

**AUTOSOSTENIMIENTO FINANCIERO Y ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES: UN
ESTUDIO SOBRE LOS DEPARTAMENTOS COLOMBIANOS, 2014**

**Diego Mauricio Clavijo Montenegro
Andrea Carolina Ortiz Pinzón**

Colegio de Estudios Superiores de Administración - CESA

Maestría en Finanzas Corporativas

Bogotá

2015

**AUTOSOSTENIMIENTO FINANCIERO Y ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES: UN
ESTUDIO SOBRE LOS DEPARTAMENTOS COLOMBIANOS, 2014**

**Diego Mauricio Clavijo Montenegro
Andrea Carolina Ortiz Pinzón**

**Director:
Oscar Alfredo Alfonso Roa**

**Colegio De Estudios Superiores De Administración - CESA
Maestría En Finanzas Corporativas**

**Bogotá
2015**

INDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. ENDEUDAMIENTO DEPARTAMENTAL: UN ESTADO DEL ARTE	8
1.1 Autores en contra del endeudamiento	8
1.2 Autores a favor del endeudamiento	10
1.3 ¿Colombia unitaria o federal?: Esa es la cuestión.....	12
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL: LAS FINANZAS TERRITORIALES Y EL MODELO TERRITORIAL DE ESTADO.....	14
2.1 Segunda generación del Federalismo Fiscal	14
2.2 Aproximaciones locales.....	16
2.3 Aproximación conceptual	18
2.3.1 Clasificación de las operaciones de crédito público	19
2.3.2 Concentración de operaciones de crédito	21
2.3.3 Descripción operaciones crédito público	21
2.3.4 Operaciones de crédito público a entidades territoriales.....	22
2.3.5 Proceso para autorización del crédito ante Ministerio de Hacienda	23
CAPÍTULO III. MODELO	25
3.1 Metodología.....	25
3.2 Segmentación departamental - Dependencia Fiscal	27
3.3 Prueba de confiabilidad	34
3.4 Planteamiento nuevo modelo.....	37
3.5 Aplicación modelo caso de estudio.....	42
CONSIDERACIONES FINALES	44
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	- 49 -

INDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: CONTRIBUCION (%) REGIONAL AL PIB, COLOMBIA 2013	5
GRÁFICO 2: DENDOGRAMA QUE UTILIZA UNA VINCULACION MEDIA ENTRE GRUPOS	32

INDICE DE TABLAS

TABLA 1: NÚMERO DE DEPARTAMENTO POR TIPOLOGÍA	28
TABLA 2: DEPENDENCIA FISCAL POR DEPARTAMENTO (%)	29
TABLA 3: PERFILES DEPARTAMENTALES SEGÚN COMPETITIVIDAD	30
TABLA 4: SEGMENTACION DEPARTAMENTAL - DEPENDENCIA FISCAL	333
TABLA 5: MODELO DE ESTIMACIÓN LINEAL 1	35
TABLA 6: MODELO DE ESTIMACIÓN LINEAL 2	35
TABLA 7: INDICADORES CAPACIDAD DE PAGO DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	40
TABLA 8: INDICADORES CAPACIDAD DE PAGO CLUSTER CINCO (5)	42

INDICE DE ANEXOS

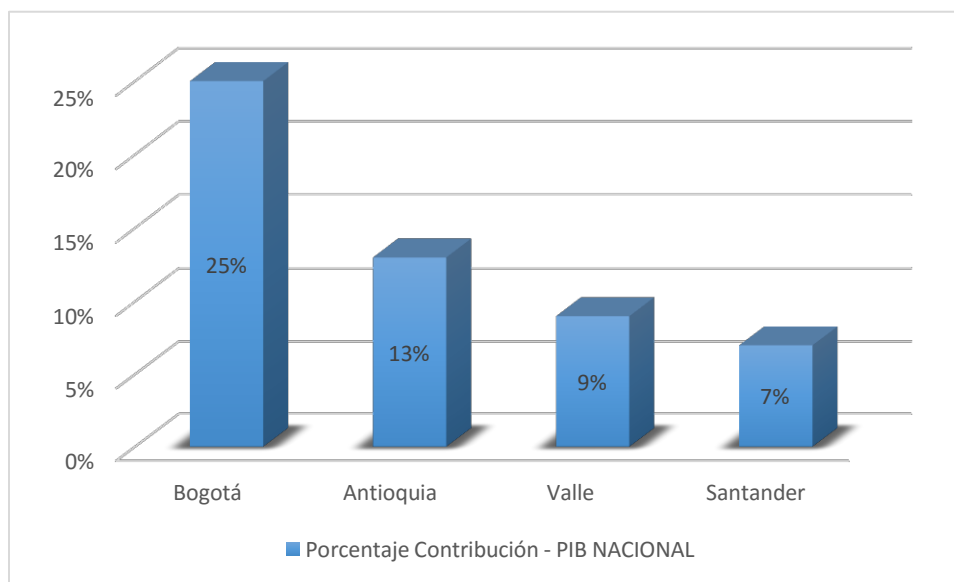
ANEXO 1: CALCULO SEGMENTACIÓN DEPARTAMENTAL	46
ANEXO 2: EJECUCION PRESUPUESTAL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA 2012-2014	47
ANEXO 3: PLAN FINANCIERO DEPTOS AMAZONAS, GUANIA, SAN ANDRÉS Y VAUPES 2014	47

INTRODUCCIÓN

La economía colombiana ha experimentado crecimientos en los últimos tres años cercanos al 4.9%, tercer promedio más alto en Latinoamérica. Sin embargo, en los últimos 60 años esa tasa ha sido inferior a la de países emergentes como Chile, India o China, entre otros. Este menor crecimiento está asociado positivamente con índices de pobreza y desigualdad igualmente elevados. Mejores condiciones de seguridad, mayor innovación, cambio tecnológico, mayores coberturas de educación y fortalecimiento en la prestación de servicios son elementos esenciales para generar un cambio y crecimiento en la economía del país.

De los 33 departamentos del país, solo cuatro participaron con algo más del 50% del PIB nacional en el 2013, lo que muestra un desequilibrio en el crecimiento regional y la clara concentración de riqueza que se mantiene en unos pocos departamentos.¹

GRÁFICO 1: CONTRIBUCION (%) REGIONAL AL PIB, COLOMBIA 2013



Fuente: Gráfico autores con base en la información del DANE – Dirección de Síntesis y Cuentas nacionales

¹El total del PIB en Colombia a precios corrientes para 2013 fue de \$707.177. Bogotá con una participación de \$174.477, en segundo lugar aunque con una clara diferencia Antioquia con \$92.455, seguido de Valle y Santander con \$65.964 y \$52.135 respectivamente (cifras en miles de millones de pesos)

Este centralismo de la actividad productiva es muy riesgoso para el conjunto del país que, además, le concede una considerable primacía económica a la capital del país. Ésta se ve reflejada de igual forma en la productividad del sector de servicios, el cual ha tenido un periodo de estancamiento entre el 2006 – 2008 pues creció apenas un 0.01% jalonado por Bogotá.

Cabe resaltar que la concentración del PIB en ciertas regiones del país, se debe a que reciben apoyo del gobierno central y regalías suficientes para poner en marcha sus planes de gobiernos. Las entidades territoriales con poco apoyo por parte del gobierno central se ven en la necesidad de buscar otras fuentes de recursos para cumplir con las necesidades de la región, dentro de las alternativas más utilizadas se encuentra el acceso al crédito público.

Esta alternativa permite ofrecer proyectos que mejoren la calidad de vida de los habitantes de los departamentos o municipios que lo requieran, obteniendo así una mayor cobertura de servicios públicos, mejores inversiones en infraestructura, y educación, entre otros. Este tipo de endeudamiento le permite a las administraciones suavizar y acomodar los gastos ante variaciones en los ingresos, esto sin tener que asumir los costos políticos de crear nuevos impuestos o aumentar las tarifas en los servicios ofrecidos. Por el lado de la oferta, las entidades financieras ven a las entidades territoriales como clientes potenciales, como una oportunidad de negocio debido a la gran cantidad de recursos que requieren para sus inversiones, así como las garantías que normalmente cubren el 100% del servicio anual de la deuda a través de flujos futuros los cuales son garantizados al momento de la constitución.

Se ha hecho evidente que aquellos departamentos más alejados de Colombia, donde el abandono del gobierno central colombiano se ha prolongado por años, presentan mayor dependencia de las transferencias del gobierno central para su sostenimiento. Su generación de ingresos propios a través de impuestos, tasas y contribuciones está por debajo de la proyección real, ya que no existen incentivos suficientes para promover una recaudación tributaria territorial mínima.

A comienzos del año de 2010 las finanzas de entidades territoriales contribuyeron con el superávit nacional. Muchos de estos departamentos y municipios superaron la crisis de 1998, con lo que se podría decir que la reestructuración de las reforma fiscal de las entidades territoriales ayudó a

sanear al sector descentralizado territorialmente dos décadas después de su aplicación; en 1998 se encontraban desmesurados déficits, endeudamientos desbordados de su capacidad de pago y pasivos pensionales sin respaldo financiero. No obstante, gracias a las reformas legales que se adoptaron, actualmente muchos departamentos y municipios tienen superávit presupuestario, lo que permitió mejorar sus indicadores de endeudamiento y contar con marcos institucionales para el manejo del aprovisionamiento del pasivo pensional. Esta apreciación de superación de crisis esta aplicada únicamente a ciudades capitales, ciudades intermedias y departamentos con un sistema eficiente de recaudo de recursos y un adecuado manejo de la administración tributaria, además de abundantes ingresos por regalías de hidrocarburos (Restrepo, 2006).

Los que buscamos es estudiar el sobreendeudamiento de las entidades territoriales, para nuestro caso de estudio aquellas catalogadas como categoría cuatro, establecimiento un modelo de endeudamiento que tenga en cuenta los niveles óptimos de deuda, capacidad crediticia, formas de amortización del crédito, con el fin de que dichos municipios no adquieran deudas imposibles de solventar y que los recursos una vez utilizados dejen sin margen de maniobra a las administraciones futuras.

El objetivo del presente trabajo será evaluar las diferentes variables que componen la Ley 358 de 1997 de endeudamiento territorial y Ley 617 de 2000 de límites de gastos fiscales para sostenimiento de entes territoriales, con el fin de obtener las debilidades del actual modelo.

Para aportar a la comprensión de este fenómeno, el trabajo que se presenta está compuesto por tres capítulos. En primer lugar, se presentará el Estado del Arte donde mostrará los puntos de vista de diferentes autores a favor y en contra del endeudamiento territorial y se planteará la importancia de un Estado federal para el caso de Colombia. En el segundo capítulo se hará un análisis del marco teórico. En el tercer capítulo se presentará la metodología a utilizar para desarrollar la hipótesis planteada y se suministrará una explicación del nuevo modelo acompañado de pruebas de confiabilidad de los datos utilizados para el objetivo de este trabajo, terminando con las consideraciones finales.

