales y establece 7 categorías diferentes de departamentos y municipios. Los municipios y departamentos pequeños -pobres pueden gastar el 80% de su ingreso corriente en gastos operativos (salarios, intereses y gastos generales), y las entidades territoriales grandes- ricas el 50%. Algunos salarios públicos (el del alcalde, los concejales, etc.)

varían entre las 7 categorías y hay límites al tamaño y al crecimiento de los salarios públicos en las entidades territoriales.

El Acto Legislativo 012 de 2001 modificó los Artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991 y creó el *Sistema General de Participaciones*, el cual incorpora el antiguo *Situado Fiscal*, el *Fondo de Compensación Educativa* y las *participaciones municipales*. Además, desliga las transferencias regionales de los ingresos corrientes del gobierno central hasta el año 2008²¹.

La Ley 715 de 2001 mejora los criterios usados en la Ley 60 para gastos regionales en educación y salud. Así, por ejemplo, las transferencias son ahora asignadas de acuerdo con el número de niños matriculados en los colegios de cada entidad territorial, en reemplazo de las complicadas normas previas que regían el *Situado Fiscal* (Cuadro 3) o de las oscuras o inexistentes normas del Fondo de Compensación Educativa (FCE, Sección II.B.1). Este fue un punto sensible políticamente al cual se opuso sistemáticamente Fecode. Es claramente mejor asignar recursos a la educación con base en el número de niños matriculados que con base en el valor total de los salarios para educación de cada entidad territorial.

Sin embargo, las medidas recientes implican un retorno al viejo modelo principal - agente, en el cual el gobierno central (el principal) diseña la

política y los gobiernos locales (el agente) las ejecutan. Esto asegura una mayor disciplina fiscal, pero habrá sacrificios de eficiencia por la falta de asignación de responsabilidades y de autonomía a nivel local. El de-bate continuará, por supuesto, y el trabajo reciente de Alesina et al. (2002) propone avanzar en la dirección contraria: las regiones deberían ser totalmente libres en escoger la estructura del gasto²².

III. Diferentes tipos de salvamentos (*bail outs*)

En la sección anterior se describieron los principales elementos de las relaciones intergubernamentales en Colombia, y las principales fallas en términos de imponer una disciplina fiscal a las entidades territoriales. En diferentes momentos y con distintos mecanismos las entidades territoriales terminaron siendo salvadas, pagando sus deudas con nuevos préstamos del gobierno central. En esta sección describiremos las circunstancias bajo las cuales el gobierno central ha extendido dichos salvamentos, siendo nuestro objetivo central la identificación del marco institucional que los permite e incentiva.

Se consideran tres clases de salvamentos en las siguientes secciones:

Salvamento tipo 1: se analizan los préstamos del gobierno central a los departamentos tendientes a facilitar la reestructuración financiera

²¹ Pero las transferencias reales deben crecer 2,5% por año entre 2002 y 2004, y 2,0% entre 2004 y 2008.

²² También se propone prohibir el endeudamiento regional. Las regiones sólo podrían obtener algunos préstamos del gobierno central contra las transferencias del año siguiente. La propuesta de Alesina también considera que los impuestos deben ser recaudados por el nivel central y devueltos a las regiones con base en el PIB. La redistribución sería realizada a través de la creación de un fondo especial donde las regiones ricas ceden recursos a las pobres.

regional, y las características de los *Convenios de Desempeño* firmados. Salvamento tipo 2. se analiza el incumplimiento del contrato que asignó las transferencias encaminadas a financiar la educación escolar (*Situado Fiscal*) y la expansión del Situado mediante el *Fondo de Compensación Educativa* (FCE). Finalmente, en la Sección III.C se analiza un salvamento específico, el Metro de Medellín²³.

Sobre el salvamento tipo 1, el gobierno central puso en marcha un programa de reestructuración condicionando el acceso de las entidades territoriales a nuevos créditos a la firma de un *Convenio de Desempeño*. Sin embargo, los contratos de crédito no se han hecho cumplir y algunos departamentos han firmado más de un *Convenio* cuando el primero ha sido violado y las condiciones financieras se han deteriorado aún más (Sección II.D).

El segundo caso corresponde a la expansión del *Situado Fiscal* por medio del *Fondo de Compensación Educativa* (FCE). Desde la Constitución de 1991, el *Situado Fiscal* ha financiado el acceso a preescolar y a educación básica (primaria y secundaria hasta noveno grado), con recursos suficientes para financiar casi todas las necesidades educativas del país (Vargas y Sarmiento, 1997). Sin embargo, un acuerdo firmado entre el gobierno central y el sindicato de maestros creó otro fondo (el FCE) para financiar el "déficit" del *Situado* y otros gastos en educación de los departamentos y municipios.

El FCE representó el 7,5% del *Situado* en 1996 y el 31,7% en 1998. El gobierno central anunció la eliminación de este fondo recientemente, pero esa idea duró sólo unas pocas semanas. La nación está ahora tratando de negociar con los departamentos las asignaciones de los recursos del *Fondo de Compensación Educativa* sujeto a la firma de nuevos *Convenios de Desempeño*. Ni el gobierno central ni los departamentos cuentan con el respaldo de Fecode. Como se mencionó en la Sección I.D.4, el Acto Legislativo 012 de 2001 incorporó el viejo *Situado Fiscal*, el FCE y las participaciones municipales y el gobierno central terminó pagando todas las deudas implícitas en los tres esquemas.

El caso final corresponde al sistema de Metro construido en Medellín. El proyecto no podía ser defendido desde el punto de vista técnico pero se justificó con base en supuestas y muy dudosas "externalidades" que facilitarían la recuperación económica de Antioquia. El Presidente antioqueño Belisario Betancur fue su principal defensor. El proyecto estaba prácticamente en quiebra a finales de los años ochenta, la nación empezó a asumir el servicio de la deuda externa y la región ha incumplido los pagos recurrentemente.

Los tres casos de salvamento comenzaron como intervenciones *ad hoc* por parte del gobierno central para apoyar a las entidades territoriales en crisis. En muy poco tiempo se convirtieron en prácticas comunes, de mayor tamaño, y

²³ Limitaciones de información impidieron el análisis de otra experiencia de salvamento: la participación del gobierno central en el sistema de carreteras secundarias y terciarias. La ley establece que estos rubros son estricta responsabilidad de las entidades territoriales.

el gobierno central no pudo forzar un compromiso con las políticas anunciadas. Los salvamentos tuvieron un impacto obvio en el corto plazo, pero comprometieron la reputación y los incentivos de largo plazo (Wildasin, 1997).

Se analizan algunos determinantes de los salvamentos tipo 1 y 2 en Colombia, las características de la base impositiva, las consideraciones políticas y los arreglos institucionales que produjeron los resultados en cada caso.

A. Salvamento tipo 1: reestructuración de las deudas de los departamentos con el gobierno central

1. Primeras experiencias y Convenios de Desempeño²⁴

En 1995 el gobierno central emprendió un programa para ayudar a Chocó, Putumayo y Nariño,

tres departamentos que estaban presentado déficit fiscales estructurales y ahorro corriente negativo. Se pensó darles créditos blandos y asistencia técnica para sanear su situación financiera. El respectivo *Convenio de Desempeño* presentaba las condiciones acordadas que llevarían a una mejor situación.

El tamaño de los préstamos otorgados fue alto, especialmente en los casos de Chocó y Putumayo, representando el 77% y el 74% de sus ingresos corrientes en 1994 (Cuadro 8). Los tres departamentos eran pequeños, poco poblados y con un PIB *per capita* y un recaudo de impuestos muy inferiores al promedio nacional; el PIB *per capita* de Chocó y Nariño era una tercera parte del promedio nacional. En el caso de Putumayo, un departamento altamente dependiente de las regalías del petróleo, la participación de los ingresos por impuestos era sólo una cuarta parte del promedio nacional.

Cuadro 8
INDICADORES PARA CHOCÓ, NARIÑO Y PUTUMAYO

	Chocó	Nariño	Putumayo
Préstamo en millones de pesos	3.000	2.860	3.200
Préstamo en millones de dólares	3,3	3,1	3,5
Fecha del Convenio de Desempeño	Julio 1995	Septiembre 1995	Julio 1995
Préstamo/ingresos corrientes del departamento	77	24	74
Población	363.438	1.192.515	237.166
PIB per capita (PIB per capita nacional)	28,33	43,76	16,98
Ingreso per cápita (% del promedio nacional)	34,33	32,63	58,82
Gastos generales per capita (gastos generales per capita nacionales)	82,10	73,90	163,40
Ahorro corriente/ingresos corrientes	5,5	-14,4	-16,5

Fuente: Gutiérrez, 1996.

²⁴ Esta sección incluye información de Gutiérrez (1996) y de los Convenios de Desempeño firmados con las entidades territoriales.

Estas limitaciones en términos de ingresos no se reflejaban en sus gastos: los gastos *per capita* de Chocó y Nariño eran similares al promedio nacional, y eran 60% mayores en el Putumayo. Los tres departamentos tenían ahorros corrientes negativos. El Cuadro 9 muestra los principales préstamos otorgados a los tres departamentos entre 1995 y 1998.

Chocó. El departamento cumplió la mayoría de las condiciones impuestas en el primer *Convenio de Desempeño*²⁵ en materia de ingresos, pero no así en materia de gastos. La remoción de personal fue tímida, los salarios de los miembros de la *Asamblea Departamental* siguieron su-

biendo. El presupuesto aprobado implicaba una reducción del 30% en los gastos, a pesar de que el *Convenio de Desempeño* pedía una reducción del 60%. Esta cifra es alta pero no excesiva dado el comportamiento irresponsable del departamento en la época. Los salarios pagados a los diputados eran mayores que en la mayoría de regiones del país y el número de pensionados continuó aumentando en el tiempo. La magnitud del ajuste era similar a la que hoy requiere el departamento del Valle (véase la Sección III.A.4).

El segundo *Convenio de Desempeño* fue diseñado para financiar una reducción de personal, pero la acumulación de obligaciones con los empleados y con el personal retirado, el debilitamiento de la base tributaria y los problemas legales llevaron a Chocó a una situación crítica. El tercer préstamo mencionaba nuevamente la reducción de personal y la racionalización del gasto.

Nariño. La reducción de personal posterior a la firma del primer *Convenio de Desempeño* fue agresiva, costosa (contratos de trabajo muy onerosos) e insuficiente en relación con las restricciones financieras. Los ingresos por impuestos cayeron en términos reales, la carga de los retirados y de los maestros siguió drenando los limitados recursos, y el nivel de endeudamiento casi se duplicó entre 1996 y 1997.

Putumayo. Se llevaron a cabo importantes reducciones de personal y se cumplieron las metas de impuestos fijadas en este *Convenio de Desempeño*, pero las obligaciones con los retirados,

Cuadro 9

PRÉSTAMOS DEL GOBIERNO CENTRAL (Indicadores para Chocó, Nariño y Putumayo)

Departamento	Fecha	Millones de US\$
Chocó	Julio 1995	3,3
Chocó enmienda No.1	Diciembre 1995	0,0
Chocó enmienda No.2	Diciembre 1996	1,1
Chocó enmienda No.3	Noviembre 1998	3,5
Total Chocó		7,9
Nariño	Septiembre 1995	3,1
Nariño	Octubre 1998	2,4
Total Nariño		5,5
Putumayo	Julio 1995	3,5
Putumayo enmienda No.1	Diciembre 1996	1,0
Putumayo enmienda No.2	Diciembre 1997	1,1
Putumayo enmienda No.3	Julio 1998	2,3
Total Putumayo		7,8
Total 3 casos		21,2

Fuente: Convenios de Desempeño y cálculos de los autores.

²⁵ Revisión y verificación de las cuentas por pagar y de los procedimientos legales en contra del departamento, refinanciación de la deuda, cumplimiento de las medidas diseñadas para aumentar los ingresos propios y reestructuración administrativa.

los aumentos de salarios, los mayores costos de la *Asamblea Departamental* y de la *Contraloría*, las nuevas demandas legales y la reducción de las regalías, no permitieron sanear la situación financiera. El segundo y tercer préstamo estuvieron dirigidos a financiar las mayores reducciones de personal, en un contexto en que se limitaron los incrementos salariales y los privilegios especiales de los miembros de la *Asamblea Departamental*, el Gobernador y los empleados de alto rango.

