

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS TERRITORIALES

ANDRÉS FELIPE GUTIÉRREZ ARANGO

MARIA DEL CARMEN GÓMEZ MARTÍNEZ

PROYECTO DE GRADO

TUTOR:

LUIS EDUARDO JARAMILLO

UNIVERSIDAD ICESI

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS

PROGRAMA DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS INTERNACIONALES

SANTIAGO DE CALI

MAYO DE 2014

CONTENIDO

RESUMEN.....	1
OBJETIVOS	2
INTRODUCCIÓN.....	3
METODOLOGÍA	4
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	5
I. DISCUSIÓN SOBRE INGRESOS, GASTOS Y DEUDA.....	5
II. RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS Y GASTOS 2000-2012	6
III. RANKING DE DESEMPEÑO FISCAL.....	16
IV. DENDROGRAMAS.....	30
CONCLUSIONES	33
ANEXOS.....	35
ANEXO 1. Dendrogramas de la Capacidad de Autofinanciamiento.....	35
ANEXO 2. Dendrogramas del Respaldo de la Deuda.....	36
ANEXO 3. Dendrogramas de la Dependencia de las Transferencias	37
ANEXO 4. Dendrogramas de la Importancia de los Recursos Propios	38
ANEXO 5. Dendrogramas de la Magnitud de la Inversión	39
ANEXO 6. Dendrogramas de la Capacidad de Ahorro	40
BIBLIOGRAFÍA.....	41

RESUMEN

El siguiente estudio corresponde a un análisis comparativo de las entidades territoriales, enmarcado en el tema de las finanzas territoriales. Lo anterior se desarrolla con el fin de determinar cómo ha sido el desempeño fiscal y la evolución que han presentado los cinco principales departamentos del país: Antioquia, Atlántico, Cundinamarca, Santander y el Valle del Cauca a lo largo del periodo comprendido entre el año 2010 y 2012. El departamento del Valle del Cauca, será objeto de un análisis más exhaustivo en el cual se presentará las posibles causas y razones por las cuales ha sido protagonista en su desempeño de acuerdo al análisis de los resultados obtenidos. Igualmente, a través de una serie de dendrogramas, se busca ilustrar al lector, los departamentos que presentan comportamientos similares en tres años distintos.

PALABRAS CLAVES: Finanzas Territoriales, Entes Territoriales, Ejecución Presupuestal, Ranking de Desempeño Fiscal, Dendrogramas, Clústeres, Índice Sintético.

OBJETIVOS

Objetivo General:

- Desarrollar un análisis comparativo del desempeño fiscal y la evolución de las finanzas territoriales de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Cundinamarca, Santander y el Valle del Cauca.

Objetivos Específicos:

- Describir los recaudos de ingresos tributarios, la ejecución de gastos y el déficit/superávit presentado en los cinco departamentos.
- Determinar los entes territoriales de mejor desempeño fiscal.
- Identificar los diferentes indicadores que conforman el índice de desempeño fiscal y la manera como inciden en el desempeño fiscal de los departamentos.
- Describir el comportamiento de los indicadores y subindicadores del desempeño fiscal en el periodo comprendido entre 2000-2012.
- Contrastar y agrupar los departamentos en clústeres homogéneos de acuerdo al comportamiento en sus índices.

INTRODUCCIÓN

El tema de las finanzas territoriales en Colombia ha sido muy interesante, dado que en los últimos años se ha incrementado el interés por saber cuál es la situación actual del país en términos del manejo de los recursos y de cada uno de los entes territoriales que lo conforman. Todo parte de un proceso de cambio en el cual se ha visto involucrado Colombia a lo largo de estas dos últimas décadas, donde se presentó una revolución en la estructura pública como consecuencia del proceso de descentralización fiscal, que se gestó con la promulgación de la Constitución Nacional de 1991. Este proceso trajo cambios significativos a la estructura del sector público, y modificó algunos ítems referentes a las Transferencias Territoriales y al Sistema de Regalías, todo con el fin de promover mayor equidad y tender a disminuir la brecha existente entre los diferentes departamentos.

Entre las motivaciones que llevaron a que se gestara el proceso de descentralización en el país, se encuentra que al descentralizar funciones, el Estado se permite la posibilidad de identificar, revisar y satisfacer las demandas locales de manera más rápida a través de la autonomía brindada a los gobiernos regionales, dado que estos conocen en mayor medida cuales son las necesidades de los ciudadanos y son más flexibles en la búsqueda por satisfacerlas.

Algunos economistas del país, como Jorge García García, consideran que el proceso de descentralización se justifica por razones tanto económicas como políticas. Entre las razones económicas, que en teoría resultan siendo las más significativas por el tema del manejo de las finanzas de los territorios, se tiene que la descentralización permite hacer un mejor uso de los recursos públicos, dado que al tener las entidades territoriales la posibilidad de gobernar con cierta autonomía, les permite realizar acciones encaminadas a mejorar los problemas sociales y económicos de la región. Por otra parte, en cuanto a las razones políticas, se ha visto que con la descentralización se busca aumentar la participación de los ciudadanos en temas políticos, desarrollando virtudes cívicas, otorgando responsabilidad para conducir a una mejor administración local. (García, 2004)

El estudio de las finanzas territoriales en Colombia, se ha caracterizado por ser un análisis que busca abarcar temas referentes a la situación de los entes territoriales, a nivel departamental y municipal. Dado su amplitud, existen muchas corrientes de información que dan lugar al análisis de las situaciones por las cuales está atravesando el país. Muchos economistas y expertos en temas públicos, han visto que en los últimos años, se han venido presentando cambios en las estructuras fiscales de los entes. Un cambio al cual se podría hacer referencia es al del sistema de transferencias, el cual se ha modificado con el objetivo primordial de cerrar un poco la brecha que hay entre los departamentos en términos de recursos recibidos por el gobierno central, y de ingresos destinados a la provisión de bienes públicos y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, lo que de una u otra forma ha hecho que algunos estén rezagados en sus resultados. Por otro lado también las reformas que se han implementado en el Sistema de Regalías se han hecho con el fin de buscar una distribución más equitativa de los recursos que percibe el Estado, hacia las regiones que presentan mayores índices de necesidades insatisfechas (Ministerio de Minas y Energía, 2011).

METODOLOGÍA

Como base y fuente principal de información se utilizó el Departamento Nacional de Planeación (DNP), de donde se tomó la base de datos de las ejecuciones presupuestales departamentales del período comprendido entre 1984-2012, el cual muestra los resultados financieros de los diferentes departamentos tales como ingresos, gastos, y sus agregados, entre otros. Por otra parte, el Ranking de Desempeño Fiscal, consiste en un instrumento donde se organizan los departamentos de acuerdo a su desempeño fiscal anual, es decir, donde se analiza qué tan bien utilizaron los recursos los entes territoriales. Es importante destacar, que dicho ranking no solo analiza los resultados de los departamentos, sino también los municipios; sin embargo, para efectos de este estudio, se realiza el análisis estricto de los siguientes departamentos: Antioquia, Atlántico, Cundinamarca, Santander y el Valle del Cauca

El análisis de la evolución de las finanzas territoriales de los departamentos que se desarrolla en este documento, es de carácter cualitativo. En primer lugar, se toma como base el Ranking de Desempeño Fiscal, el cual a su vez está compuesto de seis indicadores que dan su valor, y que hacen referencia a distintos ítems que permiten evaluar la situación fiscal de los departamentos. A través de dicho ranking, se realiza un análisis descriptivo y gráfico donde se busca entender a mayor profundidad cómo se explica el comportamiento de cada uno de los cinco departamentos.

Como complemento para explicar dichos subindicadores, se hizo uso de un análisis gráfico a través de dendrogramas en el cual se presentará como se agrupan los departamentos de acuerdo a la similitud en sus comportamientos. A través de este análisis se realizó énfasis en el comportamiento del departamento del Valle del Cauca, analizando su situación y la forma como se asemeja a los demás departamentos que son objeto de estudio en este documento.

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

I. DISCUSIÓN SOBRE INGRESOS, GASTOS Y DEUDA

Los entes territoriales son diversos y su capacidad fiscal varía, ya sea por cuestiones estructurales, políticas o históricas. Independientemente de cual sea la razón, los datos históricos muestran que la mayor parte de municipios y departamentos financian su gasto público con los recursos que proceden de las participaciones en la renta de la Nación y las regalías, situación que genera inconvenientes en los entes territoriales para desarrollar sus propias fuentes de financiación.

El éxito en el fortalecimiento de las rentas territoriales, sumado a una serie de medidas de disciplina y responsabilidad fiscal en el gasto, permiten medir los esfuerzos que realizan las diferentes administraciones dentro de su territorio en pos de mejorar sus finanzas públicas. Es así como el manejo de los ingresos y gastos empleados por los diferentes entes territoriales, son instrumentos de gran relevancia para garantizar un buen desempeño en las finanzas públicas. (Departamento Nacional de Planeación, 2011)

Los ingresos totales de los departamentos están compuestos por los ingresos corrientes y los ingresos de capital. Los ingresos corrientes a su vez se clasifican en: ingresos tributarios, no tributarios y transferencias corrientes. Los ingresos de capital se dividen en transferencias, ya sean de orden nacional u otras, cofinanciación, regalías y otros. Dentro de los principales ingresos tributarios de los departamentos, se cuenta con el impuesto a la cerveza, licores, cigarrillos y tabaco, registro y anotación, vehículos, sobretasa a la gasolina.

En cuanto a los gastos totales de los departamentos, estos se componen por los gastos corrientes y de capital. Los gastos corrientes se dividen en gastos de funcionamiento e intereses de deuda pública. Los gastos de funcionamiento a su vez, se componen de los servicios personales, gastos generales y transferencias; mientras que los gastos de intereses de deuda pública están conformados por el pago de intereses a la deuda externa o interna. Finalmente los gastos de capital se dividen en gastos a la formación bruta de capital fijo (FBKF) y gastos en inversión social, transferencias de capital entre otros.

Es así que dependiendo de la disciplina fiscal que maneje cada departamento, reflejará unos resultados positivos o negativos, traducidos en un superávit (ahorro) o déficit para el ente territorial. El déficit total el cual procede de operar el ingreso total menos el gasto total, debe ser financiado con recursos extras. *“El financiamiento es entonces, el registro de todas las transacciones de la entidad con las cuales se reflejan los fondos obtenidos o utilizados para cubrir en un periodo determinado su déficit”* (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

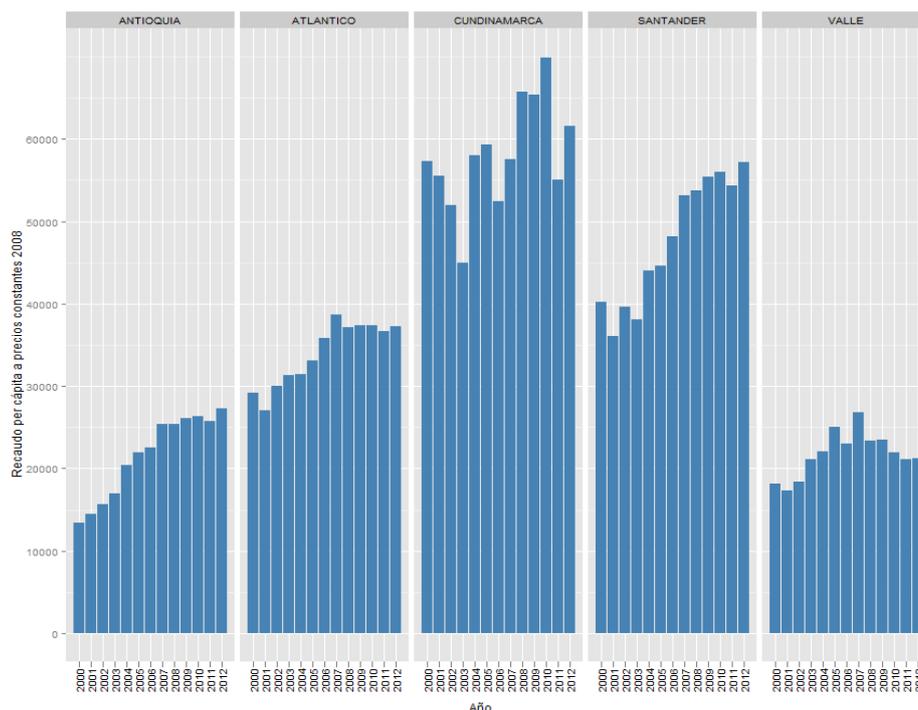
Es importante tener en cuenta que un déficit fiscal lo que hace es alimentar la deuda pública, es decir, genera mayor carga y mayores impuestos para las generaciones futuras (Arias, 2012). Por tanto, la existencia del mismo, termina generando un deterioro de las finanzas públicas en los territorios.

II. RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS Y GASTOS 2000-2012

A continuación se presentan los gráficos con los recaudos de los diferentes impuestos, la ejecución de los gastos y el superávit o déficit corriente registrado por los cinco principales departamentos: Antioquia, Atlántico, Cundinamarca, Santander y Valle, durante el periodo 2000 - 2012. Las cifras se encuentran reportadas en pesos per cápita y constantes de 2008.

Cabe anotar que las cifras presentadas en los gráficos son cálculos realizados por los autores de acuerdo a la información suministrada en las ejecuciones presupuestales del el DNP.

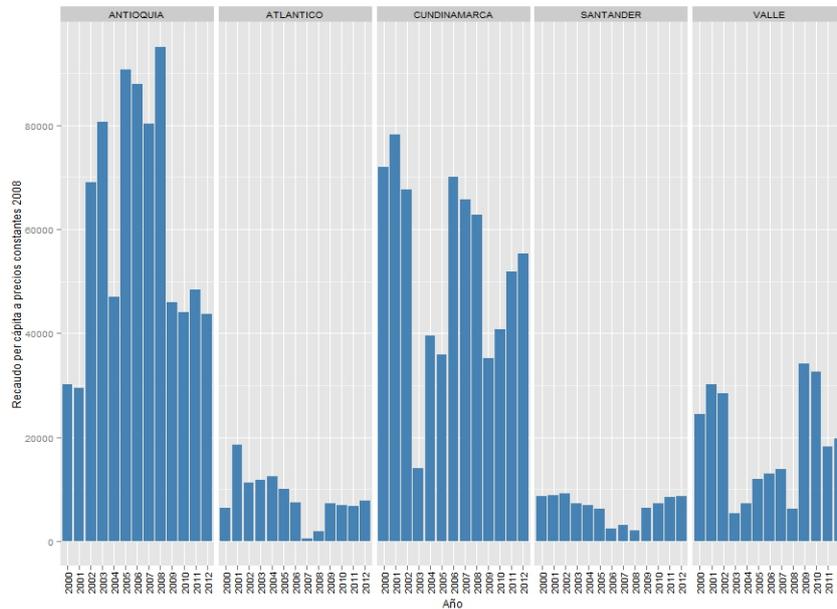
Gráfico 1. Recaudo del impuesto a la Cerveza (pesos per cápita y constantes a 2008)



Cundinamarca ha sido el departamento con mayor recaudo en el impuesto a la cerveza seguido de Santander. Antioquia y Atlántico muestran una tendencia similar; mientras que el Valle ha sido el departamento con menor recaudación en dicho impuesto a lo largo del periodo estudio. Asimismo, es el único de los cinco departamentos que no muestra una tendencia al alza en el recaudo de este tributo.

