

Misión del Ingreso Público

Segundo Informe

ANALISIS DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS, GASTOS Y LA DEPENDENCIA FISCAL DE LOS MUNICIPIOS DE MENOS DE 30.000 HABITANTES

**Juan Gonzalo Zapata G.
Juan Camilo Chaparro C.¹
Fedesarrollo**

Bogotá D.C. Enero de 2003

¹ Investigador asociado y asistente de investigación de Fedesarrollo. Se agradecen los valiosos comentarios de Michael Smart, Olga Lucía Acosta y Richard Bird y de todos los participantes del seminario de la Misión del Ingreso Público celebrado en Atlanta-EUA a mediados de noviembre; así como las sugerencias y aportes de los miembros de Comisión de la Misión del Ingreso Público. Por último, se agradecen los comentarios de la Dirección de Política Macroeconómica y el apoyo de funcionarios de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y de Jairo Núñez para la construcción de la extensa base de datos utilizada.

INDICE

1	INTRODUCCIÓN.....	3
1.1	Características de la Descentralización en Colombia.....	3
1.2	Descentralización en Europa	5
1.3	Estructura del Trabajo.....	9
2	RESULTADOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL COLOMBIANA 1984 – 2000.....	10
2.1	Interrogantes sobre de la Descentralización en Colombia.....	10
2.1.1	¿Se generó pereza fiscal en los municipios?	10
2.1.2	¿Se incrementó notablemente el gasto municipal?, ¿Hubo efecto adherencia?.....	10
2.1.3	¿Hay incentivos a generar déficit fiscal o restricción presupuestal blanda (“ <i>soft budget constraint</i> ”) ?	12
2.1.4	¿El problema del endeudamiento es estructural pero financió inversión?.....	12
2.1.5	¿Es sostenible el modelo de financiamiento de la descentralización diseñado y ajustado durante la década de los años noventa?	13
2.2	Evolución del Ingreso Corriente 1984 –2000.....	14
2.3	Indicadores Fiscales y Financieros Municipales.....	18
3	ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.....	21
3.1	Impacto de la nueva legislación que controla las finanzas municipales	21
3.1.1	Las transferencias municipales entre 1980 y 2001	22
3.1.2	Ley 358 de 1997 sobre restricciones al endeudamiento territorial.....	24
3.1.3	Ley 550 de 1999 sobre la reestructuración de los entes territoriales.....	26
3.1.4	Ley 617 de 2000 sobre racionalización del gasto público.....	26
3.1.5	Efectividad de la ley 358	28
3.1.6	Efecto fiscal ley 617	30
3.2	Potencial Tributario de los Municipios de menos de 30,000 habitantes	32
3.3	Equidad Horizontal (equalization)	34
3.4	Comportamiento y eficiencia del gasto	39
3.4.1	Evolución del gasto corriente	39
3.4.2	Eficiencia del gasto en funcionamiento	41
3.4.3	Evolución de la inversión.....	45
3.4.4	Eficiencia de la Inversión.....	48
4	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	51
5	BIBLIOGRAFÍA.....	53

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Características de la Descentralización en Colombia

Desde finales de la década de los años noventa se han adelantado numerosas evaluaciones sobre el proceso de descentralización en Colombia y el tema central que se incluye en ellas es la profunda duda sobre su futuro y la necesidad de incluir cambios importantes en la reglas del juego. Tanto la DAF, como varios organismos multilaterales (BID, Banco Mundial y CEPAL), así como Wiesner, Echavarría et. al., Webb y Cadena, entre otros, han sido muy críticos de los resultados de la descentralización. Las críticas han sido de distinto nivel y se han concentrado en los siguientes temas: primero, gran aumento del déficit fiscal local acompañado de un alto nivel de endeudamiento. Segundo, gran desconfianza del nivel central por la existencia de “*bailouts*” importantes a mediados de la década pasada que abrían el camino a la indisciplina, fiscal que no fue típica del comportamiento fiscal colombiano en décadas pasadas. Tercero, gran cuestionamiento de la calidad de la inversión y del gasto corriente ejecutado con recursos transferidos. En el mejor de los casos, se asegura que hubo un leve aumento generalizado de la eficiencia de dicho gasto, pero que aun así, el aumento de cobertura en salud y educación no corresponde con el aumento de las transferencias. Cuarto, la crisis territorial era generalizada. Esto era muy cierto para los departamentos en donde más de 20 de 32 se acercaron a las autoridades nacionales para solicitar prestamos, reprogramación de su deuda o aplicación de la ley 358 de 1997 o de la ley 550 de 1999 para ejecutar programas de reforma económica territorial o arreglos concordatarios de su situación financiera. Aún así, no se puede afirmar lo mismo para los municipios, donde el endeudamiento esta concentrado en algunos pocos y en general no se puede afirmar que la indisciplina fiscal sea una epidemia. Además, se encuentran entre ellos casos importantes de buenos resultados locales.

La última gran evaluación sobre descentralización, coordinada por el DNP, muestra que los resultados son mejores de lo esperado. Si bien es cierto que la descentralización necesita ciertos ajustes, no necesita una “reformulación total” del proceso. En últimas, las críticas y los estudios entorno a la descentralización señalan la ausencia de un “*hard budget constraint*” como problema central a ser solucionado, lo cual conlleve a la reforma de las relaciones intergubernamentales en el país.

Por fortuna, parece que en los últimos años de la década pasada se construyó este “*hard budget constraint*”. Las leyes 488, 358, 617 y el acto legislativo 01, con su respectiva ley 715, son el marco normativo para el ajuste y control de las finanzas públicas territoriales. En concreto, los programas de ajuste derivados de la ley 617 junto con la puesta en marcha de convenios de desempeño por parte de la DAF con más de 70 entes territoriales, ha permitido que las finanzas locales se ajusten rápidamente².

Otro de los temas que menos se menciona en los análisis es la naturaleza de nuestra descentralización. Desde hace tiempo se asegura que este es un proceso híbrido, pues es muy federal con relación a los recursos involucrados, dado el alto monto y la automaticidad de las transferencias involucradas. Sin embargo, a su vez se acerca al modelo principal - agente dada la gran cantidad de condicionalidades creadas desde el nivel central al gasto territorial.

Para la administración central, el problema se concentra en controlar la gestión fiscal de los departamentos y los municipios e imponer una restricción presupuestal fuerte con una visión de largo plazo y así eliminar riesgos como la repetición de los “*bailouts*” u operaciones de salvamento financiero. La imposición de un mayor control sobre las finanzas locales incluyó igualmente la disminución del ritmo de crecimiento de las transferencias para un periodo de ocho años, con lo cual se elimino temporalmente el vinculo entre el

² Recientemente se utilizaron los recursos del FAEP (fondo de ahorro y estabilización petrolera) para el pago de las deudas de muchos departamentos y municipios.

crecimiento de las transferencias y el crecimiento de los ingresos corrientes del nivel central. Las transferencias crecerán en términos reales en los próximos años, pero a tasas mucho menores de cómo lo hicieron durante los últimos 8 años. Para otros funcionarios públicos, el problema es el nivel de inversión social. De acuerdo con el DNP (2001), la descentralización durante la década de los años noventa tiene importantes resultados que se deben resaltar. Hay un aumento sostenido de las coberturas en educación, salud y demás servicios públicos; estos avances pueden continuar y el proceso se debe ajustar. No hay duda que la descentralización es el camino para lograr una mejor asignación de los recursos públicos. En general se acepta que, con excepción de los problemas fiscales ocasionados entre 1997 y 1999, los resultados son mucho mejores de los obtenidos tiempo atrás.

El problema municipal se puede analizar de mejor forma a la luz de la historia del país. Desde finales del siglo XIX el país se caracterizó en lo político y administrativo por un modelo centralista. Si bien en las primeras dos décadas del siglo XX se mantenía vigente la fortaleza de algunas autoridades territoriales, en particular departamentales, de ahí en adelante se presenta un marchitamiento de su función pública y tanto sus ingresos como sus funciones se ven limitadas seriamente. Esto explica por que en Colombia, a lo largo de los últimos 80 años, los ingresos del gobierno nacional representan alrededor del 85% del total de la presión tributaria y el 15% restante es de los departamentos y municipios. Con la característica adicional que en los últimos años se ha fortalecido los fiscos municipales y ha perdido fuerza la tributación departamental. Igualmente hay que anotar que a pesar de las numerosas reformas tributarias que se adelantaron a partir de 1984, la estructura de los ingresos públicos no se transformó y se mantiene la misma composición porcentual anotada anteriormente. Esto significa que la presión tributaria prácticamente se dobló en los últimos quince años pero no generó cambios importantes en la estructura de los ingresos intergubernamentales.

Por el contrario, en la estructura del gasto si se dieron importantes modificaciones. Gran parte del incremento en los ingresos se concentró en aumentar las transferencias automáticas, no solo las tradicionales para el financiamiento de las nóminas de educación y salud (situado fiscal), las cuales crecieron continuamente desde finales de los años ochenta, sino también las transferencias a los municipios hasta llegar a convertirse en una medida constitucional que las transformó en una transferencia automática. Inicialmente, esta era un pequeño porcentaje del anterior impuesto a las ventas. Seguidamente, este porcentaje aumentó y favoreció aún mas a los municipios con menos de 50.000 habitantes y posteriormente se llega a un nivel de transferencias equivalentes al 22% de los ingresos corrientes de la Nación, las que junto con el 24.5% del situado fiscal, llegaban al 46.5% del total de los ingresos corrientes de la Nación. En pocas palabras, de cada \$100 pesos que recaudaba el Gobierno nacional, este debía girar un poco menos de la mitad a los entes territoriales. Cerca del 55% del gasto público total lo ejecutan los entes territoriales, pero sólo financiaban con sus propios recursos entre el 15% y el 20% de este gasto.

¿En que sectores se ejecuta este gasto local?. En primer lugar, el gasto municipal se destina en su mayoría a complementar el gasto en salud y educación; pero igualmente gran parte de los recursos se destinan a financiar los sectores de saneamiento básico, cultura, recreación, deporte, desarrollo rural y el pago del endeudamiento³. Segundo, el gasto del situado fiscal no se debe considerar un gasto descentralizado, pues se considera que el mismo es la destinación de rentas específicas para financiamiento de las nóminas de estos sectores. Nóminas que son básicamente nacionales, sobre las cuales tienen muy poco margen a acción los mandatarios locales y que además son permeadas por la política. Por supuesto, este nivel de transferencias generó un cambio en la estructura del gasto público; actualmente gran parte del gasto se ejecuta en forma descentralizada y se financia con transferencias, lo cual implica que la dependencia de los recursos del nivel central es cada vez mayor. En el caso colombiano, es mayor la dependencia fiscal de los territorios en el actual modelo descentralizador que en el anterior marco centralista.

³ Con los recursos transferidos se pueden financiar hasta 15 diferentes tipos de gasto y parte de los mismos se consideran de libre asignación por parte de las autoridades locales. Pero la práctica nos muestra que estos sectores señalados son los que absorben la mayor cantidad de recursos.

Además, esta no es propiamente una descentralización en salud y educación, sino una delegación parcial de funciones de la Nación a los territorios. Las raíces de este diseño se pierden en el tiempo; En la década de los años sesenta, la Nación comienza a financiar el gasto que ejecutaban los departamentos y municipios en estos sectores y reconoce su financiamiento con los recursos de presupuesto nacional. Esto se da en particular en el sector de la educación. De igual forma, se consolida un sistema de oferta en salud con su correspondiente red de hospitalaria financiada en su gran mayoría por el nivel central⁴. Desde la creación del situado fiscal para financiar salud y educación y el fortalecimiento de las agremiaciones sindicales sectoriales, la gran discusión que se ha presentado en si los recursos destinados a cada sector alcanzan a financiar sus necesidades. En esto no importa si son girados por cualquier nivel de gobierno. Este tema es de tanta trascendencia que cuando los recursos son insuficientes para financiar el gasto corriente de diversas formas, finalmente la Nación termina arbitrando más recursos para estos sectores; esto explica la aparición y posterior consolidación del FEC (Fondo Educativo de Compensación) o los reiterados giros especiales y “por única vez” que se hacen para el salvamento de los hospitales públicos. En algún sentido esto es premiar la ineficiencia. Esta lógica supera incluso la descentralización y es la que explica los continuos salvamentos financieros, también por última vez, del ISS. La ley 715 busca continuar con este ajuste, distribuyendo los recursos transferidos con el criterio de poblaciones cobijadas. Se espera que el monto de estos logre financiar las necesidades de recursos de ambos sectores. Por esto, la fase de transición es crucial ya que obligará a que las transferencias se giren una vez se verifique la nomina de cada ente territorial.

Otra característica que hay que tener en cuenta es la automaticidad de las transferencias y la obligatoriedad constitucional de su giro sin guardar mayor relación con algún tipo de condicionamiento (fiscal, cumplimiento de metas, eficiencia). Esta regla del juego esta muy lejos de las reglas que se aplican incluso en los países más descentralizados. Miremos el caso de la Unión Europea.

1.2 Descentralización en Europa

Ni siquiera en los países federales europeos se llega a un monto de transferencias similar al colombiano. En primer lugar, en muy pocos casos se comparte la totalidad de los ingresos corrientes y por el contrario se comparte algunos de los impuestos nacionales entre niveles de gobierno. El Cuadro 1 nos muestra que en países altamente federales como Alemania y Austria, la nación conserva la mayoría de los tributos y le siguen en importancia los estados federados (Länder), asimilables a nuestros departamentos, y por último los municipios. Esta fuente de recursos es la más importante en el nivel local, aunque en algunos países europeos el resto de fuentes de financiamiento puede ser inclusive mayor (ver Cuadro 2). Igualmente, se encuentra que la dependencia de estas transferencias es muy diversa. El Cuadro 3 muestra su participación como porcentaje de los ingresos municipales totales. En general, las participaciones de tributos no son el tema central y en su defecto la discusión se concentra en la cesión o transferencia de funciones del nivel central al territorial. La motivación política de los territorios hace que sea tan importante recibir la función como los recursos que la financian.

⁴ Para muchos esto no es necesariamente malo ya que el aumento de las coberturas de salud y educación, con decisiones responsables o no de los mandatarios territoriales, era una necesidad social que debía ser financiada obligatoriamente por la Nación tal y como sucede en otros países.