Los *Convenios de Desempeño* firmados con Chocó, Nariño y Putumayo no han funcionado como se esperaba. La deuda ha aumentado y la situación financiera ha empeorado a pesar de las reducciones en personal y el incremento en impuestos. Con frecuencia el gobierno central ha sido forzado a otorgar recursos adicionales a estas entidades territoriales al firmar los *Convenios de Desempeño*.

El Cuadro 9 muestra que el gobierno central firmó dos *Convenios* adicionales con Chocó (US\$7,9 millones), uno con Nariño (por US\$5,5 millones) y tres con Putumayo (US\$7,8 millones). En total el gobierno central otorgó US\$21,2 millones entre 1995 y 1998 a tres departamentos que actualmente continúan enfrentando una situación financiera extremadamente difícil.

La crítica situación de Chocó fue el producto de la combinación de un pobre crecimiento de los ingresos corrientes -como resultado de un rápido descenso del ingreso gravable que no fue

compensado por aumentos en las transferencias del gobierno central- y un rápido incremento del servicio de la deuda y de los gastos operativos.

Entre 1992 y 1994 los gastos corrientes de Nariño fueron mayores que sus ingresos (i.e ahorro corriente negativo). Los déficit fiscales y la rotación de la deuda se convirtieron en la norma, y el departamento se vio forzado a obtener nuevos créditos para pagar a sus empleados.

En 1995 Putumayo tenía un déficit fiscal muy grande (el déficit corriente representaba casi el 40% del ingreso corriente y el déficit total el 23% del ingreso total) principalmente como resultado de la disminución de las regalías. En contraste, hubo un aumento significativo en el gasto operativo, en el número de empleados, y en el pago de intereses.

Existe en el Ministerio de Hacienda la *División de Apoyo Fiscal-DAF*)²⁶ encargada de los temas relacionados con las entidades territoriales y con los *Convenios de Desempeño*, pero el control y la evaluación de estos acuerdos ha sido muy complicada, desorganizada e ineficiente. Ha existido una indisciplina fiscal generalizada a nivel regional y las entidades territoriales pueden inclusive estar entregando información desactualizada y poco confiable como un comportamiento estratégico para conducir a un salvamento²⁷.

Se suponía que la División de Apoyo Fiscal le haría seguimiento a la ejecución de los presta-

²⁶ La División de Crédito Público del Ministerio de Hacienda se ocupa de las entidades territoriales y de los *Convenios de Desempeño*.

mos, pero nunca se le dieron poderes amplios de supervisión y control. Además puede ser una mala idea tener la *División de Apoyo Fiscal* al interior del Ministerio de Hacienda, entidad que controla al mismo tiempo que asigna dinero a las entidades territoriales.

Las condiciones impuestas por los *Convenios de Desempeño* fueron débiles y no conllevaban un castigo real en caso de incumplimiento. La situación financiera de los tres departamentos sigue siendo crítica. Los *Convenios de Desempeño* fueron usados para obviar problemas de liquidez de corto plazo sin resolver los desequilibrios estructurales. Es políticamente difícil y costoso despedir a un gran número de empleados, particularmente cuando las asambleas regionales son débiles, cuando los costos de compensación son altos y cuando es alta la probabilidad de futuras demandas legales. La reestructuración de los préstamos se ha vuelto perversa, se están creando incentivos equivocados y claras situaciones de pérdida de recursos por los salvamentos descritos.

2. El Programa de Apoyo y Saneamiento Fiscal de las Entidades Territoriales (Pafiet) y otros Convenios de Desempeño

La situación financiera de las entidades territoriales era deficitaria, pero parecía sostenible

hasta 1995, pues las entidades territoriales podían cubrir sus gastos operativos y generar ahorro. Las cosas comenzaron a deteriorarse rápidamente después de 1996, sin embargo, especialmente en los departamentos con menores ahorros y deudas crecientes. La situación se tornó crítica en 1997 cuando la mayoría de los departamentos comenzó a mostrar ahorros corrientes negativos, dependencia de préstamos para el pago de salarios, gastos generales e intereses crecientes, con atrasos importantes en los pagos a los empleados, contratistas y pensionados.

Las causas de las crisis recientes son tanto exógenas como endógenas (Ministerio de Hacienda, 1999). Entre los factores exógenos se citan las menores tasas de crecimiento del país (con menores ingresos corrientes para el gobierno central y menores transferencias a las regiones), tasas de interés muy altas en algunos años²⁸ y la baja elasticidad ingreso de los tributos departamentales. Los factores endógenos incluyen una administración tributaria ineficiente e inadecuada (no hay una clasificación de los contribuyentes ni un seguimiento de sus cuentas y falta sistematización); grandes incrementos en los gastos operativos; falta de correspondencia entre las habilidades de los empleados y sus funciones; falta de disciplina en las asambleas y en las oficinas de control; esquemas pensionales no viables; y niveles de deuda insostenibles.

²⁷ No fue fácil obtener la información requerida y no siempre se garantiza su confiabilidad total, ya que no existe en la práctica un programa sistemático de inspección y recolección (BID, 1998; véase también la página 22). Algunas regiones pueden manipular parcialmente la información para su propio beneficio y para lograr permanecer en luz amarilla (sección II.D.2). La información sobre flujos es mucho más confiable que la información sobre stocks y pocas regiones incluyen los pasivos pensionales en sus cálculos de deuda. Es fácil obtener información sobre un *Convenio de Desempeño* individual, pero es difícil obtenerla consolidada. Hay poca información en medios magnéticos.

Los *Convenios de Desempeño* fueron concebidos para controlar la deuda de las entidades territoriales sin intervención excesiva del gobierno central, pero esto sólo se ha logrado en el Convenio con Valle (Sección III.A.4). El gobierno central se convirtió en el principal patrocinador del programa en los demás casos, ayudando en el diseño del *Convenio*, debilitando las restricciones impuestas por el Pasfiet a las instituciones financieras y sirviendo de garante para los créditos del Pasfiet. El alcance del gobierno central se amplió cuando se establecieron nuevos requisitos fiscales y administrativos en la obtención de crédito. Algunos nuevos créditos se han dirigido a financiar los despidos de trabajadores y la reestructuración financiera y administrativa²⁹.

Existen dos fuentes claramente especificadas para obtener los recursos en los Acuerdos de Comportamiento: el Pasfiet y el presupuesto nacional. Sin embargo, los créditos de tesorería de corto plazo han constituido una tercera fuente altamente irregular. Estos deberían ser repagados en el período fiscal, pero han terminado convirtiéndose en deuda de largo plazo³⁰. El Anexo 2 muestra la composición de los créditos aprobados en el período 1997-1999 y el tipo de financiación correspondiente.

Las regiones con problemas financieros preferían obtener nuevos recursos a través de *Con-*

venios de Desempeño o de la *Dirección de Crédito Público*, porque los créditos del Pasfiet se otorgaban bajo condiciones más estrictas correspondientes a las de las agencias internacionales que apoyan el programa, y el riesgo de devaluación tenía que ser asumido por las entidades territoriales. Ellas también sabían que el salvamento era una posibilidad en los *Convenios de Desempeño* pero no en el Pasfiet. Algunas regiones utilizaron el esquema del Pasfiet en un comienzo, pero terminaron firmando un *Convenio de Desempeño* al no poder cumplir sus obligaciones iniciales. En el caso de algunas regiones pequeñas como Chocó no existía siquiera la capacidad administrativa para usar el Pasfiet.

En febrero de 1999 15 de 32 departamentos habían recibido préstamos del gobierno central a través del Pasfiet o de otros mecanismos, por valor de US\$115,7 millones, para la reestructuración de su estructura administrativa, financiera o fiscal. Bajo la sombra del Pasfiet, 8 departamentos han firmado *Convenios de Desempeño*, mientras que otros 7 los han firmado con la *Dirección de Crédito Público* del Ministerio de Hacienda³¹. Hay 13 peticiones adicionales en la lista de espera del gobierno nacional.

El Cuadro 10 ofrece información sobre los departamentos que han firmado *Convenios de Desempeño*. La necesidad de recursos financieros adicionales aumentó dramáticamente en 1997 y 1998,

²⁸ La tasa de interés real aumentó de 3% a 19% entre enero y diciembre de 1998, la más altas de América Latina después de Brasil.

²⁹ Es importante hacer énfasis en que la gran mayoría de recursos son dirigidos hacia la financiación de despidos de trabajadores. El componente de asistencia técnica es muy pequeño.

³⁰ Los créditos de corto plazo pueden ser convertidos en créditos de largo plazo según la Ley 488 de 1998.

³¹ Caquetá, Bolívar, Huila, Cauca, Cesar, Magdalena, Meta y Norte de Santander.

Cuadro 10
CONVENIOS DE DESEMPEÑO (CD) FIRMADOS POR LOS DEPARTAMENTOS
(MILES DE US\$)

Departamento	1995	1996	1997	1998	Total U\$	CD/Ingresos corrientes
Atlántico	-	-	5.565	-	5.565	5,70
Bolívar	-	-	-	6.193	6.193	19,80
Caquetá	-	-	4.638	-	4.638	58,20
Cauca	-	-	-	12.310	12.310	27,00
Cesar	-	-	3.782	-	3.782	25,20
Chocó	3.288	1.061	-	3.505	7.854	57,70
Guajira	-	5.875	-	-	5.875	70,70
Huila	-	-	-	12.741	12.741	46,10
Magdalena	-	-	-	6.846	6.846	43,40
Meta	-	-	1.314	-	1.314	2,70
Nariño	3.134	-	-	2.384	5.518	11,80
Norte de Santander	-	1.929	-	-	1.929	8,10
Putumayo	3.507	965	1.052	2.314	7.838	31,50
Tolima	-	-	8.796	-	8.796	10,20
Valle del Cauca	-	-	24.537	-	24.537	7,50
Total	-	-	-	-	115.736	14,15

Fuente: Cálculos propios con base en los *Convenios de Desempeño* de la *División de Apoyo Fiscal y de Crédito Público* del Ministerio de Hacienda.

y el gobierno central otorgó casi US\$100 millones a 12 departamentos. El tamaño relativo de los préstamos varió significativamente de un mínimo de 2,7% de los ingresos corrientes en el caso de Meta, a 70,7% en la Guajira. De 15 departamentos que han recibido salvamentos por parte del gobierno central, cinco -Chocó, Cauca, Guajira, Nariño y Putumayo- han firmado más de un *Convenio de Desempeño*, básicamente porque no mejoró la situación financiera luego de los préstamos iniciales.

Las cosas no han cambiado mucho en el período 1995-1998: 13 de 15 departamentos considerados en el Anexo 3 presentaban déficit en el momento de la firma del Convenio; 14 reportaron gastos crecientes (11 con grandes incrementos en los costos de personal); 11 mencionaron un comportamiento deficiente de sus ingresos;

y 12 reportaron grandes niveles de deuda y montos onerosos en su servicio. La reducción de las transferencias y de las regalías fueron mencionadas como causas de las crisis en las entrevistas que se adelantaron.

Además, la tesorería prestó dineros de "corto plazo" a los departamentos y a algunos municipios. Debían ser repagados durante el mismo año fiscal, pero ello no ocurrió; se elevó el monto de recursos involucrados. La muy poco ortodoxa Ley 488 de 1999 permitió que los préstamos de corto plazo se convirtieran en préstamos de largo plazo garantizados por el gobierno central y así surgieron los salvamentos. El único requisito era firmar un *Convenio de Desempeño*, pero éstos no disciplinaron a las entidades territoriales como veremos a continuación.

3. ¿Funcionaron los Convenios de Desempeño?

Fue el gobierno central capaz de disciplinar a las regiones con las condiciones impuestas en los *Convenios de Desempeño*? Nuestra información preliminar así lo sugiere (Anexo 3) pero se requiere el análisis detallado para concluirlo. El Cuadro 11 muestra la evolución de tres *proxies* de disciplina fiscal para el grupo de departamentos que firmaron *Convenios de Desempeño* en 1995, 1996 ó 1997, con información para el período 1993-1998.

La mediana para la relación impuestos/(impuestos + transferencias) en la columna (1) fue

0,71 "antes de 1995" (1994 y 1995), y 0,33 "después de 1995" (1996-1998). El esfuerzo fiscal decreció, ya que la relación entre esos dos números es 0,46 en la columna (3). El Cuadro también indica que las dos medianas son diferentes a un nivel de significancia del 1%³². Reducciones similares se obtienen para los *Convenios de Desempeño* firmados hasta 1996 y hasta 1997. Los resultados para las otras dos variables muestran que los gastos no decrecieron después de la firma de los *Convenios de Desempeño* pues las diferencias no son estadísticamente significativas³³.