Para el año 2012 Cundinamarca alcanzó el máximo recaudo con \$ 61.562, mientras que Valle tuvo el menor recaudo con \$21.190. Al analizar el crecimiento presentado entre el año 2000 y el 2012, Antioquia presentó el mayor crecimiento con 103% y Cundinamarca el más bajo con 7.31%. (Ver Tabla 1)

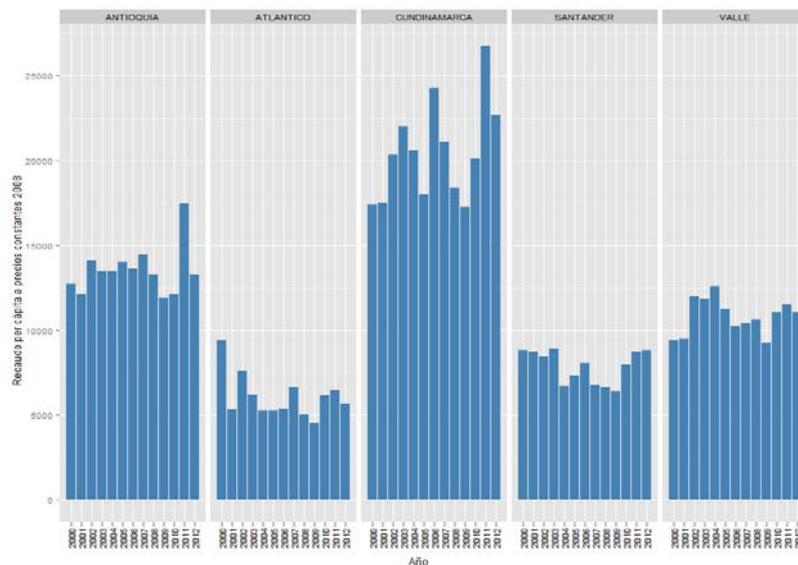
Gráfico 2. Recaudo del impuesto a Licores (pesos per cápita y constantes a 2008)



Antioquia y Cundinamarca son los departamentos con mayor recaudo en el impuesto a licores. Por su parte, Valle, Santander y Atlántico son los que presentan la recaudación más baja, especialmente este último departamento, pero, en general todos presentan un comportamiento volátil.

Para el año 2012 Cundinamarca alcanzó el máximo recaudo con \$ 55.266, mientras que Atlántico registró el menor recaudo con \$7.853. Por otro lado, Antioquia presentó la mayor tasa de crecimiento entre el año 2000 y el 2012 con un 44.48%; mientras que Cundinamarca decreció en un 23.25%.

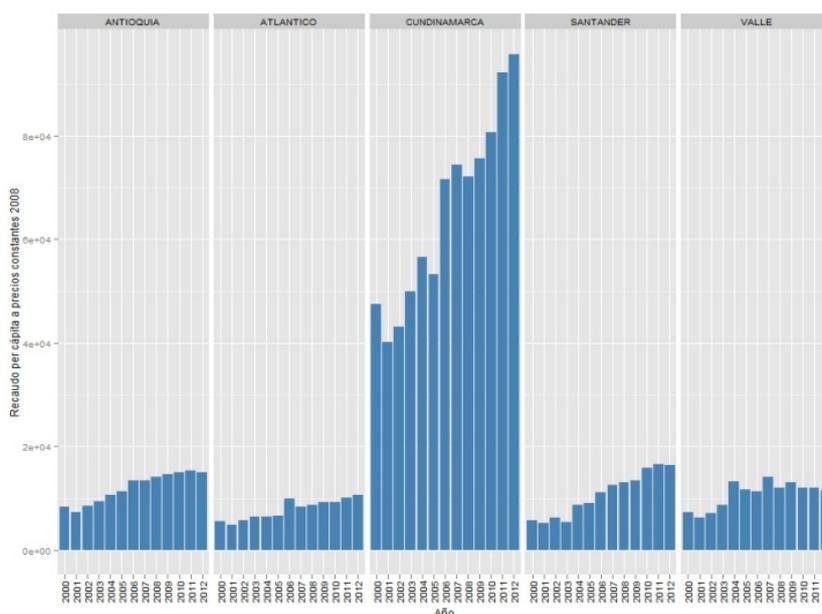
Gráfico 3. Recaudo del impuesto a Cigarrillos y tabaco (pesos per cápita y constantes a 2008)



Cundinamarca ha sido el departamento con mayor recaudo en el impuesto de cigarrillos, con un promedio de recaudo de \$20.486, siendo este 1.5 veces más alto que Antioquia, 1.9 que Valle, 2.6 que Santander y 3.4 que Atlántico.

Para el año 2012 Cundinamarca alcanzó el máximo recaudo con \$ 22.660, mientras que Atlántico registró el menor recaudo con \$5.639. En cuanto a la tasa de crecimiento, entre el año 2000 y el 2012 se tiene que el mayor crecimiento lo reporto Cundinamarca con 30.37%, mientras que Atlántico decreció en un 39.95%.

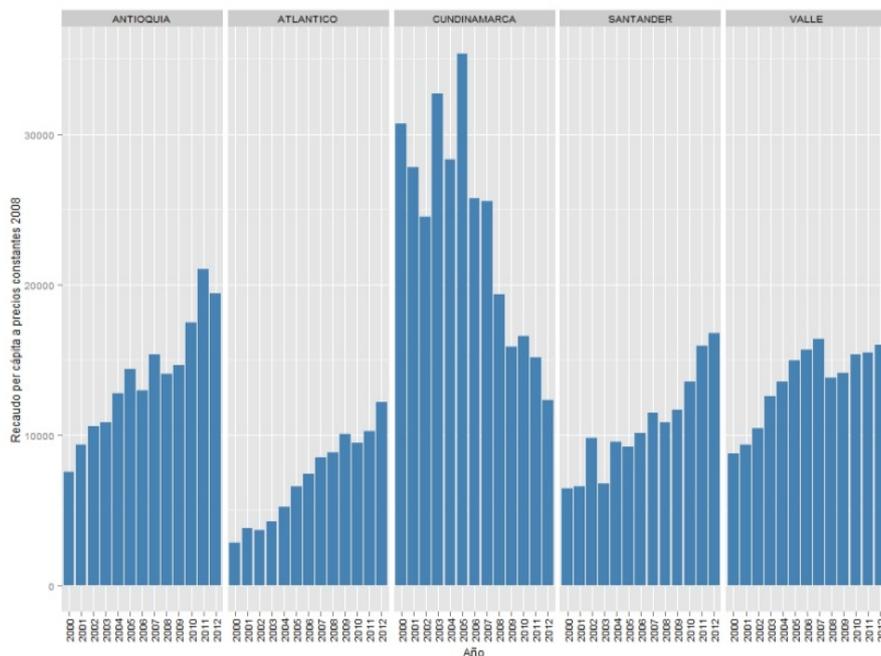
Gráfico 4. Recaudo del impuesto de Registro y anotación (pesos per cápita y constantes a 2008)



Cundinamarca ha sido el departamento con mayor recaudo en el impuesto de registro y anotación, con un promedio de recaudo de \$65.627; mientras que Antioquia, Atlántico, Santander y Valle han presentado un recaudo similar y muy por debajo al comentado anteriormente.

Para el año 2012 Cundinamarca alcanzó el máximo recaudo con \$ 95.781, mientras que Atlántico registró el menor recaudo con \$10.591. Se destaca el dinamismo de Santander el cual presenta un comportamiento al alza a pesar de su recaudación no muy alta, es así como el crecimiento presentado por este entre el 2000 y el 2012 fue de 185.66%, en cambio Valle solo creció en un 55%.

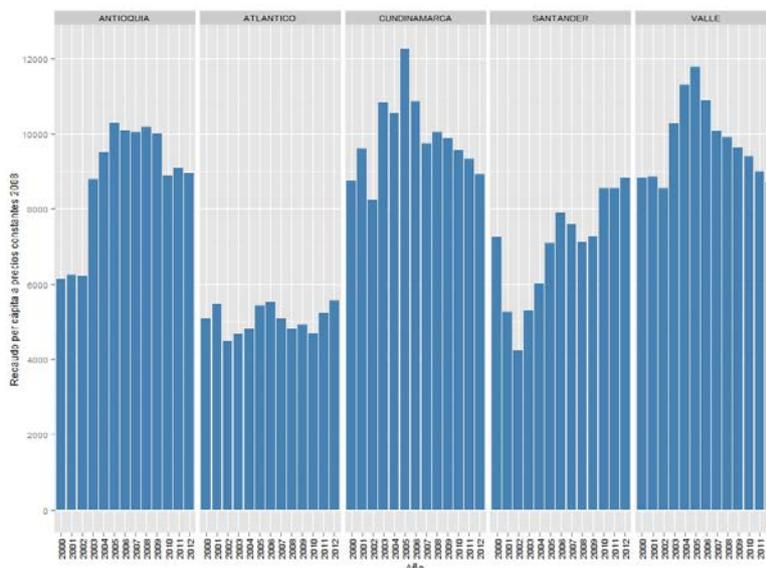
Gráfico 5. Recaudo del impuesto de Vehículos automotores (pesos per cápita y constantes a 2008)



En los departamentos de Antioquia, Atlántico y Santander, se evidencia una tendencia al alza en la recaudación del impuesto a lo largo de los años, en el departamento del Valle se da el mismo comportamiento hasta el año 2007; mientras que Cundinamarca presentó un comportamiento volátil, mostrando una tendencia a la baja.

Para el año 2012 Antioquia alcanzó el máximo recaudo con \$ 19.374, mientras que Atlántico registró el menor recaudo con \$12.158, aun así se destaca el dinamismo de este último departamento, donde creció entre el año 2000 y el 2012 en un 327.1%, en cambio Cundinamarca decreció en un 59.81%.

Gráfico 6. Recaudo del impuesto Sobretasa a la gasolina (pesos per cápita y constantes a 2008)

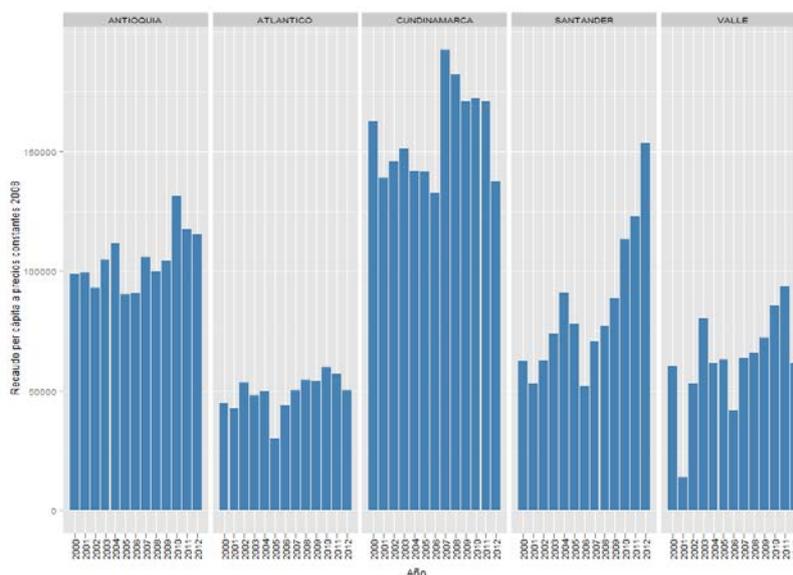


Los departamentos con mayor recaudo en el impuesto a la sobretasa a la gasolina son Cundinamarca, Valle y Antioquia seguidos de Santander y finalmente Atlántico con una recaudación más estable a lo largo de los 12 años.

Para el año 2012 Antioquia alcanzó el mayor recaudo con \$8.953, mientras que Atlántico registró el menor recaudo con \$5.575. Cabe resaltar que para dicho año el resto de departamentos obtuvieron una recaudación muy similar a la de Antioquia. En cuanto al crecimiento presentado entre el año 2000 y el 2012 Antioquia se destacó por obtener el mayor crecimiento con un 45.98%; en cambio el Valle decreció en un 1.45%

En los gráficos anteriores se observa el comportamiento en la recaudación de los impuestos, representando así los ingresos de los diferentes departamentos durante el periodo de estudio, ahora se procede a analizar los gastos de los mismos.

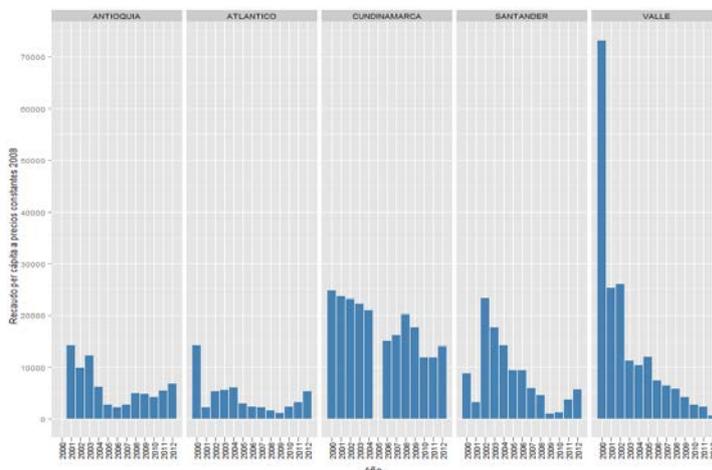
Gráfico 7. Gastos de funcionamiento (pesos per cápita y constantes a 2008)



Los departamentos con mayores gastos en funcionamiento son Cundinamarca y Antioquia, posteriormente Santander y finalmente Valle y Atlántico. Antioquia y Atlántico presentaron un comportamiento más estable en el manejo de sus gastos a lo largo del periodo de estudio mientras que Valle y Santander un comportamiento mucho más volátil.