Cuadro 1
Principales impuestos compartidos en Alemania y Austria

Principales impuestos compartidos en Alemania y Austria						
	Alemania	Austria	Alemania	Austria	Alemania	Austria
	Estado		Lander		Entidades locales	
Impuesto sobre la renta	42,5%	60%	42,5%	22%	15%	18%
Impuesto de sociedades	50%		50%		0%	
Impuesto sobre los carburantes		88,5%		8,5%		3%
IVA	50,5%	69%	49,5%	19%	0%	12%

Fuente: Las finanzas locales en Europa

Cuadro 2
Fuentes de financiación de los municipios de países europeos

Fuentes de financiación de los municipios						
País		Impuestos locales excl.	Cánones y precios	Transferencias	Préstamos	Otros
Albania	AL	2,50%	3%	94%	0%	0,50%
Austria	A	15%	19%	35%	8%	23%
Bélgica	B	32%	5%	40%	13%	10%
Bulgaria	BG	1%	10%	78%	2%	9%
Chipre	CY	25%	33%	30%	12%	0%
Rep. Checa	CS	16%	12%	45%	11%	16%
Dinamarca	DK	51%	22%	24%	2%	1%
Estonia	EE	0,10%	0,90%	91%	2%	6%
Finlandia	SF	34%	11%	31%	3%	21%
Francia	F	36%	2%	26%	10%	26%
Alemania	D	19%	16%	45%	9%	11%
Grecia	GR	2%	22%	58%	6%	12%
Hungría	H	4%	8%	66%	4%	18%
Islandia	IS	12%	16%	53%	5%	14%
Irlanda	IRL	18%	10%	57%	2%	13%
Italia	I	18%	11%	38%	9%	24%
Letonia	LV	6%	1%	68%	0%	25%
Luxemburgo	L	31%	29%	37%	3%	0%
Malta	M	0%	0%	98%	0%	2%
Países Bajos	NL	5%	13%	60%	19%	3%
Noruega	N	42%	16%	33%	7%	2%
Polonia	PL	21%	7%	60%	0%	12%
Portugal	P	20%	19%	38%	6%	17%
Rumania	RO	5%	16%	79%	0%	0%
San Marino	SM	0%	0%	31%	69%	0%
Eslovaquia	SL	10%	9%	39%	5%	37%
Eslovenia	SV	5%	9%	67%	1%	18%
España	E	31%	16%	37%	10%	6%
Suecia	S	61%	8%	19%	1%	11%
Suiza	CH	46%	24%	18%	3%	9%
Turquía	TR	7%	1%	56%	0%	36%
Reino Unido	UK	11%	6%	77%	0%	6%

Fuente: Consejo de Europa

Cuadro 3
Composición de las transferencias en países europeos

		Composición de las transferencias			
		Cifras en porcentaje del total de ingresos municipales			
Pais		Impuestos compartidos	Dotaciones	Subvenciones	Otros
Albania	AL	1%	59%	29%	5%
Austria	A	26%	1%	0%	8%
Bélgica	B	0%	25%	5%	10%
Bulgaria	BG	34%	37%	7%	0%
Chipre	CY	0%	7%	22%	1%
Rep. Checa	CS	23%	8%	10%	4%
Dinamarca	DK	2%	12%	0%	11%
Estonia	EE	60%	27%	4%	0%
Finlandia	SF	1%	28%	1%	0%
Francia	F	0%	24%	0%	2%
Alemania	D	17%	15%	13%	0%
Grecia	GR	25%	25%	0%	8%
Hungría	H	7%	52%	5%	2%
Islandia	IS	43%	7%	1%	2%
Irlanda	IRL	0%	11%	46%	0%
Italia	I	2%	8%	24%	5%
Letonia	LV	23%	35%	6%	3%
Luxemburgo	L	24%	2%	0%	11%
Malta	M	0%	91%	0%	7%
Países Bajos	NL	0%	20%	38%	3%
Noruega	N	0%	17%	14%	2%
Polonia	PL	23%	15%	22%	0%
Portugal	P	1%	31%	4%	2%
Rumania	RO	33%	25%	21%	0%
San Marino	SM	0%	31%	0%	0%
Eslovaquia	SL	30%	1%	8%	0%
España	E	0%	8%	29%	0%
Suecia	S	0%	11%	8%	0%
Suiza	CH	1%	3%	14%	0%
Turquía	TR	3%	0%	3%	51%
Reino Unido	UK	17%	32%	27%	0%

Fuente: Consejo de Europa

Un tema importante que debe ser tenido en cuenta al mirar la experiencia europea es que no necesariamente un modelo federal significa ausencia de restricciones y compromisos entre niveles de gobierno. Por el contrario, los criterios utilizados para el financiamiento de las entidades locales son una suma de derechos fiscales, pero también de responsabilidades. La Tabla 1 muestra los ocho principios que deben tener en cuenta los países miembros de la Unión Europea. Sin embargo, estos principios pueden ser “regulados” en cada país. La Tabla 2 nos muestra que el acceso al crédito es regulado y que inclusive esta regulación llega a las condiciones de contratación de los préstamos. En general, esta política de control al crédito se ha endurecido aún mas y el control llega al monto del endeudamiento y no solo a su destino. En primer lugar el endeudamiento debe ser solo para financiar inversión y segundo, su servicio de la deuda solo puede ser el 25% de los ingresos corrientes de cada territorio⁵. Esta restricción es más alta que la existente en nuestra ley 358 de 1997. Además si una entidad no cumple estos requisitos, solo puede acceder a créditos con la presentación de un plan de ajuste debidamente aprobado por el gobierno central.

⁵ De otra parte para los créditos de corto plazo, solo se permiten créditos temporales de tesorería y no pueden exceder el 30% de los ingresos corrientes de la vigencia anterior.

Tabla 1
Criterios de Financiamiento de las entidades locales en Europa

Criterios de Financiamiento de las Entidades Locales en Europa	
1	Las entidades locales tendrán derecho, en el marco de la política económica nacional, a recursos propios suficientes, de los que podrán disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.
2	Los recursos financieros de las entidades locales deberán ser proporcionales a las competencias que les reserven la Constitución o la ley.
3	Al menos una parte de los recursos financieros de las entidades locales deberá proceder de cánones e impuestos locales cuyo tipo estarán facultadas para fijar, dentro de los límites de la ley.
4	Los sistemas financieros subyacentes a los recursos disponibles por las entidades locales deberán ser de naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva para que éstas puedan seguir, en la medida de lo posible en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.
5	La protección de las entidades locales financieramente más débiles exige el establecimiento de procedimientos de compensación financiera o medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del reparto desigual de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas soportadas. Dichos procedimientos o medidas no deberán reducir la libertad de elección de las entidades locales en su ámbito de responsabilidad.
6	Las entidades locales serán consultadas, de un modo adecuado, sobre las modalidades de asignación a éstas de los recursos redistribuidos.
7	En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las entidades locales no deberán destinarse a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá perjudicar la libertad fundamental de la política de las entidades locales en su ámbito de competencia.
8	A fin de financiar sus gastos de inversión, las entidades locales deberán tener acceso, conforme a la ley, al mercado nacional de capitales.

Fuente: Las finanzas locales en Europa

Tabla 2
Aspectos del préstamo de las entidades locales en países europeos

Algunos aspectos del préstamo de las entidades locales			
País	Acceso al mercado de capitales (1)	Préstamos en moneda extranjera	Reglamentación sobre las condiciones de préstamo (2)
Austria	Previa autorización	Con autorización	Pocas normas
Bélgica	Previa autorización	Con autorización	Pocas normas
Dinamarca	Libre	Sin restricciones	30 años como máximo
Finlandia	Libre	Sin restricciones	Ninguna
Francia	Casi libre	Ciertas normas	Ninguna
Alemania	Libre	Con autorización	Vida útil del activo
Grecia	Previa autorización	n.d.	n.d.
Irlanda	Previa autorización	No se utilizan	Vida útil del activo
Italia	Libre	n.d.	n.d.
Países Bajos	Libre	Prohibido	Pocas normas
Noruega	Previa autorización	Prohibido	Ligadas a la vida útil del activo
Portugal	Libre	n.d.	Ligadas a la vida útil del activo
España	Previa autorización	Con autorización	Pocas normas
Suecia	Libre	Sin restricciones	Pocas normas
Suiza	Libre	Muy raros	Pocas normas
Reino Unido	Previa autorización	Muy raros	Pocas normas

Fuente: Consejo de Europa (1993), Los préstamos de las entidades locales y regionales, actualizado por el presente informe.

n.d.: no disponible

De otra parte, debe tenerse en cuenta que la gran regulación de las metas fiscales y de la armonía fiscal y financiera entre los diferentes niveles de gobierno en Europa, no impide que su proceso federal tenga incentivos claros y precisos diseñados desde el nivel central. Joumard (2000) muestra como en España se pusieron en marcha incentivos para financiar las comunidades autónomas mediante el aumento de la recaudación de las mismas⁶.

1.3 Estructura del Trabajo

Este trabajo responde a estos debates y lo hace primordialmente con el análisis de la información fiscal disponible. En la primera parte se presenta a manera de hipótesis un resumen de los grandes temas que caracterizan la descentralización colombiana. A continuación se muestra un resumen de la evolución de las finanzas municipales entre 1984–2000 que incluye un grupo de indicadores fiscales. Por último, se muestra el resumen de las principales leyes que controlan el desempeño fiscal y el endeudamiento de los municipios y se adelantan algunas estimaciones.

En la segunda parte se presentan los resultados de los ejercicios sobre equidad horizontal o equiparación fiscal municipal y el papel de las transferencias, de los análisis DEA sobre la eficiencia del gasto en funcionamiento y de inversión. Se presenta igualmente un índice nuevo para la distribución de las transferencias que revele de la mejor forma una función de producción municipal y sea una alternativa posible al NBI. En la tercera y última parte se presentan las conclusiones y se adelantas algunas recomendaciones de política.

⁶ Esta medida busca disminuir la dependencia de estos territorios de los recursos del nivel central, aunque esta política es reciente sus resultados han sido significativos en varias comunidades, en especial en las más ricas y de mayor población. Con lo anterior se obtiene una estructura de financiación muy diferente entre ellas, así Cataluña se financia en gran parte con sus ingresos propios y con las sobretasas a impuestos por ellos a los impuestos nacionales (58%), en tanto que en Galicia y Andalucía es del 27% y en Castilla - La Mancha del 46%. Así mismo se debe dejar en claro que estos incentivos al aumento de la tributación no se contraponen a la existencia de un fondo de compensación interregional, el cual representa el 3% del total de los recursos de las regiones españolas.

2 RESULTADOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL COLOMBIANA 1984 – 2000.

2.1 Interrogantes sobre de la Descentralización en Colombia

Las principales tendencias del modelo de descentralización en Colombia han sido identificadas en previos estudios. Se espera que este informe responda a gran parte de estas preguntas. Veamos estas tendencias con una breve reflexión sobre ellas:

2.1.1 ¿Se generó pereza fiscal en los municipios?

Las estimaciones muestran que si se quiere medir pereza fiscal por el crecimiento de la tributación en términos reales en los últimos 12 años, se encuentra que efectivamente no existe tal fenómeno. Los ingresos corrientes, entendidos solo como tributarios y no tributarios, crecen en forma sostenida durante este periodo de tiempo. Igualmente debe mencionarse que este logro se debe recibir con cautela pues los municipios han sido históricamente poco eficientes para recaudar impuestos y por esto el aumento del recaudo se explica por que el nivel inicial era muy bajo.

Por esto, si se quiere medir la pereza fiscal por el cobro efectivo versus el potencial de la tributación, se encuentra que muy posiblemente los resultados no han sido los mejores. Por ejemplo, en el impuesto predial la mayoría de los municipios se ubican cerca del limite inferior aprobado por los concejos. Además, se encuentra que hay un gran atraso en la actualización de los catastros, por diferentes causas, y que el valor registrado de los predios esta muy por debajo del valor comercial de los inmuebles. Por supuesto, hay importantes excepciones aparte de Bogotá o Medellín.

Los consolidados de esta investigación muestran resultados interesantes que afirman parcialmente algunos de los planteamientos anteriores pero además encuentran nuevos hallazgos que complementan el diagnóstico inicial.

2.1.2 ¿Se incrementó notablemente el gasto municipal?, ¿Hubo efecto adherencia?

La respuesta es sí. Zapata et. Al. (2001) muestra que en efecto hubo un aumento de los gastos de funcionamiento sostenido durante la década de los años noventa en los municipios sin importar su tamaño. La explicación de este comportamiento es muy difícil de generalizar para todos los entes locales, pero hay algunas causas centrales o básicas que lo explican. La primera de ellas es una suma de mala gestión que junto con el mal diseño de las reglas del juego político incentiva fuertemente el gasto en el nivel local. Frente a lo segundo, se debe mencionar que al ser un mandato de solo tres años y con la prohibición de reelección inmediata, los alcaldes buscan cumplir en el corto plazo sus promesas del plan de gobierno, por lo que incrementan notablemente el gasto de funcionamiento, pero igualmente el gasto de inversión. Esto último es lo que explica el aumento del endeudamiento.

Segundo, el diseño de la descentralización hace que se comprometa gran parte de las transferencias municipales por parte de cada uno de los sectores del gasto público desde el nivel central. Esta tendencia ya había sido identificada anteriormente. Bird (1998) y Litvak (1998) afirman que hay un alto número de nuevas funciones que deben adelantar los gobiernos locales, que inevitablemente les representa un aumento de sus gastos operativos y de su nómina y los obliga a la diversificación de los recursos de inversión. En salud y educación, por su parte, se encuentran problemas adicionales. Las transferencias a los municipios eran inicialmente complementarias a las departamentales que financian, básicamente, las nóminas de estos dos

sectores. Se encuentra, sin embargo, que gran parte de los recursos transferidos a los gobiernos locales se convierten en gasto efectivos de nómina.

Frente a lo anterior se debería evaluar la posibilidad de flexibilizar la asignación del gasto desde el nivel central, pues la reciente ley 715 avanza muy tímidamente en este campo. Los ejemplos son numerosos pero mencionemos dos: el primero de ellos es la obligación de las alcaldías por tener personal para la atención del sector agropecuario. En todas las alcaldías hay una UMATA (unidad municipal de asistencia técnica agropecuaria) la que se encarga de adelantar los programas del sector. Por supuesto, los recursos en la mayoría de los casos provienen de mismo municipio. Por esto, es normal encontrar que gran parte de los recursos de las transferencias se destinen a financiar la UMATA. El segundo es la figura del personero municipal. En todos los municipios hay personero y generalmente su sueldo es igual al del alcalde, además de los gastos de oficina y otros funcionarios. El gasto en las personerías, especialmente para los municipios pequeños, alcanzó a representar cerca del 10% del total del gasto de funcionamiento del municipio. Un municipio pequeño puede tener entre 20 y 25 funcionarios directos, en tanto que la personería puede tener en promedio tres⁷.

Más que pensar en contra de diversas funciones o actividades específicas que se le imponen a los municipios desde el nivel central como planificar, prevenir desastres naturales, tener plan municipal de cultura, enseñar derechos humanos, atender a los ancianos indigentes, vacunar a la población infantil, vigilar el régimen contributivo de la seguridad social y afiliarse al régimen subsidiado, tener plan ambiental e invertir en acciones específicas como el mantenimiento de cañadas y quebradas, entre los cientos de funciones que le asignaron a los municipios se quiere llamar la atención sobre la costumbre reiterada de delegar funciones del nivel central con el fin de direccionar los recursos descentralizados a los municipios. La de Colombia es una descentralización delegada más cerca al modelo principal - agente, pero con elementos de federalismo fiscal al imponer altos niveles de transferencias automáticas.