Los resultados de la sección precedente sólo consideran los departamentos que firmaron *Convenios de Desempeño*, pero las tendencias

Cuadro 11

IMPACTO DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO (CD) SOBRE LA DISCIPLINA FISCAL, 1993-1998 (Mediana después de los CD/mediana antes de los CD)

CD firmado en:	1995			1996			1997		
	Antes (1)	Después (2)	Relación (3) (2)/(1)	Antes (4)	Después (5)	Relación (6) (4)/(3)	Antes (7)	Después (8)	Relación (9) (5)/(6)
# de Convenios de Desempeño firmados	-	-	3	-	-	-	5	-	11
Impuestos/(impuestos + transferencias)	0,71	0,33	0,46 (19,06)***	0,63	0,31	0,49 (3,30)**	0,64	0,10	0,15 (9,96)***
Gastos/(impuestos + transferencias)	1,39	1,50	1,08 (1,54)	2,27	3,00	1,32 (-0,21)	1,98	2,00	1,01 (-0,38)
Gastos/(impuestos+transferencias+regalías)	1,39	1,00	0,72* (4,07)	1,41	1,00	0,71 (-0,48)	1,34	1,00	0,75 (-0,50)

Las estadísticas entre paréntesis corresponden a los valores t para la diferencias entre las medias; *** significativo al 1%; ** 5%; *1%. Definimos un departamento con Convenio de Desempeño para un cierto año, cuando firmó CD en ese año o en el año anterior; 1995 (3): Chocó, Nariño y Putumayo; 1996 (4): Chocó, La Guajira, Norte de Santander y Putumayo; 1997 (7): Atlántico, Caquetá, Cesar, Meta, Putumayo, Tolima y Valle; 1998 (8): Atlántico, Cauca, Chocó, Huila, Magdalena, Nariño, Putumayo y Valle.

³² Formalmente, la prueba es para la diferencia entre dos promedios.

³³ Se obtuvieron resultados similares al comparar los departamentos que habían firmado *Convenios de Desempeño* en ese año (en vez de hasta ese año) con aquellos que no los firmaron.

observadas podrían haber sido comunes a todos los departamentos (con o sin *Convenios*). El Cuadro 12 compara el comportamiento de los departamentos que firmaron el *Convenio* con los que no lo firmaron³⁴. Los resultados confirman nuestras conclusiones previas: los departamentos que firmaron *Convenios* se comportaron peor que los que no lo hicieron. Los impuestos decrecieron más en los tres años considerados, y los gastos aumentaron más en 1996 y 1997³⁵.

En síntesis existió una historia perversa. Las transferencias del gobierno central crearon incentivos al mayor gasto y al comportamiento irresponsable en materia de deuda, los departamentos incumplieron sus obligaciones y lograron forzar el salvamento posterior del gobierno central. Además, los *Convenios de Desempeño* no funcionaron: los impuestos decrecieron y los

gastos no cayeron en términos relativos luego de la firma del *Convenio*. Los resultados empíricos de esta sección confirman, entonces, nuestra intuición previa sobre la existencia de importantes deficiencias alrededor del programa de *Convenios de Desempeño*. Fueron puestos en marcha de manera *ad-hoc*, y las reglas del juego no cambiaron en la dirección correcta para los nuevos participantes. El programa aumentó en tamaño y alcance sin las modificaciones requeridas.

4. El caso del departamento de Valle

Valle, el departamento más endeudado, firmó un *Convenio de Desempeño* con la nación en diciembre de 1997 como un paso previo para la obtención de nuevos créditos. Las condiciones iniciales no se cumplieron y se firmó un nuevo *Convenio* con los bancos en septiembre de 1998,

Cuadro 12
IMPACTO DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO, CD VERSUS NO CD
(Promedio después/promedio antes)

	1995		1996		1997	
	CD	No. CD	CD	No. CD	CD	No. CD
Impuestos (impuestos + transferencias)	0,48	0,71	0,56	0,60	0,23	0,49
Gastos/ (impuestos + transferencias)	0,71	1,00	1,22	0,98	1,13	0,94
Gastos/ (impuestos + transferencias + regalías)	0,72	1,05	1,24	1,04	1,15	0,92

Las cifras para los *Convenios de Desempeño* son cercanas (relación entre promedios en vez de medianas) a las de las columnas (3), (6) y (9) del cuadro anterior.

³⁴ Las cifras para los *Convenios de Desempeño* son cercanas (relaciones entre promedios en vez de entre medianas) a las de las columnas (3), (6) y (9) del cuadro anterior.

³⁵ Se requiere más investigación en esta área. El pobre comportamiento de las regiones firmantes de *Convenios de Desempeño* pudo estar asociado con un bajo crecimiento en los años siguientes, o con otras variables exógenas que golpearon los impuestos.

sin mucha participación del gobierno. Esto lo hace un caso especial ya que fueron las 23 instituciones financieras involucradas (ocho de ellas dan cuenta del 70% del total de la deuda) y no el gobierno central quienes impusieron las condiciones. El acuerdo buscaba refinanciar la deuda con el sistema financiero, reducir el nivel de endeudamiento a niveles sostenibles y recuperar la viabilidad financiera del departamento.

Es importante describir las condiciones impuestas al Valle por las instituciones financieras y compararlas con otros *Convenios de Desempeño* que involucran a la nación:

El Valle fue forzado a constituir un fideicomiso irrevocable en una sociedad fiduciaria que administra los recursos. La fiduciaria transfiere al departamento recursos para pagar personal, otros gastos generales, y otras responsabilidades obligatorias. La fiduciaria cancela expeditamente el servicio de la deuda y evalúa, administra y vende las acciones que posee el Departamento en las áreas de energía y de puertos³⁶.

Antes de firmar el *Convenio* el departamento debe obtener autorización para reprogramar y refinanciar sus deudas de corto plazo, y para obtener préstamos que le permitan pagar los intereses vencidos, los créditos de corto plazo y los intereses generados en el período.

Los gastos de personal y otros gastos corrientes no cubiertos por el *Situado Fiscal*³⁷ deben

ser recortados por lo menos 5% en términos reales durante 1999 y 2000. Los incrementos (obligatorios) en los ingresos corrientes deben dirigirse en primera instancia al pago del servicio de la deuda. El departamento puede asignar libremente el 50% de los ingresos adicionales sólo cuando los incrementos anuales son mayores a 2,5%.

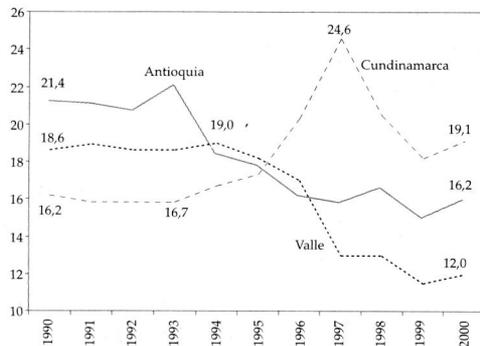
En términos generales este *Convenio de Desempeño* mejora el perfil de la deuda: el período de amortización aumenta y las tasas de interés disminuyen. Si una de las cláusulas de no cumplimiento tiene lugar, las instituciones financieras pueden declarar en incumplimiento el monto total de la deuda, la deuda reestructurada, los intereses y otras obligaciones y por lo tanto considerarlas exigibles de inmediato.

Es aún difícil predecir el desarrollo final del *Convenio* pero la evidencia preliminar no es muy promisorio. El departamento apenas ha cumplido con sus obligaciones y no ha podido mostrar un buen desempeño en términos de impuestos. Por ello, como lo ilustra el Gráfico 6, la participación del Valle en el total de impuestos departamentales se mantuvo relativamente constante entre 1990 y 1994, pero ha venido cayendo desde ese año. El patrón observado para el Valle es mucho peor que el de Antioquia o Cundinamarca, los otros dos departamentos grandes del país. Tampoco es muy positiva la evidencia preliminar que se tiene sobre el comportamiento de los gastos corrientes.

³⁶ La *Empresa de Energía del Pacífico S.A. (EPSA)* y la *Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura S.A.* Si la venta de las acciones representa menos de \$ 120.000.000.000, el departamento se obliga a proveer alternativas para completar la suma requerida según los niveles de deuda.

³⁷ Los gastos no pueden crecer en términos reales después del año 2001.

Gráfico 6
VALLE, CUNDINAMARA Y ANTIOQUIA
(impuestos de cada departamento/total de
impuestos departamentales, %)



Fuente: Contraloría General de la República, DAF y cálculos de los autores.

5. Conclusiones sobre la creación de disciplina y los *Convenios de Desempeño*

La ley específica que los *Convenios de Desempeño* deben ser acordados con las instituciones financieras, pero el Ministerio de Hacienda ha buscado activamente la firma con la nación, disminuyendo el efecto disciplinario del mercado. En palabras de la Contraloría General de la Nación (1997, pp.112) "La Ley 358 y los Convenios de Desempeño son instrumentos que prolongan la tradición paternalista de ayudar a los malos administradores de las finanzas locales".

Únicamente el departamento de Valle ha firmado un *Convenio* directamente con sus deudores, el cual es radicalmente diferente de aquellos firmados con la nación, siendo el criterio básico detrás del *Convenio* la recuperación de los préstamos de las instituciones financieras. Otros aspectos, como la modificación de la estructura organizativa del departamento, la disminución

de la planta de personal y otros ajustes están implícitos en el *Convenio*.

Los dos principales actores -el gobierno central vía el Ministerio de Hacienda y los departamentos a través de su *Federación Nacional*- están de acuerdo en que la ley de endeudamiento no se ha cumplido, y que por ello no actúa como una verdadera restricción. También existen problemas técnicos que dificultan aún más la administración de los acuerdos. Así, por ejemplo, la relación que estima la liquidez de las entidades territoriales sólo incluye el pago de intereses, excluyendo las amortizaciones y por lo tanto subvalúa el servicio de la deuda de las entidades territoriales.

Se indicó en la sección anterior que los *Convenios de Desempeño* no produjeron el efecto disciplinante esperado y que la intervención del gobierno central incentivó el mal comportamiento de los departamentos colombianos; el gobierno central fue considerado una fuente potencial de financiamiento y un buen socio en las negociaciones con el sector financiero.

El gobierno central claramente ha salvado a las regiones colombianas y los mecanismos se han vuelto perversos, con incentivos errados. Se ha creado una situación de riesgo moral y se han suavizado las restricciones presupuestal de las entidades territoriales. El *Convenio de Desempeño* firmado por el departamento de Valle tampoco ha mostrado los resultados esperados.

Tal como se dijo antes, ha surgido una historia perversa en el área de los *Convenios de Desempeño*. Los nuevos recursos ofrecidos por el gobierno central, las transferencias y cofinanciaciones, y por los bancos, la deuda, permitie-

ron a los departamentos, principalmente a los pobres, reducir su esfuerzo fiscal, con las consecuencias predecibles. El sistema fue diseñado originalmente de una manera *ad-hoc* para resolver los problemas de 3 o 4 departamentos pequeños, pero no se le introdujeron modificaciones importantes cuando nuevos participantes se unieron al club y cuando se comprobó que los incentivos eran inadecuados.

6. Análisis cuantitativo de los determinantes de los "salvamentos" tipo 1 (Convenios de Desempeño)

Al analizar los determinantes de los salvamentos deben tenerse en cuenta las características de la base gravable y el gasto, las consideraciones políticas y los acuerdos institucionales. En cuanto a la primera variable, los salvamentos pueden ser menos probables cuando los gobiernos locales tienen una base gravable robusta, cuando generan gran parte de sus ingresos (equilibrio vertical), cuando tienen autonomía para modificar la base o la tasa impositiva, y cuando están poco dispersas las responsabilidades de gasto.

La causalidad es menos clara cuando se introducen las consideraciones políticas. En efecto, los salvamentos pueden ser mayores o más probables cuando los niveles descentralizados de gobierno pertenecen al mismo partido político que los niveles superiores, pero debe reconocerse también que los salvamentos podrían ser extendidos a cambio de votos favorables en el Congreso por parte de la oposición y especialmente cuando la disciplina de partido es débil,

cuando el sistema político es inestable, cuando no se permite la reelección o cuando las elecciones están cerca. Obviamente, los salvamentos serán más probables cuando las crisis locales pueden ser atribuidas parcialmente a acciones realizadas por el gobierno central (i.e. en el campo de la educación en Colombia, véase más adelante).