CAPÍTULO I. ENDEUDAMIENTO DEPARTAMENTAL: UN ESTADO DEL ARTE

Varios autores han realizado diversas investigaciones sobre el endeudamiento público territorial. Dentro de la bibliografía consultada, podemos encontrar dos grupos de autores. Unos que están de acuerdo con el endeudamiento de las entidades territoriales cuando los recursos emitidos por el gobierno central no son sufrientes, y el otro grupo que por el contrario desaprueba este tipo de medidas adoptadas por los municipios y demás entes territoriales, como el modelo actual.

Luego se hace un aparte de como distintos autores ven en el federalismo una alternativa para la organización territorial, como la autonomía puede contribuir con el fortalecimiento de las finanzas departamentales.

1.1 Autores en contra del endeudamiento

Restrepo (2006) plantea dos tesis sobre el endeudamiento territorial. El primero es que se debería prohibir el endeudamiento público, y seguir las tendencias de muchos países europeos, aunque esta medida podría ser exagerada, aunque no contraproducente. La segunda idea que plantea, consiste en que las entidades territoriales pueden hacer uso del endeudamiento territorial para realizar sus proyectos de inversión, los cuales beneficiarían a la población en el presente sin tener que asumir costos políticos como la imposición de alzas en los impuestos, creación de nuevas tasas y contribuciones o en efectos mayores cargos a los servicios públicos. Se resaltan los problemas más visibles que son el sobreendeudamiento de los departamentos y municipios, y la disminución de la generación de ingresos corrientes a través de la tributación; trayendo como consecuencia que las entidades territoriales sean un cliente de alto riesgo para el sector financiero. Este pensamiento va muy en línea con Sandoval, Gutiérrez y Guzmán (2000) donde expresan que la descentralización es desarrollada por diversos aspectos económicos, y como estos generan la evolución del endeudamiento territorial en Latinoamérica y Colombia con las entidades financieras. Donde la transferencia de poderes, recursos y responsabilidades a las entidades territoriales ha llevado que estos no sean auto sostenibles y dependan únicamente de las transferencias de recursos gubernamentales, sin brindarles una eficiente regulación la cual ligue los

montos transferidos por el gobierno central con una debida herramienta para generar recursos propios. Se pone al descubierto como el sistema financiero no evaluó correctamente las capacidades de pago y crediticias de los departamentos y municipios lo que contribuyó a que la deuda presentara tendencias ascendentes a lo largo de la década de los 90.

Sandoval, Gutiérrez y Guzmán (2000) y Zapata (2008), describen los marcos normativos por los que se rige la Ley de endeudamiento público territorial en Colombia y consolidan las finanzas territoriales; especificando cuales son los rubros que tuvieron mejor desempeño en materia tributaria, transferencias del gobierno central y regalías directas. Manifestando las principales fuentes de ingresos de las entidades territoriales como son las transferencias del gobierno central, lo cual genera gran dependencia hacia éstos, planteando problemas para la gestión de recursos propios.

Zapata (2008) revela el desarrollo de la Ley 358 de 1997 (normas sobre endeudamiento público) y muestra el estado actual de la cartera de entes territoriales con los establecimientos de crédito, la cual tuvo mayores dificultades en 1998, en plena crisis financiera colombiana.

Se hace gran énfasis en la dependencia que ha generado la transferencia de los ingresos de la nación a los entes territoriales, y la consecuente pereza fiscal en varios departamentos y municipios. Lo que muestra que las entidades territoriales no tengan incentivos para incrementar sus recursos propios, si el sistema no premia su esfuerzo fiscal, a diferencia de los principales departamentos y ciudades de Colombia, quienes si realizan un esfuerzo por incrementar sus propios recursos.

Por otro lado Gamarra, Rubio y Enciso (2009) planean que la actual norma para el límite de endeudamiento es general y cubre a todas las entidades públicas. Los autores proponen que los indicadores deben ir definidos de acuerdo a la características de cada entidad, ya sea territorial, descentralizada, de economía mixta o de servicios públicos; respecto a la situación actual de los departamentos manifiestan grandes desiguales en términos de capacidad institucional, ya que en algunos de ellos hay gran desarrollo y en otros casos dicha capacidad es obsoleta, bien sea por mantener una postura pasiva frente a la tributación (debido a los beneficios de las regalías) y otras porque tienen una base gravable reducida.

Los autores consultados que no ven con muy buenos ojos el endeudamiento territorial destacan las transferencias intergubernamentales como una herramienta útil para una mejor gestión de los recursos públicos, donde las coberturas, indicadores sociales y domiciliarios siguen en aumento, resaltan que los municipios y departamentos grandes tienen buen ritmo de profundización de tributación, mejorando su desempeño fiscal. Pero los municipios y departamento más alejados, aún dependen en gran parte de las transferencias recibidas por parte de gobierno nacional.

Se presenta gran preocupación por parte de los autores respecto a los resultados presupuestales de los departamentos, ya que la generación de ingresos tributarios y de transferencia recibidas no ha sido tan grande como la de los municipios, lo que conlleva a mayores dependencias de transferencias de la nación.

1.2 Autores a favor del endeudamiento

El endeudamiento a través de crédito público es un mecanismo para financiar la inversión pública, del cual disponen las entidades territoriales para el logro de las metas de la política económica. Murtra & Ricardo (1986), destacan la validez de los empréstitos para programas que benefician el desarrollo económico del país, para lo cual es indispensable una adecuada política de endeudamiento público. Resaltan el endeudamiento cuando los ingresos corrientes que reciben las entidades descentralizadas son insuficientes para cubrir un programa de gasto público, los autores enfatizan que a través de la deuda se consigue aumentar el nivel de ahorro público para sostener la inversión o financiar los gastos de funcionamiento con recursos ajenos al esfuerzo tributario. Plantean que el endeudamiento es sano cuando los recursos tributarios son insuficientes y cuando los recursos de las deudas se destinan a gastos de inversión y no a gastos de funcionamiento.

De la misma manera Guasca (2005), relaciona las operaciones de crédito público como una herramienta para suministrar recursos, bienes o servicios con plazo para su pago, y permite a las entidades actuar como deudores solidarios para ser garantes de las obligaciones, lo cual permite que puedan otorgar garantías. También describe los principales conceptos de crédito público, algunas operaciones asimiladas a crédito y las autoridades que participan en el proceso. El autor realiza la clasificación de endeudamiento de crédito público de acuerdo a su moneda y plazo, y presenta un análisis de los empréstitos realizados por las entidades territoriales e incluye una referencia a las normas de la Superintendencia Bancaria según los parámetros de los acuerdos de Basilea, para medir los riesgos de los créditos concedidos a las entidades territoriales.

La figura del crédito público constituye uno de los elementos básicos del sistema generador de recursos de ingresos públicos, pero Martínez (2007) presenta limitantes tanto materiales como formales para su configuración.

Para la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997) el excesivo endeudamiento de municipios y departamentos constituye un riesgo para las finanzas de los gobiernos locales y la del gobierno central. Las cuales pueden conducir a un déficit estructural y a la imposibilidad de cumplir con sus compromisos financieros. Se planea que un sano endeudamiento territorial debe ir acompañado por los siguientes factores: primero, un definido ordenamiento territorial con normas claras asegurando la restricción presupuestal efectiva y delimitada por capacidad de pago; segundo, corregir la rigidez de las transferencias, en la medida que se logre conceder más autonomía al uso de las transferencias la presión a endeudarse tiende a disminuir; tercero, promoviendo una regulación coherente de la oferta de recursos, es decir, la libertad que tienen las entidades territoriales de escoger la mejor propuesta en términos de tasas, plazo y garantías para financiar adecuadamente obras de infraestructura; por último, teniendo operatividad de los mecanismos de control, que tiene relación directa con los límites de endeudamiento y la calidad de información financiera con la que cuentan los departamentos y municipios. (Martínez De Pisón, 2007).

1.3 ¿Colombia unitaria o federal?: Esa es la cuestión

“Probablemente la más grande frustración constitucional de Colombia en su ya prolongada existencia republicana sea la de no haber logrado aún darle forma acabada al Estado en el aspecto de su organización territorial”² Esta sentencia resume en buena medida la impertinencia del modelo territorial de Estado en el momento actual y en los años venideros, siendo uno de los rasgos más evidentes el considerable centralismo fiscal y la concentración de la riqueza.

Ulloa (2014) muestra la importancia de la organización territorial en Colombia. Para él autor el planteamiento si el país debe ser regional, municipal o federal es una discusión que no puede perder vigencia. Para Ulloa los cuatro obstáculos por los cuales no se da autonomía a las regiones son: Corrupción, se ha considerado las entidades territoriales como foco de corrupción; Inversión extranjera, se piensa que sería difícil este tipo de inversión bajo el argumento que la dispersión normativa interestatal o el desbordamiento de las fuentes del derecho atentarían contra la seguridad jurídica como elemento base para las negociaciones; el tercer obstáculo sería la Seguridad Pública, se plantea que el esquema de seguridad se alteraría hasta dejar de ser sostenible; y por ultimo Razones históricas, es planteada como una idea nefasta para los países en desarrollo.

Apoyando la teoría de Ulloa se encuentran Covilla Martínez (2014) y Chica Giraldo (2014). Covilla por su parte cree que dentro de las diversas competencias que se le puede asignar a las entidades territoriales está la posibilidad que el nivel intermedio pueda analizar y revisar las actuaciones administrativas ejecutadas por el nivel local y en consecuencia tener la posibilidad de supervisar las actividades realizadas por el nivel local. Para Covilla este planteamiento es viable siempre y cuando haya un Estado descentralizado, dividido por lo menos en dos niveles después del central, donde el nivel intermedio tenga las competencias para vigilar, supervisar y tome decisiones en torno a la ejecución de los cometidos del nivel local. Para el autor es esencial contar con procedimientos previos que eviten la arbitrariedad en la medida de control, aunque hay diversas

² AUGUSTO HERNANDÉZ BECERRA. Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 14

normas sobre control de entidades locales en Colombia, hace falta procedimientos específicos sobre reglas a seguir.

Por su parte Chica sostiene que el proceso de descentralización territorial y de fortalecimiento de la autonomía regional coincide con el proceso de construcción de las lógicas centralistas, cuya crisis debe entenderse en términos de ineficiencia y de incapacidad de articular respuestas satisfactorias para los sectores público, privado y social dentro del nuevo contexto del capitalismo global. La descentralización según el autor permite dar mayor proximidad dentro del binomio acción/necesidad, enriqueciendo los mecanismos de observación de necesidades y atención de prioridades. Además la descentralización promueve la participación ciudadana, optimiza los mecanismos de transparencia y tiene un impacto positivo en el mejoramiento de las herramientas de corresponsabilidad fiscal, pues reduce los inconvenientes derivados de las restricciones presupuestarias, al incrementar la eficiencia mejora el empleo de los recursos.