Tercero, la planeación privilegia el gasto. El proceso: programa de gobierno, plan de desarrollo, plan plurianual de inversiones y presupuestos anuales desarrollado a partir de 1995 se convierte en forma inevitable en una lista de buenas intenciones, pero que en la mayoría de los casos no consulta con las posibilidades financieras del gobierno local. Además dejan por fuera gastos de obligatorio cumplimiento que se convierten en contingentes a futuro. Si bien es cierto que en las últimas elecciones los planes de gobierno fueron más sensatos y se afirma que los actuales alcaldes son los del ajuste fiscal, aún estamos muy lejos de cumplir con los planes de inversión. Es normal encontrar que el cumplimiento de estos planes no llega ni al 30%.

Finalmente, con el ajuste derivado de la ley 617 y otras complementarias, se abre paso a un mayor control del gasto pues este tiene relación directa con el nivel de recursos disponibles (un porcentaje por categoría municipal entre el 50% y el 80% de los ingresos de libre destinación). Es posible que los municipios estén muy lejos de ejecutar el nivel de gasto que le es demandado desde el mismo nivel central.

⁷ Una propuesta pragmática y muy en la línea de la ley 617 es que un personero atienda varios municipios, de hecho vigilar a un número bajo de funcionarios es por decir lo menos poco eficiente. Otra posibilidad es eliminar las personerías en municipios a partir de un piso poblacional; por ejemplo 12.000 o 15.000 habitantes. Aunque se reconoce que su aplicación es muy compleja y tiene serios limitantes legales.

2.1.3 ¿Hay incentivos a generar déficit fiscal o restricción presupuestal blanda (“soft budget constraint”)?

El endeudamiento, el alto déficit y en general el alto nivel de gasto público de años atrás es una constante. Tal parece que los malos resultados fiscales y financieros se concentran entre 1994 y 1998, años en los cuales se presentó un gran aumento del gasto local, principalmente de las inversiones. Este desajuste vía gasto se explica en gran parte por el aumento de gastos derivados del proceso de descentralización política y administrativa como lo son el financiamiento de los concejos municipales y el gasto en los organismos de control como la personería y contraloría, entre otros. Los trabajos que adelantaron evaluaciones parciales muestran además que hubo un aumento del endeudamiento desmedido y muy por encima de lo que indica la ley 358. Además se extendieron los programas de reforma económica territorial (o de ajuste fiscal) que incluyeron prestamos de tesorería del ministerio de hacienda e inclusive en algunos casos se presentaron “bail outs” a favor municipios y principalmente de departamentos.

El desajuste fiscal aumentó y se debe medir a través de indicadores fiscales y financieros, pero se tiene como planteamiento central o hipótesis que en esos mismos años, estos gobiernos locales generaron déficits primario y corriente, además de un aumento de su déficit fiscal. Se espera además que exista una tendencia al ajuste a partir de 1998 en adelante. Sobre esto se adelantó una reforma legal muy importante para los distintos niveles de las finanzas territoriales.

Así, los ajustes derivados del endurecimiento de la restricción presupuestal, mediante las leyes 358, 617, 550 y 548⁸ pueden ser importantes pero hay que evaluar si estos son estructurales o coyunturales. Gran parte de la respuesta se encuentra en las limitaciones políticas para un buen accionar local⁹.

Como veremos, las cifras de crecimiento del gasto público muestran una tendencia muy importante y sostenida al alza, con un leve ajuste al final de la anterior década. Además, no se encuentra un patrón de comportamiento único de estos gastos frente a variables socioeconómicas, de tamaño, ruralidad, número de funcionarios o desempeño tributario. Además hay una gran dispersión en el nivel del gasto que se ejecuta y no hay evidencia de economías de escala en el gasto de funcionamiento.

2.1.4 ¿El problema del endeudamiento es estructural pero financió inversión?

Efectivamente el endeudamiento territorial crece sostenidamente entre 1994 y 1998. El mismo es generalizado en casi todos los departamentos, pero solo un bajo porcentaje de los municipios se endeuda en ese periodo. Sin embargo, en este grupo de entidades el endeudamiento crece en forma sostenida y prácticamente se dobla durante esos cuatro años. El saldo de la deuda municipal se estabiliza en 1998 y sin tener en cuenta a Bogotá, apenas crece marginalmente a partir de ese año. Las razones de este estancamiento son el freno del sistema financiero nacional a suministrar créditos y la necesidad de adelantar programas de ajuste financiero en varios municipios con la consecuente refinanciación del mencionado endeudamiento (condonación de parte del servicio de la deuda atrasado, más plazos y baja de las tasas pactadas).

⁸ Las leyes mencionadas son las de límites al endeudamiento territorial, la de responsabilidad fiscal de territorios, la de salvamento o de concordato de entidades y empresas públicas y privadas y la ley que fortaleció los fiscos territoriales; por ejemplo con la generalización de la sobretasa a la gasolina para todos los municipios y departamentos entre otras medidas y creó en fondo para pago del pasivo pensional territorial –FONPET-. Estas medidas generaron un esquema de control del endeudamiento y del gasto corriente territorial, un aumento de los recursos y asumir una importante contingencia de largo plazo como lo es el pasivo pensional de departamentos y municipios.

⁹ Para muchos, el problema de diseño no es solo fiscal. Es necesario crear gobiernos locales con el mismo periodo de los nacionales (4 años) y crear la reelección por lo menos por un periodo adicional. El horizonte de largo plazo para los actuales mandatarios es en la práctica inexistente.

Hay que mencionar que un grupo de 20 entes locales explica la mayor parte del endeudamiento municipal: Cali, Yopal, San Andrés, Ibagué, Montería y Sogamoso, entre otros, son municipios con un importante nivel de endeudamiento de acuerdo con su tamaño y se vieron obligados a ejecutar programas de ajuste económico territorial en el marco de la ley 358. Igualmente, algunos municipios se acogieron a la ley 550 para efectuar un acuerdo concordatario con sus deudores.

El aumento del saldo de la deuda durante la década de los años noventa se concentra en muy pocos municipios; un 12 % del total. Sin embargo, solo unos pocos de ellos tienen problemas en atención del servicio de la deuda. La mayoría de estos casos se atendieron por la Dirección de Apoyo Fiscal. Aunque son casos importantes y traumáticos para algunas entidades del sector financiero, no se debe hablar de un incumplimiento generalizado y de una crisis coyuntural que no fue atendida. De acuerdo con cifras de la DAF, las deudas municipales reestructuradas son el 40% del total del saldo a fin del año 2000.

2.1.5 ¿Es sostenible el modelo de financiamiento de la descentralización diseñado y ajustado durante la década de los años noventa?

La respuesta a esta pregunta era negativa hace unos años. El diagnóstico de las finanzas locales y su impacto negativo sobre las finanzas nacionales situaron la discusión en la necesidad de efectuar profundos ajustes al proceso de descentralización. Las razones que justificaban esa recomendación eran diversas. Mencionemos las principales:

- Hay pereza fiscal y un incentivo perverso a aumentar el gasto local (efecto adherencia).
- Lo anterior hace que las finanzas territoriales se hallan deteriorado. Se produjo mayor déficit y un alto impacto negativo sobre los agregados macroeconómicos.
- El crecimiento del endeudamiento es insostenible en términos fiscales y ocasionará en la práctica que se generalicen los “bail outs” o salvamentos desde el gobierno central.
- Hay evidencia de mala gestión en departamentos y municipios; por ejemplo, los territorios con regalías. Se asegura además, que la corrupción era generalizada.
- Hay evidencia que muchos gastos locales no están financiados y que pueden convertirse en pagos contingentes en el corto plazo:
 - o Dudas sobre la viabilidad financiera de las empresas de servicios públicos. Si la crisis se profundiza los gobiernos territoriales y el nacional deben acudir en su ayuda.
 - o El pasivo pensional no está financiado, por lo tanto este se convierte en pagos por demandas, liquidación de bonos pensionales y cuotas partes (pensiones).
 - o Atrasos en las nóminas e inclusive en los aportes parafiscales de ley.

Gran parte de estos problemas se han solucionado por medio de la nueva legislación y algunas afirmaciones se han quedado sin piso pues la información disponible muestra otros resultados. Sin embargo, la sostenibilidad fiscal aún se encuentra cuestionada pues gran parte de estos problemas no tienen solución definitiva. De estos temas, el pensional, a pesar de la creación del FONPET, puede tener un alto impacto en el largo plazo. Así mismo, se encuentra que otros pagos contingentes, evidencia de una mala política presupuestal, se convierten en una variable de desajuste de las finanzas territoriales.

Zapata et.al. (2001) muestra que a lo largo de la década de los años noventa se encuentra una mayor tendencia al desajuste que al ajuste entre los municipios con un grupo representativo de 142. En efecto, es mayor el número de municipios que empeora su situación fiscal frente a los que mejora entre 1988 y 1999. Así mismo, al efectuar una calificación del desempeño fiscal, se encuentra que un alto porcentaje de ellos no cumplen con el 60% de los requisitos calificados. El DNP efectúa un ejercicio similar, pero además de la calificación fiscal y financiera evalúa temas como educación, salud, saneamiento básico, participación

ciudadana y política y gestión entre otros. Esta calificación muestra mejores resultados que la anterior y permite concluir que el proceso de descentralización, a pesar de sus problemas, ha sido exitoso.

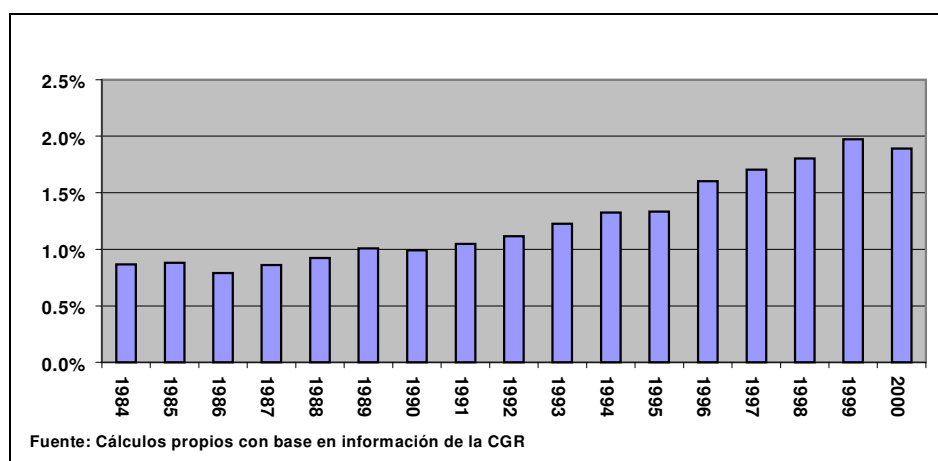
Recientemente Cadena (2002) estima el impacto del aumento de las transferencias sobre el recaudo fiscal de los municipios en Colombia. A través de una metodología de diferencias en diferencias en dos periodos (1984 -1992 y 1993 – 1999), muestra como efectivamente el recaudo crece y se explica en gran parte por el comportamiento de las autoridades locales. Igualmente, muestra como son los municipios más pequeños y más grandes en donde se presentan los mayores esfuerzos. En conclusión, no hay evidencia de pereza fiscal durante el desarrollo del proceso de descentralización en el país.

Webb (2000), por su parte, califica el proceso de descentralización fiscal y política con base en 10 criterios. Su resultado no es el mejor pues muestra que aún hay temas pendientes de solución. Debe mencionarse, sin embargo, que esta calificación se adelantó en el momento central de la crisis de la deuda territorial y cuando gran parte de la legislación de restricción fiscal estaba en discusión. Se puede inferir con base en lo sucedido en los últimos años que el resultado en consecuencia sería sensiblemente mejor. De otra parte, al comparar estos resultados con otros países se encuentra que los resultados fiscales obtenidos están por encima del promedio.

2.2 Evolución del Ingreso Corriente 1984 –2000.

El primer resultado es el crecimiento de la tributación a lo largo del periodo 1984 – 2000. Los ingresos tributarios pasan de ser 0.9% del PIB al 1.9% en el año 2000 (Gráfico 1). Este nivel es superior en un 20% al promedio regional de acuerdo con el BID. Se encuentra igualmente que los ingresos no tributarios crecen a partir de 1992. Estos llegan a representar el 0.4% del PIB al final de la década. Hay que tener presente que estos últimos son muy importantes en el caso colombiano, en particular para los municipios pequeños.

Gráfico 1
Ingreso tributario municipal como porcentaje del PIB



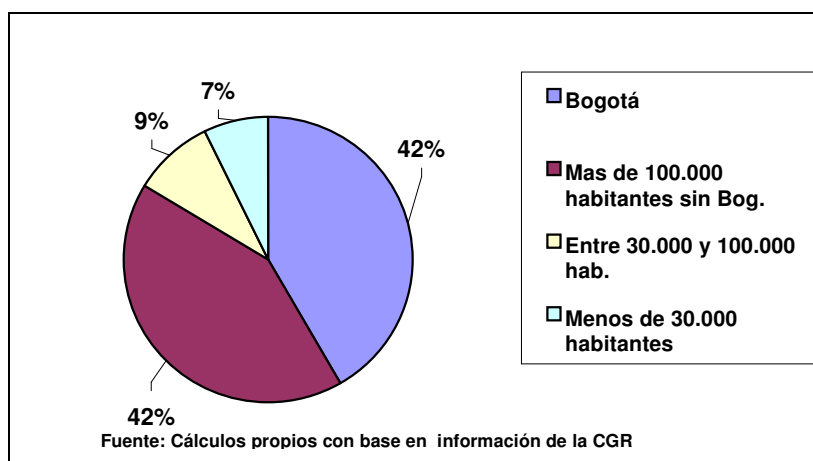
Se encontró igualmente que el crecimiento de la tributación es sostenido para todos los municipios y solo hay algunas diferencias no muy importantes. Primero, el desempeño tributario de Bogotá es el mejor, especialmente a partir de 1994 cuando a partir de este año todos los ingresos, en especial los tributarios crecen en forma sostenida. Basta mencionar que la capital explica el 35% del total del recaudo predial en los últimos años y el 40% del impuesto de industria y comercio nacional. Se encuentra además que si bien la tributación crece fuertemente en los noventa, este buen comportamiento ya se insinuaba desde la década de los años ochenta. Esta afirmación es especialmente cierta para los municipios pequeños.

En relación con los municipios menores de 30.000 habitantes, hay evidencia que el mejor comportamiento se presenta en el recaudo de sus ingresos no tributarios, pues estos representan cerca el 40% del total. Este comportamiento es muy diferente en relación con los municipios de mayor tamaño, pues en estos los no tributarios sólo pesan alrededor del 15%. De otra parte se encontró que el recaudo del predial, en los municipios pequeños, tienen una mejor dinámica que el recaudo del ICA, razón por la cual el predial se convierte en su principal fuente de recursos tributarios.