Finalmente, los arreglos institucionales son importantes y los salvamentos pueden ser más probables cuando la Constitución estipula un rescate obligatorio, cuando no existen límites a las deudas de las entidades locales (existen límites en varios estados de Estados Unidos), cuando existen bancos locales de propiedad de los estados (como en Brasil) y cuando las transferencias pueden ser usadas como garantía en nuevos préstamos³⁸.

Se incluyen así algunas de estas variables en el análisis empírico de los determinantes de los *Convenios de Desempeño* en Colombia. Se utiliza un modelo de regresión *probit* para proyectar la probabilidad de que un departamento firme un *Convenio de Desempeño* entre 1995 y 1998. Siguiendo la discusión de los párrafos anteriores, el Cuadro 13 considera algunas de las variables potencialmente relevantes en la explicación de los salvamentos y las clasifica en 6 categorías: desequilibrios verticales, deuda, pobreza, variables políticas, violencia y tamaño.

Se usan cinco *proxies* de desequilibrio vertical: las tres variables incluidas en el Cuadro 11, las transferencias per capita y la cofinanciación;

³⁸ Véase E.Fernández-Arias, E.Stein y J.Von-Hagen (1999).

Cuadro 13

VARIABLES POTENCIALMENTE RELEVANTES PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO

Tipo de variable	Variable
Desequilibrio vertical y dependencia	Impuestos/(impuestos + transferencias) Gastos/(impuestos + transferencias) Gastos/(impuestos + transferencias + regalías) Transferencias per capita Fondos de cofinanciación per capita
Deuda	Deuda per capita
Pobreza	PIB per capita % de la población con la necesidades básicas insatisfechas
Variables políticas	Partido político del gobernador
Violencia	Tasa de actividades criminales por cada 10,000 personas
Tamaño	PIB per capita Población

dos de pobreza: el PIB per capita y las necesidades básicas insatisfechas; y dos proxies de tamaño: el PIB y la población. Para la categoría política se usa una variable dummy con valor igual a 1 cuando en el departamento hubo un gobernador del mismo partido que el Presidente (liberal) durante cualquiera de los años del período 1994-1998; para violencia se utiliza la tasa de actividades criminales. Se trabaja con el promedio de cada variable para el período 1994-1998 cuando las variables no son dummy.

El Cuadro 14 muestra los resultados de las regresiones *probit*. Los coeficientes entre paréntesis corresponden al estadístico t (White) ajustado por heterocedasticidad. El número de observaciones es 23 ya que para 9 de los departamentos no existe información completa (i.e. PIB

per capita). La variable dependiente toma el valor de 1 cuando un *Convenio de Desempeño* ha sido firmado por el departamento durante el período 1994-1997 y 0 en caso contrario.

La columna (1) presenta el modelo "básico" y muestra que la probabilidad de firmar un *Convenio de Desempeño* aumenta con la deuda y con la pobreza (PIB per capita) y disminuye con (impuestos/impuestos+transferencias). Un *Convenio de Desempeño* también es menos probable cuando el gobernador del departamento es del mismo partido político del Presidente (liberal en esos años).

Todos los coeficientes son significativos al 1% y el R^2 de 0,66 es aceptable para un ejercicio de corte transversal. El análisis de los posibles

Cuadro 14
DETERMINANTES DE LA FIRMA DE UN CONVENIO DE DESEMPEÑO
(Regresiones probit)

Variable dependiente: Convenio de Desempeño (1 o 0)	Básico	Esfuerzo fiscal y dependencia		Pobreza	Violencia	Tamaño		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Esfuerzo fiscal y dependencia								
Impuestos / (impuestos + transferencias)	-15,75 (-2,68)***	-	-	-16,94 (-3,00)***	-15,42 (-2,41)***	-22,73 (-5,06)***	-14,56 (-2,38)***	-15,65 (-2,48)***
Gastos / (impuestos + transferencias + regalías)	-	-0,89 (-0,99)	-	-	-	-	-	-
Transferencias per capita	-	-	82,01 (1,95) **	-35,82 (-0,74)	-	-	-	-
Deuda (Stock)								
Deuda per capita	249,95 (2,19) **	112,35 (2,42)***	219,04 (2,41)***	200,51 (1,80) *	247,27 (2,15) **	79,32 (1,28)	237,02 (2,36)***	248,84 (2,21) **
Riqueza o pobreza								
PIB per capita	-7,47 (-2,42)***	-3,75 (-3,22)***	-7,42 (-2,74)***	-5,64 (-1,56)	-7,41 (-2,42)***	-5,53 (-3,53)***	-6,74 (-2,27)***	-7,43 (-2,46)***
% población con necesidades básicas insatisfechas	-	(2,00) *	-	-	-1,67E-07 (-0,14)	-	-	-
Políticas								
Gobernador liberal entre 1994 y 1998	-4,13 (-2,43)***	-1,24 (-1,80) *	-2,21 (-2,08) **	-3,56 (-2,30)***	-4,07 (-2,25)***	-8,99 (-4,42)***	-4,08 (-2,54)***	-4,12 (-2,40)***
Violencia								
Tasa actividades criminales por cada 10.000 personas	-	-	-	-	-	12,96	-	-
Tamaño								
PIB	-	-	-	-	-	(2,76)***	-	-
Población	-	-	-	-	-	-	-3,40E-07 (-0,51)	-
Número de observaciones	23	23	23	23	23	23	23	23
(Pseudo) R ²	0,66	0,37	0,50	0,66	0,66	0,78	0,61	0,66

En todos los casos regresiones Probit para 32 departamentos; promedio para 1994 - 1998; corrección de White para heterocedasticidad en todos los casos. Los números entre paréntesis corresponden a t asintóticas; t***: significancia al 1%; **5%; *: 10%; no se reportan los resultados para la constante.

casos atípicos (no se muestra) sugiere que los resultados son relativamente consistentes para todos los departamentos excepto Chocó, pero los resultados son robustos a la exclusión de Chocó.

Las columnas (2) - (4) consideran diferentes indicadores de desequilibrio vertical y dependencia. La comparación con el modelo básico sugiere que los impuestos son una mejor medida del esfuerzo fiscal que los gastos³⁹. Las trans-

³⁹ Se tomó la variable gastos / (impuestos + transferencias + regalías) pero los resultados son similares a los de gastos / (impuestos + transferencias).

ferencias *per capita* son significativas al 5% y tienen el signo correcto, pero sólo cuando excluimos nuestro "mejor" índice de esfuerzo fiscal en el primer modelo. La inclusión de la *cofinanciación per capita* (no se muestra), de las necesidades básicas insatisfechas (el segundo proxy de pobreza) y de los dos proxies de tamaño (PIB y población) no mejoran el poder explicativo de las variables independientes.

Los resultados de la columna (6) sugieren que los departamentos que sufren de más violencia tienen mayor probabilidad de resultar involucrados en un *Convenio de Desempeño*, aunque la significancia de la deuda desaparece. El R^2 aumenta a 0,78. La "violencia" también podría haber sido incluida en el modelo básico de la columna (1)⁴⁰.

Por fortuna, algunas de las tres variables significativas son instrumentos de política. Se les pueden asignar metas o modificar, y mejorar los arreglos institucionales que las afectan. El esfuerzo fiscal puede crecer y se podrían diseñar incentivos especiales para elevar el recaudo de impuestos en las regiones. Las transferencias han aumentado drásticamente en los años noventa, tal como lo ordenó la Constitución de 1991, pero las fórmulas de asignación se encuentran bajo intenso debate. El ejercicio empírico adelantado sugiere que las voluminosas transferencias distorsionan las finanzas locales y elevan la probabilidad de llegar a *Convenios de Desempeño* y a problemas; existen sugerencias sobre cómo racionalizarlas (Alesina, *et al*, 2000).

Se ha dicho que los *fondos de cofinanciación* podrían representar una manera de proveer fondos adicionales a algunas jurisdicciones, las cuales así tendrían menos necesidad de acudir a *Convenios de Desempeño*. Pero esa variable no resultó significativa en nuestro análisis previo, los montos involucrados son pequeños cuando se comparan con otros tipos de transferencias, y no han funcionado apropiadamente (Fedesarrollo, 1998).

Deberían establecerse límites a la deuda. Ellos restringen la cantidad de recursos (futuros) transferidos por el gobierno central, promueven la disciplina fiscal y reducen la probabilidad de salvamentos. El PIB *per capita* - pobreza aparece como una variable significativa en nuestros resultados, y por ello es conveniente diseñar políticas especiales para el grupo de departamentos pobres. Ello va en la línea aprendida por el país luego de más de 10 años de malas experiencias en el campo de la descentralización. Algunas regiones no cuentan con la infraestructura necesaria para una administración pública moderna y eficiente.

La violencia no sólo afecta el crecimiento directamente a través de su impacto sobre la inversión y la productividad, sino también indirectamente a través de su efecto sobre la política y la administración pública (Arbeláez, Echavarría y Gaviria, 2001). El mejor "proyecto" económico que puede poner en marcha el país es invertir en la reducción de la violencia. Los departamentos con mayores índices de violencia tie-

⁴⁰ La mayoría de nuestros resultados previos se mantienen al incluir la violencia en las otras regresiones del Cuadro 14. La violencia y la deuda son significativas en algunas de ellas.

nen mayor probabilidad de terminar en un *Convenio de Desempeño*.

B. Salvamento tipo 2: El Fondo de Compensación Educativa (FCE)

El segundo tipo de salvamento estudiado en este artículo se relaciona con la provisión y financiación de la educación preescolar, elemental y secundaria en Colombia. La Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993 regularon parcialmente la asignación de los recursos y de las responsabilidades entre los niveles de gobierno y crearon un marco legal para la financiación de la educación.

1. El Situado Fiscal y el FCE

El artículo 67 de la Constitución define como obligatoria la educación para los niños entre 5 y 15 años, cubriendo por lo menos un año de preescolar y nueve años de educación básica (cinco de elemental y cuatro de secundaria). Sin embargo, la responsabilidad constitucional del gobierno central y de las entidades territoriales sigue siendo vaga: la educación en las instituciones estatales debería ser gratis, pero también se dice que quienes que pueden pagar deben hacerlo.

El Artículo 356 establece que el *Situado Fiscal* debe dirigirse a financiar la educación preescolar, primaria y secundaria, y los servicios de salud. La Ley 60 reglamentó este artículo, definió el *Situado* como el principal instrumento para la financiación de la educación y estableció el por-

centaje de los ingresos corrientes del gobierno central que debe ser transferido a los departamentos, al Distrito Capital (Bogotá) y a los cuatro distritos especiales; también estableció la distribución sectorial y regional de los recursos.

De 290,000 maestros del sector público, a 220,000 se les paga a través del *Situado*. El resto, cerca de 15,000 maestros, son financiados mediante el sistema de *cofinanciación*, las *participaciones municipales* (que están destinadas a financiar inversión en infraestructura y a mejorar la calidad), recursos propios y, recientemente, el *Fondo de Compensación Educativa* (FCE).

La asignación del *Situado* ha recibido críticas por generar confusión, ineficiencia, problemas administrativos e inequidad. Veamos:

Confusión. No hay una clara definición de las responsabilidades en el área de la educación entre los niveles de gobierno.

Ineficiencia. No existen incentivos para que las organizaciones operen eficientemente (Duar-te, 1997). Los departamentos nombran maestros bajo el supuesto (*ex post* correcto) de que el gobierno central terminará pagando sus salarios cuando se agoten los recursos locales⁴¹. Por lo demás, la falta de reglas claras y de una restricción presupuestal fuerte otorga un enorme margen de maniobra a Fecode.

Problemas administrativos y empresariales. La falta de información confiable y oportuna y

⁴¹ Hay un ingrediente adicional que aumenta la presión que enfrenta el gobierno central. Fecode es el sindicato más grande del país. En él están afiliados todos los maestros nacionales, cerca de 220.000 maestros departamentales y 70.000 municipales. Cuando una entidad territorial deja de pagar los salarios a los maestros que están bajo su responsabilidad, el sindicato llama al paro que todos los maestros de las escuelas y colegios públicos acatan.

la politización del sector han resultado en continuas y crecientes demandas por recursos. No existe información sobre variables claves como el número y el tipo de maestros en los niveles nacional, departamental o municipal, sobre el número de estudiantes o sobre el número potencial de niños a ser cubiertos.