Para este caso es importante resaltar la publicación del Ministerio de Hacienda del 2009, titulada “10 años de transformación fiscal territorial en Colombia 1998-2008” en el cual se afirma:

El ritmo con el cual se adelantó la descentralización política y fiscal de la Constitución de 1991 no previó adecuadamente los efectos del proceso sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. Si bien la descentralización ha fortalecido la gobernabilidad del Estado, al permitir la formación de líderes regionales y ampliar los espacios de participación ciudadana en la gerencia de las políticas públicas, la velocidad con la cual se adoptó el proceso no contempló la posibilidad de una crisis del modelo por ausencia de regulación en materia de sostenibilidad financiera.

[...] cómo la profundización de la descentralización fiscal, al ponerse en marcha sin parámetros claros de responsabilidad y disciplina fiscal, generó una estructura de gastos corrientes sobredimensionada, la cual resultó insostenible frente a las posibilidades de los gobiernos subnacionales para financiarla con sus ingresos de recaudo propio.

Como resultado, el proceso suscitó una espiral de déficit, sobreendeudamiento, atraso en pagos y acumulación de pasivos tanto directos como contingentes, que impidió en la práctica a los gobiernos subnacionales cumplir con sus responsabilidades en materia de prestación de servicios públicos.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL: LAS FINANZAS TERRITORIALES Y EL MODELO TERRITORIAL DE ESTADO.

En Colombia la forma de legitimar los gobiernos, de acuerdo con Restrepo (2006) es a través de la distribución de los poderes. Esta se ve reflejada a través de la descentralización política, fiscal y administrativa, para lograr mayor eficiencia, optimización en la provisión de servicios públicos y satisfacción de necesidades básicas de la población como vivienda, educación y salud. Se discutirán en este capítulo las aproximaciones teóricas a tal distribución y se clarificarán ciertas nociones enraizadas en las finanzas públicas territoriales.

2.1 Segunda generación del Federalismo Fiscal

Oates (1978) relaciona tres funciones fundamentales del sector público: Estabilización, Distribución del ingreso y Asignación de recursos para la producción de bienes públicos. Destaca que los gobiernos descentralizados pueden cumplir una mejor asignación, ya que diferencian la generación de bienes según cada comunidad. Por otro lado, los sistemas centralizados tienen el defecto de no ajustarse a la diversidad de preferencias entre los ciudadanos de diferentes comunidades, por lo cual la prestación de servicios públicos no es eficiente ya que no tiene en cuenta las particularidades de cada comunidad.

El autor señala las bondades de un sistema descentralizado al ofrecer mayores posibilidades de eficiencia económica, puesto que brinda servicios adecuados a la preferencias de distintos grupos de consumidores, existen mayores posibilidades de progreso en la producción a través de la innovación y experimentación, por último minimiza el gasto cuando las comunidades financian sus propios servicios públicos a través de impuestos locales.

El federalismo representa un compromiso entre el gobierno central y la descentralización total, pues existe unidad en los niveles que se requieren y a la vez puede coexistir variedad e independencia en asuntos donde la unidad no es esencial.

El sistema federal necesita una maquinaria adecuada para hacer ajustes cambiantes, los cuales tiene una canal eficiente que son las transferencias o impuestos, a medida que se recibe un subsidio (impuesto) este debe ser igual al beneficio que ocasiona hacia la comunidad. Así mismo a medida que los habitantes de jurisdicciones ricas tengan que pagar una mayor suma por impuesto, se contribuirá a subsanar y redistribuir la renta hacia los habitantes más pobres, se puede decir que hay una mayor eficiencia cuando la distribución está dirigida hacia individuos y no a jurisdicciones. Las transferencias que provienen del gobierno central son necesarias especialmente para tema de educación y carreteras. Por su parte el gobierno central intentará mantener la equidad horizontal manteniendo niveles óptimos mínimos en la prestación de servicios básicos (educación y sanidad) y manteniendo nivelados los esfuerzos fiscales de cada jurisdicción de acuerdo a las respectivas necesidades y capacidades.

A través de la transferencias del gobierno central se busca cubrir necesidades básicas insatisfechas, obteniendo mínimos vitales para todos los servicios y dando cubrimiento a la gran mayoría de la comunidad.

Weingast (2003) plantea que los sistemas federales competitivos deben tener las siguientes características fundamentales:

1. Una jerarquía de gobiernos, es decir, al menos "dos niveles de gobierno gobiernan sobre la misma tierra y la misma gente", donde cada nivel de gobierno es autónomo en su propia y bien definida esfera de autoridad política.
2. La autonomía de cada gobierno está perfectamente institucionalizada.
3. Los gobiernos de las autonomías tienen la responsabilidad reguladora principal sobre la economía (impuestos, regulaciones sociales y medioambientales).
4. Un mercado común garantizado, evitando que los gobiernos autonómicos o federados usen su autoridad reguladora para crear barreras comerciales contra los bienes y servicios de otras autonomías.
5. Que los gobiernos autonómicos o federados tengan una fuerte barrera presupuestaria, es decir, que no tengan ni la capacidad de imprimir dinero ni acceso a crédito ilimitado.

En cuanto al gobierno central, éste debe asegurar los derechos de propiedad, libertad de capital y recursos en la zona que controla. Por otro lado los gobiernos autonómicos o federados tienen como responsabilidad regular la económica en temas fiscales, sociales, laborales, sanitarios, medioambientales, de forma que deberán flexibilizar sus jurisdicciones políticas para competir entre sí, en una carrera hacia el fondo, en orden a atraer al esquivo y caprichoso capital.

Weingast (2009) señala que el diseño de las instituciones políticas es la clave para comprometer de manera creíble al Estado frente al siguiente dilema: “un gobierno que sea lo bastante fuerte como para proteger los derechos de propiedad y hacer cumplir los contratos también es lo bastante fuerte para confiscar la riqueza de sus ciudadanos”. Plantea que el federalismo es una opción de diseño para la falencia de las instituciones políticas que presentan los estados actuales.

A partir de las anteriores ideas Weingast y Oats plantean la Segunda Generación de Federalismo Fiscal la cual tiende a modificar el enfoque de asignación de gastos y recursos: contemplando asignaciones de gastos a los gobiernos autonómicos o federados, los impuestos deben ser capaces de lograr el autofinanciamiento, esto supone que debe existir una restricción presupuestaria fuerte, que implica que se descentralizan tributos en la misma forma en la que se descentralizan gastos (Oates, 2005, Weingast, 2009).

Invirtiendo los recursos fiscales eficientemente se puede mejorar la competitividad de la jurisdicción lo cual es mucho más atractivo para los inversionistas. La Segunda Generación tiende a explicar la dinámica de las instituciones fiscales con base en el funcionamiento de las democracias, y asumen que los gobiernos descentralizados tienen habilidades limitadas para manejar las relaciones intergubernamentales.

2.2 Aproximaciones locales.

Durante las administraciones de las dos últimas décadas una de las principales tareas asignadas a los gobiernos, fue darle un alivio a las finanzas públicas de las entidades territoriales. Las cuales por el año 1998 se encontraban en mal estado, esta crisis comprometía la viabilidad de las entidades territoriales, debido a su magnitud incluso podía expandirse hasta el gobierno nacional.

En plena crisis económica que atravesaba Latinoamérica y Colombia en el año 1999, se requería estructurar una reforma integral de las finanzas de las entidades territoriales. Esto sumando a la crisis de las entidades crediticias y al terremoto de la zona cafetera que comprometían gravemente los recursos fiscales³

A comienzos del año de 2010, de acuerdo con Barrero (2013) las finanzas de entidades territoriales contribuyeron con el superávit nacional. Sin embargo, los departamentos más alejados del país donde el abandono del gobierno central ha sido evidente con los años, presentan gran dependencia de las transferencias del gobierno central para su sostenimiento y su generación de ingresos propios a través de impuesto, tasas y contribuciones está muy por debajo de su proyección real.

Para que una entidad territorial pueda tener autonomía y sostenibilidad financiera, según Murtra & Ricardo (1986), se debe cumplir al menos las siguientes condiciones: 1. El traslado de competencias del nivel central a territorial se genere de igual manera con la transferencia de recursos, es decir, que el gobierno central siga siendo el principal promotor de financiamiento para temas de salud, educación y cultura, para la satisfacción de necesidades básicas de la población; 2. Así mismo con el traslado de competencias y transferencias de recursos a la entidades territoriales, se prevé una disminución de gastos en el nivel central, 3. Disposición de instrumentos de política fiscal para evitar el desbordamiento de endeudamiento territorial, es decir las entidades territoriales deben ser autosuficientes para generar sus propios ingresos que cubran sus gastos, los cuales no deben ser financiados a través del crédito. La posibilidad de que a nivel territorial se endeude por fuera de todo tipo de control, induce a los alcaldes y gobernadores a inclinarse más por el endeudamiento frente a la opción de aumentar esfuerzos fiscales; por último, 4. A través de la descentralización se logren entidades territoriales sostenibles, equilibradas y económicamente viables.

Según el Departamento Nacional de Planeación DNP, para mantener una tendencia estructural del equilibrio fiscal los ingresos tributarios debían crecer a ritmo similar al de sus gastos. Sin embargo

³El crecimiento desordenado e ineficiente del gasto público es la principal causa de la crisis financiera. En 1997 los departamentos dedicaban el 71% de los pagos totales a atender gastos y solo el 29% a inversión.

esto no sucede, los ingresos corrientes de las entidades territoriales crecen por debajo de sus gastos corrientes.(Zapata, 2008).

Como consecuencia del proceso de descentralización, al parecer puede que exista “pereza fiscal” en los entes territoriales, puesto que no existen incentivos adecuados para promover una recaudación tributaria territorial mínima, evitando así que los gobiernos departamentales y municipales dependan de forma excesiva de las transferencias del gobierno central.

Es por eso que a partir de la Ley 358 de 1997, se crean controles en los límites de endeudamiento de las entidades territoriales denominada Ley de los semáforos. También se han desarrollado normas que buscan establecer la capacidad de pago de la deuda, dentro de estas la Ley 617 de 2000, la cual establece una serie de criterios y mecanismos para inducir un ajuste fiscal de fondo en las entidades descentralizadas. Está estipula una serie de límites que deben tener los departamentos respecto al gasto de funcionamiento como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos últimos sean suficientes para atender las obligaciones corrientes, provisionar el pasivo pensional y financiar al menos, parcialmente la inversión pública.

2.3 Aproximación conceptual

Crédito Público: Partiendo de la idea de que el derecho financiero regula la actividad financiera de los entes públicos, y de que la actividad financiera es la actividad de los entes públicos encaminada a la obtención de ingresos y la realización de gastos con los que poder atender determinadas necesidades, podemos afirmar sin mayores problemas y como idea previa que el crédito público constituye dentro de esa actividad financiera una parte importante de los ingresos.⁴

⁴ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN. *El derecho del crédito público*. RJUAM, 16, p. 146.