A su vez las transferencias crecen notoriamente a partir de 1994 y estas favorecen a los municipios más pequeños. Esto se explica por el diseño de la ley 60 de 1993, con la cual estos municipios reciben 1/3 de las transferencias totales, mientras que tienen el 25% de la población. Es decir, las transferencias per cápita son mayores, lo cual es coincidente con los principales indicadores socioeconómicos (NBI y línea de pobreza) utilizados para liquidar las transferencias.

El crecimiento de la tributación local se da en todos los municipios; sin embargo hay que tener en cuenta que la composición de esta tributación muestra la mayoría de la tributación se encuentra concentrada en los municipios grandes. De acuerdo con el Gráfico 2 vemos que solo Bogotá recauda el 42%, el resto de municipios de más de 100,000 habitantes otro 42% y los demás municipios solo el 16%. Además, se estima que los 898 municipios de menos de los 30.000 habitantes recaudan el 6% del total. Al ser mayor el crecimiento de la tributación en los municipios grandes se encuentra una mayor concentración de los ingresos tributarios lo cual, como se verá, no es acorde con el desarrollo del gasto local.

Gráfico 2
Distribución del recaudo tributario municipal en 2000



Los resultados anteriores nos llevaron a estudiar en detalle los ingresos municipales para los municipios pequeños. Esto con el fin de contrastar si el comportamiento es generalizado en todos ellos o por el contrario hay una dispersión con municipios notables y con municipios muy rezagados. El Gráfico 3 y la Tabla 3 nos muestran que el ingreso corriente promedio para estos municipios creció en 3.9% promedio anual entre 1984 y 1992, pero este crecimiento es aún mayor entre 1992 y 1998, 13.3% promedio anual. Por último, entre 1998 y 2000 este crecimiento continúa con su dinámica y crece en 17.7% promedio anual. En resumen, los ingresos corrientes promedio se triplicaron entre 1984 y el 2,000. Además, al analizar estos resultados por categorías de población se encontró que no hay mayores diferencias, aunque los municipios más grandes (entre 20.000 y 30.000 habitantes) tienen un mejor comportamiento, pues sus ingresos se quintuplican en los 17 años.

Gráfico 3
Ingreso corriente promedio de los municipios con menos de 30.000 habitantes 1984 - 2000

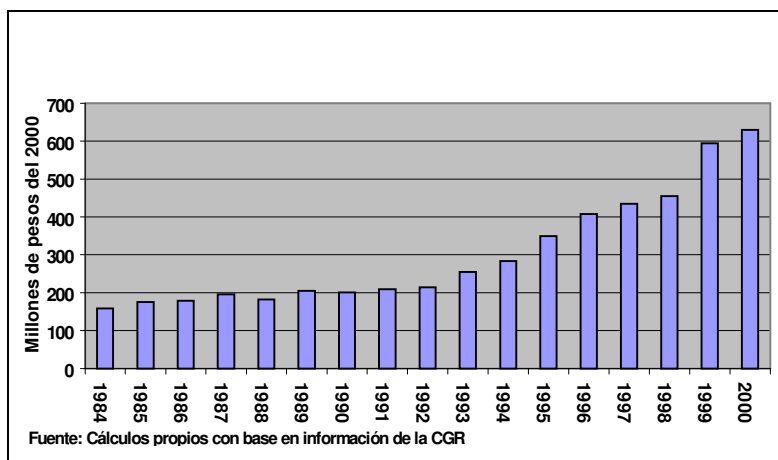


Tabla 3
Tasa de Crecimiento anual del ingreso corriente promedio de los municipios con menos de 30.000 habitantes 1984 – 2000

Tasa de crecimiento anual	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	10.8	1.8	9.5	-7.0	12.9	-2.4	4.3	2.5	18.7	11.3	23.3	16.6	6.6	4.7	30.5	6.1

Para analizar la dispersión de estos ingresos por municipio se sumaron los municipios que estaban por encima o debajo en un 20% del promedio, pues se estima que este porcentaje recoge las diferencias existentes por tamaño, nivel de ruralidad, actividad económica y desarrollo social que se presenta entre municipios y que por lo tanto tienen un comportamiento aceptable. De acuerdo con este ejercicio se espera, en primer lugar, que la dispersión no sea muy grande y, en segundo lugar, que a lo largo del tiempo la dispersión sea cada vez menor de tal forma que se logre una convergencia a la media de los ingresos corrientes entre los municipios de cada categoría. Los resultados no confirmaron ninguna de las dos hipótesis pues hay una gran dispersión entre los municipios. En 1984 de un total de 617 municipios, sólo el 15% cumplía o tenía una dispersión menor al 20% de la media, es decir el 85% de los municipios estaba por fuera de este rango (Tabla 4). Además, a lo largo del tiempo se mantuvo esta composición, en la cual el 56% de los municipios en promedio se ubicaron por debajo de la media de su categoría correspondiente.

Tabla 4
Dispersión del ingreso corriente en los municipios con menos de 30.000 hab. (1984, 1990, 1995 y 2000)

INGRESO CORRIENTE	1984	1990	1995	2000
Promedio en millones de pesos de 2000	158	201	350	643
# de municipios 20% arriba de la media	155	161	151	163
# de municipios 20% debajo de la media	387	374	400	371
Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR				

Por último, al diferenciar entre tributarios y no tributarios, el comportamiento de la dispersión y su tendencia a lo largo del tiempo es prácticamente igual (Tabla 5 y Tabla 6). Debe si resaltarse que en los municipios de menos de 10.000 habitantes crecieron más rápido los no tributarios con lo cual prácticamente se equiparan a los de la categoría siguiente (municipios entre 10.000 y 20.000 habitantes).

Tabla 5
Medida de dispersión del ingreso tributario en los municipios con menos de 30.000 habitantes 1984, 1990, 1995 y 2000

INGRESO TRIBUTARIO	1984	1990	1995	2000
Promedio en millones de pesos de 2000	70	102	202	352
Número de municipios 20% arriba de la media	134	152	138	152
Número de municipios 20% debajo de la media	418	395	408	403
Fuente: Cálculos propios base en información de la CGR				

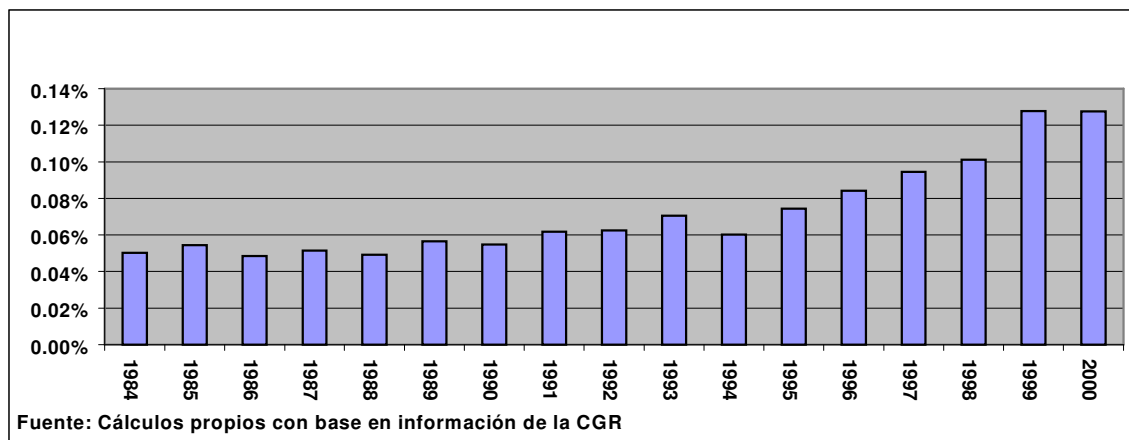
Tabla 6
Medida de dispersión del ingreso no tributario en los municipios con menos de 30.000 habitantes 1984, 1990, 1995 y 2000

INGRESO NO TRIBUTARIO	1984	1990	1995	2000
Promedio en millones de pesos de 2000	89	99	148	290
Número de municipios 20% arriba de la media	155	149	141	153
Número de municipios 20% debajo de la media	406	390	426	410
Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR				

De otra parte, el crecimiento sostenido y generalizado de los ingresos corrientes encontrado reafirma que los alcaldes cobraron mas impuestos y que esta dinámica es positiva, pues además crece también cuando se analiza en términos per capita o como % del PIB (ver Gráfico 4). Sin embargo, este comportamiento se puede explicar por el bajo nivel de recaudo efectivo en 1984. Hay que recordar que es en esos años cuando comienzan las reformas a favor de los fiscos locales con la ley 14 de 1983, época en la cual el diagnóstico era muy negativo en ese tema. Además, la gran dispersión nos indica que hay municipios que tienen un nivel de recaudo muy superior al promedio: En el 2000, 152 de los 617 municipios de menos de 30.000 habs. en la muestra superaban la media en más de 20% y algunos casos positivos y muy atípicos. Aún así, es necesario contrastar estos resultados con la potencialidad de los dos principales tributos (ICA y Predial). Por supuesto, esto es más complejo pues hay que mirar las tasas, la actualización de las bases (catastro y censo comercial), la gestión tributaria (descuentos por pronto pago, amnistías y cobros pendientes).

Gran parte de este crecimiento se explica por decisiones del nivel central como la generalización de la sobretasa a la gasolina que ha tenido efectos muy benéficos para los municipios medianos y pequeños en los últimos tres años.

Gráfico 4
Ingreso tributario municipios con menos de 30.000 habitantes (% del PIB 1984 - 2000)



2.3 Indicadores Fiscales y Financieros Municipales

En primer lugar se debe analizar la estructura de las principales partidas fiscales de los consolidados por tamaño poblacional de los municipios. La Tabla 7 nos muestra la composición de los ingresos corrientes, transferencias, gasto corriente e inversión en el año 2000, vemos como los ingresos tributarios representan el 2.31% del PIB en ese año y que el grupo más importante es el de los municipios con más de 100.000 hab. (41) con el 0.93% del PIB y le siguen en importancia, Bogotá, 0,73%, y los dos grupos restantes tienen una participación similar del 0.23% del PIB. Las transferencias municipales por su parte, muestran una estructura muy diferente a los tributos y las mismas los superan pues llegan al 3.03% del PIB; además estas se concentran en los municipios pequeños que reciben el 0.91%, le siguen las de los municipios de mas de 100.000 hab. 0.69%, los municipios entre 30,000 – 100,000 hab. 0.48% y Bogotá con un 0.45%. Es muy fácil notar que las transferencias se encuentran altamente concentradas en los municipios pequeños y que en al medirse per capita, las de los municipios pequeños doblan a las de Bogotá. Los otros dos grupos se encuentran entre estos dos extremos.

Tabla 7
Principales cuentas municipales en el 2000 como % del PIB

Como porcentaje del PIB	Universo (Expansión)	Consolidado	Bogotá	> 100.000 hab. sin Bog.	> 30.000 y < 100.000 hab.	< 30.000 hab.
Ingresos Corriente	2,31%	2,15%	0,76%	0,93%	0,23%	0,23%
Ingreso Tributario	1,89%	1,80%	0,75%	0,75%	0,17%	0,13%
Ingresos No Tributarios	0,43%	0,36%	0,02%	0,17%	0,07%	0,11%
Transferencias	3,03%	2,53%	0,45%	0,69%	0,48%	0,91%
PICN	1,85%	1,49%	0,13%	0,39%	0,31%	0,66%
Otras Transferencias	1,18%	1,04%	0,32%	0,30%	0,16%	0,25%
Gasto Corriente	2,02%	1,84%	0,49%	0,84%	0,22%	0,28%
Funcionamiento	1,74%	1,58%	0,42%	0,69%	0,20%	0,27%
Personal	1,01%	0,91%	0,20%	0,43%	0,13%	0,16%
Intereses sobre la deuda	0,27%	0,26%	0,07%	0,15%	0,02%	0,02%
Inversión	4,37%	3,88%	1,40%	1,12%	0,49%	0,86%
Educación	0,99%	0,90%	0,45%	0,19%	0,10%	0,16%
Salud	0,93%	0,82%	0,29%	0,22%	0,12%	0,19%

Fuente: Contraloría General de la República. Suministrada por la Dirección de Apoyo Fiscal – Ministerio de Hacienda. Cálculos propios.

El total del gasto corriente municipal llega al 2.02% del PIB y el consolidado de las 41 ciudades con más de 100.000 hab. es de 0.84% y Bogotá el 0.49%. En los restantes grupos, el gasto municipal es de 0.28% para los municipios más pequeños y de 0.22% del PIB para los municipios entre 30,000 – 100, 000 hab. Al comparar ingresos corrientes con gastos corrientes, se encuentran resultados interesantes. En primer lugar, se encuentra que Bogotá y los consolidados de los dos grupos poblacionales demás de 30,000 hab. generan ahorro corriente positivo. La única excepción son los municipios pequeños que generaron un ahorro corriente negativo del 0.05% del PIB. Por último, el consolidado de la totalidad de los municipios muestra un ahorro corriente positivo del 0.29% PIB o el 15.3% de sus ingresos tributarios.

Tabla 8
Principales Indicadores Fiscales Municipales 1984 – 2000

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ahorro Corriente	0,04%	-0,01%	-0,07%	-0,08%	-0,07%	-0,06%	-0,12%	-0,14%	-0,34%	-0,29%	-0,16%	-0,01%	-0,20%	0,03%	-0,01%	0,11%	0,28%
Ahorro Primario	0,04%	-0,01%	-0,07%	-0,08%	-0,07%	-0,06%	-0,12%	-0,14%	-0,21%	-0,14%	0,07%	0,24%	0,16%	0,36%	0,37%	0,53%	0,55%
Déficit	0,14%	0,11%	0,07%	0,03%	0,00%	-0,11%	-0,06%	-0,04%	-0,05%	-0,30%	-0,53%	-0,14%	-0,63%	-0,60%	-0,16%	-0,29%	-0,42%
Gasto Corriente / Ingreso Corriente	96%	101%	107%	108%	107%	106%	111%	113%	128%	122%	110%	100%	110%	98%	100%	95%	87%
Gasto en funcionamiento / Ingreso Corriente	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	92%	91%	87%	85%	84%	84%	83%	82%	86%
Transferencias / Ingresos Corrientes	39%	42%	59%	70%	79%	82%	95%	106%	116%	121%	98%	114%	121%	132%	125%	129%	131%

Fuente: Cálculos Propios con base en información de la CGR

La Tabla 8 nos muestra el consolidado municipal y la evolución de los principales indicadores y relaciones fiscales y financieras. En primer lugar se encuentra que al mirar el ahorro primario, el corriente y el déficit, efectivamente hay un desajuste de las finanzas públicas a mediados de la década de los años noventa pero hay también un rápido ajuste a finales de la misma. En especial, debe mencionarse que no hay un gran déficit local que afecte los agregados fiscales. Por el contrario, se encuentra que este déficit, que por cierto tiene un comportamiento errático, en el peor de los años apenas si representó entre el 0.6% y 0.5% del PIB. Como ya se mencionó, la gran dinámica del crecimiento del gasto corriente se compensa por el crecimiento de los impuestos, por lo que se genera un ahorro corriente positivo. Esto nos lleva a concluir que es la dinámica de la inversión la que explica el crecimiento del déficit fiscal.