Inequidad. La fórmula para la distribución sectorial de los recursos entre educación, salud y otros servicios no tiene en cuenta las necesidades particulares de las diferentes regiones, generando excesos o carencias de recursos locales para salud y/o educación. La fórmula para la distribución del *Situado* en la educación pública está basada principalmente en el número de maestros asignados a cada región en 1993. Este arreglo, que inicialmente motivó a las regiones a aceptar el nuevo esquema descentralizado, ayudó a perpetuar las distorsiones, las ineficiencias y las desigualdades existentes en la distribución regional de maestros y en los montos de los recursos educativos (Duarte, 1997). El presente modelo está basado en el costo del sistema, no en los resultados, porque no hay asignaciones sobre una base *per capita* o por alumno.

2. Alguna información sobre Fecode

La Federación Colombiana de Educadores (Fecode) ha jugado un papel importante en la evolución de los montos globales asignados a la educación, en su distribución regional y, finalmente, en los salvamentos en que ha incurrido el gobierno central. Reúne todos los empleados que trabajan en la educación pública, en la mayoría de niveles escolares y se ha convertido en una de las pocas organizaciones laborales de Colombia capaz de ejercer presión real sobre el gobierno central. El período promedio de dura-

ción de los Ministros de Trabajo en Colombia durante la década de los noventa fue inferior a un año y eso define muy bien quién gana en las negociaciones, generalmente marcadas por fuertes confrontaciones. Las demandas de Fecode están relacionadas casi siempre con aumentos de los salarios (la calidad de la educación y los aspectos relacionados están normalmente ausentes de las negociaciones) y los resultados han sido notoriamente favorables a la agremiación.

En 1995 el gobierno ofreció \$300 billones para el sector educativo, 30% de estos recursos relacionados con "incentivos", pero después de un paro Fecode obtuvo \$800 billones y sólo 18% para "incentivos"; la mayoría de estos recursos se dedicaron a aumentos salariales. Los salarios nominales de los maestros del sector público aumentaron en 1996-1998 8% más rápido cada año que los del resto del sector público. En 1996 los salarios de los maestros aumentaron 25%, mucho más que en los demás sectores (rango entre 15,5% y 19,5%); las cifras para 1997 fueron 21,5% versus 13,5% y para 1998 24% versus 16%.

En 1997 Fecode y el gobierno central negociaron la construcción de centros recreativos para los maestros y sus familias en cinco departamentos. Estos, conjuntamente con el aumento real de 26% en los salarios, corresponden al programa de "incentivos a los educadores diseñado para aumentar la calidad de la educación". Fecode aún argumenta que los salarios promedio de los maestros son inferiores a los de otros empleados públicos, pero ello ya no es cierto cuando se considera el salario por hora trabajada en diferentes profesiones (Ayala y Hernández, 1998).

La Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993 procuran la descentralización de la educación,

pero Fecode se opone a ella. Y se opone a las negociaciones de salarios a nivel local argumentado que ello "promueve la politización". Fecode también ha forzado al gobierno central a los salvamentos que estudia esta sección. A pagar los salarios y las pensiones cuando las autoridades locales no han tenido dinero para hacerlo.

3. ¿Es el Fondo de Compensación Educativa (FCE) un salvamento?

El monto de los recursos destinados al *Situado Fiscal* debería ser suficiente para cubrir todos los costos educativos (Vargas y Sarmiento, 1997) pero, por razones explicadas más adelante, el gobierno central creó el Fondo de Compensación Educativa (FCE) diseñado para "compensar" los déficit del *Situado*.

El FCE fue creado para financiar salarios adicionales⁴² negociados en 1995 entre el gobierno y el sindicato nacional de maestros para todos los maestros del país, pero se le han ido añadiendo nuevos objetivos: el respaldo financiero a los maestros pagados por los departamentos y municipios⁴³; la atención de familias y maestros desplazados por la pobreza y la violencia en las áreas rurales, etc. El FCE también incorporó algunos recursos adicionales necesarios para financiar los gastos descritos en la sección precedente.

La importancia y tamaño del FCE ha crecido dramáticamente, pasando de 7,5% del *Situado* en 1996 a 32% en 1998. Los recursos del *Situado* y del FCE alcanzaron un monto equivalente al 30% de los ingresos corrientes del gobierno central en 1998 y 0,7% del PIB en 1999 (Anexo 1). El Departamento Nacional de Planeación determina el monto global del FCE y el Ministerio de Educación, después de intensas negociaciones, produce cifras detalladas para las diferentes regiones. El Ministerio de Hacienda siempre puede modificar las cifras "finales" (Cuadro 15).

No es fácil estimar la porción del FCE que constituye un verdadero salvamento, ante los problemas de falta de asignación y confusión de responsabilidades, y la existencia de información poco confiable y de incentivos perversos. No es un salvamento dar recursos adicionales a las regiones para pagar los mayores salarios negociados a *nivel nacional* entre el gobierno central y Fecode (parte de la verdadera historia), pero un claro salvamento surge cuando las regiones nombran nuevos maestros, sin tener los recursos necesarios, confiando en que el gobierno central proveerá los recursos adicionales en el futuro, cuando la situación política salga de control.

La analogía con los hechos planteados por Wildasin (1997) es clara. Según el autor, existe en primer lugar un contrato entre el principal

⁴² Debido a los incrementos salariales, a la promoción de los maestros en la escala salarial y a la incorporación a la nómina nacional de los maestros cofinanciados (Ministerio de Hacienda, 1998). En 1995 el gobierno nacional y FECODE acordaron un aumento adicional en los salarios de los maestros y de los administradores del sistema de educación pública, con respecto al aumento otorgado al resto de los trabajadores oficiales.

⁴³ Una parte corresponde a los acuerdos alcanzados en la tabla de negociaciones en 1996 cuando los campesinos organizados marcharon en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Cauca, Guaviare, Bolívar, Santander, Meta y Nariño.

Cuadro 15
SITUADO FISCAL Y EL FONDO DE COMPENSACIÓN EDUCATIVA (FCE)
 (Millones de dólares a menos que se especifique algo diferente)

	1995	1996	1997	1998
Situado Fiscal	2.004	2.348	2.459	2.248
Situado Fiscal para educación	-	1.706	1.751	1.597
Fondo de Compensación Educativa	-	128	317	507
Situado Fiscal para educación + FEC	-	1.834	2.067	2.104
Ingresos corrientes *	8.526	9.583	10.036	9.176
Situado fiscal/ingresos corrientes	23,5	24,5	24,5	24,5
Situado Fiscal + FEC / Ingresos corrientes	-	25,8	27,7	30,0
FEC como porcentaje del Situado Fiscal	-	5,5	12,9	22,5
FEC como porcentaje del Situado Fiscal para educación	-	7,5	18,1	31,7

* Calculado aplicando la participación (por ley) del Situado en los ingresos corrientes.

Fuente: Cálculos del autor con base en DNP y Ministerio de Hacienda.

(gobierno central) y el agente (el departamento) para la provisión y financiación de los servicios educativos a nivel escolar. El *Situado* ha sido definido como el mecanismo a través del cual el gobierno central garantiza un nivel de educación que considera correcto, y la Ley 60 provee los mecanismos legales a través de los cuales puede ser asignado. En una segunda etapa, las entidades territoriales toman sus decisiones de generación de recursos y de gasto (patrones y niveles). A pesar de la existencia de un contrato con el gobierno central, el departamento decide un nivel de gasto en educación que supera los recursos disponibles y ocurre una violación del contrato. En una tercera etapa aparece el gobierno central y valida, a través del FCE, las decisiones locales. La restricción presupuestal deja de ser limitante y ocurre el salvamento.

4. Determinantes econométricos de los salvamentos tipo 2 (Fondo de Compensación Educativa, FCE)

En las regresiones del Cuadro 16 se toma como variable dependiente el monto del FCE transferido a cada departamento. Las variables independientes son la tasa de crecimiento del número de maestros contratados a nivel local (i.e. pagados por los departamentos y municipios) en 1996-1998 y los maestros nombrados (y pagados) a nivel nacional⁴⁴. También se incluyen el valor del Situado Fiscal para educación, la relación estudiantes/maestros, la existencia o ausencia de *Convenios de Desempeño* en ese departamento (1 ó 0), una variable dummy para gobernador liberal en el departamento en el período mencionado, y el número de senadores.

⁴⁴ Agradecemos a Fabio Sánchez esta valiosa información no oficial.

Cuadro 16

DETERMINANTES DEL FONDO DE COMPENSACIÓN EDUCATIVA (FCE), SALVAMENTO TIPO 2

Variable dependiente: Fondo de Compensación Educativa

Variables independientes

Tasa de crecimiento del número de maestros nombrados (y pagados) por departamentos y municipios	-	102,18 (2,41)***	78,32 (1,96)**	78,50 (1,93)**	102,57 (2,44)***	78,72 (1,88)**	79,45 (1,90)**
Tasa de crecimiento del número de maestros nombrados (y pagados) por el gobierno central	-	-322,79 (-2,44)***	-196,16 (-1,28)	-195,46 (-1,29)	-321,33 (-2,41)***	-264,02 (-1,76)**	-265,67 (-1,93)**
Situado Fiscal para educación	0,16 (4,60)***	0,13 (4,31)***	0,13 (4,97)***	0,13 (5,17)***	0,13 (4,47)***	0,13 (5,91)***	0,13 (3,40)***
Estudiantes / Maestros	-	-	-308,76 (-1,71) *	-308,82 (-1,72) *	-	-221,38 (-1,20)	-222,20 (-1,19)
Convenios de Desempeño (0,1)	-	-	-	112,33 (0,05)	241,10 (0,11)	1035,53 (0,54)	1062,95 (0,51)
Gobernador liberal (0, 1)	-	-	-	-	-	11531,66 (3,27)***	11534,92 (3,19)***
Senadores por departamento	-	-	-	-	-	-	41,92 (0,05)
Número de observaciones	81	69	69	69	69	69	69
R ²	0,61	0,72	0,75	0,74	0,72	0,77	0,77

Regresiones con datos de panel con n_i :32 departamentos; t: 1994-98; corrección de White para heterocedasticidad. Los números entre paréntesis corresponden al estadístico t (asintótico): *:nivel de significancia del 1%, **: 5%, ***: 10%; no se reportan los resultados para la constante.

Parece apropiado incluir en nuestro análisis la expansión de los maestros contratados en cada nivel ya que se desea detectar signos de "mal comportamiento" a nivel local: ¿creció el FCE porque las autoridades regionales contrataron maestros y el gobierno central se limitó a validar *ex post* el comportamiento? Este podría ser un claro signo de salvamento. Para comparar las tendencias también se incluye en el análisis el número de maestros contratados a nivel nacional.

Parece apropiado incluir en las regresiones el *Situado* para educación ya que el FCE podría sólo ser una extensión, un resultado de la mala planeación inicial cuando comenzó el programa. El que el monto inicial del *Situado* hubiese sido insuficiente no amerita llamar salvamento el dinero adicional requerido en los años posteriores. Pero ninguna otra variable debería resultar significativa si éste fuera el caso, un hecho empírico que se analiza más adelante⁴⁵.

⁴⁵ En cualquier caso, ¿cuál es la lógica de emplear diferentes criterios de asignación en educación? ¿Están mal los parámetros utilizados en la asignación de los recursos del *Situado*?

La inclusión de los *Convenios de Desempeño* es obvia, pues aquellos departamentos con mal comportamiento a nivel general (salvamento tipo 1), son buenos candidatos para un mal comportamiento en el área de la educación. También se incluye la relación estudiantes/maestro como un *proxy* de esfuerzo, eficiencia y disciplina en el área.

La primera columna muestra una relación significativa y positiva entre el FCE en educación y el *Situado Fiscal*, relación que permanece en las otras regresiones del Cuadro. Eso significa que las regiones con mayores ingresos por *Situado Fiscal* también obtuvieron los mayores montos por el FCE y sugiere que realmente existió inicialmente un elemento de mala planeación.

Pero este no es el final de la historia puesto que otras variables también resultan significativas. En efecto, hay una relación positiva y altamente significativa entre el FCE y la tasa de crecimiento de los maestros contratados por los departamentos y municipios, y una relación negativa y significativa con el número de maestros contratados a nivel central. Esto sugiere que las autoridades locales contrataron maestros con sus recursos y más tarde consiguieron recursos adicionales del FCE⁴⁶.