Para el año 2012 Santander realizó la mayor ejecución en los gastos de funcionamiento con un valor de \$153.513; mientras que Atlántico ejecutó el menor gasto con \$50.257. En cuanto a la tasa de crecimiento entre el año 2000 y el 2012, Santander fue el departamento que presentó el mayor incremento en el gasto con un 146.80%, en cambio Cundinamarca decreció en un 15.36%.

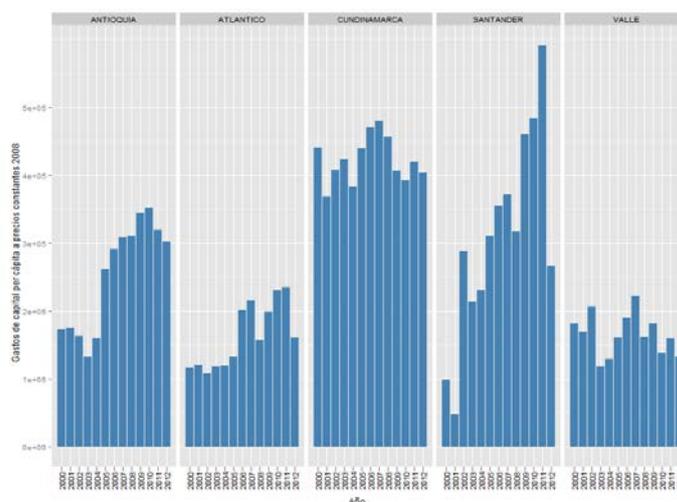
Gráfico 8. Gastos en intereses de deuda pública (pesos per cápita y constantes a 2008)¹



El pago de intereses en los departamentos ha ido disminuyendo en el transcurso de los años, aunque exceptuando el caso del Valle, el pago de intereses aumentó para el año 2012 comparando con el año anterior. Antioquia y Atlántico, en promedio, han pagado menos intereses durante el periodo de estudio.

Para el año 2012 Cundinamarca realizó la mayor ejecución en los gastos de intereses de deuda pública con un valor de \$14.016; mientras que Valle ejecutó el menor gasto con \$572. Es así como se destaca el comportamiento del Valle, el cual ha logrado disminuir el pago de intereses de manera significativa en el transcurso de los años, ya que para el 2000 éste presentó la más alta ejecución en el pago de intereses con \$ 73.084 y a su vez fue el departamento que incurrió en el menor pago de obligación en el 2012 como se mencionó anteriormente. Sus gastos en intereses decrecieron en 99.22%.

Gráfico 9. Gastos de Capital (pesos per cápita y constantes a 2008)



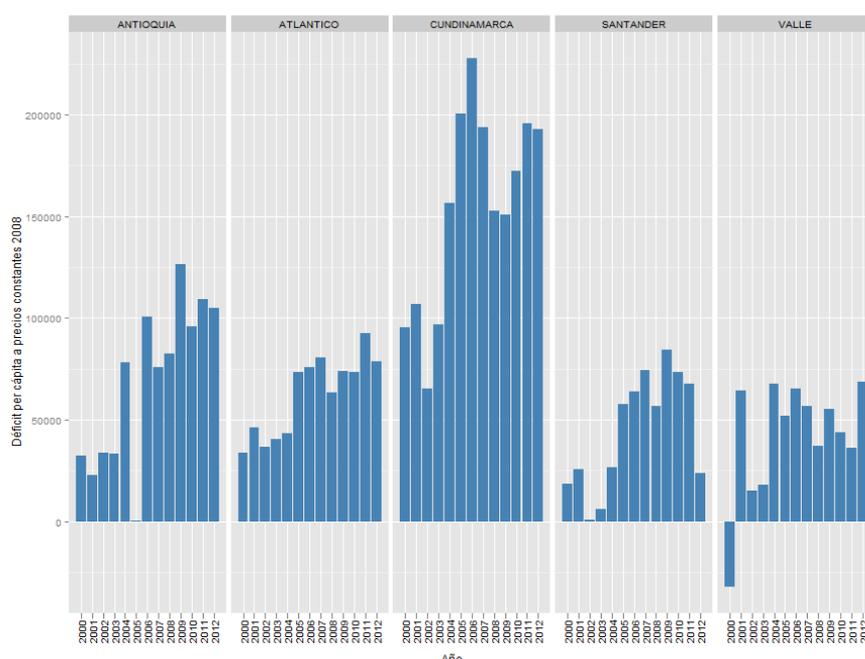
¹ En las ejecuciones presupuestales, el DNP no reporta gastos de intereses de deuda pública para el dpto. de Antioquia en el año 2005

Cundinamarca, Santander y Antioquia han sido los departamentos que han incurrido en mayores gastos de capital, mientras que Atlántico y Valle en menor cantidad. El promedio de ejecución de dicho gasto para Cundinamarca fue de \$ 422.788.

Para el año 2012 Cundinamarca realizó la mayor ejecución en los gastos de capital con un valor de \$403.869; mientras que Valle ejecutó el menor gasto con \$132.477. Por otro lado, se destaca el departamento de Santander, el cual ha presentado un comportamiento progresivo, es decir, que en el transcurso de los años sus gastos de capital han ido aumentando. Es así como su tasa de crecimiento entre el 2000 y el 2012 fue del 169.95%; mientras que los gastos de capital en el Valle decrecieron en un 27.14%.

Después de haber visto el comportamiento de los ingresos y gastos de los departamentos durante el periodo de estudio, ahora se procede a observar el consolidado del superávit o déficit corriente que presentó cada uno de los mismos.

Gráfico 10. Déficit/Superávit corriente (pesos per cápita y constantes a 2008)

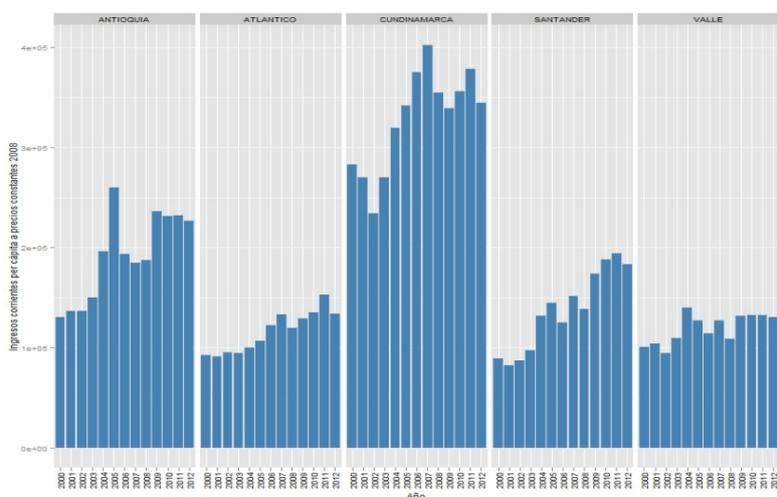


Cundinamarca ha sido el departamento que ha obtenido el mayor ahorro corriente. Le sigue Antioquia, aunque presenta una diferencia considerable respecto a Cundinamarca. Finalmente, Atlántico, Santander y Valle presentaron un desempeño similar en la generación de ahorros. En general los ahorros en los departamentos, exceptuando Valle, han ido aumentando a lo largo de los años.

Para el 2012 Cundinamarca obtuvo el ahorro más alto con \$ 193.091, mientras que Santander presentó el ahorro más bajo con \$23.945

A continuación se presentan los gráficos de los ingresos y gastos corrientes de los diferentes departamentos, durante el periodo de estudio. Esto se realiza con el fin de poder explicar el comportamiento del ahorro o déficit presentado por los mismos.

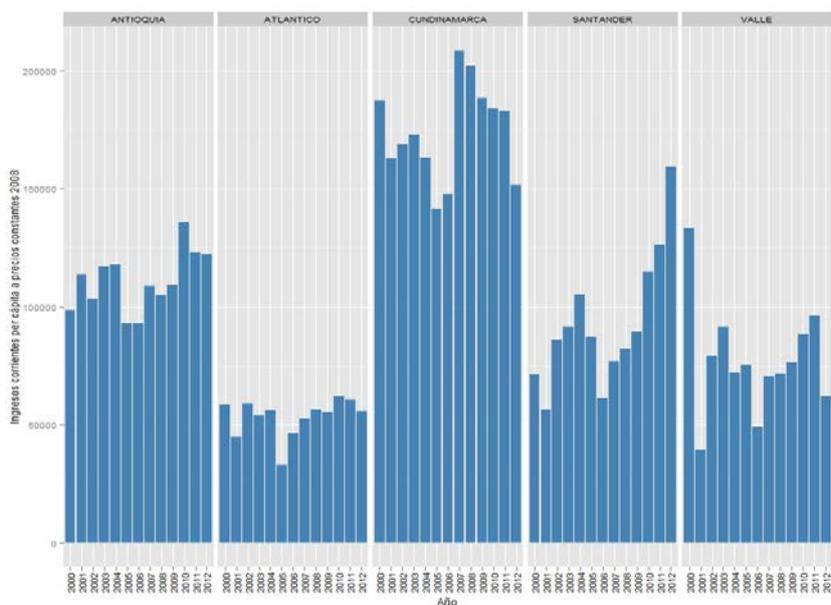
Gráfico 11. Ingresos corrientes (pesos per cápita y constantes a 2008)



Cundinamarca ha sido el departamento con mayores ingresos corrientes, con un promedio de \$328.328, siendo este 1.7 veces más alto que Antioquia, 2.4 que Santander, 2.7 que Valle y 2.8 que Atlántico. Siendo el comportamiento de estos dos últimos departamentos muy similar.

Para el año 2012 Cundinamarca alcanzó el más alto ingreso corriente con \$ 344.694, mientras que Valle registró el menor ingreso con \$130.535. En cuanto a la tasa de crecimiento, entre el año 2000 y el 2012 se tiene que el mayor crecimiento lo reporto Santander con 104.86%, mientras que Cundinamarca fue el que menos creció con un 21.96%.

Gráfico 12. Gastos corrientes (pesos per cápita y constantes a 2008)



Cundinamarca ha sido el departamento con mayor ejecución de gastos corrientes, con un promedio de \$173.946, siendo este 1.6 veces más alto que Antioquia, 1.9 que Santander, 2.3 que Valle y 3.3 que Atlántico.

Para el año 2012 Santander la más alta ejecución de gasto corriente con \$ 159.254, mientras que Atlántico registró el menor gasto con \$55.489. En cuanto a la tasa de crecimiento, entre el año 2000 y el 2012 se tiene que el mayor crecimiento lo reporto Santander con 124.33%, mientras que Valle decreció un 53.43%.

Con los gráficos anteriores se puede concluir que Cundinamarca ha sido el departamento que en promedio ha obtenido el mayor ahorro corriente, aunque sus gastos corrientes han sido de los más altos, de igual forma sus ingresos corrientes han sido de una magnitud superior, además en los gráficos se evidencia que Cundinamarca en la mayoría de los impuestos ha obtenido la mayor recaudación comparado con el resto de departamentos.

Antioquia y Atlántico han tenido un ahorro corriente en promedio similar, pero entrando a analizar la situación de cada uno, Antioquia después de Cundinamarca ha sido el departamento que ha obtenido la mayor cantidad de ingresos corrientes y sus gastos también han sido de los más altos, por lo cual no ha podido obtener una mayor generación de ahorro; mientras que Atlántico ha sido el departamento de menor recaudación de ingresos corrientes, pero a su vez ha ejecutado la menor cantidad de recursos en sus gastos corrientes, situación que termina por favorecerle en la generación de ahorro.

En cuanto a Santander y Valle, éstos han mostrado un desempeño similar en la generación de ahorro corriente, han sido los departamentos con menor ahorro promedio reportado durante el periodo del 2000 al 2012. Esto se puede explicar, debido a una alta ejecución del gasto corriente dado sus poco ingresos.

Finalmente, haciendo especial énfasis en la situación del Valle, se evidencia que el desempeño del mismo no ha sido muy óptimo, puesto que el promedio de ahorro corriente durante el periodo 2000-2012 fue de \$ 42.143, uno de los desempeños más bajos junto con el departamento de Santander. Aunque el departamento del Valle ha sido uno de los departamentos con menor ejecución en gastos corrientes (gastos de funcionamiento y pago de intereses de deuda pública) de igual forma no le ayuda mucho a su situación fiscal, puesto que sus ingresos corrientes han sido uno de los más bajos comparado con el resto de departamentos. Esto se evidencia en los gráficos anteriores, donde se observa que el departamento del Valle por lo general se ha ubicado dentro del grupo de departamentos de menor recaudación de los impuestos expuestos anteriormente. (Ver Tabla 2)

Es importante mencionar que el departamento del Valle, ha sido el departamento que menos recursos ha ejecutado en gastos de capital, lo cual puede contribuir a un atraso en el desarrollo económico a futuro del mismo, puesto que no se está invirtiendo o pensando en incrementar el activo público.

Tabla 1. Tasa de crecimiento por rubro entre el año 2000 y el 2012

	Antioquia	Atlántico	Cundinamarca	Santander	Valle
Ingresos tributarios					
Cerveza	103,09%	27,64%	7,31%	42,39%	16,80%
Licores	44,48%	23,85%	-23,25%	0,59%	-19,16%
Cigarrillos y tabaco	4,31%	-39,95%	30,37%	0,21%	17,89%
Registro y anotación	78,16%	90,18%	101,67%	185,66%	55,05%
Vehiculos automotores	156,30%	327,1%	-59,81%	160,88%	83,13%
Sobretasa a la gasolina	45,98%	9,75%	1,87%	21,68%	-1,45%
Gastos					
Funcionamiento	16,90%	12,99%	-15,36%	146,80%	2,26%
Interés de deuda pública	-52,37% *	-63,02%	-43,40%	-34,69%	-99,22%
Capital	74,49%	38,76%	-8,28%	169,95%	-27,14%
Ahorro y/o déficit corriente					
Ingresos corrientes	73,42%	44,69%	21,96%	104,86%	29,34%
Gastos corrientes	23,72%	-5,35%	-19,06%	124,33%	-53,43%

Fuente: Elaboración propia con base en DNP 2000-2012

*El interes de deuda pública para Antioquia se calculó con la cifra del año 2001, ya que para el año 2000 no se reportó dato

La Tabla 1 muestra la tasa de crecimiento obtenida al comparar el año 2000 y el 2012 por los cinco departamentos en cada rubro. Los valores que se encuentran en color rojo corresponden a los departamentos con mayor crecimiento en cada rubro; mientras que los valores en color negro representan los departamentos de menor crecimiento.