La inversión crece en todos los tipos de municipios pero especialmente en Bogotá. Del total de la inversión municipal en 1984, Bogotá representaba el 25%, en tanto que en el 2000 llegó al 36%. Este resultado es bien interesante ya que las transferencias, a diferencia de los municipios medianos y pequeños, no son la principal fuente de financiamiento. En otras palabras la ciudad hace un gran esfuerzo con recursos propios para financiar sus inversiones. A su vez las ciudades de más de 100.000 habs. muestran igualmente que sus inversiones no se explican únicamente por las transferencias; sino que las financian con su ahorro corriente y con endeudamiento.

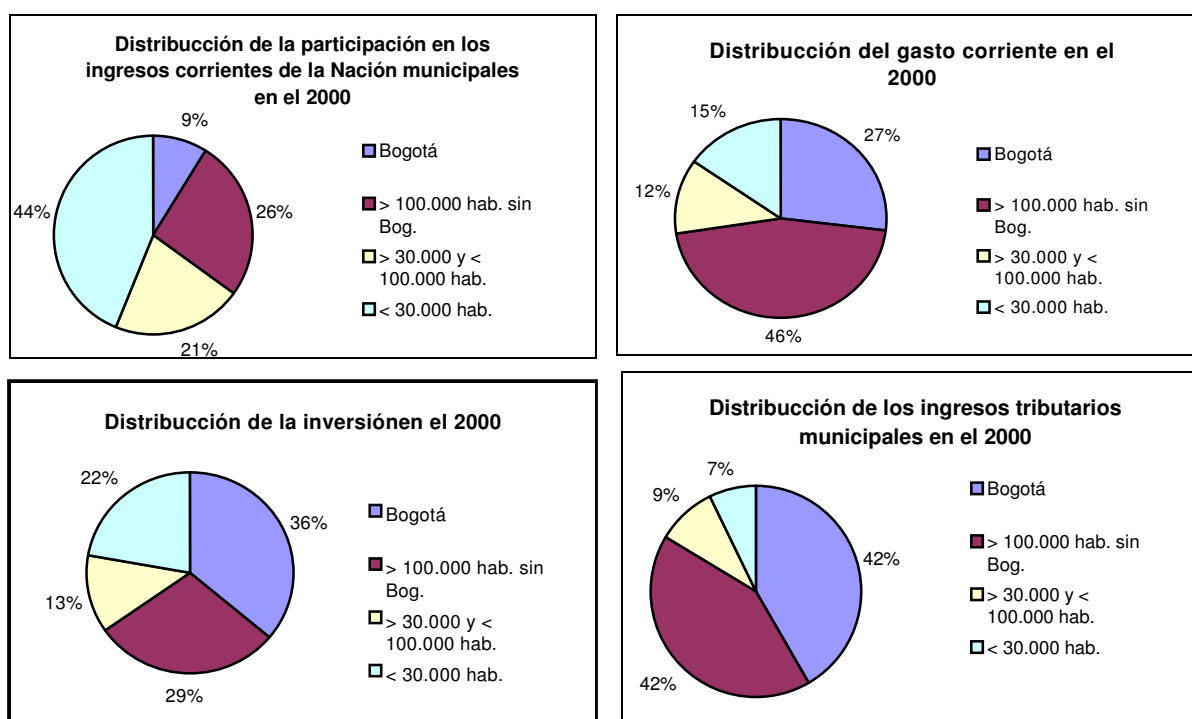
De otra parte los indicadores fiscales ratifican el proceso de ajuste de las finanzas locales entre 1984 y el 2000 (Tabla 8). La relación entre el gasto corriente y el ingreso corriente supera el 100% en casi todo el periodo, con un pico en el año 1992 del 128%, pero después disminuye en forma sostenida hasta el 87% en 2.000. Además, al estimar el indicador de la ley 617 (gasto de funcionamiento / ingreso corriente), vemos como este igualmente disminuye en los últimos años hasta el punto que prácticamente el consolidado municipal cumple con esta ley en el año 2.000. Esto no impide que se presenten caso dramáticos de desajuste como Cali, San Andrés, Ibagué y Sogamoso, entre otros. El resultado anterior se ve matizado por el aumento de la dependencia de los municipios frente a las transferencias; el gran crecimiento de las mismas a lo largo del proceso de descentralización, hace que la relación de estas frente al ingreso corriente pase del 39% en 1984 a 131% en 2.000. Sin embargo, el gran crecimiento se presenta en los años ochenta, donde las transferencias crecen proporcionalmente más que en los noventa. Para 1990, estas eran prácticamente iguales a los ingresos corrientes municipales y de ahí en adelante notablemente superiores.

Por último, vemos como el proceso de descentralización modificó radicalmente la estructura financiera de los ingresos, gastos e inversión no solo entre niveles de gobierno sino también al interior de los diferentes tamaños de municipios (Gráfico 5). En primer lugar, la estructura de las transferencias por tamaño de municipio favoreció a los más pequeños. Esto hizo que se generalizara la inversión en todos los municipios del país. Esto es importante, pero para los municipios pequeños la inversión se canalizó en su mayoría a los

sectores definidos por la ley 60 (salud, educación y saneamiento básico), en tanto que en los demás municipios aparezcan otros sectores de inversión debidamente financiados. Segundo, los municipios grandes financiaron sus inversiones generaron recursos propios (ahorro corriente) y por medio del endeudamiento. Como sabemos, este endeudamiento explica la aguda crisis fiscal en algunos municipios.

La descentralización aumentó el gasto en funcionamiento en forma pareja con los ingresos corrientes. En otras palabras, los alcaldes elegidos popularmente cobraron más impuestos pero además aumentaron sus gastos. Los gastos de los municipios pequeños se concentran en administrar los recursos de las transferencias pues no disponen de otros recursos y no generan endeudamiento, en tanto que los grandes utilizan otras fuentes de recursos. Por último, se encuentra que no hay grandes déficits a nivel local. Todos los municipios generan ahorro corriente, con excepción de los pequeños y el déficit como porcentaje del PIB muestra un leve crecimiento. Este apenas explica el 0.3% del déficit total del sector público, es decir el 5% del déficit del gobierno nacional en el año 2000

Gráfico 5
Distribución de diferentes variables fiscales en 2000



3 ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL¹⁰

En una primera parte se analiza el impacto de la legislación que regula el desempeño fiscal local, a continuación se analiza el potencial tributario local, lo cual se complementa con los ejercicios DEA sobre eficiencia del gasto en funcionamiento y la inversión y con el análisis sobre la equiparación fiscal. A continuación se explica como se agrupó la información por municipios para el análisis adelantado.

Los municipios con información disponible se agruparon tal y como se muestra en la Tabla 9. Como vemos, hay 9 grupos diferentes, los cuales van desde los municipios con menos de 10.000 habitantes (268), hasta el consolidado expandido de todos los municipios del país. Debe mencionarse que de acuerdo con el interés del trabajo los municipios de menos de 30.000 se consolida y a su vez se clasifican en tres grupos: menos de 10.000 habitantes, entre 10.000 y 20.000 habitantes y entre 20.000 y 30.000 habitantes. Así mismo, hay otros dos consolidados; el primero de municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes (143) y municipios con mas de 100.000 habitantes, con un total de 41 municipios. Bogotá, dada su importancia fiscal y la capacidad que tiene para afectar los promedios, es una categoría aparte. Como veremos hay diferencias muy notorias entre las diferentes clasificaciones.

Tabla 9
Clasificación Municipal por Grupos

Categoría	Número de Municipios	Población 2000
Universo	1115 (Incluyen ETIs)	42'299.299
Muestra Base de Datos	802	37'293.538
Bogotá D.C.	1	6'437.842
Más de 100.000 hab.	41	15'714.281
Entre 30.000 y 100.000 hab.	143	7'245.472
Menos de 30.000 hab	617	7'895.943
Menos de 10.000 hab.	268	1'612.698
Entre 10.000 y 20.000 hab.	222	3'168.213
Entre 20.000 y 30.000 hab.	127	3'115.032
Fuente población: DANE		

Debe recordarse que esta clasificación se adelantó con base en las proyecciones de población del DANE que son consistentes con el último censo de 1993. Por supuesto, estas proyecciones no incluyen los cambios en la composición poblacional entre regiones por efecto del desplazamiento de los últimos años.

3.1 Impacto de la nueva legislación que controla las finanzas municipales

La descentralización colombiana se ha desarrollado con base en un marco legislativo que tiene sus primeros orígenes a finales de los años sesenta y es consolidado con la Constitución de 1991. Este marco normativo ha sufrido un proceso de ajuste en los últimos años con el surgimiento de las leyes 358, 550 y 617. Por lo tanto, es necesario estudiar los parámetros delimitados por estas leyes y sus reformas. Igualmente, es necesario estudiar el marco normativo de las transferencias toda vez que son la principal fuente de financiamiento del gasto local y las que tiene como función mejorar la eficiencia y equidad del gasto.

¹⁰ Una descripción detallada del procedimiento para la construcción de la información municipal, así como de la metodología de análisis se encuentra en el primer informe de esta consultoría.

3.1.1 Las transferencias municipales entre 1980 y 2001

En primer lugar, durante cerca de 100 años Colombia fue un país centralizado. Prácticamente la totalidad de las inversiones que se ejecutaban en el nivel local eran adelantadas por entidades del nivel nacional, las cuales generalmente no consultaban a los mandatarios y las comunidades locales. Segundo, la centralización existente hizo que las finanzas locales se marchitaran y que su participación dentro del total de los recursos corrientes apenas se acercara al 10%. Tercero, el modelo centralista mediante entidades nacionales entró en crisis ante la evidencia de los atrasos en las coberturas y en el equipamiento urbano de la gran mayoría de los municipios colombianos cuando se comparaba con otros países de similar desarrollo socioeconómico. Cuarto, ante las notorias demandas de las comunidades locales a inicios de la década de los años ochenta, se inicia un proceso de descentralización política, administrativa y económica que buscaba fortalecer tanto los fiscos municipales como aumentar las transferencias del centro a los municipios. Entre 1983 y 1984 se toman medidas de todo tipo que concluyen en la decisión de elegir los alcaldes por voto popular a partir de 1986 y en la necesidad de financiar de una manera estructural este nivel de gobierno. Es en este marco en donde se diseñan las transferencias a los municipios.

Desde sus inicios estas transferencias eran un porcentaje del anterior impuesto a las ventas. En los años setenta los municipios recibían hasta el 30% de dicho impuesto de los cuales cerca de 7 puntos porcentuales se destinaban al pago de prestaciones de maestros (ver Tabla 10). Este monto del 30% permaneció fijo hasta 1986, aunque se cambiaron los porcentajes de destinación con el fin de incrementar los recursos para los Fondos Educativos Regionales –FER-. Esto significaba menor transferencia efectiva a los municipios y más recursos para financiar la educación. La ley 12/86 incrementa notablemente la participación municipal y se fija como meta un 50% del nuevo impuesto al valor agregado. En este momento, el IVA era el segundo impuesto en importancia para el gobierno nacional.

Se puede firmar que la ley 12/86 es el inicio formal de la descentralización colombiana. Esto por el alto volumen de ingresos transferidos y por la distribución de funciones que se dio entre los dos niveles de gobierno. Los decretos 77, 78, 79 y 80 de 1987, delegaron un gran número de funciones nacionales a los municipios y a su vez ordenó cerrar entidades nacionales y divisiones de los ministerios encargadas de ejecutar programas de inversión social. En cierta medida, este paquete legislativo es un diseño integral de la descentralización pues abarcó un gran número de sectores entre los que se destacan: saneamiento básico, salud, educación, asistencia técnica agropecuaria, manejo de tierras y baldíos, desarrollo urbano y obras públicas. Así mismo, modificó los procesos presupuestales, transfirió funciones del manejo del transporte público y de las funciones de policía y creó la asistencia técnica de la Nación a los municipios (ver Tabla 10).

El proceso iniciado se complementó a su vez con los procesos de descentralización propios de los ministerios de salud y educación a finales de la década, los cuales eran liderados por los nuevos alcaldes elegidos por voto popular. Este proceso se modificó por la constituyente de 1991, que modificó nuevamente las reglas del juego de las finanzas intergubernamentales y elevó las mismas a mandato constitucional. Los artículos 357 y 358 de las C.N. incrementan en forma progresiva tanto el Situado Fiscal como las Participaciones Municipales -PM- y se proyecta que las mismas lleguen en conjunto al 46.5% el total de los ingresos corrientes de la nación. Las PM pasan del 14% de los ingresos corrientes nacionales al 22% en el año 2002. Este nivel de transferencias es muy alto de acuerdo con parámetros internacionales y se acerca a una estructura federal de los ingresos estatales. Por esto no es de extrañar que a lo largo de la década de los años noventa el gasto público prácticamente se doble al pasar del 20% del PIB al 38%. Las transferencias crecen a tasas reales del 10% durante la década en mención, lo que se explica por el crecimiento de la tributación producto de las 5 reformas tributarias nacionales presentadas y aprobadas.

Las transferencias automáticas (no condicionadas) y amarradas a los ingresos nacionales, generaron un proceso de condicionamiento y control por parte del nivel central y por esto gran parte del gasto municipal

financiado con las PM tiene destinación específica: 30% para salud, 25% educación, 20% saneamiento básico, 5% recreación y deporte y 20% libres¹¹. Uno de los principales problemas fue la formula de liquidación de las PM. Estas se distribuyeron con base en los siguientes criterios¹²:

- 22% población (censo 1993),
- 40% índice de necesidades básicas insatisfechas –NBI-,
- 20% nivel relativo de pobreza.
- 18% eficiencias fiscal, administrativa y progreso en calidad de vida.

Es pertinente anotar que a diferencia de otros sistemas de transferencias intergubernamentales, la población no es el criterio más importante y por el contrario los criterios de pobreza (NBI y la línea de pobreza) son los que asignan más recursos. Esta es una decisión controvertida pues el NBI es en realidad más un indicador de desarrollo urbano que de pobreza y además deja por fuera elementos importantes que son responsabilidad local como la salud y el equipamiento urbano, entre otros. Por demás, siempre se ha utilizado el NBI de 1993, pues el DANE no lo ha modificado aún, y es muy posible que el mismo halla cambiado sustancialmente en los últimos años.

Se consideró que el crecimiento de las transferencias de la década de los años noventa no era sostenible en el largo plazo y que era necesario desamarrar las mismas de los ingresos corrientes de la nación. En el 2001, un acto legislativo que modifica la Constitución en forma temporal y la ley 715, cambian nuevamente el sistema transferencias intergubernamentales y crea el Sistema General de Participaciones (SGP), que integra el Situado Fiscal, las PM y otras transferencias en uno solo sistema. Se decide que crecerá a partir de una cifra base de liquidación durante los próximos ocho años a la inflación más 2 puntos los próximos 4 años y 2.5 los siguientes cuatro. De acuerdo con esto, en el 2010 se vuelve nuevamente al sistema de la Constitución del 46.5% de los ICN.