Finalmente, nuestros resultados muestran que los gobernadores liberales recibieron más

dinero que los gobernadores conservadores. La relación estudiantes/maestro no tiene gran poder explicativo (apenas es significativa en la mitad de las regresiones, y sólo al nivel del 10%) y aún menos importante resultaron el *Convenio de Desempeño* y/o el número de senadores por departamento.

C. Salvamento tipo 3: el Metro Tren de Medellín

El tercer tipo de salvamento que se estudia es la construcción del Metro de Medellín. En el momento de tomar la decisión de construirlo existían numerosos mecanismos institucionales a nivel regional o nacional para asegurar que sólo se llevaran a cabo proyectos rentables, pero los estudios de factibilidad poco favorables no fueron tomados en cuenta, los Ministros de Hacienda fueron presionados, se realizó una engañosa campaña con los medios de comunicación y las leyes fueron reformadas cuando fue necesario.

El sistema del Metro de Medellín ha producido tasas internas de retorno altamente negativas, la demanda ha sido tres veces menor a la estimada originalmente y el costo total tres veces más alto⁴⁷; han sido cuestionables los beneficios en términos de reducción del tráfico⁴⁸. Y el gobierno central tuvo que asumir al final una porción considerable del costo. Se había acordado desde un principio que el Metro tendría que

⁴⁶ Las regiones que aumentaron rápidamente los maestros contratados con sus propios recursos también obtuvieron más tarde grandes montos del FCE, lo que sugiere el tipo de historia que estamos tratando de documentar en esta sección. Desafortunadamente sólo tenemos información sobre el número de maestros en 1996 y 1998, insuficiente para realizar un análisis detallado de rezagos.

⁴⁷ Pachón (1991, pp. 53-54) encuentra una tasa interna de retorno de -1,7%, asumiendo una demanda de 900.000 pasajeros por día. En 1981 el DNP estimó una demanda de 300.000 pasajeros por día. La cifra observada en 1998 fue de 281.000 pasajeros por día.

ser financiado con recursos externos y los bancos privados internacionales siempre condicionaron su participación a la consecución de la garantía del gobierno central. Para obtenerla fue necesario el concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación y la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

La primera empresa creada por el gobierno municipal de Medellín para analizar el tema del tren *-Metropolitana de Aburrá-* concluyó en 1968 que el proyecto no era viable. Su administrador redactó un reporte según el cual: a) Medellín no tiene ni tendrá suficiente población para justificar la obra; b) la mayoría de los habitantes viven en zonas montañosas donde no llegará el metro; y c) existen mejores alternativas de transporte masivo.

Después de crear una nueva empresa - La *Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá, Etmva*⁴⁹ que comisionó varios estudios (deficientes)⁵⁰ y de sobrepasar múltiples obstáculos a nivel municipal, se presentó en 1979 una solicitud de endeudamiento externo por valor de US\$263 millones ante el Departamento Nacional de Pla-

neación (DNP) y ante el Ministerio de Hacienda, la cual no fue aprobada.

En septiembre de 1981 *Etmva* presentó un nuevo estudio al DNP, que estimaba una tasa interna de retorno de 8,4% (DNP, 1982^a), y un año más tarde presentó una nueva aplicación para endeudamiento externo, esta vez por valor de US\$656 millones. El DNP propuso dos alternativas: a) que no se presentase una nueva solicitud antes de terminar el diseño final del proyecto; b) que el contrato comenzara sin diseños finales, y que el Conpes diera su opinión cuando los diseños estuviesen terminados.

El equipo técnico del DNP propuso autorizar los procedimientos de endeudamiento si los mecanismos de licitación garantizaban la competencia de los licitantes sin la garantía de la Nación (*Departamento Nacional de Planeación*, 1982b, pp. 39) y el director del DNP consideró que "en todos los estudios realizados, inclusive bajo los supuestos más negativos, la inversión es rentable" (Conpes, 1982)⁵¹. El Presidente Betancur felicitó al DNP por el estudio y enfatizó que "el proyecto era esencial para restaurar el perdido dinamismo de Antioquia, para abrir nuevos

⁴⁸ Vale la pena anotar que el Transmilenio de la Avenida Caracas de Bogotá, un sistema de transporte con buses, moviliza el doble de pasajeros a un costo mil veces menor que el del metro de Medellín.

⁴⁹ Creada como una sociedad entre el Municipio de Medellín y el Departamento de Antioquia. En esos años el Presidente de la República nombraba las principales autoridades locales (el alcalde y el gobernador). A partir de 1986 los alcaldes son elegidos por voto popular y los gobernadores también lo son desde 1991.

⁵⁰ Las principales críticas formuladas por el DNP tienen que ver con la subestimación de costos y la sobreestimación de la demanda en una tasa de 20 a 1.

⁵¹ Los funcionarios que estaban en la reunión incluyeron entre otros al Presidente de la República, los Ministros de Hacienda (quien se retiró tan pronto comenzó la discusión sobre el metro), Relaciones Exteriores, Desarrollo, Agricultura y Obras Públicas y Transporte; el Gerente del Banco Central; el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros; el Director del DNP; el Presidente de Ecopetrol y el Alcalde de Medellín.

horizontes, y para devolver el liderazgo que tradicionalmente había ejercido la región..." (*Conpes*, 1982).

El *Conpes* otorgó la garantía de la Nación aunque el estudio del DNP explícitamente había negado su conveniencia. Esta garantía implicaba que la nación sería responsable en caso que *Etmva* no fuera capaz de cumplir sus obligaciones. En caso extremo, la nación podría eventualmente recuperar los fondos haciendo efectivas las contragarantías con el Municipio de Medellín y con el Departamento de Antioquia.

En enero 14 de 1982 el Ministro de Hacienda recibió la aplicación de endeudamiento y pocos días después otorgó la garantía sin requerir las correspondientes contra-garantías de Medellín y Antioquia; esto es, sin comprometer ninguna fuente de recursos de la región. Para la *Contraloría General de Nación* hubo una falta de diligencia del Ministro de Hacienda, conciente como era de la fragilidad del Proyecto (*Contraloría General de la Nación*, 1994, Introducción).

Para el Presidente Betancur, Antioqueño y conservador, era evidente que ese departamento tradicionalmente conservador había jugado un papel central en su elección frente a un partido liberal dividido. Betancur mantuvo una distancia prudente frente al tema del metro en las campañas anteriores, pero apoyó decididamente su construcción en la última de ellas. En vez de argumentos técnicos sobre un sistema que produjese resultados deseables y rentables en

materia de transporte, consideró el metro como un instrumento importante para la recuperación del liderazgo de Antioquia. Antioquia (y Colombia) sufría una fuerte crisis en 1982, cuando el PIB y la producción industrial cayeron 1,3% y 6%, respectivamente, y cuando el desempleo en Medellín aumentó a 14% en 1982 y a 17% en 1983. Pero era evidente que la construcción del Tren Metropolitano no era la solución para los serios problemas de la región: sólo generaba 2.500 empleos directos y aproximadamente 7.500 indirectos entre el 1 y el 1,5% del empleo total en Medellín⁵².

Una vez el *Conpes* aprobó el proyecto los empresarios españoles presionaron a su gobierno para obtener el contrato. De acuerdo con el periódico *El País* de Madrid (octubre 10 de 1983) "la visita del Presidente de Colombia (y antiguo embajador en España) que comenzó el viernes 7, será usada por la administración española para tratar de lograr la adjudicación de la construcción del Metro Tren de Medellín para uno de los consorcios que están compitiendo por ella... El Ministro de Desarrollo Económico de Colombia afirmó que es muy probable que España gane el proyecto... ya que no sólo se tendrán en cuenta las condiciones financieras sino también las circunstancias bajo las cuales se están conduciendo las relaciones bilaterales" (Alvear, 1990, pp. 30-31).

En octubre de 1983 se adjudicó el contrato para la construcción del Metro al consorcio español-alemán *Metromed*, y su financiación a un

⁵² Esta cantidad es 20 veces menor que la varianza de las series trimestrales de empleo. En una regresión para explicar el empleo, la variable dummy para el sistema ferroviario de metro no resultó significativa. Los resultados están disponibles a petición a los autores.

sindicato de bancos españoles y alemanes. El costo no fue establecido en el contrato entre *Etmva* y *Metromed*, lo que en términos prácticos significó la firma de un "cheque en blanco".

El Ministro de Hacienda solicitó las contra-garantías regionales en agosto de 1984, pero el entonces senador Jorge Valencia planteó la frase que se convertiría en el comportamiento estratégico de la región, anticipándose a la concepción de la Ley 310 de 1996 (véase más adelante). De acuerdo con Valencia, la contra-garantía era "una declaración de buenas intenciones" que no debería ser ejecutada por el monto total del proyecto. Además, la garantía del departamento y/o municipio no se haría efectiva porque tarde o temprano la Nación apoyaría las ciudades en proyectos como éste" (*El Colombiano*, octubre 11, 1984).

En noviembre de 1984 la *Asamblea Departamental* y el *Concejo Municipal* extendieron las contra-garantías, pero el Ministro de Hacienda se tomó un tiempo para aprobarlas. Para la prensa local "la gente espera ansiosa los trabajos y a las instituciones internacionales se les está acabando la paciencia... Si el Presidente se comprometió con este importante proyecto, su Ministro debe actuar en concordancia" (*El Colombiano*, citado por Acebedo *et al.*, 1993, pp. 76-77).

La construcción del Metro comenzó a retrasarse y los costos aumentaron, pero el consorcio dio como causas la devaluación del peso y problemas con las licencias de importación que tenían que ser otorgadas por *Incomex*. Esas justificaciones no parecen enteramente razonables. El ajuste de la tasa de cambio era parcialmente predecible dada la situación de balanza de pagos del país, y la devaluación había sido men-

cionada por el Ministro de Hacienda como una de las razones para sugerir la inconveniencia del proyecto. ¿Por qué, entonces, diez años más tarde, el gobierno central transfirió recursos al proyecto para asumir la carga financiera generada por la devaluación? La segunda razón tampoco es clara. En el contrato se había especificado que los eventuales mayores costos de importación sería asumidos por *Metromed*.

El proyecto estaba virtualmente en quiebra a finales de los ochentas y *Etmva* estaba usando el capital de trabajo para pagar intereses. La nación, en ese tiempo involucrada en mejorar el perfil de su deuda externa, comenzó a enfrentar graves problemas en el exterior. No solo disminuyó el crédito externo, sino que el gobierno central se vio forzado a asumir las obligaciones del proyecto, dado que *Etmva* ya había recibido las contribuciones acordadas por parte del municipio y del departamento.

En julio de 1989 el Primer Ministro Español le pidió al Presidente Barco "asegurar la continuidad y la total realización del proyecto" (*Contraloría General de la Nación*, 1994, pp.308) y en marzo de 1989 el gobierno colombiano y los bancos suscribieron el *Protocolo de Madrid*, orientado a refinanciar el proyecto. Los bancos condicionaron su aprobación al otorgamiento de nuevas garantías de la República de Colombia. En diciembre de 1989 el gobierno nacional sancionó la *Ley del Tren Metropolitano* (Ley 86) destinada a crear una infraestructura de impuestos nacionales y municipales tendiente a permitir la financiación de proyectos de transporte masivo, y en particular del sistema del Metro de Medellín.

El apoyo de la nación a la reestructuración de la deuda del metro (los US\$656 millones de

1984) estaba condicionado a las contra-garantías respaldadas con la pignoración de los ingresos locales procedentes de una sobretasa a la gasolina del 10% y un impuesto de valorización sobre la propiedad que la región se comprometió a recaudar. La ley autorizó a la nación a contratar o garantizar créditos externos por US\$500 millones adicionales, destinados a los sistemas de transporte público. Para otorgar la garantía se estableció (Artículo 4) que por lo menos el 80% del servicio de la deuda tenía que estar pignorado, pero este requisito nunca se cumplió.

La posición de la administración Gaviria (1990-1994) fue más responsable. Su Ministro de Hacienda afirmó "nosotros estamos dispuestos a ayudar a Antioquia pero este es un problema regional y ningún Ministro de Hacienda puede extender una garantía de US\$2 billones sin la certeza de que la plata puede ser recuperada". En lo que se conoció después como el *Protocolo de Medellín*, el gobierno acordó con las autoridades regionales⁵³ que si las obras estaban terminadas en septiembre de 1994 el costo total del proyecto sería de US\$1,9 billones, de los cuales US\$1,2 estaban financiados.