Tabla 2. Promedio de recaudación de ingresos y ejecución de gastos corrientes por departamento 2000-2012 (pesos per cápita y constantes a 2008)

	Antioquia	Atlántico	Cundinamarca	Santander	Valle
Ahorro corriente	68.886	62.524	154.382	44.622	42.143
Ingresos corrientes	192.424	115.897	328.328	137.450	119.360
Gastos corrientes	110.687	53.372	173.946	92.827	77.217

Fuente: Elaboración propia con base en DNP 2000-2012

La Tabla 2 muestra el promedio de ingresos y ejecución de gastos corrientes por cada departamento durante el periodo de estudio (2000-2012). Los valores reportados en la tabla se encuentran en pesos per cápita y constantes a 2008.

III. RANKING DE DESEMPEÑO FISCAL

Después de haber visto la composición de los ingresos, gastos y deuda de manera general en las secciones anteriores, es importante mencionar que estos rubros hacen parte importante para el análisis de las finanzas de los entes territoriales. Igualmente, la recaudación de impuestos y gastos analizados durante el periodo comprendido entre 2000 y 2012 sirven para tener una idea del comportamiento que han tenido los diferentes departamentos que son objeto de estudio en este documento. Ahora bien, para efecto de presentar un análisis más detallado sobre el comportamiento de los entes territoriales, a continuación se presenta un apartado dedicado a la comparación del desempeño fiscal de los departamentos.

Como elemento principal para desarrollar el análisis sobre la evolución de los entes territoriales, se tomó el Ranking de Desempeño Fiscal, el cual es un instrumento utilizado para medir los resultados de la gestión fiscal de los municipios y departamentos del país y así, medir el manejo que las autoridades competentes le están dando a los recursos y a las finanzas públicas. Es importante destacar que este análisis lo desarrolla el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para los departamentos y municipios, pero para propósitos de este trabajo, solo se aborda el caso departamental. Los resultados del ranking son medidos y publicados anualmente por esta entidad estatal.

Según el DNP, el Ranking de Desempeño Fiscal es también una herramienta para que la ciudadanía se informe y contraste los resultados con la realidad de la gestión de sus mandatarios, de tal forma que los órganos de control tal como la Contraloría General de la Nación, auditen estos resultados confrontándolos con la gestión sectorial, siendo conscientes de que la mejor forma de promover la buena gestión de los mandatarios es dando a conocer los resultados de las evaluaciones y someterlas a un buen juicio crítico de la comunidad. Esta labor es importante, dado que permite establecer las fortalezas y las debilidades en el manejo de los recursos de los entes territoriales en temas como autofinanciación, ahorro, inversión, entre otros, lo cual se torna necesario, dado que para un buen resultado a nivel nacional, se requiere a su vez un manejo adecuado de las finanzas tanto de los departamentos como de los municipios.

La medición del desempeño fiscal es de gran importancia dado que los gobiernos territoriales reciben montos considerables de recursos a través de impuestos, transferencias, regalías, entre otros, los cuales se espera que deriven en beneficios sociales para la población, en especial, los montos destinados a inversión. Debido a lo anterior, se hace estrictamente necesario que haya una revisión continua sobre el manejo de dichos recursos, de tal forma que se compruebe que se están utilizando de la manera correcta, al tiempo que se obtiene información valiosa para los hacedores de política económica.

De acuerdo al DNP, existen muchas cuestiones acerca de la implicación de este análisis, sin embargo se puede destacar que sirve para determinar varios puntos importantes:

- Contribuir a tener una caracterización fiscal del territorio.
- Hacer seguimiento a las entidades que han mostrado dificultades financieras.
- Conocer dónde están las buenas prácticas en gestión fiscal y difundir aprendizajes.
- Analizar las finanzas públicas territoriales y sus determinantes.
- Arrojar señales y alertas para corregir problemas fiscales y mejorar las capacidades de los territorios.

- Contribuir a la rendición de cuentas y a la transparencia fiscal.
- Asignar recursos (Fonpet2, cofinanciación, etc.)

Adicionalmente, es importante resaltar que existen enormes diferencias en los comportamientos fiscales de los territorios. De acuerdo a datos del DNP, algunos gobiernos evidencian presupuestos per cápita dos y tres veces más grandes que otros y aun así, tienen indicadores sociales similares, lo que hace evidente que existe un problema de fondo en el manejo de las finanzas territoriales. Igualmente, sucede que algunos gobiernos operan con cero niveles de deuda mientras que otros gastan altos montos por intereses y amortizaciones (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Por eso, se hace necesario establecer dichas divergencias, para buscar soluciones eficaces que permitan armonizar el manejo de los recursos y garantizar que se cumplan los objetivos sociales en las regiones.

Para evaluar el desempeño fiscal de los entes territoriales, se debe estudiar un conjunto de variables que explican en gran parte factores importantes como autofinanciación, inversión, deuda, ahorro, entre otros. El objetivo metodológico es sintetizar dicho conjunto de aspectos evaluados en uno integral, el cual se denomina Índice de Desempeño Fiscal y tiene como propósito medir globalmente el resultado fiscal alcanzado en cada año y mostrar cómo se ubican los departamentos y municipios de acuerdo al desempeño anual que han tenido en sus finanzas públicas. Este índice también se denomina indicador sintético y se calcula mediante la técnica multivariada de componentes principales.

Dicho índice se construye en una escala de 0 a 100, donde entre más alto sea el valor obtenido por la unidad territorial mejor es el desempeño fiscal y entre más cercanos a 0 peor es su situación fiscal. El DNP clasifica la escala del grado de solvencia de acuerdo a los siguientes criterios: <40 es una situación de deterioro; entre 40 y 60 en situación de riesgo; entre 60 y 70 es vulnerable; entre 70 y 80 es sostenible y valores mayores a 80 representan una situación de solvencia. Si bien el indicador sintético muestra un panorama global de la situación fiscal del departamento, estudiar cada uno de sus seis subindicadores, permite explicar con mayor precisión el comportamiento fiscal y la posición en el ranking. Estos subindicadores son:

Capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento: tiene como objetivo medir la capacidad de la entidad territorial para cubrir el gasto de funcionamiento de la administración central con sus rentas de libre destinación, de acuerdo con los límites al gasto señalados en la ley 617/00. Asimismo, es una medida de solvencia y sostenibilidad de su gasto de funcionamiento.

Para calcularlo, se obtiene el ratio entre el Gasto de Funcionamiento y los Ingresos Corrientes de libre destinación.

$$C. Au = \frac{\text{Gasto de funcionamiento}}{\text{ingresos corrientes de libre destinación}}$$

² Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales

Respaldo de la deuda: indica la capacidad de la entidad territorial para respaldar su endeudamiento con los ingresos que recibe. Además, permite determinar si la deuda total supera o no la capacidad de pago de la entidad y si compromete o no su liquidez en el pago de otros gastos, tal y como lo señala la ley 358 de 1997.

$$R.D = \frac{\text{Saldo de deuda total}}{\text{Ingresos totales}}$$

Dependencia de las transferencias (SGP): Mide si las transferencias nacionales son o no los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial. Cabe aclarar que incluye los recursos de regalías pero no los de cofinanciación³. Es importante mencionar respecto a este indicador, que hasta el año 2002, no se incluía los recursos de las regalías ni los de cofinanciación, pero con la reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) se modifica el cálculo de este indicador, y actualmente se agrega las regalías pero no los recursos de cofinanciación.

$$D.T = \frac{\text{Transferencias recibidas de la Nación por SGP (Transferencias + Regalías)}}{\text{Ingresos totales}}$$

Importancia de los recursos propios: Es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones para financiar su desarrollo con sus recursos propios. Este índice relaciona la capacidad de las entidades territoriales de garantizar recursos complementarios a las transferencias.

$$R.P = \frac{\text{Ingresos tributarios}}{\text{Ingresos totales}}$$

Magnitud de la inversión: Este indicador se encarga de cuantificar la magnitud de la inversión que ejecuta la entidad territorial, respecto del gasto total. Es necesario traer a colación que se entiende por inversión, a los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico, así como el gasto destinado a incrementar, mantener o recuperar la capacidad del recurso humano vinculado a la atención de sectores sociales (inversión social).

$$M.I = \frac{\text{Gasto total en inversión}}{\text{Gastos totales}}$$

³ Mecanismo de inversión, complementario a los recursos propios y a las transferencias. Constituye un instrumento apropiado para orientar la inversión pública territorial a sectores prioritarios en los cuales la Nación tiene un interés particular, pero su ejecución es de ámbito local.

Capacidad de ahorro: Es un indicador de solvencia financiera que permite medir el balance entre el ingreso y el gasto corriente. Adicionalmente, permite determinar el grado en el cual se liberan excedentes para financiar la inversión, luego de cubrir el funcionamiento, el pago de intereses de deuda y las erogaciones de las reestructuraciones del funcionamiento, pasivos y créditos.

$$C.Ah = \frac{\text{Ahorro corriente}}{\text{Ingresos corrientes}}$$

Una vez se obtienen los resultados, se realiza un ordenamiento del indicador sintético en forma de "Ranking", donde se establece el orden de los entes territoriales de acuerdo al desempeño obtenido. Así pues, el Ranking de Desempeño Fiscal para los departamentos irá del número 1 al número 32, ubicando de forma ascendente los gobiernos según su desempeño de mejor a peor.

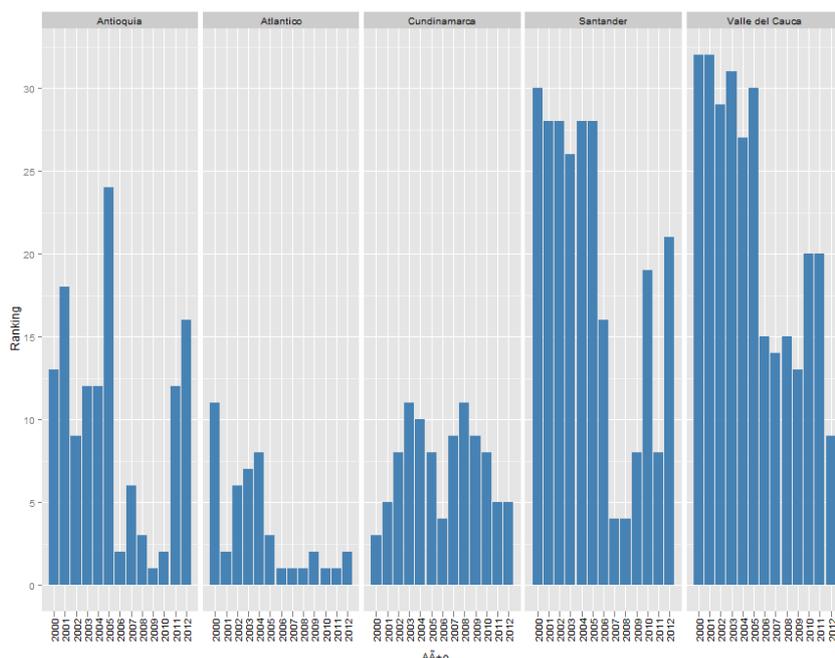
Como se había dicho antes, valores por encima de 80 significan que la entidad territorial logró en conjunto los siguientes resultados:

- Buen balance en su desempeño fiscal.
- Suficientes recursos para sostener su funcionamiento.
- Cumplimiento a los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617/00.
- Importante nivel de recursos propios (solvencia tributaria) como contrapartida a los recursos de SGP.
- Altos niveles de inversión.
- Adecuada capacidad de respaldo del servicio de su deuda.
- Generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solvencia financiera.

Para efecto de este análisis, se realiza énfasis en el comportamiento de 5 departamentos del país: Atlántico, Antioquia, Cundinamarca, Santander y Valle del Cauca. El objetivo es analizar el comportamiento de las finanzas territoriales de dichos departamentos de tal forma que se pueda determinar el cambio que han tenido en los últimos años al tiempo que se contrasta la evolución entre los diferentes departamentos.

A continuación, en el Gráfico 1 se presenta el puesto que ha ocupado cada uno de los departamentos anteriormente mencionados en el periodo comprendido entre 2000-2012.

Gráfico 13. Evolución del posicionamiento en el Ranking de Desempeño Fiscal



El Gráfico 13, muestra la posición que han tomado los cinco departamentos objeto de estudio. Se debe recordar que un puesto muy abajo del ranking (más altas las barras del gráfico), indica que el desempeño fiscal no ha sido bueno, en comparación con otros departamentos. Así pues, se evidencia claramente que de los departamentos analizados, Santander y el Valle del Cauca han sido los departamentos que han presentado las peores posiciones persistentemente. En el caso especial del Valle del Cauca, se puede decir que aunque se ha caracterizado por tener un bajo desempeño en sus finanzas territoriales respecto a los demás, ha sido el ente territorial que más ha mejorado su posición relativa desde el año 2000 pasando de la posición 32, a la 9 en el 2012.

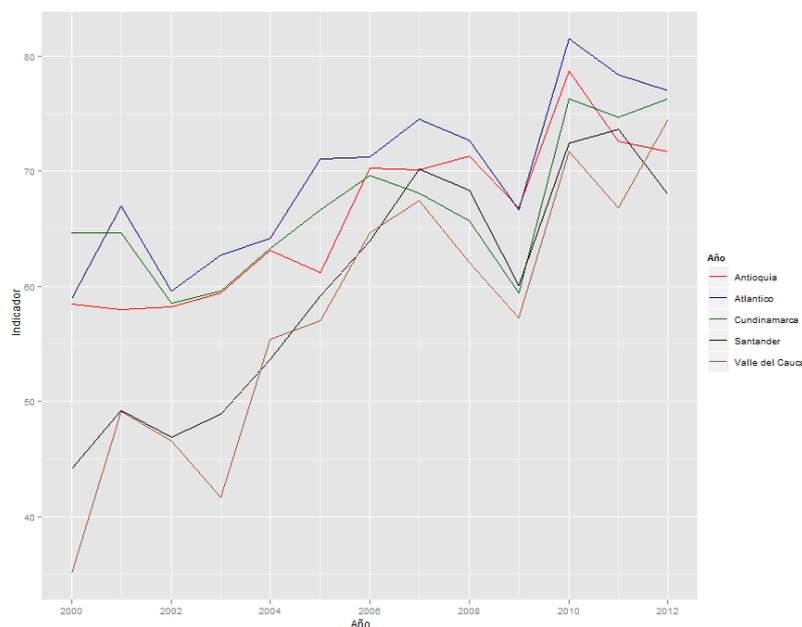
Por su parte, Cundinamarca ha tenido una posición estable y se mantiene en un puesto intermedio, ubicándose casi siempre entre los diez primeros lugares. En cambio, Antioquia ha tenido variaciones considerables e irregulares en su posición, con un comportamiento distinto a la tendencia de los demás. Por ejemplo del 2005 al 2006, ascendió en el escalafón desde el puesto 24 hasta encontrarse entre los primeros cinco departamentos (puesto 2). Sin embargo, entre 2010 y 2011, se nota un comportamiento contrario, puesto que es evidente que se produjo un desmejoramiento en el manejo de sus recursos, y es por eso que pasa de ocupar el puesto 2, a ocupar el puesto 12 respectivamente.