Con este sistema transitorio se espera que los ingresos adicionales por nuevas reformas tributarias nacionales queden en manos de la Nación y no afecten las transferencias. Sin embargo, la caída de los ingresos nacionales en el 2002 hace que muy posiblemente las transferencias acordadas para el 2002 sean mayores a las que se hubieran liquidado antes del acto legislativo. Es decir, en el corto plazo se tiene un efecto opuesto al esperado con la reforma del sistema de transferencias.

¹¹ Los municipios pequeños o de categorías 4, 5 y 6 podían destinar hasta un 28% de las PM a libre destinación.

¹² Además de estos criterios generales se destinaron recursos a entidades territoriales indígenas y municipios ribereños del Río Magdalena, producto de la negociación política en el Congreso.

Tabla 10
Participación Municipal de los Ingresos Nacionales Transferidos por Ley 1970 - 2001

Leyes	% Participación	Destino y Utilización de los Recursos
Ley 33 de 1968	30% Impoventas	30 puntos departamentos, municipios y Bogotá. Liquidado en forma similar al Situado Fiscal (población y territorio). Los recursos de los municipios eran libres.
Ley 10 de 1979	30% Impoventas	22.08 puntos departamentos, municipios y Bogotá. 4.92 puntos prestaciones Ministerio de Educación Nacional. 3.00 puntos intendencias y comisarías. Los recursos de los territorios de asignación sectorial eran libres
Decreto 232 de 1983	30% IVA	25 puntos departamentos, municipios y Bogotá. 1.5 puntos intendencias y comisarías. 3.5 puntos cajas de previsión social departamentales. Las transferencias locales no estaban atadas.
Ley 12 de 1986	30.5% IVA en 1986 32% en 1987 34.5% en 1998 37.5% en 1989 41% en 1990 45% en 1991 50% en 1992 y en adelante.	Entre 25.8 y 28.5 puntos para D/ptos, M/pios y Bogotá. Entre 3.5 y 4 puntos intendencias y comisarías. Desde 0.4 puntos en 1986 hasta 16.8 puntos en 1992 para M/pios de menos de 100.000 habitantes. 0.1 puntos para la ESAP. Retención para los FER de las transferencias a Bogotá y otros municipios entre el 30% y 50% por población. Que se utilizaran para el pago de nómina en educación. Con base en esta ley se expidieron los decretos 77, 78, 79 y 80 de 1987, que le asignan funciones a los municipios y elimina las mismas en el nivel nacional. Descentralización de funciones en cerca de 10 sectores.
Art. 358 Constitución Nacional y Ley 60 de 1993	Del 14% de los Ingresos Corrientes de la Nación en 1986 hasta el 22% en 1992	Destinado casi en su totalidad para municipios y distritos. La distribución se hizo bajo los criterios de población, NBI y estimación de eficiencia administrativa y fiscal. Los recursos se destinaron así: 30% educación, 25% salud, 20% saneamiento básico, 5% recreación y deporte y 20% libre. Los municipios pequeños tenían antes de esta distribución un 28% del total como recursos libres. Posterior a la ley 60, entidades y ministerios del nivel nacional asignaron numerosas funciones a los municipios.
Acto legislativo 01 de 2001 y Ley 715 de 2001	\$11.9 billones y crecimiento del 2% y 2.5% real hasta el año 2009. Promedio móvil de los ingresos corrientes de la Nación a partir del 2010.	Se crea el Sistema General de Participaciones –SGP- el cual se divide en salud (24.5%), educación (58.5%), propósito general (17%) y asignaciones especiales (4%). La participación de propósito general es para municipios. Se distribuye bajo los criterios de población, NBI, pobreza relativa, eficiencia administrativa y fiscal. Estos se destinan a agua potable y saneamiento básico (41%), deporte y recreación (7%) y cultura (3%). En municipios de categoría 4, 5 o 6, 28% para gastos de funcionamiento. Los recursos de educación del SGP quedaran a cargo de los municipios a partir del 2004 bajo un sistema de capitación. Hay un periodo de transición y certificación para los municipios con más de 100.000 habitantes. Los recursos de salud están principalmente manos de los departamentos. Solo los municipios grandes administrarían los recursos de salud.

3.1.2 Ley 358 de 1997 sobre restricciones al endeudamiento territorial

Esta ley surge en un momento en el cual varias entidades territoriales, principalmente departamentos y grandes ciudades, no lograban cumplir sus obligaciones financieras con el sistema financiero nacional, lo cual provocó a su vez una restricción al crédito territorial. A la luz de este hecho, dicha ley procura mantener la capacidad de pago de las entidades territoriales, definiendo este concepto como “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.” (Art. 1).

La ley restringe además el uso de los nuevos créditos para financiar únicamente gastos de inversión, según la definición de este rubro en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Se realiza la excepción para créditos de corto plazo, aquellos destinados a refinanciar deuda o para indemnización de personal por reducción de personal (Art. 2). Para lograr esto, la ley se basa en dos indicadores fiscales: a) la relación entre intereses sobre la deuda y ahorro operacional (liquidez) y b) la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos

corrientes (solvencia)¹³. Con base en estos indicadores se construyen tres niveles de autonomía bajo los cuales una entidad territorial puede contraer deuda.

El nivel de plena autonomía se logra cuando los intereses sobre la deuda no superan el 40% del ahorro operacional y el saldo de la deuda no supera el 80% del ingreso corriente (Art. 2). Bajo estas condiciones, la entidad territorial puede contratar deuda libremente. Se dice que una entidad territorial en esta situación se encuentra en semáforo verde.

Esta plena autonomía se puede mantener inclusive cuando los intereses sobre la deuda se ubican entre 40% y 60% del ahorro operacional, siempre y cuando el saldo de la deuda de la vigencia anterior (sin pasivos pensionales) no se incremente a una tasa mayor al crecimiento del IPC. (Art. 4). De no ser así, la entidad territorial se encontrará bajo un nivel de autonomía intermedia, donde deberá suscribir un Programa de Desempeño Financiero (PDF) para poder contratar deuda. A este nivel se le conoce como semáforo amarillo.

“Los PDF son “programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad. Deberán garantizar el mantenimiento de la capacidad de pago y el mejoramiento de los indicadores de endeudamiento de las respectivas entidades territoriales.” (Art. 9). Para lograr esto, deben combinar tanto medidas para el control del gasto como para el fortalecimiento de los ingresos propios. Un municipio no capital acuerda su PDF con su respectivo departamento, mientras que los departamentos, capitales de departamento y distritos, deben acordar su PDF directamente con el Ministerio de Hacienda (Art. 5). La vigilancia sobre el cumplimiento de los PDF es realizada por corporaciones públicas, las contralorías de las entidades territoriales correspondientes y la Dirección de Apoyo Fiscal – Ministerio de Hacienda, con base en un informe trimestral elaborado por la misma entidad territorial. (Art. 9.).

Si la entidad territorial incumple el PDF, no podrá contratar crédito hasta que decida obtener una nueva autorización del Ministerio de Hacienda y renegocie su PDF. Así mismo, la Superintendencia Bancaria puede imponer sanciones a instituciones financieras que otorguen créditos a entidades territoriales sin tener en cuenta estas restricciones (Art. 10). Por último, un PDF puede llegar a su fin cuando el indicador de intereses sobre la deuda sobre ahorro operacional logre niveles menores o iguales a 40%.

Por último, una entidad territorial se encontrará sin autonomía en materia de endeudamiento si los intereses sobre la deuda superan el 60% del ahorro operacional o si el saldo de la deuda es mayor al 80% de los ingresos corrientes (Art. 6). Esta situación se denomina semáforo rojo. La Tabla 12 resume lo dicho.

¹³ Definiciones:

- Ahorro operacional = ingresos corrientes – gastos de funcionamiento + transferencias pagadas por las entidades territoriales.
- Ingresos corrientes = Tributarios + No Tributarios + Regalías y Compensaciones Monetarias + Transferencias Nacionales + Participación en las rentas de la Nación + Recursos del Balance + Rendimientos Financieros.
- Intereses sobre la deuda = Pagados durante la vigencia + Los causados durante la vigencia, incluidos los del nuevo crédito a considerar (Art. 2).
- La información debe basarse en ejecuciones presupuestales de contabilidad pública del año anterior ajustadas con meta de inflación del Banco de la República (Art. 7).

3.1.3 Ley 550 de 1999 sobre la reestructuración de los entes territoriales

Esta ley se creó con el fin establecer mecanismos temporales de intervención estatal en procesos de recuperación económica. Para ello, se crearon dos herramientas: a) Instrumentos de intervención estatal (Art. 3) y b) Acuerdos de reestructuración (Art. 5). Ambas herramientas son diseñadas a lo largo de la ley, teniendo en cuenta a las empresas como principales destinatarios de las mismas. Sin embargo, el título V de la ley contempla la posibilidad de usar los acuerdos de reestructuración y los instrumentos de intervención en entidades territoriales y en su respectivo sector descentralizado, con el objetivo de asegurar la prestación de los servicios a su cargo y promover el desarrollo regional (Art. 58).

En estos casos, los acuerdos de reestructuración o los instrumentos de intervención estatal deben crear reglas para el manejo financiero de la entidad. (Art. 58 Inciso 3). Es decir, cada acuerdo de reestructuración crea parámetros particulares para cada entidad territorial. La entidad entra en un periodo de reestructuración hasta cuando cumpla los criterios establecidos en su propio acuerdo de reestructuración. Sin embargo, la ley determina ciertos parámetros a cumplir durante el periodo de reestructuración. Por ejemplo, se determina un orden de prioridades en el gasto corriente para dicho periodo de la siguiente manera (Art. 58 Inciso 7):

1. Mesadas pensionales
2. Servicios personales
3. Transferencias de Nómina
4. Gastos generales
5. Otras transferencias
6. Intereses de deuda
7. Amortización de deuda
8. Financiación del déficit de vigencias anteriores
9. Inversión

Una vez suscriba el acuerdo de reestructuración y durante la vigencia del mismo, la entidad territorial no podrá incurrir en gasto corriente distinto del autorizado estrictamente en el acuerdo para su funcionamiento y el ordenado por disposiciones constitucionales (Art. 58. Inciso 15). Además, se suspende todo proceso de ejecución y embargo de activos. Aún así, se mantiene el giro de recursos y su uso por mandato constitucional. La entidad queda sujeta a la autorización del Ministerio para la contratación de deuda, bajo los parámetros de la 358. (Art. 58 Inciso. 6). Se determina además que los acreedores de las entidades territoriales podrán pagar impuestos, tasas o contribuciones por medio de cruce de cuentas, previa autorización de la asamblea o el consejo (Art. 59).

3.1.4 Ley 617 de 2000 sobre racionalización del gasto público

El eje central de la ley 617 es la recategorización fiscal de municipios y departamentos. Esta recategorización se basa en el tamaño de los ingresos corrientes de libre destinación y en la población del municipio. Sin embargo, la ley posee algunas excepciones, como por ejemplo para los municipios limítrofes con la Capital de la República. La ley determina que cada municipio debe expedir anualmente la categoría a la cual corresponde. Esto quiere decir que un municipio puede moverse entre categorías año tras año dependiendo del comportamiento de sus ingresos corrientes. Aún así, la ley también determina que un municipio no puede caer ni subir más de dos categorías en un mismo año.

Esta categorización tiene tres funciones centrales: la primera es determinar el rango de remuneración de los servidores públicos (alcalde, concejales, secretarios, etc). La segunda es determinar cuales municipios pueden utilizar parte de sus transferencias corrientes como ingresos corrientes de libre destinación (28% para categorías 4, 5 y 6). Tercero, determinar bajo que restricción se encuentra el municipio en materia de gasto en

funcionamiento. La Ley 617 creó parámetros de comportamiento fiscal para las entidades territoriales al imponer topes máximos a la relación entre el gasto de funcionamiento y ingreso corriente de libre destinación para toda entidad territorial según su categoría fiscal (Tabla 11).

Tabla 11
Máximas proporciones entre gasto en funcionamiento e ingreso corriente de libre destinación por categoría según ley 617 de 2000

Categoría	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bogotá	58%	55%	52%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
0	61%	57%	54%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
1	80%	75%	70%	65%	65%	65%	65%	65%	65%
2 y 3	85%	80%	75%	70%	70%	70%	70%	70%	70%
4, 5, 6	95%	90%	85%	80%	80%	80%	80%	80%	80%

Si una entidad territorial sobrepasa el tope máximo para su categoría en algún año, deberá someterse a un programa de saneamiento fiscal y financiero con el Ministerio de Hacienda. De esta forma se garantiza que la totalidad de los municipios logren generar ahorro operacional positivo en el largo plazo, lo cual es una condición necesaria para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas municipales. En últimas, la ley crea un duro cuello de botella para la creación de municipios y obliga a que los mismos se financien cada vez más con sus propios recursos, la Tabla 12 resume lo dicho.

Como un hecho relevante, la ley 617 determina un criterio de liquidación de las empresas industriales y comerciales del estado (EICE) ineficientes en su artículo 14: “Se prohíbe las transferencias entre el gobierno municipal, departamental o distrital a las empresas propiedad de las entidades territoriales o con participación mayoritaria. Una EICE será liquidada si genera pérdidas durante más de tres años seguidos.”

Tabla 12
Resumen Ley 358 de 1997 y Ley 617 de 2000

Ley 358 de 1997	Regula el endeudamiento territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Establece el ahorro operacional como indicador de la capacidad de endeudamiento y se define a la manera de un semáforo los niveles de endeudamiento razonable (verde), peligroso (amarillo) o en niveles de riesgo alto (rojo). - Existe autorización para endeudarse (luz verde) si la relación intereses / ahorro operacional es menor al 40% y si el stock de la deuda / ingreso corriente es inferior a 80%. Existen controles al endeudamiento por parte del gobierno departamental o nacional (luz amarilla), si la relación intereses/ ahorro operacional está entre 40 y 60% y el stock de la deuda / ingreso corriente es inferior a 80%. Finalmente, si la relación intereses / ahorro operacional es superior al 60% y si el stock de la deuda / ingresos corrientes es superior al 80% (luz roja), se restringe el nuevo endeudamiento. - Esta ley no tuvo en cuenta otros indicadores fiscales como la reducción en los recaudos tributarios y el incremento en los gastos de funcionamiento.
Ley 617 o de Racionalización del Gasto Público en las Entidades Territoriales	Aprobar medidas de saneamiento fiscal de las entidades territoriales	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenó en primer lugar una recategorización de los municipios y departamentos en 7 categorías, en función del porcentaje de ingresos corrientes de libre destinación, ICLD, de que disponga la entidad territorial y de la población. De esta categoría dependen las remuneraciones del alcalde, de los órganos de representación y de los organismos de control. - Propone un ajuste drástico en el gasto de los entes territoriales. Se busca que los gastos por concepto de nómina oficial sean acordes a los ingresos corrientes de libre disposición recaudados por los departamentos y los municipios. Para ello se propone limitar los períodos de sesiones de las Asambleas y Concejos, para que se paguen honorarios a diputados y concejales durante un número limitado de sesiones. Así mismo, se limitan las contralorías y personerías en aquellos municipios en los cuales no existe capacidad financiera. - Se ordenaron también reglas para la transparencia de la gestión departamental y municipal a través del fortalecimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores, alcaldes, diputados, concejales. - Crea un duro cuello de botella para la creación de municipios y obliga a que los mismos se financien cada vez más con sus recursos propios, so pena de perder su categoría o en casos extremos de declarar su muerte administrativa. - Cuando se incumplan los límites de gasto determinados en la Ley, las entidades territoriales deben someterse a un programa de saneamiento fiscal y financiero con el Ministerio de Hacienda

Fuente: “Organización y Montaje de la Misión del Ingreso Público” por Acosta O.L, Ayala U. Y Zuliaga S.