Los US\$726 millones restantes serían cubiertos de la siguiente manera: US\$500 millones con un nuevo crédito externo garantizado por la nación y US\$226 millones con recursos domésticos. La nación se comprometió a gestionar las nuevas garantías ante el *Conpes* y a obtener los

créditos. La *Etmva* prometió poner en orden la situación con *Metromed* y, en conjunto con la alcaldía y el departamento, garantizar recursos y entregar activos cuando fuese necesario.

La nación ha continuado pagando el servicio de la deuda externa del Metro. La región ha incumplido de nuevo los pagos - excepto en la pignoración de ingresos sobre los cuales se requirió un compromiso contractual para responder con el primer pago de US\$650 millones. El recaudo del impuesto de valorización fue suspendido, y el departamento dejó de enviar los impuestos sobre el tabaco. En la actualidad sólo la sobretasa a la gasolina - recaudada directamente por el gobierno central - está siendo pignorada⁵⁴.

Se lograron elevadas transferencias del gobierno central al Metro de Medellín (probablemente el mayor error estratégico) con la promulgación de la Ley 310 de 1996. Esta estableció que la nación pagaría el 40% del valor presente neto de la deuda del Metro de Medellín y hasta el 70% de los otros trenes que vayan a ser construidos.

D. ¿Qué aprendimos? ¿Algunas recomendaciones para el futuro?

Además de las saludables medidas ya adoptadas (reseñadas en la Sección II.D.4) ¿qué políticas diseñar para evitar el gigantesco descalabro regional de los años noventa? ¿Qué se aprendió

⁵³ Esta reunión se sostuvo el 4 de diciembre de 1990 con la presencia del Presidente Gaviria, sus Ministros de Hacienda y Obras Públicas, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Gobernador de Antioquia, el Alcalde de Medellín y el gerente de *Etmva*.

⁵⁴ De acuerdo con nuestras estimaciones, la nación ha recibido aproximadamente US\$150 millones por la ejecución de las garantías.

en la "década de la descentralización"? ¿Qué recomendar hacia el futuro?

Para comenzar, ninguna política razonable puede ser adoptada cuando no existe información. Se presentaron enormes inconvenientes recolectando y organizando la información requerida para este trabajo, y la situación tuvo que haber sido aún peor durante la primera parte de los noventa cuando el sistema estaba en sus etapas iniciales (y ya en problemas). Ni siquiera los bancos recolectaron información, asumiendo siempre que el gobierno central respondería. Se necesita un sistema en que alguna oficina del gobierno central unifique y certifique las cifras reportadas por las entidades territoriales con procesos contables claros y comunes para todas las entidades territoriales.

Se le dio mucha responsabilidad a la *División de Apoyo Fiscal* (DAF) pero nunca se asumió que sería también una oficina de supervisión. La DAF opera dentro del Ministerio de Hacienda, y no es buena idea tener la entidad de "control" en el mismo lugar donde funciona la agencia que concede dinero a las regiones. Fueron inmensas las presiones políticas sobre la DAF.

En Colombia hace falta un conjunto claro de reglas fiscales a seguir por todos los gobiernos y por las empresas regionales. Ello obviamente no sucedió. Las reglas no existen, y las que existen se violaron sistemáticamente.

Debería existir una oficina supervisora especial encargada de las finanzas regionales y de sus relaciones con los bancos, con reglas claramente definidas establecidas en los tiempos de bonanza, antes de las crisis potenciales. ¿Por qué la *Superintendencia Bancaria* no prohibió a los

bancos otorgar nuevos créditos a las entidades territoriales que estaban en mala situación? No es siquiera claro que los bancos que arriesgaron mucho hubiesen perdido dinero. Las transferencias a las regiones no deberían ser usadas como garantías ante el sistema financiero.

Hay que introducir la regulación y supervisión vía el mercado. Una agencia como *Moodys* podría ofrecer calificaciones para las regiones colombianas, las cuales serían consideradas por los bancos para el diseño de sus políticas crediticias. Podría existir una combinación del presente sistema de "semáforos" (las entidades territoriales que estén en luz roja no pueden recibir nuevos créditos) y dichas calificaciones. La luz amarilla deja mucho espacio para comportamientos arbitrarios y nunca debió haber existido.

Los impuestos regionales son una parte importante de los impuestos totales en la mayoría de países desarrollados, pero Colombia ha creado un sistema de desincentivos al esfuerzo fiscal regional. El resultado ha sido un esfuerzo fiscal bajo y decreciente en los departamentos y también en algunos municipios.

Ningún sistema normativo producirá el impacto deseado, a menos que los ciudadanos puedan controlar e influir sobre la manera como se gastan las transferencias y los impuestos locales. Los ciudadanos colombianos aún piensan que la educación y la salud son responsabilidad del gobierno central. La reelección de alcaldes podría contribuir en esta dirección pero se necesita más que eso.

Se están llevando a cabo muchos salvamentos grandes y es importante aprender rápido las lecciones. El sistema de seguridad social está

quebrado, el sistema eléctrico bajo presión, y Telecom podría convertirse en un gran hueco fiscal en el futuro. Es probable que algunas carreteras entregadas en concesión al sector privado regresen al estado. Una nueva *Ley de Metro* ha sido aprobada y podría ser un instrumento para evitar repetir la experiencia del Metro de Medellín.

IV. Conclusiones

Colombia aparece en los primeros lugares en materia de descentralización regional. El proceso comenzó a principios de los años ochenta y recibió un fuerte impulso con la nueva Constitución de 1991. El nivel de gasto asignado a los gobiernos sub-nacionales es mucho mayor que en el resto de países latinoamericanos, excepto en Brasil y en Argentina, e inclusive superior al promedio en la OECD.

La descentralización permite un mejor acomodamiento entre las preferencias locales y la canasta de bienes (y de impuestos) disponible, pero también puede debilitar la disciplina fiscal de los gobiernos sub-nacionales. De hecho, un factor clave que ha promovido la falta de disciplina fiscal en Colombia es el modelo de descentralización híbrido implementado por la Constitución de 1991: una mezcla del modelo de principal-agente y el de escogencia fiscal local.

El carácter híbrido podría implicar, idealmente, que las entidades territoriales rinden cuentas al gobierno central y a los electores locales, pero éste no ha sido el caso en Colombia. La realidad ha sido otra. La falta de claridad sobre el modelo implícito ha llevado a que los gobiernos locales no respondan ante las autoridades centrales o ante los electores, con más

alta yuxtaposición entre los gastos asignados a los diferentes niveles de gobierno.

Las sustanciales transferencias del gobierno central a las regiones crearon presiones de gastos estructurales y un comportamiento irresponsable en términos de deuda, principalmente con los bancos, lo cual llevó a los departamentos a incumplir con sus obligaciones y forzó al gobierno central al salvamento. Los departamentos que negociaron *Convenios de Desempeño* con el gobierno central, lejos de haberse disciplinado, se comportaron peor que el resto. La probabilidad de este "salvamento tipo 1" fue más alta en las regiones pobres, altamente endeudadas y violentas, con bajo esfuerzo fiscal, en las que el gobernador pertenecía al mismo partido político del Presidente.

También existieron "salvamentos tipo 2", recursos adicionales entregados para la educación regional, más allá del presupuesto inicial contemplado para ese propósito en el *Situado Fiscal*. Los temas involucrados en este caso son complejos, y es difícil establecer con nitidez el monto concreto de los salvamentos.

La creación del *Fondo de Compensación Educativa* se hizo en parte para compensar los bajos presupuestos iniciales y para responder a las equívocas negociaciones entre el gobierno central y el sindicato de maestros (Fecode). Son dos historias difíciles de enmarcar como salvamentos. Pero hay más detrás de la creación del *Fondo de Compensación Educativa* (FCE). Tanto la evidencia anecdótica como los resultados del análisis empírico sugieren que las regiones contrataron masivamente nuevos maestros, apostando con éxito a que el gobierno central brindaría luego los nuevos recursos necesarios.

El trabajo considera, finalmente, el salvamento que conllevó la construcción del Metro de Medellín. El proyecto no podía ser defendido técnicamente y se requirió el apoyo de un Presidente nacido en Antioquia (que logró triunfar gracias al apoyo de la región) para hacerlo realidad. Para justificarlo se citaron dudosas externalidades que llevarían a la recuperación de Antioquia. El proyecto estuvo ya en virtual quiebra desde finales de los años ochenta y la nación comenzó a asumir el pago de su deuda externa. Antioquia ha incumplido recurrentemente con sus obligaciones. Una nueva Ley aprobada en 1996 estableció que la nación pagaría el 40% del valor presente neto de la deuda del Tren de Medellín, y una cuenta que aún está siendo considerada incrementaría las transferencias para el proyecto de Medellín del 40% al 70% del costo total.

La Constitución de 1991 introdujo modificaciones drásticas en el alcance y características de la descentralización en Colombia y hay que aprender de las nuevas experiencias, algunas de ellas descritas en este documento. Pero también debe decirse que existen facetas muy positivas. La evidencia reciente y algunas leyes aprobadas en los últimos años en el congreso dan cabida a un moderado optimismo.

Las reformas adoptadas en el período 2000-2002 introdujeron recortes importantes en los

gastos regionales, incrementaron los impuestos y la responsabilidad fiscal. El control de la deuda regional ha mejorado (contrario a las experiencias de Argentina y Brasil) y Colombia aceptó la idea de que las entidades territoriales más grandes y ricas podrían descentralizarse más rápido y de manera más productiva que las regiones más pequeñas y pobres, por lo menos durante un "período de transición".

Existe un buen conjunto de ejemplos de descentralización productiva, aún en la caótica década de los 90s (Zapata, Acosta y González 2001). La inmensa mejoría en el manejo fiscal de Bogotá no habría ocurrido sin las reformas introducidas por la Constitución de 1991. Finalmente, la Ley 310 de 1996 introdujo condiciones muy estrictas para la construcción de otro Metro en Colombia.

El sistema puede mejorar con medidas tendientes a evitar problemas futuros como los que se vivieron en la década de los noventa, pero su éxito solo lo garantizará el mayor control ciudadano. La reelección de alcaldes podría ser un primer paso en esa dirección. En esencia, es necesario recordar siempre que la implementación de un proceso exitoso de descentralización tomó 200 o más años a Europa, a Canadá y a los Estados Unidos. Quedan décadas para aprender.