Deuda Pública: La corte constitucional ha considerado que la deuda pública debe ser tratada por el Estado como un todo dada su importancia, por efectos macroeconómicos, es un mecanismo para financiar la inversión pública, la cual puede ser interna como externa.

Presupuesto Público: Es una herramienta para ordenar los diversos instrumentos, en él se contabilizan anticipadamente los ingresos y gastos públicos y sirve como herramienta para orientar y cumplir los planes y programas de la nación, (Murtra & Ricardo, 1986).

Operaciones Crédito Público: Son operaciones de crédito público los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actual como deudor solidario o garante de las obligaciones de pago. (Guasca, Operaciones de Crédito Público, 2005).

Empréstito: Definido por el artículo 7° del decreto 2681 de 1993, como aquellos contratos que tienen por objeto proveer a la entidad estatal contratante de recursos en moneda nacional o extranjera con plazo para su pago.

Ingresos de libre destinación: Se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por esta las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios (tasa, contribuciones, etc.), de conformidad con lo dispuesto en la Ley orgánica del presupuesto.

2.3.1 Clasificación De Las Operaciones De Crédito Público

- Según la moneda de celebración

Internas: Son operaciones de crédito público internas, que de acuerdo a las disposiciones cambiarias, se celebran exclusivamente entre residentes del territorio colombiano para ser pagaderas en moneda legal colombiana.

Externas: Son operaciones de crédito público externo, se celebran con no residentes en del territorio colombiano y que pueden ser pagaderas en moneda extranjera.

- Según tipo de plazo

Corto Plazo: El artículo 15 del decreto 2681 de 1993 se refiere a los contratos de empréstito y determina que son aquellos celebrados con plazo igual o inferior a un año para el pago de las sumas de dinero.

Los créditos a corto plazo a su vez pueden ser transitorios o de tesorería.

Transitorios: Son aquellos que serán pagados con créditos de plazo mayor a un año, respecto a estos últimos deberá existir oferta en firme para autorizar su celebración.

Tesorería: Son créditos de corto plazo de tesorería aquellos que deben ser pagados con recursos diferentes de crédito, una de las fuentes con las cuales podrán ser pagados estos créditos son las transferencias que reciban los entes territoriales de la nación o con los recursos recibidos por ingresos propios como impuestos y tributos.

Largo Plazo: Aún cuando el decreto no reglamenta las operaciones de crédito público, no establece una definición sobre las operaciones de largo plazo. Se entenderán que son aquellas que no cumplan con los requisitos para considerarlas como de corto plazo, lo cual significa que el plazo para pago deberá ser mayor a un año.

2.3.2 Concentración de operaciones de crédito

Las operaciones de crédito público serán contratadas de forma directa según el artículo 30 del Decreto 2681 de 1993, es decir, que no están sujetas a procesos de licitación. Cuando la operación lo permita se pedirán varias cotizaciones y se cerrara aquella que ofrezca el menor costo efectivo.⁵

2.3.3 Descripción operaciones crédito público

Empréstito: La contratación se realizara de forma directa. El artículo 2 del Decreto 2681 de 1993 lista las entidades que celebran operaciones de crédito público en nombre de la Nación. Los siguientes artículos, listan los requisitos que deben cumplirse para celebrar válidamente su contratación.

Créditos de Proveedores: El artículo 17 del decreto 2681 de 1993 considera la compra de bienes o servicios con plazo para su pago como crédito de proveedores. La financiación del bien o servicio se rige por las normas del artículo 41 de la Ley 80 y el decreto 2681 de 1993, la adquisición se rige por los procesos ordinarios de contratación pública.

Emisión y colocación de títulos: Títulos de deuda pública son aquellos valores de contenido crediticio y con plazo para su redención, emitidos por las entidades estatales.⁶ Las operaciones de crédito público mediante títulos pueden ser adquiridas en uso de las facultades que otorga la Ley 80 de 1993 y sus normas reglamentarias o a través de títulos de deuda creados mediante diversas normas.(Guasca, Operaciones de crédito público, 2004).

Otorgamiento de garantías: Son consideradas operaciones de crédito público pues representan un pasivo contingente para la entidad. Las entidades financieras reciben la garantía de la Nación

⁵Artículo 30 del Decreto 2681 de 1993. Contratación directa y selección de contratistas. Las operaciones de crédito público, las operaciones asimiladas, las operaciones de manejo de la deuda y las conexas con las anteriores, se contratarán en forma directa, sin someterse al procedimiento de licitación o concurso de méritos.

⁶Artículo 18 del Decreto 2681 de 1993

otorgada a uno de sus deudores, ya que esta obligación pasara a ser considerada como riesgo autónomo.

2.3.4 Operaciones De Crédito Público A Entidades Territoriales

Estructura de los ingresos de las entidades territoriales: Los ingresos públicos pueden dividirse en ordinarios y extraordinarios. Ordinarios, son aquellos que se perciben de forma habitual (impuestos); los extraordinarios, son todos aquellos ingresos de la gestión presupuestal que sirven como recursos para el siguiente año (endeudamiento).

El sistema general de participaciones: El acto legislativo 1 de 2001 y la Ley 715 de 2001 establecen el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen, siendo el destinatario principal la educación y la salud.(Guasca, Operaciones de crédito público, 2004).

Estructura del gasto de las entidades territoriales: Los gastos pueden clasificarse de dos formas diferentes. La primera, como gastos habituales (nomina) y gastos extraordinarios (algo imprevisto); la segunda, como gastos de inversión (adquisición de bienes), gastos de funcionamiento (servicios), gastos de transferencia, gastos de deuda (servicios deuda pública).

Descripción normativa: El gobierno con el objetivo de determinar la capacidad de pago de los entes territoriales crea la Ley 358. En esta sentencia se considera que la definición de capacidad de pago se basaba en los principios de razonabilidad y proporcionalidad, dado que el propósito era impedir que la atención de la deuda pública se hiciese imposible.

Bajo el artículo 1 de la Ley 358 de 1997, se establece que los créditos a otorgar no pueden exceder la capacidad de pago, la cual se presume que existe cuando los intereses de la deuda no superan el 40% del ahorro operacional.

Cuando los intereses de la deuda estén por encima del 40% y por debajo del 60%, se les podrá otorgar créditos, sin autorización siempre y cuando el saldo de la deuda de la vigencia anterior no se incremente a una tasa superior a la variación al IPC proyectado por el Banco de la República. Cabe anotar, que los establecimientos de crédito podrán otorgar financiación a entes territoriales con una relación interés / ahorro operacional por encima del 60%, siempre y cuando la necesidad de los recursos sean excepcionales y tengan autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Pignoración de Rentas: Las garantías utilizadas para los créditos a entidades territoriales son la pignoración de rentas. Esta garantía permite que los administradores locales con fundamentos en proyecciones pignoraran rentas por montos superiores a los recibidos.⁷Esto generó la imposibilidad en el pago de las cuotas en los plazos establecidos, generando así pago de intereses de mora, es decir, mayores costos en el crédito.

2.3.5 Proceso para autorización del crédito ante Ministerio de Hacienda

- Solicitud de autorización donde se establezca claramente el monto solicitado y su destinación. Deberá tenerse en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 358 de 1997 el crédito debe ser destinado a inversión o al pago de gastos en procesos de reducción de la planta de personal.
- Ordenanzas expedidos por la corporación administrativa en donde se autoricen los cupos de endeudamiento requeridos o su ampliación y se faculte al Gobernador o alcalde para celebrar los contratos de empréstito, otorgar las garantías correspondientes y modificar el presupuesto de acuerdo con los requerimientos del Plan de Desempeño.
- Ejecución presupuestal final del año inmediatamente anterior certificada por el representante legal de la entidad territorial.

⁷El monto de la garantía no es exacto dado que la afectación se refiere a los recursos que la entidad recibirá como producto del impuesto o de la transferencia que efectúe la Nación (Guasca, Operaciones de crédito público, 2004)

- Presupuesto definitivo de la vigencia actual, firmado por el representante legal de la entidad territorial.
- Cuadro de situación de la deuda vigente en la fecha de autorización del nuevo crédito y condiciones financieras de los créditos (intereses, amortización, saldo, periodo de gracia, garantías, etc.), firmado por el representante legal de la entidad territorial.
- Relación de las operaciones de crédito público de terceros en las cuales la entidad territorial es garante.
- Carta de Intención por parte de la institución financiera que otorgará el crédito en donde se señalen las condiciones financieras en que será otorgado (plazo de amortización, período de gracia, interés, y garantía solicitada).
- Minuta de Contrato, Garantía y Pagaré que suscribirá la entidad correspondiente, con la Entidad Financiera en caso de ser autorizado.
- Certificación suscrita por autoridad competente (Secretario de Hacienda o tesorero), en donde conste la libertad de las garantías que se van a otorgar y que las mismas alcanzan a cubrir el servicio de la deuda del crédito que se proyecta contratar.
- Concepto favorable de la Oficina de Planeación correspondiente (Departamental, Municipal o Distrital), sobre la conveniencia técnica, económica y financiera del proyecto que se va a ejecutar con los recursos del crédito solicitado.
- Plan de desempeño, en los términos señalados en esta metodología, firmado por el representante legal de la entidad territorial y por el Gerente de la entidad prestamista.⁸

⁸(Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2000)

CAPÍTULO III. MODELO

3.1 Metodología

Se exponen en la presente metodología las acciones pertinentes para el análisis de las cifras macroeconómicas recaudadas del sujeto en estudio.

Definimos como la unidad estadística de estudio la entidad central o descentralizada a analizar, tal como la entidad territorial, departamental, municipal, ministerio, superintendencia, empresa de servicios públicos, entidad de economía mixta, de orden descentralizado municipal y departamental, entre otras.

En el caso de la unidad estadística de estudio implica incluir o excluir organismos vinculados a la entidad de estudio de acuerdo con su estructura y propósito, pueden estar vinculados en algunos casos el gobierno central, las entidades descentralizadas y las empresas públicas adscritas a las entidades territoriales de orden municipal y departamental.

Para nuestro caso de estudio tomaremos las entidades territoriales departamentales de última categoría. Estos representan los departamentos de menos de 100 mil habitantes, además que tengan características similares, como un porcentaje bajo de la necesidades básica insatisfechas como viviendas inadecuadas y con hacinamiento, falta de agua y alcantarillado, dependencia económica y bajo nivel educación de los miembros de la familia, con el fin de estimar la magnitud de la pobreza en relación con la población. Otras de las características en los departamentos que seguiremos será su nivel de ingresos per capital y así mismo su lejanía respecto a la capital de la república, es decir, tomaremos los departamentos más alejados de Bogotá D.C, que representa las entidades territoriales con mas falta de inversión en infraestructura, educación y salud y será a partir de este punto que realizaremos nuestro estudio no como unidades territoriales independientes, sino evaluándolas como un clúster o grupo, que nos permitan observar particularidades de este tipo de entidades.