3.1.5 Efectividad de la ley 358

En 1998, año en el cual entró en vigencia la ley 358, solamente el 48.3% de los municipios en la muestra tenía plena libertad de endeudamiento. Los demás municipios tenían alguno de los siguientes problemas: estaban en semáforo amarillo (1.5%), no tenían libertad de endeudamiento (38.65%) o inclusive no lograban generar ahorro operacional positivo (11.4%). Estas cifras se encuentran en la Tabla 13. En esta misma tabla se puede encontrar el primer efecto claro de la ley 358: la proporción de municipios en semáforo verde aumentó en 1999 y en 2000 en más de 200 municipios para un total de 604 de los 802 municipios analizados.

Tabla 13
Clasificación de los municipios en la base de datos según la ley 358 1998 – 2000

	# de Municipios		
	1998	1999	2000
AO Negativo	92	60	56
Rojo	310	160	136
Amarillo	12	10	6
Verde	388	572	604
TOTAL	802	802	802

Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR

Si observamos los mismos resultados pero para la muestra de municipios con menos de 30.000 habitantes (Tabla 14), vemos que la proporción de municipios con plena libertad de endeudamiento aumentó a lo largo de los tres años: de 328 (53%) en 1998 pasó de 477 (77%) en 1999 y finalmente a 502 (81%) en 2000. de un total de 617 municipios También es necesario resaltar que este aumento es producto de una reducción en todos los años en las demás categorías de la ley 358. Los resultados presentados hasta el momento muestran una mejoría en el problema de endeudamiento territorial tanto en el universo municipal como en el subconjunto de municipios con menos de 30.000 habitantes.

Tabla 14
Clasificación de los municipios en la base de datos según la ley 358 1998 – 2000

	# de Municipios		
	1998	1999	2000
AO Negativo	77	52	45
Rojo	201	82	66
Amarillo	11	6	4
Verde	328	477	502
TOTAL	617	617	617

Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR

Sin embargo, es necesario observar con mayor detalle la movilidad de municipios entre las diferentes categorías. La Tabla 15 presenta una matriz sobre la clasificación de los municipios de la muestra en 1998 y en 2000. Por ejemplo, el 43% de los municipios en la muestra se encontraban en semáforo verde tanto en 1998 como en 2000, en cambio el 23% mejoró al pasar de semáforo rojo en 1998 a semáforo verde en 2000. De esta tabla podemos concluir que el 9% de los municipios empeoró al caer en su clasificación (triángulo inferior de la tabla), 34.4% mejoró su clasificación (triángulo superior) y 56.73% conservó su clasificación.

Tabla 15
Movilidad entre categorías de la ley 358 entre 1998 y 2000

		Ley 358 en 2000				
		AO Negativo	Rojo	Amarillo	Verde	Total
Ley 358 en 1998	AO Negativo	1,62%	1,75%	0,12%	7,98%	11,47%
	Rojo	2,99%	12,34%	0%	23,32%	38,65%
	Amarillo	0,25%	0%	0%	1,25%	1,50%
	Verde	2,12%	2,87%	0,62%	42,77%	48,38%
	Total	6,98%	16,96%	0,75%	75,31%	100%

Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR

Consideramos que la ley 358 fue efectiva sobre los municipios que: 1) Se mantuvieron en semáforo verde entre 1998 y 2000, 2) Mejoraron entre 1998 y 2000 su clasificación al llegar a semáforo verde o 3) Aumentaron al menos dos clasificaciones en los dos años¹⁴ En contraparte, la ley no ha sido efectiva sobre municipios que empeoraron su clasificación o se mantuvieron en bajas clasificaciones (AO negativo, semáforo rojo o semáforo amarillo). Tras observar la Tabla 15 usando esta definición, vemos que la ley ha sido efectiva sobre el 75% de los municipios de la muestra y en contraparte no ha sido efectiva para 25% de los municipios pues conservaron una clasificación que refleja problemas en su endeudamiento o empeoraron su clasificación.

Tabla 16
Movilidad entre categorías de la ley 358 entre 1998 y 2000 para municipios con menos de 30.000 hab.

		Ley 358 en 2000				
		AO Negativo	Rojo	Amarillo	Verde	Total
Ley 358 en 1998	AO Negativo	1,62%	1,46%	0,16%	9,24%	12,48%
	Rojo	2,76%	6,65%	0%	23,18%	32,58%
	Amarillo	0,16%	0%	0%	1,62%	1,78%
	Verde	2,76%	2,59%	0,49%	47,33%	53,16%
	Total	7,29%	10,70%	0,65%	81,36%	100%

Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR

Tabla 17
Movilidad entre categorías de la ley 358 entre 1998 y 2000 para municipios más de 30.000 hab.

		Ley 358 en 2000				
		AO Negativo	Rojo	Amarillo	Verde	Total
Ley 358 en 1998	AO Negativo	1,62%	2,70%	0%	3,78%	8,11%
	Rojo	3,78%	31,35%	0%	23,78%	58,92%
	Amarillo	0,54%	0%	0%	0%	0,54%
	Verde	0%	3,78%	1,08%	27,57%	32,43%
	Total	5,95%	37,84%	1,08%	55,14%	100%

Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR

La Tabla 16 y la Tabla 17 permiten descomponer la efectividad de la ley 358 entre municipios con más y con menos de 30.000 habitantes. Utilizando la definición de efectividad presentada en el párrafo anterior, vemos que la ley ha sido efectiva sobre el 82% de los municipios con menos de 30.000 habitantes y a sobre el

¹⁴ Es decir, municipios que con ahorro operacional negativo en 1998, lograron semáforo amarillo en 2000 o que con semáforo rojo en el 1998, lograron semáforo verde en el 2000.

55.13% de los municipios con más de 30.000 habitantes. Al estudiar en detalle esta diferencia se puede observar lo siguiente: la proporción de municipios que pasaron de semáforo rojo a semáforo verde a lo largo de los tres años es aproximadamente la misma en ambos grupos (23%). En cambio, la proporción de municipios que no ha logrado salir de semáforo rojo en los tres años es mayor en el conjunto de municipios con más de 30.000 habitantes (31%) que en el conjunto de municipios pequeños (6.65%). El fenómeno espejo a este es la proporción de municipios que han conservado a lo largo de los tres años plena autonomía de endeudamiento: 47% en los municipios pequeños y 27% en los demás municipios. En conclusión, la ley ha logrado mejorar problemas de deuda en ambos grupos con igual proporción, pero aún posee un mayor campo de acción en el grupo de municipios con más de 30.000 habitantes. Al respecto se puede observar la sección 3.3.2. Indicadores Fiscales por Categoría Municipal del tercer informe donde se explora el tipo de problemas fiscales a futuro por categoría fiscal.

3.1.6 Efecto fiscal ley 617

La ley 617 entra en vigencia en el año 2001. Sin embargo, los problemas de déficits estructurales provienen de tiempo atrás, donde la mayoría de los municipios no estaba en capacidad de financiar con sus ingresos corriente su flujo de gastos corrientes. Como se mencionó anteriormente, la ley 617 busca garantizar la generación de ahorro operacional positivo en todas las entidades territoriales, generando así una condición necesaria, mas no suficiente, para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas territoriales. A continuación veremos la evolución del indicador fiscal creado por dicha ley entre 1995 y 2000.

La Tabla 18 presenta ciertos resultados importantes al respecto. Se puede observar que la mitad de los municipios que cumplían la restricción de la ley 617 en el 2000 (80%), no cumplían este requisito en el año de 1995 (40%). Esto indica que entre 1995 y 2000 hubo un proceso de recuperación de las finanzas públicas locales. Sin embargo, este proceso no fue completamente exitoso: en primer lugar, un 13% de los municipios no lograron cumplir con el requisito de este indicador a lo largo de los 5 años y además, un 7% restante empeoró su situación fiscal al dejar de cumplir el indicador en el año 2000. Este 20% de municipios es el objetivo claro de la ley 617.

Tabla 18
Evolución indicador ley 617 entre 1995 y 2000

		Indicador ley 617 en 2000		
		No Cumple	Cumple	Total
Indicador ley 617 en 1995	No Cumple	12,59%	39,53%	52,12%
	Cumple	7,23%	40,65%	47,88%
Total		19,83%	80,17%	100%

Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR

Si estudiamos la misma tabla pero dividida entre municipios con más y con menos de 30.000 habitantes (Tabla 19 y Tabla 20), vemos que el fenómeno descrito es muy similar para los municipios pequeños. Inclusive, la proporción de municipios que no logra mejorar su indicador es mucho menor (9%). La gran diferencia surge al observar el fenómeno en los municipios con más de 30.000 habitantes: la proporción de municipios que logra mejorar a lo largo de 5 años es de 28%, menor a la encontrada en el total de la muestra y en el conjunto de municipios pequeños. Así mismo, la proporción de municipios que no logró mejorar su indicador fiscal es de 24%, aproximadamente el doble del agregado municipal y tres veces la proporción en municipios pequeños. Estos hechos nos llevan a afirmar que si bien la ley 617 tendrá efectos sobre todos los municipios, su mayor campo de acción está entre los municipios con más de 30.000 habitantes.

Tabla 19
Evolución indicador ley 617 entre 1995 y 2000 para municipios con menos de 30.000 habitantes

		Indicador ley 617 en 2000		
		No Cumple	Cumple	Total
Indicador ley 617 en 1995	No Cumple	8,91%	42,45%	51,86%
	Cumple	6,48%	41,65%	48,14%
Total		15,40%	84,60%	100%

Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR

Tabla 20
Evolución indicador ley 617 entre 1995 y 2000 para municipios con más de 30.000 habitantes

		Indicador ley 617 en 2000		
		No Cumple	Cumple	Total
Indicador ley 617 en 1995	No Cumple	24,86%	28,11%	52,97%
	Cumple	9,73%	37,30%	47,03%
Total		34,59%	65,41%	100%

Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR

Por último, es pertinente estudiar el comportamiento fiscal de los municipios considerando ambas leyes al tiempo. La Tabla 21 presenta la posición de los municipios en la muestra según su desempeño bajo la ley 358 y la ley 617 en el mismo año. La mayoría de los municipios (71%) tiene plena libertad de endeudamiento y cumplen los criterios de autofinanciamiento del gasto corriente. Estos son municipios con un buen nivel de ingresos corrientes, que le permite financiar su gasto en funcionamiento y además cubrir el pago de intereses con el ahorro operacional remanente. Así mismo, el tamaño de su deuda no excede el tamaño de su flujo de ingresos corriente. Es decir, son municipios plenamente sostenibles.

El 29% restante posee diferentes problemas fiscales que se complementan entre si. Entre estos municipios, vemos que un 7% cumple los criterios de la ley 617 más se encuentra en semáforo rojo. Estos son municipios que, si bien tiene ahorro operacional positivo, no logran generar lo suficiente para cubrir sus intereses ó bien tiene un saldo de deuda que sobre pasa su capacidad de pago. Como política central para estos municipios se debe procurar por que continúen generando ahorro operacional positivo creciente fortaleciendo sus ingresos corrientes de libre destinación más que controlar su gasto en funcionamiento. Esto conllevará también a un mejor manejo su endeudamiento.

Los demás municipios con problemas no cumplen la ley 617 pero se encuentra bajo diferentes categorías de endeudamiento: AO negativo (7%), semáforo rojo (9%) o verde (3,6%). La política de recuperación para cada tipo de municipio debe ser diferente: Los municipios con problemas de ahorro operacional negativo deben reducir sus gastos en funcionamiento a la vez que deben incrementar sus ingresos corrientes de libre destinación. Son los municipios que deben llevar a cabo el proceso de ajuste más duro. En contra parte, los municipios en semáforo verde logran generar el ingreso corriente y el ahorro operacional necesario para cubrir sus compromisos de deuda, más no logran generar el ahorro corriente suficiente, por lo que la política central para este grupo de municipios es la reducción de su gasto en funcionamiento.

Tabla 21
Relación indicador ley 358 e indicador ley 617 en 2000

		Indicador Ley 617 en 2000		
		No Cumple	Cumple	Total
Indicador Ley 358 en 2000	AO Negativo	6,98%	0%	6,98%
	Rojo	9,23%	7,73%	16,96%
	Amarillo	0%	0,75%	0,75%
	Verde	3,62%	71,70%	75,31%
Total		19,83%	80,17%	100%

Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR

La Tabla 22 y la Tabla 23 presentan el cruce entre el indicador de la ley 358 y la ley 617 para los municipios con más y con menos de 30.000 habitantes. El comportamiento en los municipios pequeños no difiere del presentado para el agregado municipal. En cambio, los municipios grandes presentan una mayor

concentración bajo la categoría de endeudamiento restringido. Por lo tanto, como ya se mencionó anteriormente, ambas leyes deberán ser tomadas plenamente en cuenta dentro de este grupo de municipios.

Tabla 22
Relación indicador ley 358 e indicador ley 617 en 2000 en municipios con menos de 30.000 habitantes

		Indicador Ley 617 en 2000		
		No Cumple	Cumple	Total
Indicador Ley 358 en 2000	AO Negativo	7,29%	0%	7,29%
	Rojo	4,38%	6,32%	10,70%
	Amarillo	0%	0,65%	0,65%
	Verde	3,73%	77,63%	81,36%
	Total	15,4%	84,6%	100%

Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR

Tabla 23
Relación indicador ley 358 e indicador ley 617 en 2000 en municipios con más de 30.000 habitantes

		Indicador Ley 617 en 2000		
		No Cumple	Cumple	Total
I	AO Negativo	5,95%	0%	5,95%
	Rojo	25,41%	12,43%	37,84%
	Amarillo	0%	1,08%	1,08%
	Verde	3,24%	51,89%	55,14%
	Total	34,59%	65,41%	100%

Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR

Hasta este punto se ha estudiado el efecto de la ley 358 y 617 hasta el año 2000. En el informe tres se puede encontrar el efecto a futuro de ambas leyes (2001 - 2009) dentro de las proyecciones fiscales presentadas. Para más información ver la sección 3.3.2. Indicadores Fiscales por Categoría Municipal y los anexos de dicho informe.