Bibliografía

- Acevedo, J., J.C. Salazar y W. Castañeda (1993), *El Metro de Medellín, Una ilusión costada por todos los colombianos*, Fonade, Instituto SER de Investigación, Bogotá.
- Acosta, O.L. y G. Borjas (2002), "Education Reform in Colombia", *Working Paper*, No. 19, Fedesarrollo.
- Ahmad, E. y K. Baer (1997), "Colombia", en *Fiscal and Federalism in Theory and Practice*, FMI, Washington.
- Alesina, A., G. Cohen y N. Roubini (1991), "Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies", en NBER Working Paper Series. No. 3830, septiembre de 1991.
- Alesina, A. y N. Roubini (1992), "Political Cycles in OECD Economies", en *Review of Economic Studies*, No. 59, pp. 663-688.
- Alesina, A. (1998a), Conferencia del profesor Alberto Alesina en el Foro "Hacia la reforma del estado", abril.
- Alesina, A., et al. (1998b), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *Journal of Development Economics*, v. 59, pp. 253-273.
- Alesina, A.; A. Carrasquilla & J. J. Echavarría, (2002), "Descentralización en Colombia" en A. Alesina, *Reformas Institucionales en Colombia. Una Agenda Reformista para los Desafíos del Nuevo Siglo*, Fedesarrollo-Alfaomega, pp.95-133.
- Alesina, A., A. Carrasquilla y J.J. Echavarría (2000), "Fiscal Federalism in Colombia", mimeo.
- Alvear, J. (1990), *El Negocio del Metro (Experiencias para Bogotá)*, Señal Editora, Medellín.
- Arbeláez M.A. y J.J. Echavarría (2002), "Crédito, liberalización financiera e inversión en Colombia", *Coyuntura Económica*, diciembre.
- Asociación Bancaria (2000), "Endeudamiento de los entes territoriales con el sistema financiero colombiano".
- Ayala, U. y L. Hernández (1998), "La remuneración y el mercado de trabajo de los maestros públicos en Bogotá", mimeo, Fedesarrollo.
- Banco de la República (1996), *Indicadores del Sector Público no Financiero 1987-1995*, Subgerencia de Estudios Económicos.
- _____, *Revista del Banco de la República*, Bogotá, varios números.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1996), "Fortalecimiento de las entidades territoriales", Programa 977 OC-CO.
- _____, (1997), "América Latina tras una década de reformas", *Progreso económico y social de América Latina*.
- _____, (1998), "Descentralización en Colombia: nuevos desafíos", Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Región 3, enero.
- _____, (1998), "Decentralization and Fiscal Discipline in Sub-National Governments: The Bailout Problem", Research Network Project, términos de referencia.
- Clavijo, S. (1998), "Impuestos, gasto público y fiscalizadores creíbles: Breve historia de las Comisiones de Finanzas Públicas en Colombia", Documento CEDE 98-02, Universidad de los Andes, enero.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), Tema III: descentralización, Informe Final.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (1982), Acta de la sesión No. 484 efectuada el 14 de diciembre de 1982.
- Contraloría General de la República (1997), *La Situación de las Finanzas del Estado*.
- _____, (1994), Evaluación de la gestión financiera y legal del Metro de Medellín, Bogotá.
- Correa, P. y R. Steiner (1999), "Decentralization in Colombia: Recent Changes and Main Challenges", en Callahan, C.C y F. Gunter, eds. *Colombia an opening economy?*, Jai Press Inc.
- Departamento Nacional de Planeación (1982^a), "Proyecto tren metropolitano de Medellín", Documento DNP - 1986 - UINF, abril.
- _____, (1997), "Política de consolidación de la descentralización". Documento Conpes 2788.
- _____, (1982b), "Proyecto tren metropolitano de Medellín", Documento DNP - 1957 - UINF, diciembre.
- _____, (1998), "Agenda de ajuste de la política de descentralización". Documentos para el Desarrollo Territorial, No.7. UAEDT, julio.
- _____, (1998), "La situación financiera departamental, 1993-1997". Documentos para el Desarrollo Territorial, No.10, UAEDT, julio.

- Duarte, J. (1997), "Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud", *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, No.16, mayo.
- Echavarría J.J. (2000), "Colombia en la década de los 90s: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico", *Coyuntura Económica*, septiembre.
- Escobar, A. (1996), "Ciclos políticos y ciclos económicos en Colombia: 1950-1994", *Coyuntura Económica*, marzo, pp. 115-141.
- Federación Nacional de Departamentos (1999), "La crisis fiscal de los departamentos".
- Fedesarrollo (1998), "Análisis Coyuntural", *Coyuntura Económica*, junio.
- Fernández-Arias, E., E. Stein y H. Von Hagen (1999), Términos de referencia al proyecto sobre bailouts regionales, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fondo Monetario Internacional (1995), "Colombia: Reforming Territorial Taxation and Transfers", Aide Memoire, Fiscal Affairs Department, enero 30.
- _____ (1997), *Fiscal federalism in Theory and Practice*, Teresa Ter-Minasian, ed., Washington.
- Gaviria, A. (2002), "Calidad de la educación en Colombia", mimeo, Fedesarrollo.
- Gutiérrez, C. (1996), "Análisis de los convenios de desempeño suscritos entre la nación y los departamentos, los casos de Chocó, Nariño y Putumayo", borrador preliminar, julio.
- Jaramillo, J.C., R. Steiner y N. Salazar (1999), "The Political Economy of Exchange Rate Policy in Colombia", Working Paper Series, Fedesarrollo, No.11, enero.
- Kornai, János (1986), "The Soft Budget Constraint", *Kyklos*, vol. 39.
- Kure, I. (1995), "La descentralización: retos para su consolidación". *Revista de Planeación y Desarrollo*, DNP, mayo.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999), "La problemática fiscal de los departamentos y la posición del Gobierno Nacional en la búsqueda de soluciones", Ibagué, febrero.
- _____ (1999), "Crisis fiscal y financiera de los departamentos", Análisis y Propuesta del Gobierno. Asamblea General de Gobernadores, febrero.
- _____ "Programa de Apoyo al Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional".
- _____ Dirección de Apoyo Fiscal. Convenios de Desempeño suscritos entre la Nación y los Departamentos.
- Mora, Humberto (1999), "Financiamiento del Régimen Subsidiado en Salud", Trabajo presentado para el Comité Intergremial en Seguridad Social en Salud, Fedesarrollo, enero.
- Moreno, A. (1998), "Ciclo político y política económica: un análisis del caso colombiano 1930-1995", en Contraloría General de la República, *Informe Financiero*, pp. 13-73, febrero.
- Pachón, A. (1991), "Evaluación ex post del Metro de Medellín", versión preliminar, Álvaro Pachón y Asociados.
- Rafuse, Robert (1990), "Representative Expenditures: Addressing the Neglected Dimension of Fiscal Capacity", Advisory Commission on Intergovernmental Relations, M-174, diciembre.
- República de Colombia (1991), Constitución Política de la República de Colombia.
- _____ Proyecto de Ley No. 68 por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan disposiciones en materia de endeudamiento, mayo, 1996.
- Rojas, F. y T. Campbell (1994), "Poverty Reduction in a Decentralized Setting: Equity, Efficiency and Accountability", mimeo, Banco Mundial.
- Rosas, G. (1998), "Papel de los Departamentos en la Descentralización", Federación Nacional de Departamentos, Bogotá.
- Steiner, R. y C. Soto, (1999), Cinco ensayos sobre tributación en Colombia, Cuadernos de Fedesarrollo, No. 6, Bogotá.
- Vargas, J. y A. Sarmiento (1997), "Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia", *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, No.16, mayo.
- Wildasin, D. (1997), "Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations", Policy Research Working Paper No. 1843, Banco Mundial, Washington, noviembre.
- Zapata, J.G., O.L. Acosta y A. González (2001), "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Se consolidó la sostenibilidad fiscal en los municipios colombianos durante los años noventa?", Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación.

Anexo 1

IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Promedio 1991-1999
Impuestos	12,4	12,4	13,0	13,4	13,3	14,8	13,4	13,4	13,5	14,4	13,3
Nivel nacional	10,6	10,6	11,2	11,3	11,3	12,4	10,9	11,0	11,0	.na	11,1
Renta	4,6	4,7	4,4	4,1	4,0	3,8	4,3	4,1	4,1	12,4	4,2
Impuesto al valor Agregado	2,8	3,4	4,4	4,3	4,2	4,8	4,9	4,8	4,2	12,4	4,2
Comercio exterior	1,4	0,9	1,1	1,1	1,0	0,9	1,1	1,0	0,9	13,0	1,0
Otros	1,8	1,7	1,4	1,9	2,0	2,9	0,6	1,1	1,7	13,4	1,7
Nivel departamental	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	13,3	0,9
Licor	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	14,8	0,3
Cerveza	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	13,4	0,3
Cigarrillos	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	13,4	0,1
Vehículos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	13,5	0,1
Otros	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	14,4	0,1
Nivel municipal	0,8	0,9	1,0	1,2	1,2	1,5	1,5	1,6	1,7	#N/A	1,3
Industria y comercio	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	.na	0,5
Impuesto predial	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	.na	0,4
Vehículos	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	-	-	-	.na	0,0
Otros	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	.na	0,3
Transferencias	3,0	3,7	3,9	4,1	4,1	5,7	5,4	5,1	6,3	6,3	4,6
Situado Fiscal	1,7	2,0	2,1	2,2	2,2	2,6	2,4	2,3	3,1	2,6	2,3
Participación	0,9	1,1	1,3	1,2	1,3	1,5	1,6	1,8	2,1	1,9	1,4
Fondo de Compensación Educativa (FEC)	-	-	-	-	-	0,1	0,3	0,5	0,3	0,7	0,1
Cofinanciación	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7	0,9	0,6	-	-	-	0,5
Regalías	-	-	-	-	-	0,5	0,5	0,5	0,8	1,1	0,3

Fuente: Contraloría General de la República, Banco de la República, Steiner y Soto (1999) y cálculos de los autores.

Anexo 2

CRÉDITOS APROBADOS. "CRÉDITOS DE TESORERÍA" DE CORTO PLAZO, CONVENIOS DE DESEMPEÑO Y PASFIET (Millones de pesos)

	PASFIET*				Convenios de desempeño						Tesorería***			Total
	1997	1998	1999	Total	1995	1996	1997	1998	1999	Total	1997	1998	Total	
Amazonas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Antioquia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arauca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Atlántico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolívar	-	-	5.015	5.015	-	-	-	-	-	-	9.913	12.000	21.913	26.928
Boyacá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.000	4.000	4.000
Caldas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Caquetá	5.494	-	-	5.494	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Casanare	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cauca	-	-	6.803	6.803	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.803
Cesar	652	-	-	652	-	-	-	-	-	-	-	-	-	652
Chocó	-	-	-	-	3.000	1.100	-	-	-	3.000	7.100	-	-	7.100
Córdoba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.885	11.885	11.885
Cundinamarca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guainía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guajira	-	-	-	-	-	3.700	-	-	-	3.700	-	-	-	3.700
Guaviare	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Huila	-	10.742	-	10.742	-	-	-	-	-	-	-	4.920	4.920	15.662
Magdalena	-	-	10.070	10.070	-	-	-	-	-	-	4.220	5.620	9.840	19.910
Meta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nariño	-	-	-	-	2.860	-	-	-	-	2.860	-	-	-	2.860
Norte de Santander	-	-	-	-	-	1.500	-	-	-	1.500	590	-	590	2.090
Putumayo	-	-	-	-	3.200	1.000	1.200	4.500	-	9.900	-	-	-	9.900
Quindío	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Risaralda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.000	4.000	4.000
San Andrés y Providencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.000	5.000	5.000
Santander	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26.462	26.462	26.462
Sucre	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tolima	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14.220	25.651	39.871	39.871
Valle del Cauca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24.828	17.460	42.288	42.288
Vaupés	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vichada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total departamentos	6.146	10.742	21.888	38.776	9.060	7.300	1.200	4.500	3.000	25.060	53.771	116.998	170.769	234.605
Barranquilla	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.101	2.000	4.101	4.101
Cali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21.000	21.000	21.000
Candelaria (Valle)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cartagena	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.700	-	4.700	4.700
Copacabana (Antioquia)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ibagué	-	3.590	-	3.590	-	-	-	-	-	-	9.967	12.632	22.599	26.189
Itsmína	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lebrija (Santander)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Montería	-	-	3.629	3.629	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.629
Palmira	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.000	5.000	5.000
Plato (Magdalena)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Quibdó	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santafé de Bogotá D.C.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Marta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.100	4.100	4.100
Sincelejo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sogamoso	-	898	-	898	-	-	-	-	-	-	-	-	-	898
Tibú	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tuluá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.100	2.100	2.100
Tunja	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total municipios	0	4.488	3.629	8.117	0	0	0	0	0	0	16.768	46.832	63.600	71.717
Total depts. y munic.	6.146	15.230	25.517	46.893	9.060	7.300	1.200	4.500	3.000	25.060	70.539	163.830	234.369	306.322

* A septiembre 30 de 1999.

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Anexo 3

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS EN LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO (CD)

Diagnóstico	Atl	Bol	Cau	Caq	Ces	Cho	Gua	Hui	Mag	Met	Nar	Nor	Put	Tol	Vall	Casos
Déficit corriente	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	-	X	13
Incremento acelerado en el gasto	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	14
Alta dependencia de las transferencias las de la cofinanciación y en algunos casos de las regalías	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-	-	-	X	-	-	3
Existencia de una remuneración no autorizada	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-	-	-	-	-	-	2
Aumentos en los gastos de personal que han aumentado las deudas de largo plazo	-	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	11
Alto endeudamiento	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	-	-	X	12
Estructura organizativa ineficiente	-	X	-	-	X	-	X	-	-	X	-	X	-	X	-	6
Altos niveles de liquidez	-	-	-	X	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Comportamiento deficiente de los ingresos	-	X	-	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	-	X	11
Pérdida de dinamismo en el recaudo de impuestos	X	-	-	X	X	X	X	-	-	X	X	-	-	X	8	-
Deficiencias en la administración del presupuesto	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	X	-	-	2	-	-
Procesos judiciales	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	X	-	-	2