Finalmente, el departamento del Atlántico, ha sido el que mejor posición ha tomado durante esos años, donde el puesto más bajo que tomó en el ranking fue el puesto 11 en el año 2000, a partir del cual siempre se ubicó entre los departamentos con mejor desempeño fiscal.

Se debe recordar, que la posición en el ranking de desempeño fiscal depende del valor tomado por un indicador sintético que como se explicó anteriormente, surge de ser calculado mediante la técnica multivariada de componentes principales que toma como referencia otros seis subindicadores. En el Gráfico 2, se presenta la evolución

desde el año 2000 hasta el 2012 de este indicador para cada uno de los departamentos, donde se debe tener en cuenta de nuevo que cuanto más alto sea el valor, mejor es el desempeño fiscal.

Gráfico 14. Evolución del índice de desempeño fiscal.



Claramente se observa que el Atlántico presenta un buen comportamiento relativo a los otros departamentos a lo largo del periodo analizado. Por ende, presenta un valor del índice general mayor que el de los demás, tomando a mediados del 2009 un valor por encima de 70, el cual se debe recordar, es catalogado por DNP como sostenible. Por otra parte, se puede observar que el Valle del Cauca ha tenido un ascenso llamativo en el indicador: desde el año 2000, ha venido presentando un incremento sostenido en el índice, y a pesar que siempre ha estado rezagado, muestra indicios de cambio y mejores resultados, llegando a superar a Santander y a Antioquia en el 2012, los cuales por el contrario, han tenido una situación de desmejora en el índice en el último año. Sin embargo, de acuerdo a las tipologías de desempeño fiscal presentadas por el DNP, para este último año Atlántico, Cundinamarca, Valle y Antioquia se clasifican como entidades sostenibles, ya que presentan un indicador sintético entre 70 y 80 puntos. Esto significa que, en general, cumplen con límites de gasto, ahorro, inversión, transferencias y autofinanciamiento aceptables. Caso contrario ocurre con Santander, que al tener un resultado entre 60 y 70 se considera que tiene un desempeño vulnerable, lo que implica que aunque cumple con los límites de gasto y de ahorro, puede que dependa de manera importante de las transferencias y que quizás esté expuesta a desequilibrios en sus finanzas como consecuencia de choques en su estructura financiera. Sin embargo no es correcto afirmar, que ocurran todas estas situaciones. Por ésta razón, más adelante en este documento se sugerirá para cada uno de los sub índices, posibles explicaciones para dichos comportamientos mencionados anteriormente.

A continuación se presenta un cuadro donde se resume la información promedio para cada uno de los cinco departamentos que se están analizando durante el periodo de estudio y la información del último año:

Cuadro 2. Promedio del índice sintético para el período 2000-2012

Departamentos	Promedio indicador sintético 2000-2012	Clasificación promedio	Indicador sintético 2012	Clasificación 2012
Atlántico	69,65	Vulnerable	76,98	Sostenible
Cundinamarca	66,72	Vulnerable	76,27	Sostenible
Antioquia	66,13	Vulnerable	71,73	Sostenible
Santander	59,88	Riesgo	68,01	Vulnerable
Valle del Cauca	57,62	Riesgo	74,42	Sostenible

Fuente: Elaboración propia del autor

Como se puede observar, los departamentos de Atlántico, Cundinamarca y Antioquia, han presentado en promedio una situación vulnerable de sus finanzas en todo el periodo de estudio, mientras que Santander y el Valle del Cauca se han caracterizado por tener en promedio una situación de riesgo.

Igualmente, es importante resaltar que los resultados del último año de estudio superan de gran manera los resultados promedios, y se evidencia cierto mejoramiento en la clasificación de los entes territoriales. De esta forma, los departamentos de Atlántico, Cundinamarca y Antioquia, los cuales en promedio recibían una clasificación como departamentos vulnerables, son ahora departamentos sostenibles, lo cual se ve reflejado en un valor del índice sintético mayor a los años anteriores. Santander también sufre un cambio en su clasificación, y ahora se considera como vulnerable y no de riesgo. Pero sin lugar a dudas, el cambio más notorio, es en el departamento del Valle del Cauca, el cual en promedio se ha caracterizado por tener una situación de riesgo, pero en el año 2012, sube su clasificación llegando a ser considerado como un ente territorial sostenible.

Después de mostrar la evolución del puesto en el ranking, y el valor del índice sintético, ahora se procede a analizar el comportamiento de los departamentos de acuerdo a los seis subíndices que determinan el desempeño fiscal y que se muestran en el siguiente gráfico jerárquico:



Fuente: Elaboración propia del autor

Autofinanciación de los gastos de funcionamiento.

De acuerdo con los lineamientos de Planeación Nacional, el índice de autofinanciación de los gastos de funcionamiento, el cual se utiliza para medir qué parte de los recursos de libre destinación están destinados a pagar la nómina y los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial, debe ser igual o menor al límite establecido en la Ley 617 de 2000.

Esta clasificación tiene en cuenta el total de habitantes del departamento, y el valor de sus ingresos corrientes de libre destinación. El cuadro que se muestra a continuación, muestra las categorías que existen y sus límites:

Cuadro 3. Categorización de las entidades territoriales

Categorización presupuestal de los departamentos		
Categoría	Límites	
	Población	Ing. Corr. De libre destinación
Especial	mayor o igual a 2.000.000 habitantes	Superior a 600.000 SMLV*
Primera	entre 700.001 y 2.000.000 habitantes	Entre 170.001 y 600.000 SMLV
Segunda	entre 390.001 y 700.000 habitantes	Entre 122.001 y 170.000 SMLV
Tercera	entre 200.001 y 390.000 habitantes	Entre 60.001 y 122.000 SMLV
Cuarta	Inferior a 100.000 habitantes	Inferior a 60.000 SMLV

* Salario Mensual Legal Vigente

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ley 617 de 2000.

Ahora bien, dependiendo de la categoría en que se encuentre un departamento, se determinará el valor óptimo que debería tomar el índice según las restricciones. De esta forma, a través del artículo 4 del capítulo 2 de la Ley 617 de 2000, se establece el valor máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos. Sin embargo hay que tener en cuenta que fueron modificados y desde el 2008 los límites vigentes son los que se muestran a continuación:

Cuadro 4. Límite de gasto por categorías

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y Cuarta	70%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de hacienda y crédito público. 2008

Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los departamentos no podrán superar, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los límites anteriores. Esto es importante tenerlo en cuenta, dado que permitirá al lector inferir cómo ha sido el comportamiento de los departamentos de este estudio.

La categorización de los departamentos, no es fija en el tiempo, es decir, no siempre los entes territoriales pertenecen a una misma categoría todos los años, debido a cambios en el monto de los ingresos corrientes de libre destinación y a cambios demográficos (poblacionales). La entidad encargada de realizar la categorización de los departamentos del país, es la Contaduría General de la Nación (CGN), la cual entre otras cosas tiene como algunas de sus funciones determinar políticas, principios y normas sobre contabilidad que deben regir al país para todo el sector público; llevar la Contabilidad General de la Nación; establecer normas técnicas generales y específicas, sustantivas y procedimentales, que permitan uniformar y consolidar la contabilidad pública; entre otras. Para el año 2012 los departamentos fueron clasificados como se muestra a continuación:

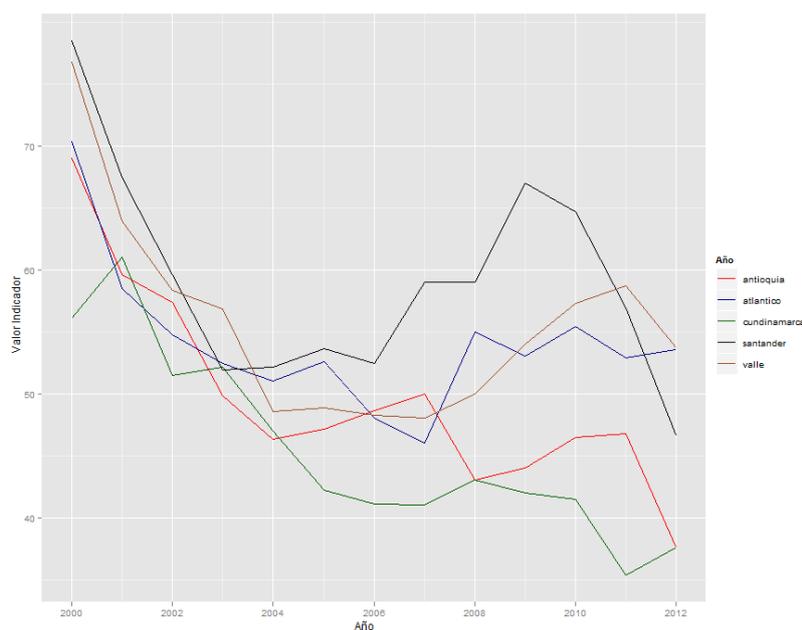
Cuadro 5. Categorización año 2012 para los departamentos analizados

Departamentos	Categoría
Atlántico	1
Cundinamarca	ESP
Antioquia	ESP
Santander	1
Valle del Cauca	1

Fuente: Elaboración propia con base en la Contaduría General de la Nación. 2012

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible observar el comportamiento de los departamentos en este sub indicador específico en el siguiente gráfico:

Gráfico 15. Evolución de la autofinanciación de los gastos de funcionamiento.



Como se puede observar, el departamento de Santander ha tenido el indicador más alto en varios años del periodo de estudio. Sin embargo, es evidente que desde el 2010, ha venido en una constante reducción, la cual se podría explicar desde el punto de vista de que el departamento está tratando de cumplir con el límite de gasto exigido de acuerdo a la categoría en la que se encuentre.

Por su parte, el departamento del Valle del Cauca, aunque ha tenido una reducción del índice desde inicios de 2000, muestra señales negativas dado el aumento que presentó en su gasto a partir de 2008, que le significó la pérdida de la categoría especial que poseía en ese momento por superar el límite del 50% del gasto, pasando así a ser parte de la primera categoría. El descenso de la categoría no tiene implicaciones en las transferencias de recursos de la nación para salud y educación, pero sí implica menores ingresos percibidos por concepto de esfuerzo fiscal y buen manejo administrativo.

A partir de 2006 Atlántico presenta un comportamiento creciente en su gasto manteniéndose al borde de un índice de 55%. A diferencia de los demás,

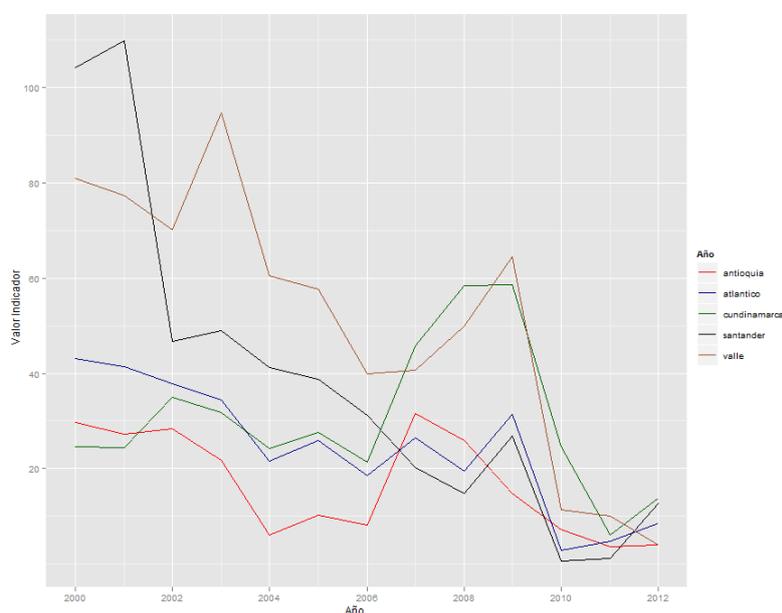
Cundinamarca y Antioquia han tenido una evidente reducción en sus gastos haciendo esfuerzos por cumplir los límites establecido por la ley y así mantener sus categorías.

Para el año 2012 es posible evidenciar que los cinco departamentos cumplen con lo establecido en la ley. Los departamentos de Antioquia y Cundinamarca que hacen parte de la categoría especial, presentan indicadores de 37.57% y 37.61% respectivamente, lo cual se ajusta al límite del 50% establecido para esa categoría. Por otra parte, Atlántico, Santander y el Valle del Cauca, hacen parte de la primera categoría cuyo límite establecido es de 55%, también cumplen con ello (56.56%, 46.60% y 53.69% respectivamente).

Respaldo a la deuda

Siguiendo con el análisis de los indicadores, el índice de respaldo a la deuda hace referencia a la proporción de los ingresos disponibles que están respaldando el servicio de la deuda y refleja la idea de que la deuda total no debe superar la capacidad de pago de la entidad ni comprometer su liquidez en el pago de otros gastos. De acuerdo a lo descrito en la Ley 358 de 1997, por capacidad de pago, se entiende el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones. Igualmente se establece que se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito, no superan el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional.

Gráfico 16. Evolución de la capacidad de deuda.



Teniendo en cuenta que la composición de este subíndice establece la proporción de los ingresos que se destina a cubrir la deuda, se espera que entre más alto sea el valor, peor es la situación del ente territorial porque está haciendo uso de gran parte de sus ingresos para cubrir lo referente a su deuda.