Las fuentes de información financiera y presupuestal de las entidades se obtiene a través de las contralorías departamentales y municipales, departamento administrativo nacional de estadística (DANE), las tesorerías y las oficinas presupuestales y de contabilidad de las entidades de estudio. Aún cuando la Contraloría General de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda recaudan y analizan información de estos entes, generalmente no efectúan segregación de la misma en sus informes.

Para el propósito específico del análisis de endeudamiento de una entidad territorial el principal elemento a recaudar es aquella que hace referencia a la ejecución presupuestal de las vigencias anteriores, al menos de los últimos tres años, para determinar a través de esos informes la presencia de problemas estructurales y las situaciones de carácter coyuntural.

Estos informes resultan fundamentales para el fin buscado porque se calculan los principales parámetros para la definición del nivel de endeudamiento y de sostenibilidad de la deuda de la entidad estudiada. De igual manera estos informes presupuestales permiten descubrir la estructura de ingresos que posee la entidad y, en el caso que presente un estado deficitario permite ver la manera como este se viene financiando.

Los informes presupuestales tanto los actuales como los de vigencias anteriores, también ayudaran a reflejar la aplicación de la Ley de ajuste fiscal, Ley 617 de 2000, sobre la estructura de gastos de las entidades territoriales, los citados informes de ejecución presupuestal resaltan el comportamiento de los gastos de funcionamiento de las entidades desde la entrada en vigencia de la Ley.

Se requiere como información fundamental referida al estado crediticio de la entidad en cuanto a acreedores, cumplimiento de obligaciones, tasas de interés y plazos pactados y los créditos que se encuentran en periodo de contratación. Lo anterior para poder realizar una clasificación estricta de esta deuda en interna o externa, con la banca comercial o con entidades públicas, del gobierno central territorial o de sus entidades descentralizadas, a corto o largo plazo, entre otros aspectos.

3.2 Segmentación Departamental – Dependencia Fiscal

Las entidades que van a hacer nuestra foco de estudio son entidades territoriales de orden departamental, unidades territoriales de primer nivel en Colombia. El país se divide política y administrativamente en 33 departamentos, los cuales son gobernados desde sus respectivas ciudades capitales de acuerdo con el artículo 298 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Estos gozan de autonomía administrativa para atender asuntos seccionales, además son responsables de la planificación y promoción del desarrollo tanto económico como social dentro de su territorio.

De acuerdo con la Ley 617 de 2000⁹ se estableció la categorización de las entidades territoriales, basada en su capacidad administrativa y fiscal, medidos a partir del tamaño de la población y el valor de ingresos corrientes anuales. Bajo este lineamiento se identifican cinco categorías departamentales, que aunque útil no permite diferenciar las características de los entornos de desarrollo de los entes territoriales.

El Departamento Nacional de Planeación – DNP, plantea una re categorización de los entes territoriales en Colombia, buscando la creación de grupos con características comunes, buscando una focalización de las políticas públicas sectoriales.

El DNP redefine la categorización de las entidades territoriales con base en las siguientes 6 dimensiones:

1. Dimensión urbano-regional: Identifica el soporte físico territorial de las poblaciones, actividades sociales y económicas, se expresa en la estructura de flujos urbanos, rurales y regionales a través de las redes de infraestructura, equipamientos, vivienda y servicios necesarios para sustentar el crecimiento y el desarrollo.

⁹ Por la cual se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

2. Dimensión de las condiciones sociales: Se describen las carencias, déficits y necesidades básicas insatisfechas.
3. Dimensión económica: Busca describir la estructura económico-productiva de la entidad territorial como el tamaño de la economía, tendencia de crecimiento, infraestructura y capacidades de innovación.
4. Dimensión ambiental: Identifica la estructuras básicas de la riqueza ambiente y de las capacidades de gobernanza ambiental en los territorios.
5. Dimensión institucional: Determina los conceptos de gobernar, gobernabilidad y gobernanza.
6. Dimensión de seguridad: Hace referencia a la seguridad ciudadana para proteger a las personas contra amenazas que atenten contra la vida, integridad o patrimonio de los ciudadanos.

Bajo este análisis DNP determina la siguiente segmentación departamental:

TABLA 1: NÚMERO DE DEPARTAMENTO POR TIPOLOGÍA

Tipo de Departamento	Conteo de Departamentos	Departamentos	Entorno
A	2	Bogotá, Cundinamarca	Desarrollo Robusto
B	4	Antioquia, Quindío, Risaralda, San Andrés	
C	7	Atlántico, Bolívar, Boyacá, Huila, Meta, Santander, Valle del Cauca	Desarrollo Intermedio
D	14	Amazonas, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Guainía, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo Sucre, Tolima, Vaupés	

E	6	Arauca, Caquetá, Choco, Guaviare, Guajira, Vichada	Desarrollo Incipiente
---	---	--	-----------------------

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas. Bogotá, Junio 2015.

Por su parte (Chica Giraldo, 2014) hace una segmentación de los departamentos con dependencia fiscal, concluyendo siete rangos porcentuales de tipos de dependencia.

TABLA 2: DEPENDENCIA FISCAL POR DEPARTAMENTO (%)

Dependencia Fiscal	Departamentos
30% - 40%	Cundinamarca, Antioquia
40% - 50%	Atlántico, Valle
50% - 60%	Risaralda, Caldas, Quindío, San Andrés, Santander
60% - 70%	Bolívar, Huila, Norte de Santander
70% - 80%	Tolima, Boyacá, Córdoba, Nariño, Cesar, Caquetá, Magdalena, Chocó, La Guajira
80% - 90%	Guaviare, Sucre, Meta, Cauca, Arauca, Vaupés, Casanare, Guainía, Vichada
90% - 100%	Putumayo, Amazonas

Fuente: Chica Giraldo. "El fortalecimiento de los departamentos en Colombia", en ¿Unitaria o federal?, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.

De igual forma la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, realiza una categorización de los departamentos y recoge los resultados más recientes en seis factores de competitividad:

1. Fortaleza de la economía: Se examinan cuatro ejes fundamentales que son la estructura económica, la internacionalización comercial, los servicios financieros y elementos relacionados con la calidad de vida.
2. Capital Humano: Medición de aumentos de productividad, la eficiencia económica y bienestar.
3. Infraestructura: Comprende tres dominios, dotación de servicios inmobiliarios y de salud pública, transporte y tecnología de la información y comunicaciones.
4. Ciencia y tecnología: Relación entre región, conocimiento, innovación y difusión.
5. Gestión y finanzas públicas: Esenciales en la definición de infraestructura, tecnología de la información y servicios públicos domiciliarios, sociales y de seguridad.
6. Seguridad: Asociada a actividades delictivas, impacto sobre los factores de producción, la eficiencia económica, la convivencia y la institucionalidad.

Respecto a estos factores de competitividad la CEPAL determinó ocho grupos que determinan la segmentación departamental, dentro de los cuales no incluyen a Guainía, Vaupés y Vichada por falta de información.

TABLA 3: PERFILES DEPARTAMENTALES SEGÚN COMPETITIVIDAD

Grupo (Nivel)	Departamentos
Gran Líder	Bogotá y Cundinamarca
Líder	Antioquia
Alto	Atlántico, Caldas, Risaralda, Santander, Valle del Cauca
Medio Alto	Quindío, San Andrés, Tolima, Meta, Boyacá

Medio Bajo	Bolívar, Norte de Santander, Huila
Bajo	Casanare, Cauca, Cesar, Nariño
Gran Colero	Putumayo, Choco
Colero	Amazonas, Arauca, Caquetá, Sucre, Córdoba, Guaviare, Guajira, Magdalena

Fuente: Autores con base en la información de la CEPAL – Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia 2012 - 2013

Con lo anterior evidenciamos una gran discrepancia entre la segmentación departamental planteada por los diferentes autores, explicada por los distintos métodos y variables a tener en cuenta.

Dada esta diferencia se plantea hacer una segmentación departamental por metodología de análisis de conglomerados, buscando agrupar los departamentos con el fin de obtener una máxima homogeneidad en cada grupo.

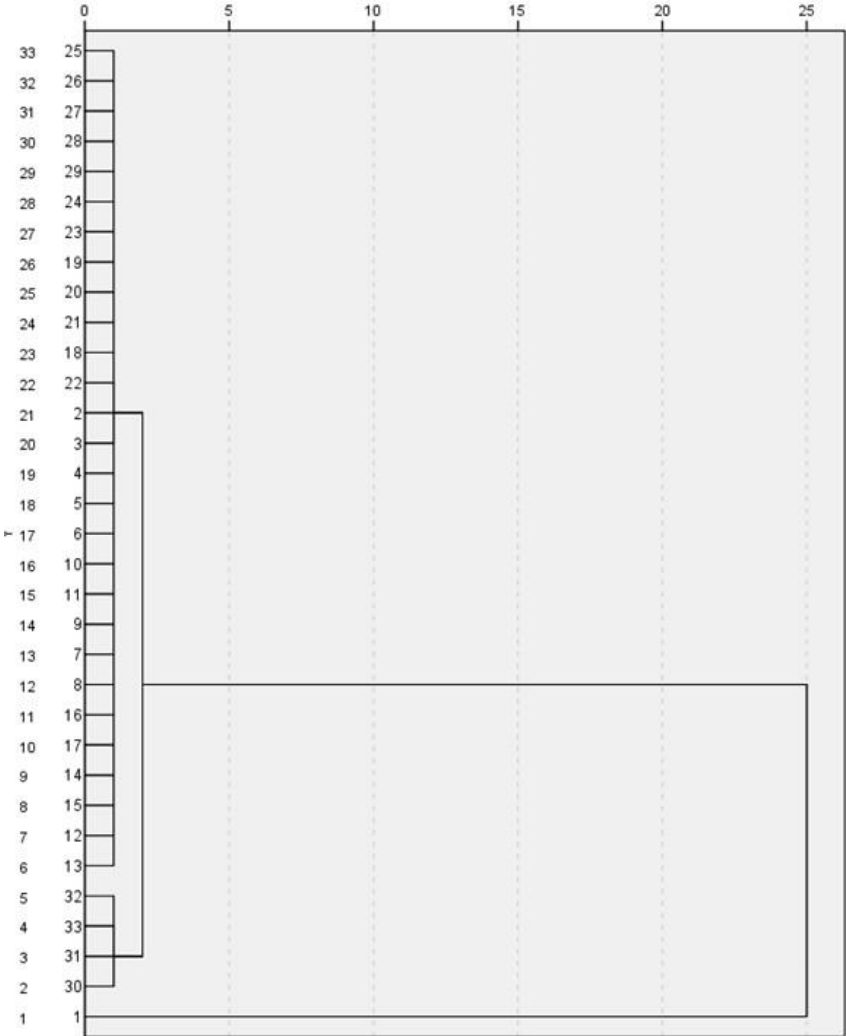
Con base en la información publicada por (Alfonso, 2015), tomamos el Índice Alternativo de Desarrollo para cada uno de los municipios del país y sacamos la mediana de cada departamento. El fin de utilizar la mediana, es que esta medida destaca los valores individuales y no se ve afectada por los puntos extremos de la observación.