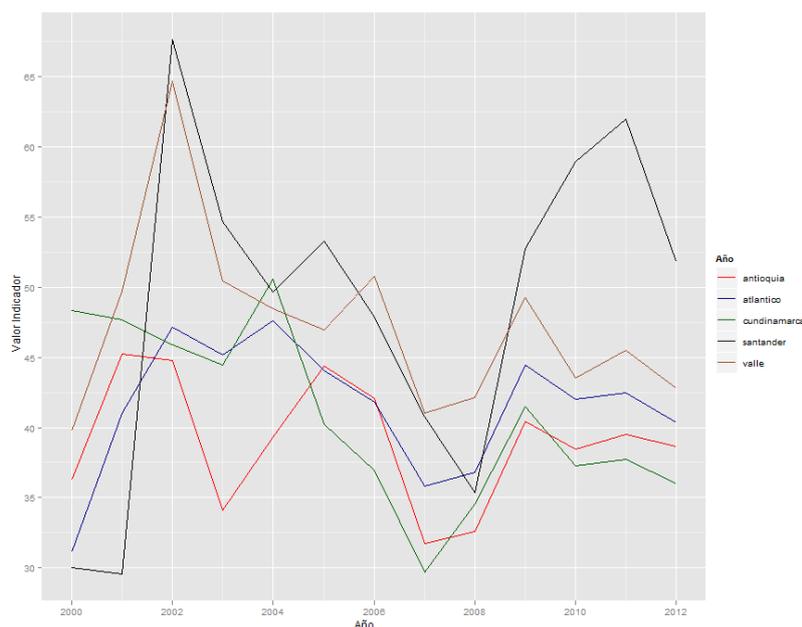
Así pues, se puede observar que en general los departamentos han tenido una disminución de la proporción destinada a cubrir deuda. Esto en cierta medida es

positivo ya que los departamentos están haciendo uso de sus recursos en otros rubros aparte de pagar deudas. El departamento del Valle del Cauca ha sido el que ha tenido el mayor indicador en el periodo comprendido entre 2002 y 2006, siendo superado en este último año por Cundinamarca que a partir de 2009 ha presentado un descenso del indicador al igual que el departamento del Valle.

Dependencia de las transferencias.

En cuanto al índice de dependencia de las transferencias se puede decir que de acuerdo a lo estipulado por el DNP, un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias de la Nación y Regalías. Se debe recordar que este indicador mide la importancia y el peso que tienen dichos recursos y el grado de magnitud con el cual se convierten en recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial. El Gráfico 5 muestra el comportamiento de este indicador en los últimos 12 años:

Gráfico 16. Evolución de la dependencia de transferencias.



El departamento de Santander es el que presenta el indicador más alto en la mayoría de periodos. Lo anterior muestra que es el departamento bajo estudio que más depende de las transferencias del Estado. En cierto modo, lo anterior puede ser perjudicial en el sentido de que no tiene su propia generación de recursos sino que su principal fuente de ingresos la provee el gobierno nacional, y teniendo en cuenta el proceso de descentralización fiscal que se ha venido presentado, no es muy positivo que se presente este caso. Sin embargo a partir del 2011, se evidencia que esa dependencia ha venido reduciéndose, lo que quiere decir que de cierta manera existe un esfuerzo fiscal por parte del departamento para no tener alta dependencia de los recursos suministrados por el Estado.

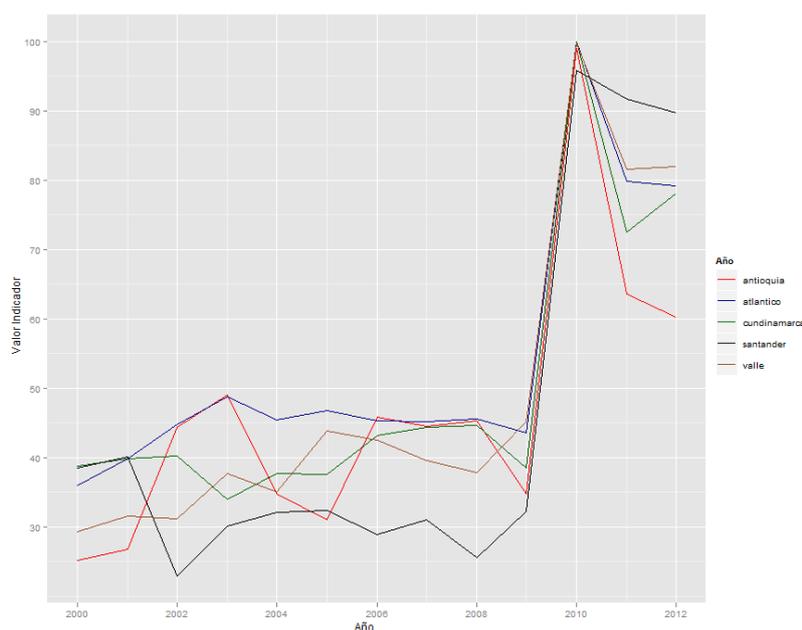
El Valle del Cauca ha mantenido la tendencia de ser el segundo departamento del análisis que tiene un mayor tipo de dependencia por los recursos girados por el gobierno nacional, sin embargo, es por debajo del 60%, por lo que no tiene un alto grado de dependencia de las transferencias de acuerdo con lo planteado

anteriormente con respecto al límite del 40%. La misma situación ocurre con Atlántico, Antioquia y Cundinamarca, que no divergen mucho entre sí. Si se comparasen estos resultados con otros departamentos que históricamente no han tenido buenos resultados en general en su desempeño fiscal, se notaría gran diferencia.

Importancia de los recursos propios

Respecto a la generación de recursos propios, se puede considerar una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones departamentales, debido a que determina el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de sus ingresos corrientes. Mediante este indicador, se evalúa si las entidades territoriales aprovechan su capacidad fiscal plenamente, de tal forma que se pueda garantizar recursos complementarios a las transferencias y regalías. Así pues, un valor alto en este índice, indica un alto esfuerzo fiscal por parte de los entes territoriales.

Gráfico 18. Evolución de generación de recursos propios.



Como se observa en el Gráfico 6, existe un comportamiento similar entre los cinco departamentos de estudio. Durante la primera mitad de la década, el esfuerzo fiscal no pasaba del 50%, es decir, el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de ingresos no era muy elevado. Sin embargo, existe un punto de quiebre, a partir del año 2009, donde todos los departamentos presentan un crecimiento pronunciado traducido en unos resultados de generación de recursos propios muy alto, donde se puede inferir que la proporción de ingresos totales generados por los ingresos tributarios incrementó su valor, permitiendo concluir que el esfuerzo fiscal y la gestión que han realizado ha sido muy grande, de tal forma que ya no haya una dependencia directa de los recursos destinados por el gobierno hacia los departamentos. Este resultado es muy interesante, dado que es una clara evidencia de la gestión que se está realizando, teniendo en cuenta que se están analizando los principales departamentos del país. Sin embargo, se observa como el esfuerzo ha descendido en periodo posteriores, pero manteniendo un valor por encima del 60%.

Magnitud de la inversión

Haciendo referencia ahora al índice de magnitud de la inversión, el cual tiene como objetivo principal cuantificar el grado de inversión que hace la entidad territorial respecto del gasto total, se espera que tome valores superiores a 50% de acuerdo a lo estipulado por el DNP, lo que implicaría que más de la mitad del gasto se está destinando a inversión. Según esa entidad, se entiende como inversión no solamente la formación bruta de capital fijo sino también lo que se denomina inversión social, la cual incluye el pago de nómina de médicos y maestros, capacitaciones, subsidios, dotaciones escolares, etc. independientemente de las fuente de financiación.

Gráfico 19. Evolución de la magnitud de inversión



Como se puede observar, existe un comportamiento creciente de este índice para los cinco departamentos. El crecimiento más evidente es el del departamento del Valle del Cauca, el cual a partir del año 2000 hasta 2002 ha tenido un incremento pronunciado en la proporción de los gastos totales destinados a inversión. Durante el mismo periodo, Santander también tuvo un crecimiento en el gasto de inversión, pero Atlántico, Cundinamarca y Antioquia tuvieron cierta reducción del indicador a pesar de encontrarse en niveles óptimos.

Es importante destacar que durante todo el periodo de estudio, los departamentos han tomado valores superiores al 50%, a excepción del Valle de Cauca, el cual en el primer año se encontraba en valores inferiores al óptimo.

Capacidad de ahorro

Por último, el indicador de capacidad de ahorro es una medida de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios que se destinen a inversión, complementariamente al uso de transferencias de la Nación y las regalías. Se espera que este indicador sea positivo, es decir, que las entidades territoriales generen ahorro. Es importante reconocer que este indicador mide si las entidades territoriales están realmente generando excedentes para inversión, después de cubrir los gastos

de funcionamiento de la administración central, atender los compromisos derivados de los acuerdos de restructuración de pasivos, apropiar los recursos para el pago de los pasivos pensionales y otros gastos corrientes.

Gráfico 20. Evolución de la capacidad de ahorro



El departamento del Atlántico se ha caracterizado por tener una capacidad de ahorro mayor a los demás departamentos, lo que apoya en gran parte los resultados que ha tenido en término de su desempeño fiscal.

El periodo comprendido entre 2007-2008 muestra una reducción muy pronunciada en la capacidad de ahorro de todas las entidades territoriales. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo han mostrado señales de recuperación del indicador.

El cambio más notorio, sin lugar a dudas, es la situación del Valle del Cauca dado que desde el año 2000 ha venido en un crecimiento pronunciado, lo que le permite determinar que ha generado mayores excedentes para destinarlos a inversión. A pesar que se encuentra rezagado al inicio del periodo respecto a los demás, es interesante el cambio que ha tenido hasta el punto de ocupar el tercer lugar en el 2012.

IV. DENDROGRAMAS

Para efectos de ilustración, en este estudio se incluye un análisis gráfico a través de dendrogramas, con el objetivo de mostrar el comportamiento de los entes territoriales en cada uno de los subindicadores que conforman el índice sintético de desempeño fiscal. Un dendrograma es en esencia un diagrama de árbol que se utiliza para ilustrar la organización de grupos o clústeres en diferentes niveles dependiendo de la similitud de los datos. A través de ellos se puede establecer cuales departamentos tienen comportamientos y valores similares en sus datos.

Para el análisis se han utilizado tres años que corresponden al inicio, intermedio y final del periodo de estudio que se ha manejado en todo este documento (2000, 2005, 2012). Para cada uno de dichos años, se realiza la ilustración de los seis subíndices a través de dendrogramas, en los cuales se han agrupado los 32 departamentos en cuatro clústeres de acuerdo a la similitud de su comportamiento. Se debe recordar que los subindicadores a los cuales se hace referencia son: autofinanciación de los gastos de funcionamiento, respaldo del servicio de la deuda, dependencia de las transferencias de la nación y las regalías, generación de recursos propios, magnitud de la inversión, y finalmente capacidad de ahorro. En los anexos al final de este documento se puede observar dichos diagramas para los subíndices en cada uno de los tres años mencionados anteriormente.

A continuación se realiza un análisis sobre el conjunto de los dendrogramas referentes a los seis subindicadores:

Para el subindicador 1 correspondiente a la capacidad de autofinanciación, los tres dendrogramas en su conjunto muestran que existe una aglomeración evidente de departamentos, específicamente en dos de los cuatro clústeres que se han formado. En los diagramas se puede inferir que existe al menos un grupo de departamentos que está teniendo un crecimiento en los años siguientes al 2000. Siguiendo con el énfasis realizado a lo largo del presente documento en los cinco principales departamentos del país, es posible determinar que el departamento del Valle del Cauca se encuentra agrupado inicialmente con un conjunto de departamentos que poseen valores intermedios del presente indicador, sin embargo, en años posteriores es evidente que cambia la composición del clúster donde está agrupado y dado que presentan una disminución muy marcada en el valor del índice, está agrupado en un clúster con valores muchos más abajo del promedio. Sin embargo, se debe recordar que para establecer qué tan favorable es tener un valor alto en este índice, es necesario conocer la categoría a la cual pertenece el departamento y así el límite de gasto al cual está sujeto.

Por otra parte, analizando el comportamiento de los demás departamentos, se puede observar cómo el departamento de Cundinamarca se agrupa en un clúster diferente a los de Antioquia, Atlántico y Santander; esto lleva a la conclusión que mientras Cundinamarca tiene un comportamiento diferente a los demás, presentando valores del índice muy bajos que llevan a inferir que no sobrepasa el límite de gasto que tiene impuesto de acuerdo a la categoría a la que pertenece. Antioquia y Atlántico comparten un mismo clúster tanto en 2000 como 2005, sin embargo, Santander hace parte y tiene comportamiento similar al del Valle del Cauca.

En cuanto al respaldo a la deuda, los dendrogramas en su conjunto muestran cómo el Valle del Cauca ha sufrido cambios a través de los años. Gráficamente se observa que con el transcurrir del periodo, este departamento alcanza a tener un comportamiento similar al grupo grande de los departamentos. Se debe recordar que para este

indicador se espera que entre más alto sea el valor, peor es la situación del ente territorial porque está haciendo uso de gran parte de sus ingresos para cubrir lo referente a su deuda. De esta forma, analizando el cambio del índice del Valle, es posible determinar que ha venido mejorando su situación y que el grueso de los departamentos tiene un comportamiento similar equilibrado, es decir, que no hay cambios abruptos en sus comportamientos lo que implica que los clústeres cambien muy poco su conformación.

Referente a la dependencia de las transferencias, los dendrogramas muestran que no ha habido un cambio significativo en el comportamiento de los cinco departamentos objeto de estudio, dado principalmente a que han presentado una baja dependencia de las transferencias del gobierno central en comparación con el resto de departamentos. Se han caracterizado por conformar un mismo clúster, el cual agrupa a los departamentos que presentan menores niveles de dependencia de transferencias. Desde ese punto de vista, es importante resaltar que al no depender en gran medida de dichos recaudos, los departamentos tienen cierta autonomía y estrategias para financiarse mediante estrategias locales.

Para hablar de la importancia de los recursos propios, es preciso recordar que este indicador refleja de cierta forma el esfuerzo fiscal que representan los entes territoriales, donde al tomar un valor elevado, se dice que el nivel de esfuerzo fiscal y de generación de recursos propios es alto. Teniendo en cuenta los valores del índice de los tres años que se están analizando para efectos de este apartado, se puede determinar que existe un claro aumento de los valores de los cinco departamentos, demostrando así un incremento en la capacidad de generar recursos por sus propios mecanismos.

El Valle del Cauca ha presentado comportamiento positivo en este indicador, y ha sufrido un crecimiento que lo ha llevado a hacer parte de un nuevo clúster que posee mejores resultados para el 2005. A su vez, Atlántico y Cundinamarca conforman dicho grupo caracterizado por ser los de mayor esfuerzo fiscal. Sin embargo, el grupo de Santander y Antioquia no está muy lejos, y aunque sus valores no son tan altos, en comparación con el resto de departamentos, tienen indicios de un buen esfuerzo fiscal.

En cuanto a la magnitud de la inversión, los dendrogramas en su conjunto muestran un comportamiento del Valle del Cauca muy diferente a lo de los demás departamentos, dado que se ha caracterizado por poseer valores por debajo de lo recomendable. Se debe recordar que se espera que este indicador tome valores superiores al 50%, es decir, que la proporción del gasto en inversión respecto al gasto total sea relativamente grande. De esta forma, es evidente que para el 2000 tuvo un comportamiento atípico muy por debajo del resto de los entes territoriales. Se debe recordar que el objetivo de este indicador es cuantificar el grado de inversión que hace la entidad territorial respecto del gasto total, de esta forma, se espera que se tomen valores superiores al 50%. Así pues, es posible determinar que el Valle, ha dedicado muy pocos recursos para ser invertidos. Es importante resaltar, que los departamentos que se están estudiando, hacen parte de un mismo clúster caracterizado por el bajo nivel de inversión pública en comparación con el resto de departamentos. Sin embargo, a pesar de hacer parte del grupo de los entes territoriales que menos tienen inversiones, es importante destacar que poseen para el 2012, valores en el indicador superiores a lo mínimo deseado.

Teniendo en cuenta el análisis de la capacidad de ahorro, es preciso decir que lo recomendable con este indicador es que los entes territoriales tengan ahorro público

positivo el cual pueda ser destinado para inversión. A diferencia de los anteriores indicadores donde los cinco departamentos objeto de estudio coincidían en su comportamiento, en este caso, los dendrogramas en su conjunto muestran una disparidad en el comportamiento de los entes, donde manejan niveles de ahorro muy diferentes. El cambio más notorio es el del departamento del Valle de Cauca, el cuál mejoró su capacidad de ahorro que le permitió cambiar de grupo, con resultados positivos. Esto es importante mencionarlo, dado que pasó de no tener ahorro, a generar cierto volumen que le permitió acomodarse para el 2012, con un valor superior al 50%. Esta situación se pudo haber mejorado por la obligación que tenía con acreedores y con la promulgación de la Ley 715 que lo obligó a ajustarse a los niveles estatalmente aceptados, con el objetivo primordial de organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

CONCLUSIONES

Este proyecto ha permitido realizar un análisis comparativo de las finanzas territoriales, donde se toma como referencia cinco principales departamentos del país: Antioquia, Atlántico, Cundinamarca, Santander y el Valle del Cauca. A través de este estudio, se ha podido describir el desempeño de cada uno de los departamentos en materia de ejecuciones presupuestales, ranking desempeño fiscal, comportamientos de cada subíndice que compone el indicador y a su vez se ha podido establecer una relación de evolución o deterioro a lo largo del periodo de estudio en las finanzas territoriales.

En primera instancia, en la primera parte del documento, mediante los gráficos de ingresos corrientes desagregados por los principales rubros tributarios de mayor recaudación en los departamentos, gastos corrientes y déficit o superávit corriente, fue posible determinar que el departamento de Cundinamarca fue el más destacado por haber logrado en promedio el mayor ahorro corriente, esto gracias a obtener la más alta recaudación tributaria en la mayoría de los rubros respecto a los demás departamentos. Sin embargo, es de destacar el desempeño del departamento de Santander, que a pesar de no lograr un alto superávit corriente, en el transcurso de los años se ve el esfuerzo fiscal representado en el incremento en la recaudación de los ingresos corrientes.

Por otra parte, el departamento de Antioquia a pesar de ser uno de los departamentos con mayor recaudación tributaria, no obtuvo un nivel alto de ahorro, debido a sus altos gastos corrientes. Por su parte, Atlántico presenta un ahorro similar al de Antioquia, pese a ser el departamento de menor desempeño en la recaudación de ingresos. Este resultado se da gracias a que ha sido el departamento con la menor ejecución de recursos en sus gastos corrientes, situación que termina por favorecerle en la generación de ahorro.

Por último, los departamentos de Santander y el Valle de Cauca han sido los departamentos con menor generación de ahorro en promedio durante el periodo de estudio. Esto, a causa de la alta ejecución del gasto corriente dado su poco esfuerzo fiscal en la recaudación de ingresos tributarios. En especial, el desempeño del departamento del Valle, comparado con el resto de departamentos.

A pesar de haberse realizado el análisis anterior, no es suficiente para explicar la posición obtenida por cada departamento en el ranking desempeño fiscal o sacar conclusiones en cuanto al desempeño de sus finanzas territoriales, puesto que este análisis solo mide la capacidad de ahorro de los departamentos, es decir, el balance entre los ingresos y gastos corrientes, lo cual termina siendo solo un componente de los seis subíndices que se utilizan para calcular el índice sintético.

En la segunda parte del documento, se realizó un análisis detallado de los indicadores que hacen parte de la medición del desempeño fiscal de los entes territoriales. Como se vio, cada uno de los subindicadores son supremamente necesarios para entender el comportamiento de las finanzas de los departamentos, puesto que a través de ellos, se manejan temas decisivos como el ahorro, el gasto, los recaudos, entre otros; que sirven para entender el desarrollo de cada uno de ellos. De esta forma, se determinó que de los departamentos objeto de estudio, los mejores posicionados en el ranking de desempeño fiscal fueron Atlántico, Antioquia y Cundinamarca, los cuales presentaron comportamientos distintos en el avance de puestos del ranking durante los periodos

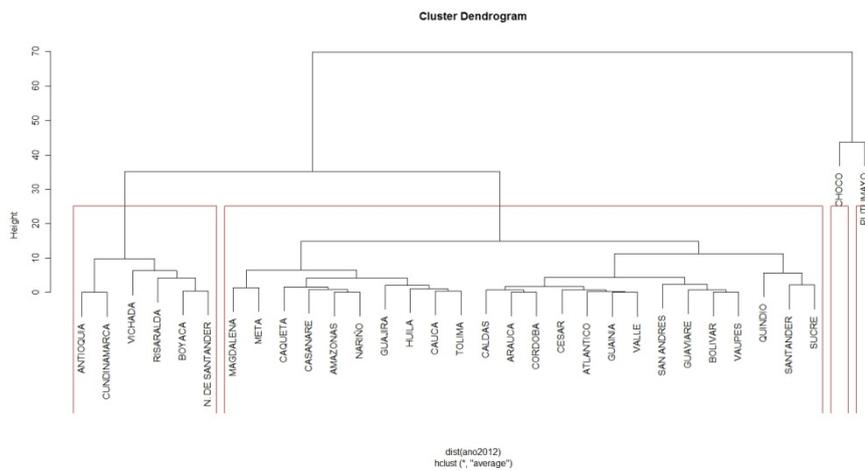
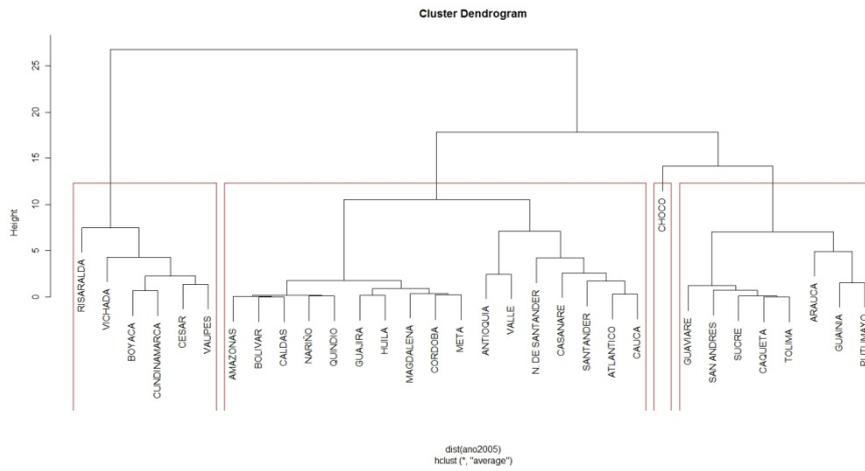
que se analizaron. Así pues, mientras Atlántico se caracterizó por estar en los primeros puestos durante varios años, Antioquia por su parte presentó una serie de cambios abruptos, al pasar de puestos superiores a inferiores y viceversa. Cundinamarca tuvo un comportamiento estable, posicionándose en el top 10 del ranking.

Sin embargo, es importante recalcar que el departamento del Valle del Cauca, aunque ha sido el que peores resultados en materia de desempeño fiscal ha presentado, se ha convertido en el departamento que mejores avances ha tenido. Se llegó a la conclusión de que si bien, no se destaca en los primeros puestos del ranking, durante los últimos años ha tenido un mejoramiento en materia de gastos, inversión y ahorro que lo han llevado a escalar de los últimos puesto, llegando a elevar su clasificación, de Riesgoso a Sostenible.

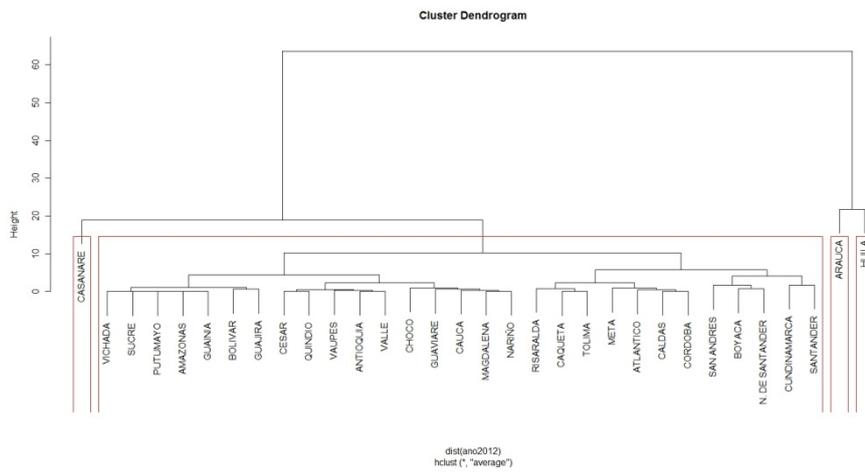
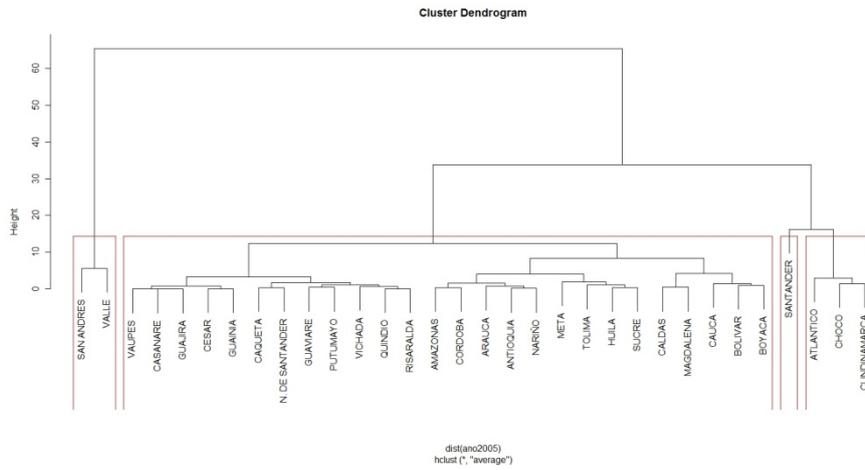
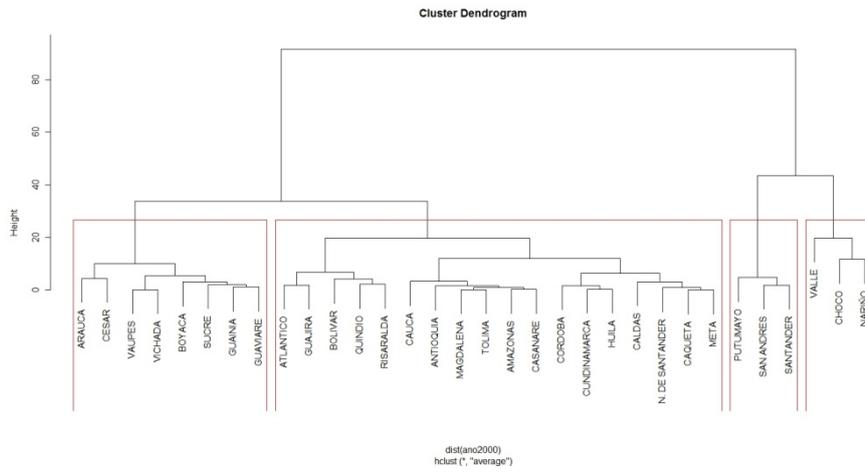
Finalmente, se realizó una explicación detallada de los resultados fiscales, resumiéndolos a través de un mecanismo que no ha sido muy utilizado en este tipo de estudios: Análisis de dendrogramas. El uso de las técnicas de los dendrogramas ilustra de una forma muy adecuada el comportamiento en tema fiscales de los departamentos, teniendo en cuenta que produce una aglomeración de acuerdo a características similares, lo que en cierta medida, permite un punto de comparación entre los entes analizados. De esta forma, se espera que este documento sea de gran importancia para estudios posteriores, creando un espacio que sirva como lineamiento en un análisis más detallado del tema de las finanzas territoriales.