Para clasificar los departamentos en clusters utilizamos algoritmos jerárquicos acumulativos.

Bajo este escenario se deducen 5 conglomerados o clusters presentados en el siguiente dendograma. Ver Anexo 1.

GRÁFICO 2: DENDOGRAMA QUE UTILIZA UNA VINCULACION MEDIA ENTRE GRUPOS

Combinación de conglomerados de distancia re-escalados



Fuente: Elaborado con cálculos de los autores.

TABLA 4: SEGMENTACION DEPARTAMENTAL - DEPENDENCIA FISCAL

Grupos	DNP (2014)	Chica (2012)	CEPAL (2014)	Autores (2014)
1	Bogotá, Cundinamarca	Cundinamarca, Antioquia	Bogotá y Cundinamarca	Bogotá
2	Antioquia, Quindío, Risaralda, San Andrés	Atlántico, Valle	Antioquia	Quindío, Cundinamarca, Valle del Cauca, Boyacá, Caldas
3	Atlántico, Bolívar, Boyacá, Huila, Meta, Santander, Valle del Cauca	Risaralda, Caldas, Quindío, San Andrés, Santander	Atlántico, Caldas, Risaralda, Santander, Valle del Cauca	Risaralda, Santander, Antioquia, Casanare, Tolima, Huila, Meta, Nariño, Cauca, Norte de Santander, Arauca
4	Amazonas, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Guainía, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo Sucre, Tolima, Vaupés	Bolívar, Huila, Norte de Santander	Quindío, San Andrés, Tolima, Meta, Boyacá	Putumayo, Cesar, Córdoba, Sucre, Caquetá, Guajira, Guaviare, Magdalena, Atlántico, Vichada, Choco, Bolívar
5	Arauca, Caquetá, Choco, Guaviare, Guajira, Vichada	Tolima, Boyacá, Córdoba, Nariño, Cesar, Caquetá, Magdalena, Chocó, La Guajira	Bolívar, Norte de Santander, Huila	San Andrés, Vaupés, Amazonas, Guainía
6		Guaviare, Sucre, Meta, Cauca, Arauca, Vaupés, Casanare, Guainía, Vichada	Casanare, Cauca, Cesar, Nariño	
7		Putumayo, Amazonas	Putumayo, Choco	
8			Amazonas, Arauca, Caquetá, Sucre, Córdoba, Guaviare, Guajira, Magdalena	

Fuente: Elaborado por los autores.

Para nuestro estudio, utilizaremos el grupo cinco aquellos departamentos con mayor dependencia en este caso San Andrés, Vaupés, Amazonas y Guainía – departamentos de la periferia.

3.3 Prueba de confiabilidad

Generalmente en este tipo de trabajos y/o investigaciones, es necesario evaluar la calidad y la consistencia de la información utilizada, ya que por medio de este análisis se puede detectar sesgos y errores en la fuente de dicha información.

Por lo tanto, esta prueba de confiabilidad consiste en identificar aquellos datos que no son razonables dentro de la base de datos y que generan alteraciones en los resultados.

El primer filtro que se utilizó fue una regresión lineal en el programa estadístico Eviews para ver la importancia de las variables utilizadas al explicar el Índice de Endeudamiento. Para ello realizamos diferentes regresiones, buscando obtener aquella prueba que definiera la incidencia del grupo departamental en dicho índice.

En el primer modelo que realizamos la variable que se busca estimar es Índice de Endeudamiento, definida como la variación durante el año 2013 y 2014 del nivel de endeudamiento de los departamentos; en función de las seis variables de desempeño fiscal que tiene en cuenta el DNP: Autofinanciamiento, Dependencia transferencias y regalías, Generación de recursos, Inversión, Capacidad de ahorro e Indicador de desempeño fiscal. Adicional incluimos el Clúster al que pertenece el departamento, esta última definida como una variable binaria siendo 1 si el departamento es periférico (grupo 5) o 0 si pertenece a otro grupo de departamentos, más un margen de error μ ; por lo tanto, el modelo a estimar será el siguiente:

$$\text{Índice Endeudamiento} = f(\text{Autofinanciamiento}, \text{Dependencia transferencias y regalías}, \text{Generación de Recursos}, \text{Inversión}, \text{Capacidad ahorro}, \text{Indicador desempeño fiscal}, \text{Clúster}) + \mu$$

TABLA 5: MODELO DE ESTIMACIÓN LINEAL 1

Dependent Variable: IE
 Method: Least Squares
 Date: 10/28/15 Time: 22:57
 Sample: 1 33
 Included observations: 33

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	1.632655	1.439231	1.134395	0.2674
AHORRO	0.009033	0.005922	1.525435	0.1397
AUTOFINANCIAMIENTO	0.005430	0.006377	0.851561	0.4025
CLUSTER	-0.148708	0.329323	-0.451557	0.6555
DEPENDENCIA	-0.078287	0.085241	-0.918429	0.3672
DESEMPEÑO	-0.007321	0.022093	-0.331348	0.7431
INVERSION	-0.020733	0.009524	-2.176794	0.0391
RECURSOP	-0.004769	0.007024	-0.679061	0.5033
R-squared	0.283732	Mean dependent var		-0.426877
Adjusted R-squared	0.083178	S.D. dependent var		0.423339
S.E. of regression	0.405351	Akaike info criterion		1.239089
Sum squared resid	4.107733	Schwarz criterion		1.601879
Log likelihood	-12.44497	Hannan-Quinn criter.		1.361157
F-statistic	1.414737	Durbin-Watson stat		2.557270
Prob(F-statistic)	0.243399			

Fuente: Cálculo de los autores.

Los resultados que nos arroja el modelo anterior muestran que la variable Índice de Endeudamiento que en este caso nuestra variable dependiente, es explicada por las variables independientes en un 28.37%.

Las variables independientes no son estadísticamente significativas, pues sus valores-p son lejanos a cero, podemos concluir que estas variables no nos ayudan a explicar el modelo, por tanto esta regresión es rechazada como nuestro modelo explicativo.

Por ende buscamos una segunda regresión que planteé nuestra hipótesis. En este nuevo modelo a diferencia del anterior tomamos como variable dependiente el Índice de Endeudamiento dado como el servicio de la deuda sobre el ingreso disponible, solo para el año base de nuestro ejercicio 2014. Se toman como variables independientes la Dependencia Fiscal y se mantiene la hipótesis

de la variable Cluster, variable binaria siendo 1 si el departamento es periférico (grupo 5) o 0 si pertenece a otro grupo de departamentos.

$$\text{Índice Endeudamiento} = f(\text{Dependencia Fiscal}, \text{Clúster}) + \mu$$

TABLA 6: MODELO DE ESTIMACIÓN LINEAL 2

Dependent Variable: IE
 Method: Least Squares
 Date: 10/28/15 Time: 22:09
 Sample: 1 33
 Included observations: 33

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	14.44782	2.074331	6.965051	0.0000
DEPENDENCIA	-0.170216	0.028975	-5.874631	0.0000
CLUSTER	-7.829988	2.598404	-3.013383	0.0052
R-squared	0.534977	Mean dependent var		2.476335
Adjusted R-squared	0.503975	S.D. dependent var		3.131307
S.E. of regression	2.205349	Akaike info criterion		4.506157
Sum squared resid	145.9069	Schwarz criterion		4.642203
Log likelihood	-71.35159	Hannan-Quinn criter.		4.551932
F-statistic	17.25644	Durbin-Watson stat		2.343335
Prob(F-statistic)	0.000010			

Fuente: Cálculo de los autores.

En este modelo la variable dependiente es explicada por las independientes en aproximadamente un 53.49%. Podemos encontrar que las variables independientes utilizadas para la estimación son estadísticamente significativas, por lo tanto podemos concluir que existen indicios suficientes para decir que el Índice de endeudamiento se ve afectado por la Dependencia Fiscal y el grupo al que pertenece.

3.4 Planteamiento nuevo modelo

En el artículo 364 de la Constitución Política se dispone, que el endeudamiento de las entidades territoriales no pueda exceder su capacidad de pago. La Ley 358 de 1997 desarrolla este mandato constitucional y asocia de manera directa la capacidad pago a la generación de ahorro operacional.

La incorporación del concepto de ahorro operacional obedece a la necesidad de medir el potencial de recursos de que dispone una entidad territorial para cubrir el servicio de la deuda y los proyectos de inversión, una vez financiados los gastos fijos.

Los indicadores previstos por la Ley para calcular el nivel de endeudamiento son:

$$\frac{(())}{\gamma}$$
$$\frac{(())}{\quad}$$

A continuación se detalla cada uno de estos conceptos:

1	Intereses de la deuda
	Los pagados durante la vigencia
+	Los causados que van a ser pagados en el resto de la vigencia
+	Los de crédito de corto plazo
+	Los de sobregiro
+	Los de mora

+	Los del nuevo crédito que deben ser cancelado en la vigencia
---	--

2	Saldo de la deuda
+	Saldo de capital a 31 de diciembre de la vigencia anterior
+	Desembolsos efectivamente realizados a la fecha de cálculo
+	Desembolsos por realizar en el resto de la vigencia, incluidos los del nuevo crédito
-	Amortizaciones efectivamente realizadas a la fecha de cálculo
-	Amortizaciones por realizar en el resto de la vigencia, incluidas las del nuevo crédito

3	Ahorro Operacional
	Es el resultado de restar de los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales.
4	Ingresos Corrientes
	· Los tributarios
	· Los no tributarios
	· Las regalías
	· Las compensaciones monetarias efectivamente recibidas
	· Las transferencias nacionales
	· Las participaciones en rentas de la nación
	· Los rendimientos financieros
	· Los recursos del balance
-	Gastos de Funcionamiento
	· Gastos de Personal

	* Salarios
	* Honorarios
	* Prestaciones Sociales.
	* Aportes a Seguridad Social
	· Gastos Generales
-	Trasferencias pagadas por las entidades Territoriales.
	* Pagos al personal docente
	* Pagos al personal de la salud.
	* Subsidios a la seguridad Social
	* Subsidios a servicios públicos

Dentro de las valoraciones que realizamos, consideramos que se deben dar las siguientes modificaciones a la hora de realizar el análisis de sostenibilidad de la deuda y capacidad de endeudamiento.

1. **Superávit Fiscal:** En otros recursos de capital que comprenden los ingresos corrientes del departamento únicamente tenemos en cuenta los rendimientos financieros y cancelación de reservas, no se deberían incluir los recursos de balance, superávit fiscal, en los ingresos corrientes. Al tener carácter no recurrente, reflejarían un incremento en los ingresos lo cual no aporta realidad a la situación financiera de la entidad territorial.
2. **Recursos de destinación específica:** Las transferencias que tienen carácter de destinación específica y son de obligatoria inversión para los sectores primordiales para el desarrollo social como educación, salud, agua potable y saneamiento básico y forzosa inversión; se deberían excluir de los ingresos corrientes dado que la entidad territorial tiene comprometidos los recursos para destinarlos a actividades predeterminadas, en el caso de los departamentos destinadas a inversión social que mejoran los índices de calidad de vida y satisfacción de necesidades básicas de la población.

3. **Gasto de Funcionamiento:** Se adicionaría aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión, pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al Sistema General de Participaciones (SGP) y otras rentas de destinación específica.
4. **Inversión Social:** No adherimos como gasto corriente la inversión social como lo realiza la Ley 358 de 1997. Ya que corresponden a recursos que invierte la entidad territorial en construcción, reparación, mantenimiento, pre inversión de obras y servicios que mejoran la condiciones sociales y económicas de la comunidad.
5. **Saldo de la Deuda:** Se adicionaría el valor estimado del pasivo, diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de la vigencia actual tiene más de un año de causación.

Este nuevo modelo lo aplicamos al departamento de Antioquia con el fin de obtener unos indicadores más precisos e identificar la diferencia con el modelo anterior.

TABLA 7: INDICADORES CAPACIDAD DE PAGO DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

INDICADORES DE LEY 358/97 INDICADORES CAPACIDAD DE PAGO	AÑO 2014	
	Indicador Ley	Indicador Autores
1. INGRESOS CORRIENTES	2.987.890	1.395.422
+ Tributarios	1.031.930	1.031.930
+ No Tributarios	718.090	718.090
+ Transferencias	1.141.193	0
+ Otros recursos de capital	500.327	49.052
+/- Otros Ingresos	-403.650	-403.650
2. GASTOS CORRIENTES	1.598.977	633.080
- Gastos funcionamiento	633.080	633.080
- Inversión social	724.931	
3. AHORRO OPERACIONAL (1-2)	1.388.913	762.343
+ Intereses deuda actual	41.912	41.912
+ Intereses deuda nueva	0	0
4. TOTAL INTERESES	41.912	41.912
SOLVENCIA = INTERESES/AHORRO OP. (4/3)	3,02%	5,50%
+ Saldo de la deuda vigencia anterior	810.259	810.259

+ Desembolsos del crédito en la vigencia	191.759	191.759
- Amortizaciones	50.310	50.310
5. SALDO DEUDA CON CREDITO	1.148.615	1.148.615
SOSTENIBILIDAD = SDO DEUDA/ING.CTES (5/1)	38,44%	82,31%

Fuente: Elaborado por los autores.

Esta nueva estimación eleva el riesgo de capacidad de pago, subiendo el indicador a un 5,5% para la solvencia y 82% para la sostenibilidad. Es decir, que por cada \$100 que el departamento de Antioquia tiene de ahorro operacional, tiene comprometidos \$5,5 para cubrir intereses de deuda. Así mismo por cada \$100 que el departamento de Antioquia recibe por ingresos tributarios, no tributarios y transferencias, tienen \$82,31 de saldo de deuda financiera comprometido. Bajo esta nueva metodología evidenciamos como el departamento de Antioquia se encuentra en el límite de Ley en términos de sostenibilidad de la deuda a largo plazo y no puede asumir nuevo endeudamiento.

El indicador de sostenibilidad propuesto de 82,31% está por encima del límite de Ley el cual debe ser inferior a 80%. Esto demuestra que con el nuevo planteamiento propuesto de capacidad de pago, el departamento de Antioquia no puede asumir nuevas deudas y la entidad deberá solicitar autorización para contratarlo, en consecuencia comprometerse con el cumplimiento de un Plan de Desempeño. En contraste, con el indicador de Ley 358 tiene como resultado un índice de sostenibilidad de 38,44%, para este caso la entidad territorial podrá contratar un nuevo crédito de manera autónoma, es decir, no requerirá autorizaciones distintas a las dispuestas en las leyes vigentes.

3.5 Aplicación Modelo Caso De Estudio

A continuación aplicaremos el nuevo modelo de capacidad de endeudamiento al clúster cinco, planteado anteriormente que comprende los departamentos de la periferia. Los departamentos que los comprenden son:

DEPARTAMENTOS
Amazonas
Guainía
San Andrés y Providencia
Vaupés

Los resultados obtenidos son los siguientes:

TABLA 8: INDICADORES CAPACIDAD DE PAGO CLUSTER CINCO (5)

CUENTA	Total
1. INGRESOS TOTALES	\$ 158.334
1.1. INGRESOS CORRIENTES	\$ 159.751
1.2. VIGENCIAS FUTURAS	\$ 1.417
2. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	\$ 86.396
3. GASTOS RECURRENTE	\$ 30.549
4. AHORRO OPERACIONAL	\$ 42.388
5. SALDO NETO DE LA DEUDA	\$ 18.930
5.1 Saldo de la deuda antes de amortizaciones	\$ 958
5.2. Amortizaciones de la vigencia	\$ 479
5.3. Créditos condonables	\$ 958
5.4. Amortizaciones de créditos condonables	\$ 479
5.5. Pasivo diferente a financiero	\$ 18.930
6. Intereses de la deuda	\$ -
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/3)	0,00%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	11,85%

Fuente: Elaborado por los autores.

A pesar que los departamentos que se encuentran en el grupo cinco - la periferia, se caracterizan por tener los menores índices de desarrollo, de sostenibilidad fiscal y por no tener políticas claras para aumentar los ingresos propios, los resultados muestran que son departamentos que no tienen deudas con ninguna entidad financiera interna ni externa.

El saldo de la deuda es demostrado por cuentas por pagar correspondientes a déficit acumulados de vigencias anteriores. La solvencia del clúster cinco se encuentra en 0% ya que no posee ninguna clase de obligación financiera, respecto a la sostenibilidad de la deuda a largo plazo. Sin embargo, aunque no poseen deuda financiera, si han adquirido un pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de Diciembre de la vigencia actual tiene más de un año de causación.

Hasta el momento estos departamentos están en la capacidad de sostener la deuda, ya que por cada \$100 que el clúster cinco produce de ingresos propios, tiene comprometidos \$11,85 con obligaciones. Los resultados muestran un 11,85% cuando el límite de Ley 358 es del 80%.

CONSIDERACIONES FINALES

A partir de los resultados obtenidos podemos sacar las siguientes consideraciones finales:

Se puede lograr una distribución de los departamentos en grupos más homogéneos con base en diferentes métodos estadísticos, en contraste a los obtenidos a partir de la Ley 617 los cuales solo tienen en cuenta tamaño de la población e ingresos percibidos, intentamos proponer una lectura alternativa que interprete de diferente manera el territorio a partir de características más completas.

Adicionalmente, el ejercicio enmarca tendencias de análisis actuales alrededor del desarrollo sostenible pensado desde lo local, comparando diferentes autores líderes en temas de desarrollo y categorización departamental como DNP, CEPAL y Chica.

La medición propuesta permite dar un panorama más realista, preciso y coherente para evaluar la capacidad de pago de los departamentos y sostenimiento de deuda tanto a largo como corto plazo. Modificando imaginarios respecto a qué departamentos cuentan con índices de sostenibilidad menos avanzados y no puedan utilizar herramientas de financiación como el endeudamiento público para poder desarrollar sus planes de desarrollo.

Los indicadores de capacidad de pago, establecidos por la Ley 358 de 1997 los cuales evalúa la sostenibilidad y solvencia de las entidades territoriales sobrestiman los índices, ya que tienen en cuenta ingresos con los cuales los departamentos no tienen libre destinación. Es el caso de las transferencias que van dirigidas al Sistema General de Participaciones – SGP, para la inversión en salud, educación, agua potable y saneamiento básico, históricamente se registran entre el 40% y 50% de los ingresos corrientes de los departamentos, lo cual produce un desajuste en los indicadores de sostenibilidad y solvencia sobreestimando la cifra de ingresos corrientes.

Adicionalmente se evaluaron cada una de las variables que comprende el modelo de la Ley 358 y se pudo establecer que el modelo también sobrestima la variable gastos corrientes, adicionándole la cuenta de inversiones sociales, ya que como su nombre lo indica son inversiones que realiza la entidad territorial para mejorar las condiciones sociales y económicas de la comunidad.

Los buenos resultados realizados al cluster cinco, conformado por los departamentos que tienen los índices Alternativos de Desarrollo del DNP más precarios, confirman el buen momento por el que atraviesa la descentralización fiscal y económica en Colombia, se puede evidenciar que a pesar que son entidades territoriales que dependen notarialmente de las transferencias del gobierno central, tienen la capacidad para aprovechar los instrumentos dados por el estado para conseguir fuentes financiación a través del endeudamiento público, los departamentos periféricos no exceden la capacidad de pagos establecido por la Ley 358 evidenciando sostenibilidad de la deuda pública.

ANEXO 1: CALCULO SEGMENTACIÓN DEPARTAMENTAL

Número	Departamento	Mediana	Clusters
1	Bogotá	11,47016	1
2	Quindío	3,386937	2
3	Cundinamarca	3,346623	2
4	Valle de Cauca	3,061482	2
5	Boyacá	3,057981	2
6	Caldas	2,986047	2
7	Risaralda	2,843237	3
8	Santander	2,764068	3
9	Antioquia	2,649316	3
10	Casanare	2,618691	3
11	Tolima	2,615205	3
12	Huila	2,506922	3
13	Meta	2,420503	3
14	Nariño	2,33476	3
15	Cauca	2,28675	3
16	Norte de Santander	2,114071	3
17	Arauca	2,087157	3
18	Putumayo	1,875018	4
19	Cesar	1,775869	4
20	Córdoba	1,75524	4
21	Sucre	1,733204	4
22	Caquetá	1,621658	4
23	La Guajira	1,461574	4
24	Guaviare	1,417105	4
25	Magdalena	1,399711	4
26	Atlántico	1,399482	4
27	Vichada	1,387417	4
28	Chocó	1,380998	4
29	Bolívar	1,367546	4
30	San Andrés	0,1045	5
31	Vaupés	0,01514	5
32	Amazonas	0,010959	5
33	Guainía	0,008058	5

ANEXO 2: EJECUCION PRESUPUESTAL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA 2012-2014

DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA PLAN FINANCIERO	EJECUTADO		
	AÑO 2012	AÑO 2013	AÑO 2014
I. INGRESOS TOTALES (A+B+C)	3.336.692	3.501.524	3.585.839
A. INGRESOS CORRIENTES (1+2)	1.576.372	1.659.460	1.750.020
1. Ingresos Tributarios	895.866	977.308	1.031.930
- Consumo de cigarrillo y tabaco elaborado	68.768	74.905	78.933
- Consumo de cerveza, sifones, refajos y mezclas	158.424	168.862	174.355
- Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares	197.337	211.080	228.871
- Registro y anotación	104.045	128.976	137.916
- Vehículos automotores	134.786	141.176	152.029
- Sobretasa a la Gasolina	62.285	65.729	69.642
- Otros tributarios de libre destinación	10.853	11.723	13.622
- Otros tributarios de destinación específica	159.368	174.856	176.562
2. Ingresos No Tributarios	680.506	682.152	718.090
- Tasas, multas y tarifas	19.222	21.258	33.791
- Rentas contractuales y ocasionales	192	820	595
- Monopolios rentísticos	485.307	479.136	481.174
- Fondos de destinación específica	81.641	77.168	88.692
- Otros No tributarios de libre destinación	0	0	0
- Otros No tributarios de destinación específica	94.145	103.770	113.837
B. TRANSFERENCIAS	1.262.314	1.281.838	1.294.980
- SGP	989.029	1.055.892	1.141.193
- Regalías	17.698	286	0
- Cofinanciación	45.187	47.035	23.212
- Otras	210.400	178.625	130.574
C. INGRESOS DE CAPITAL	498.006	560.226	540.840
- Rendimientos financieros	37.095	28.437	29.900
- Superávit Fiscal	357.383	418.731	451.275
- Cancelación de reservas	14.547	40.941	19.152
- Privatizaciones / Capitalizaciones	0	6.043	14.603
- Excedentes Entidades Descentralizadas	6.242	4.243	9.742
- Otros ingresos de capital	82.738	61.830	16.167
2. GASTOS CORRIENTES TOTALES (A+B)	848.811	881.679	905.858
A. Gastos Administrativos y de Operación (1+2+3+4+5)	801.991	841.427	863.946
1. Gastos de Funcionamiento Administración Central	483.867	527.810	542.313
- Servicios Personales	112.863	125.453	129.300
- Gastos Generales	254.747	241.758	252.414
- Otras Transferencias (aplican para Ley 617/00)	116.257	160.599	160.599

2. Gastos (no aplican para Ley 617/00)	66.993	74.549	54.388
- Otras Gastos (no aplican para Ley 617/00)	0	0	0
- Otras Transferencias (no aplican para Ley 617/00)	66.993	74.549	54.388
3. Transferencias Organismos de Control	33.573	37.616	36.379
- Asamblea	7.452	7.783	8.132
- Contraloría	26.121	29.833	28.246
4. Bonos Pensionales y Cuotas Partes Pensionales	86.277	85.003	81.275
5. Transferencias FONPET y Fondo Territorial de Pensiones	131.281	85.003	149.592
B. Gastos Financieros Deuda	46.820	40.252	41.912
- Deuda actual (INTERESES)	46.820	40.252	41.912
- Deuda nueva (INTERESES)			0
3. DÉFICIT / AHORRO CORRIENTE (1-2)	2.487.881	2.619.845	2.679.981
4. GASTOS DE INVERSION	2.092.338	2.356.248	2.468.506
- Inversión Social	931.353	943.577	724.931
- Toda la demás inversión	1.160.986	1.412.671	1.743.575
5. DÉFICIT FISCAL VIGENCIAS ANTERIORES	0	0	0
6. NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO (3-4-5)	395.543	263.597	211.475
7. FINANCIAMIENTO NETO (A-B)	31.776	109.202	141.449
A. Desembolsos	50.939	174.756	191.759
B. Amortizaciones	19.163	65.554	50.310
- Amortizaciones deuda actual	19.163	65.554	50.310
- Amortizaciones deuda nueva	0	0	0
8. DISPONIBILIDAD AL FINALIZAR VIGENCIA (6+7)	427.319	372.800	352.924

Fuente: DDTS-DNP. Departamento Nacional de Planeación.

ANEXO 3: PLAN FINANCIERO DEPTOS AMAZONAS, GUAINIA, SAN ANDRÉS Y VAUPES 2014

CUENTA	AMAZONAS	GUAINIA	SAN ANDRÉS	VAUPES
1 INGRESOS TOTALES	123.020,5	132.909,2	265.009,5	83.850,5
1.1 INGRESOS CORRIENTES	25.690,7	18.806,0	110.514,5	21.239,0
1.1.1 TRIBUTARIOS	9.552,7	6.661,2	39.032,0	5.287,2
1.1.1.1 CERVEZA	1.877,0	880,4	825,2	892,7
1.1.1.2 LICORES	681,4	760,7	370,0	552,0
1.1.1.3 CIGARRILLOS Y TABACO	1.529,7	465,8	283,0	136,3
1.1.1.4 REGISTRO Y ANOTACION	351,0	102,1	773,2	27,7
1.1.1.5 VEHICULOS AUTOMOTORES	29,1	-	193,8	-
1.1.1.6 SOBRETASA A LA GASOLINA	496,0	54,1	4.137,6	1.499,4
1.1.1.7 OTROS	4.588,6	4.398,0	32.449,2	2.179,2
1.1.2 NO TRIBUTARIOS	534,6	138,0	31.849,5	191,8
1.1.3 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	15.603,4	12.006,8	39.633,0	15.760,0
1.1.3.1 DEL NIVEL NACIONAL	15.567,0	12.006,8	39.633,0	15.515,0
1.1.3.2 OTRAS	36,4	-	-	245,0
2 GASTOS TOTALES	121.636,4	110.349,1	229.998,3	80.855,6
2.1 GASTOS CORRIENTES	19.553,4	7.478,5	123.430,9	11.897,7
2.1.1 FUNCIONAMIENTO	19.553,4	7.478,5	123.430,9	11.897,7
2.1.1.1 SERVICIOS PERSONALES	6.011,4	2.932,3	19.611,4	3.959,9
2.1.1.2 GASTOS GENERALES	3.114,5	788,1	20.399,3	1.269,6
2.1.1.3 TRANSFERENCIAS (NOMINA Y A ENTID.)	10.427,5	3.758,2	83.420,2	6.668,2
2.1.2 INTERESES DE DEUDA PUBLICA		-	-	-
2.1.2.1 EXTERNA	-	-	-	-
2.1.2.2 INTERNA	-	-	-	-

3 (DESAHORRO)/AHORRO CORRIENTE	6.137,3	11.327,5	- 12.916,4	9.341,3
4. INGRESOS DE CAPITAL	97.329,8	114.103,2	154.494,9	62.611,5
4.1. TRANSFERENCIAS	82.974,4	62.969,3	41.954,0	50.435,8
4.1.1 DEL NIVEL NACIONAL	82.974,4	62.969,3	41.954,0	50.435,8
4.1.2 OTRAS	-	-	-	-
4.2. COFINANCIACION	-	6.300,0	669,0	8.767,7
4.3. REGALIAS	7.593,8	38.209,0	58.538,3	46,8
4.4. OTROS	6.761,7	6.625,0	53.333,5	3.361,2
5. GASTOS DE CAPITAL	102.083,1	102.870,6	106.567,4	68.958,0
5.1 FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO	27.409,3	39.267,4	66.790,0	34.071,5
5.2 INVERSION SOCIAL, TRANSFERENCIAS DE CAPITAL Y OTROS	74.673,7	63.603,2	39.777,4	34.886,5
6. (DEFICIT)/SUPERAVIT TOTAL	1.384,1	22.560,1	35.011,2	2.994,8
7. FINANCIAMIENTO	- 1.384,1	- 22.560,1	- 35.011,2	- 2.994,8
7.1 CREDITO EXTERNO NETO	-	-	-	-
7.1.1 DESEMBOLSOS (+)	-	-	-	-
7.1.2 AMORTIZACIONES (-)	-	-	-	-
7.2 CREDITO INTERNO NETO	-	-	- 18.301,8	-
7.2.1 DESEMBOLSOS (+)	-	-	-	-
7.2.2 AMORTIZACIONES (-)	-	-	18.301,8	-
7.3 R. DEL BALANCE, VARIACION DEPOSITOS Y OTROS	- 1.384,1	- 22.560,1	- 16.709,3	- 2.994,8

Fuente: DDTS-DNP. Departamento Nacional de Planeación.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alfonso, O. (2015). Índice Alternativo de Desarrollo- Un estudio a partir de las fragilidades y resistencias del territorio colombiano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Barrero, H. (2013). *Manual de operaciones de crédito público*. Bogotá.

Becerra Hernández, A. (2001). *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Caballero, C. (2001). *Una nota sobre la evolución, la estructura de la deuda financiera, y su complicación en el sistema financiero Colombiano*. Bogotá.

Chica Giraldo, G. (2014). El fortalecimiento de los departamentos en Colombia. En *¿Unitaria o federal?*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. (1997). *El saneamiento Fiscal, un Compromiso de la Sociedad*. Bogotá: Editolaser.

Contraloría General de la República. (Julio 2013). *Situación de la deuda pública Colombiana 2012*. Bogotá.

Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá: Legis Editores SA

Covilla Martínez, J. C. (2014). Ejemplos de control administrativo por parte del nivel intermedio colombiano: entre la autonomía y la articulación. En *¿Unitaria o federal?* (págs. 100-117). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (Junio 2015). *Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas*. Bogotá.

Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda. (2013). *Informe sobre la viabilidad fiscal de los Departamentos*. Bogotá.

Gamarra, A. H., Rubio, G. P., & Enciso, L. B. (2009). *Propuestas para el fortalecimiento Fiscal de los Departamentos*. Bogotá: Panamericana.

Guasca, J. C. (2004). *Operaciones de crédito público*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Guasca, J. C. (2005). *Operaciones de Crédito Público*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Martínez De Pisón, J. A. (2007). *El Derecho del Crédito Público*. Madrid : Universidad Autónoma de Madrid.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2000). *Lineamientos para el análisis de la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales*. Bogotá.

Murtra, Ex. L., & Ricardo, J. G. (1986). *Política Fiscal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ramirez, J.C., Parra, R.I., González L, & Corredor, A. (2014). *Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia, 2012 - 2013*. Bogotá: CEPAL

Restrepo, J. C. (2006). *El Rescate de la Finanzas Territoriales*. Bogotá, Colombia: Pensamiento Siglo XXI.

Sandoval, C. A., Gutiérrez, J. A., & Guzmán, C. (2000). *Colombia y la deuda pública territorial*. Bogotá : Secretaria de Hacienda.

Ulloa, J. E. (2014). ¿Por qué Colombia federal? En *¿Unitaria o federal?* (págs. 34-52). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Zapata, J. G. (2008). *Las finanzas territoriales en Colombia*. Bogotá.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

Departamento Administrativo Nacional de Estadística <http://www.dane.gov.co/>

Ministerio de Hacienda <http://www.minhacienda.gov.co/>