ANEXOS

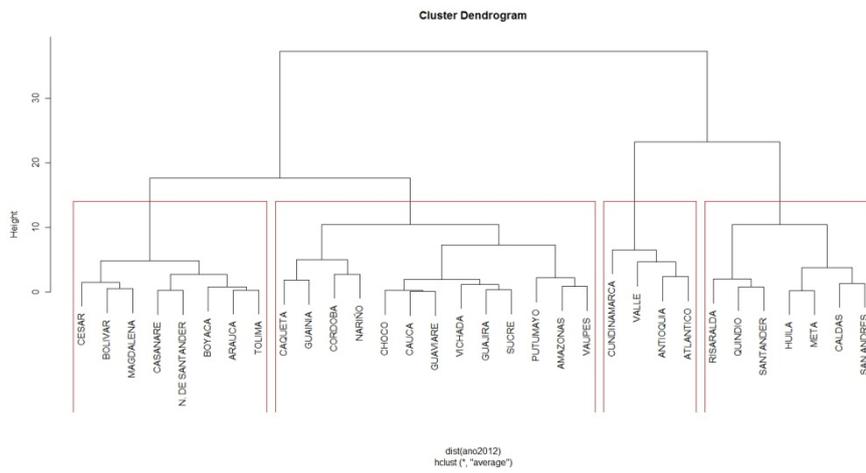
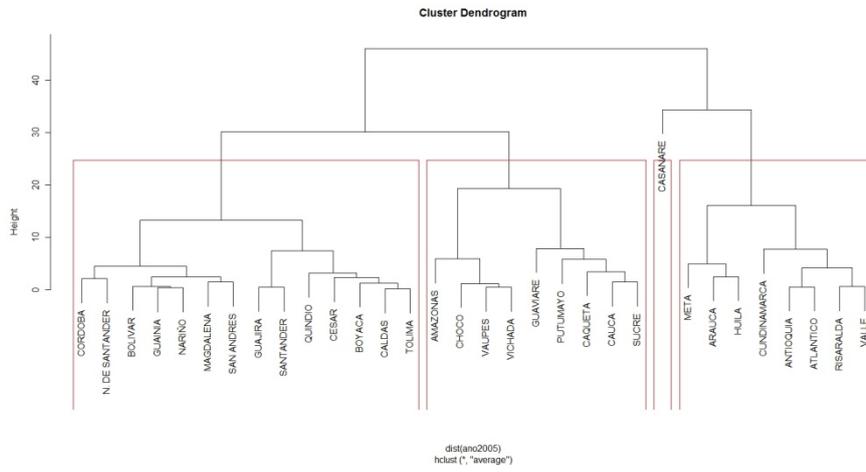
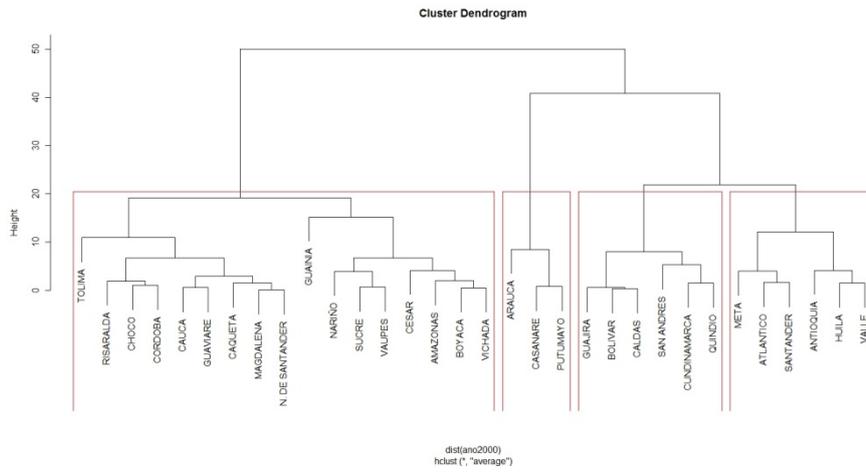
ANEXO 1. Dendrogramas de la Capacidad de Autofinanciamiento



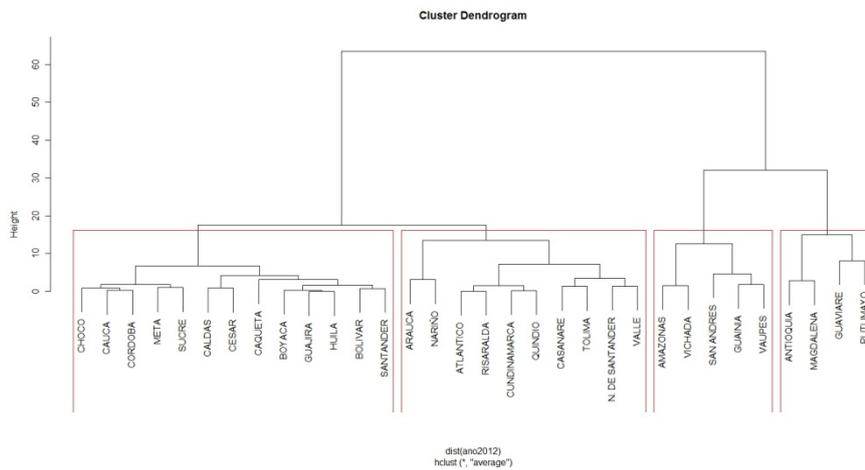
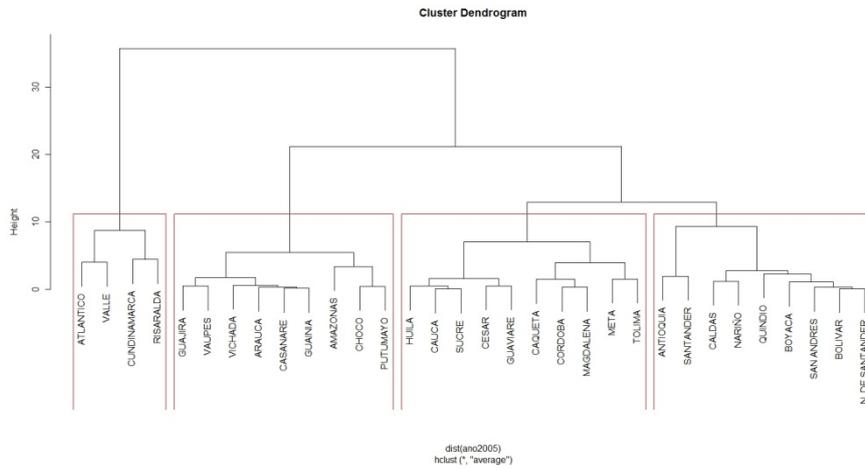
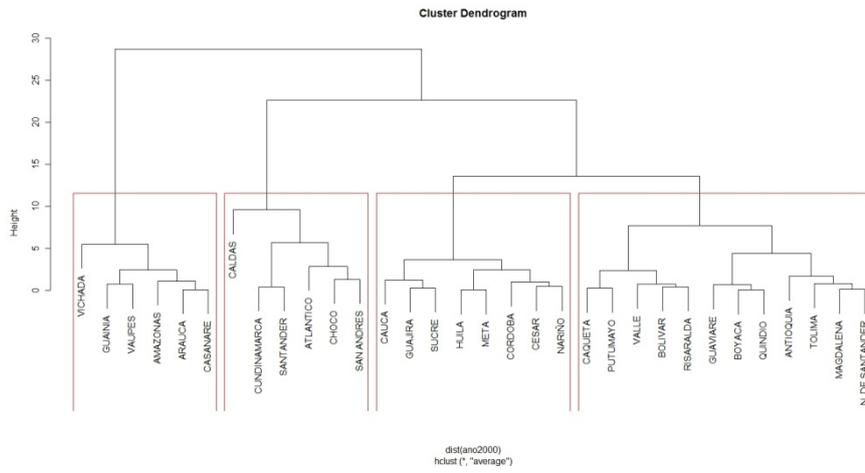
ANEXO 2. Dendrogramas del Respaldo de la Deuda



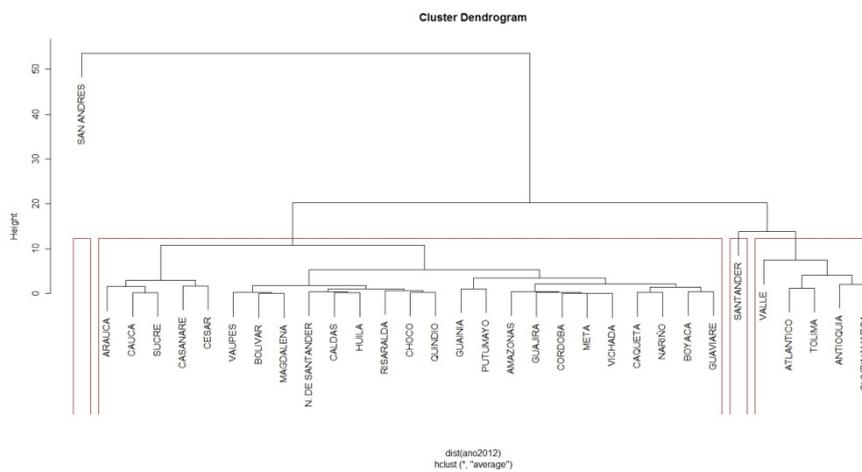
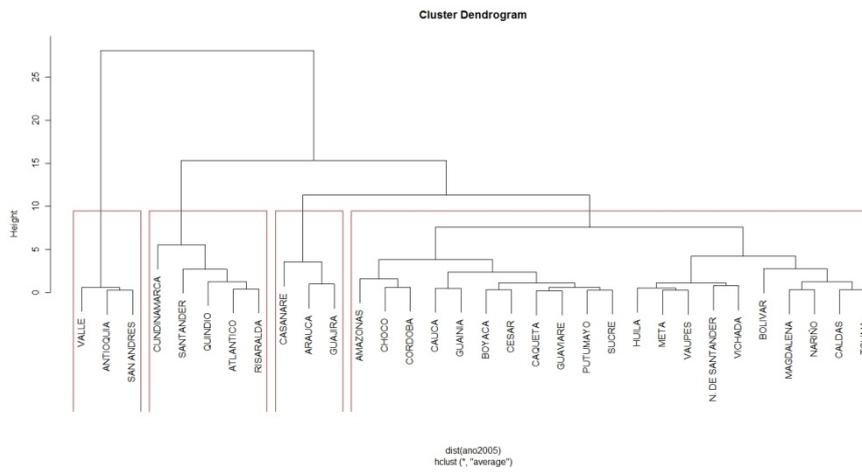
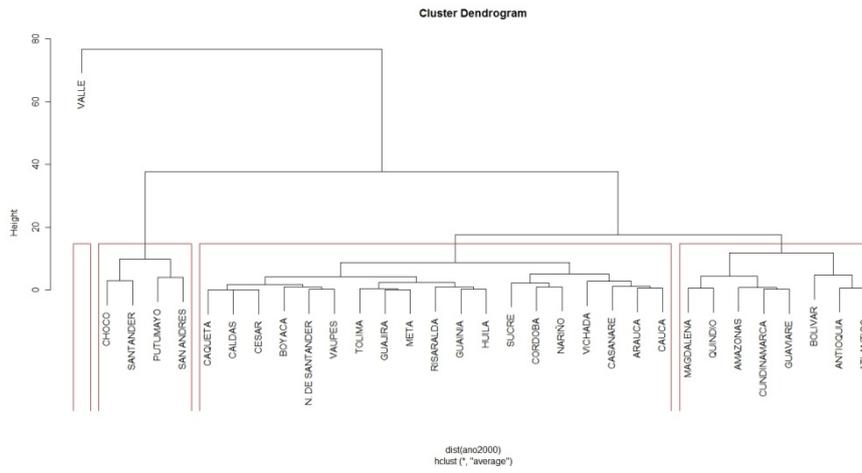
ANEXO 3. Dendrogramas de la Dependencia de las Transferencias



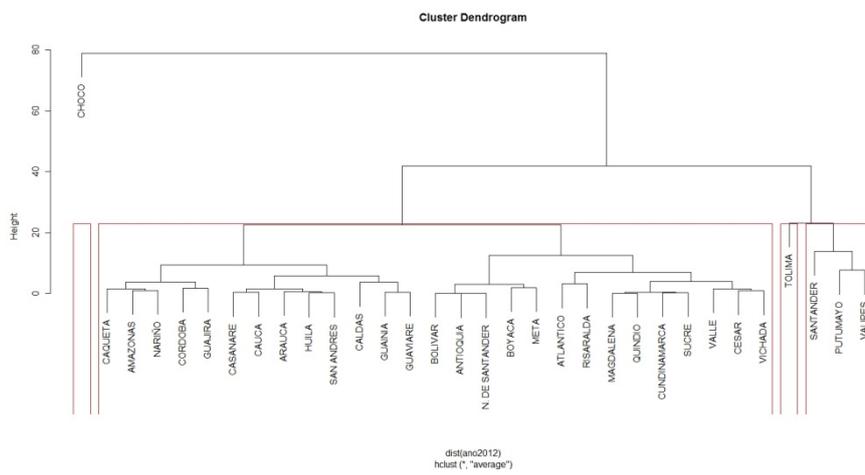
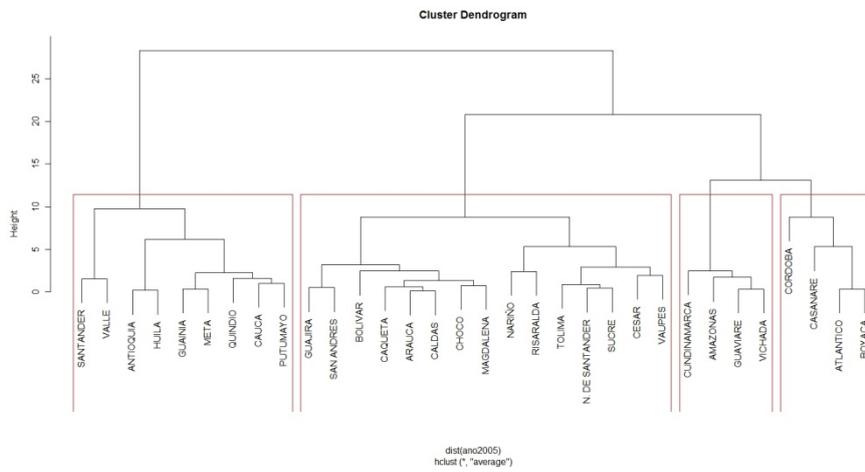
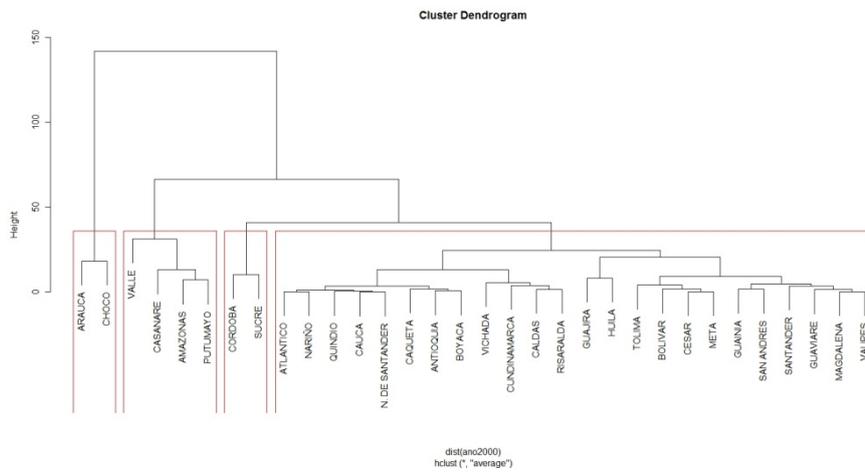
ANEXO 4. Dendrogramas de la Importancia de los Recursos Propios



ANEXO 5. Dendrogramas de la Magnitud de la Inversión



ANEXO 6. Dendrogramas de la Capacidad de Ahorro



BIBLIOGRAFÍA

Arias, A. F. (2012). Estructura Fiscal I. El Estado y su sostenibilidad. En A. F. Arias, *La nueva economía Colombiana* (pág. 169). Universidad Sergio Arboleda.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Desempeño Fiscal de los departamentos y municipios*.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios*. Bogotá.

García, J. G. (2004). *¿Por qué la descentralización fiscal?. Mecanismos para hacerla efectiva*. Banco de la República. Centro de Estudios Económicos Regionales.

Ministerio de Minas y Energía. (2011). *Regalías*. Bogotá.