3.2 Potencial Tributario de los Municipios de menos de 30,000 habitantes

De todos los resultados encontrados hasta el momento aparece una pregunta relevante: ¿Será posible estimar un comportamiento tributario ideal en los municipios de menos de 30.000 habitantes?. Esto podría ser muy interesante en la medida que este comportamiento puede en un futuro ser utilizado como meta (benchmark) para los municipios que se alejen de él. Vimos como en las variables de ingresos y gastos de estos municipios pequeños hay una gran dispersión en todas las categorías municipales por tamaño. Esto dificulta la construcción de un patrón de desempeño, pero a su vez esta dispersión tiene la ventaja que los de mejor comportamiento se convierten en una meta para los restantes.

El siguiente ejercicio construye la tributación óptima de los municipios mencionados con base en la información municipal disponible. Para la estimación del ingreso corriente, tributario y no tributario, se calculó el valor promedio para el 20% de los municipios con un mejor desempeño tributario promedio entre 1984 y el 2000. La Tabla 24 nos muestra que los ingresos tributarios de estos 123 municipios, de un total de 617, se multiplicaron por cuatro en los 17 años, en tanto que los no tributarios muestran un ritmo de crecimiento menor. A su vez este promedio es sensiblemente mayor que el promedio de la totalidad de los 617 municipios.

Tabla 24
Ingreso Corriente promedio Municipios con menos de 30.000 habitantes con le mejor desempeño tributario

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingreso Corriente	540	578	606	656	605	672	624	668	709	813	923	1169	1395	1453	1520	1953	2107
Ingreso Tributario	231	255	249	273	272	322	310	365	385	454	489	656	735	854	923	1131	1145
Ingreso No Tributario	309	323	358	384	333	350	314	303	324	359	434	513	660	599	597	822	962

Fuente: Cálculos basados en información de la CGR. Cifras en millones de pesos de 2000

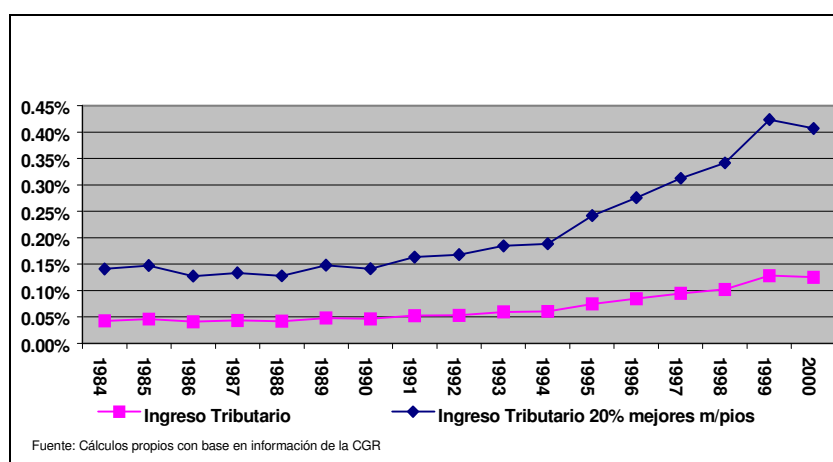
Por esto, bajo el supuesto que los municipios con menor recaudo promedio, independiente de las características propias de cada municipio, pueden ser considerados como una meta de largo plazo para el resto de municipios. La potencialidad tributaria, entendida como la diferencia entre lo que recaudan los mejores frente a los restantes muestra resultados sorprendentes. La Tabla 25 y el Gráfico 6 nos muestran que acercarse a este promedio significa que la recaudación total de estos municipios hubiera sido el triple en los años anteriores. Es interesante notar también como la potencialidad crece a lo largo de los 17 años, lo que seguramente se explica porque la dinámica de los que mejor tributan supera a la de los demás. En términos de PIB, vemos como la recaudación total de estos municipios hubiera sido del 0.40% y no del 0.13%.

Frente a estos resultados se puede argumentar que los municipios de mejor desempeño tributario tienen características propias que lo diferencian de los demás de esta clasificación. Sin embargo, en una primera revisión no se encuentran estas características, además en ellos se encuentran municipios con alto NBI y alto índice de ruralidad que serían contra evidentes frente a los resultados. Sin embargo, es necesario ajustar estas diferencias entre los tres grupos. Este ejercicio es igualmente pertinente para los municipios de mayor tamaño.

Tabla 25
Potencial de tributario de los municipios pequeños 1984 - 2000 como % PIB

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingreso Corriente	0.23	0.23	0.22	0.22	0.20	0.21	0.19	0.21	0.22	0.23	0.25	0.30	0.37	0.37	0.39	0.51	0.52
Ingreso Tributario	0.10	0.10	0.09	0.09	0.09	0.10	0.09	0.11	0.11	0.12	0.13	0.17	0.19	0.22	0.24	0.30	0.28

Gráfico 6
Potencial de ingreso tributario municipios con menos de 30.00 hab. 1984 - 2000 - Porcentaje del PIB



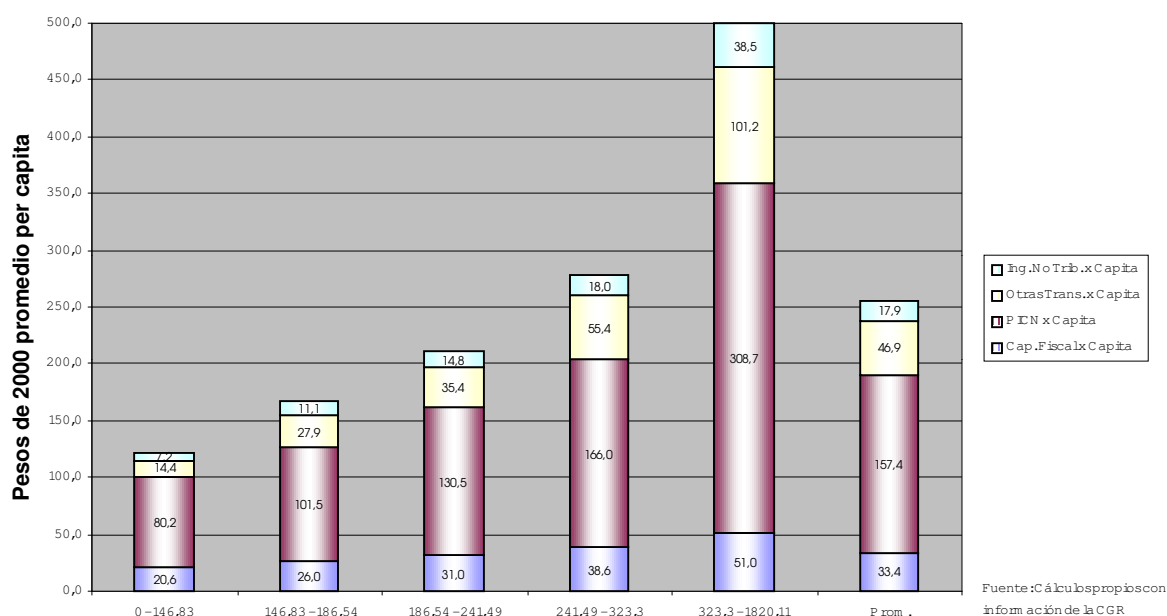
3.3 Equidad Horizontal (equalization)

El siguiente ejercicio es un estudio de la existencia de equidad horizontal (o equalization) en las transferencias municipales del país¹⁵. La equidad horizontal puede ser o no considerada como un objetivo deseado de la política económica de transferencias intergubernamentales. Al ser asumida como tal, se busca igualar la capacidad fiscal de los municipios entre sí. (ver Smart (1998)).

La capacidad fiscal de un municipio es diferente de su recaudo tributario, pues implica la plena utilización de su potencial tributario, al aplicar plenamente las tarifas tributarias sobre la totalidad de las bases de cada impuesto. Por lo tanto, fue necesario utilizar una medida aproximada de la capacidad fiscal municipal. Para esto se utilizó el avalúo catastral construido por el IGAC para el año de 1999. Se asume que las demás bases tributarias (ICA, Gasolina, etc) son proporcionales al tamaño del avalúo catastral del municipio. Luego, se agrega a la capacidad fiscal per capita el ingreso no tributario y las transferencias per capita (PICN y otras) para obtener la capacidad fiscal igualada. Una vez construida la capacidad fiscal igualada (CFI) de cada municipio, se procedió a agruparlos en quintiles para así poder observar los resultados obtenidos. Los principales resultados son los siguientes:

En primer lugar, la capacidad fiscal igualada promedio en 1999 era de aprox. \$250.000 pesos de 2000 per capita, de los cuales el 60% corresponde a PICN o transferencias automáticas, 20% a otras transferencias y el 20% restante a recursos propios. Se puede observar también que los quintiles 1, 2 y 3 (quintiles por CFI) están muy por debajo del promedio, con una diferencia entre el 25 y 100%. En cambio, el quintil 5 duplica la capacidad fiscal igualada promedio, alcanzado cerca de \$500.000 pesos constantes per capita (Gráfico 7).

Gráfico 7
Capacidad Fiscal Igualada en 1999. Quintiles por CFI

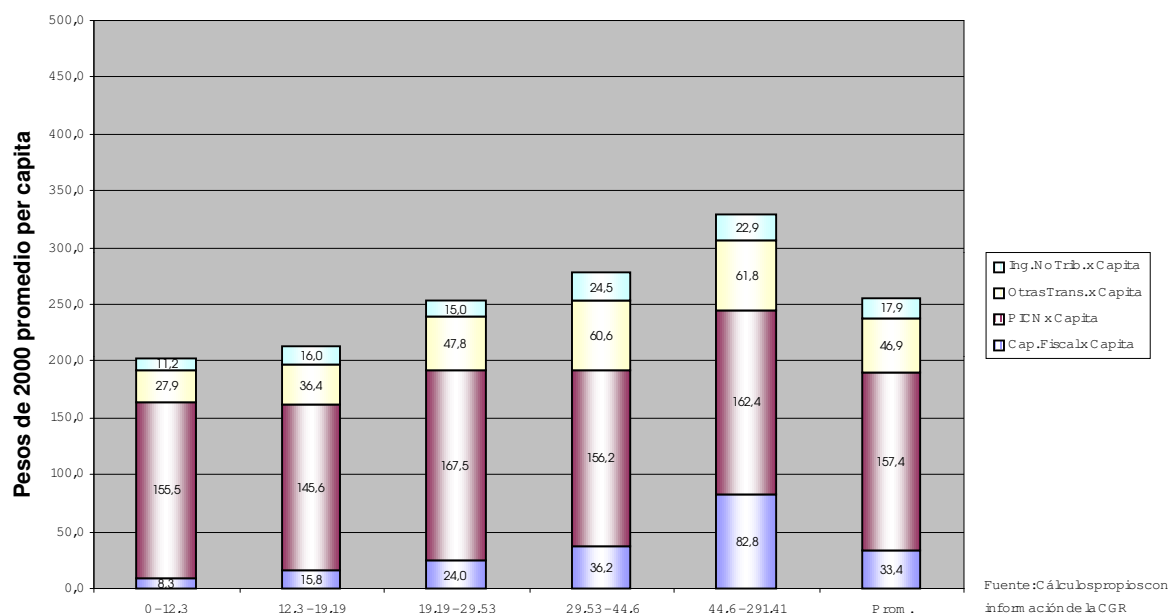


Segundo, para construir la CFI, se utilizaron 4 componentes: capacidad fiscal propia, Participación en los Ingresos Corrientes del acción (PICN), otras transferencias e ingreso no tributario. El Gráfico 8 muestra la CFI

¹⁵ Esta estimación fue adelantada para el artículo "Intergovernmental transfers and municipal finance in Colombia". Mimeo. Misión del Ingreso Público. Fabio Sánchez, Michael Smart y Juan Gonzalo Zapata (2002)

por quintiles de capacidad fiscal propia, usando el valor de los avalúos en 1999. Vemos como los quintiles 2, 3 y 4 están muy cerca del promedio, pero los quintiles 1 y 5 están aproximadamente a la misma distancia del promedio, uno por arriba y otro por abajo.

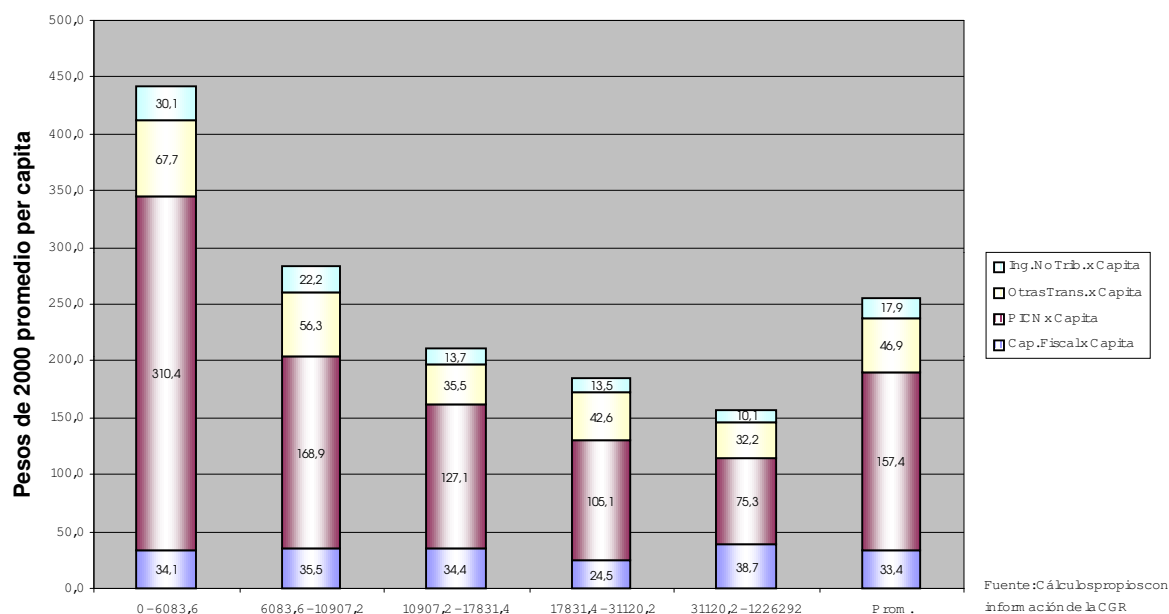
Gráfico 8
Capacidad Fiscal Igualada en 1999. Quintiles por Capacidad Fiscal Propia



Tercero, cuando los municipios son clasificados por capacidad fiscal propia, es posible ver como los promedios por quintil se aproximan al promedio total. Esto quiere decir que el sistema nacional de transferencias sí produce equidad horizontal mas no una perfecta, aunque los municipios con la menor capacidad fiscal propia terminan con el mayor nivel de CFI después de transferencias. Por ejemplo, la capacidad fiscal propia del quintil 5 (\$63.000 pesos per capita) es casi cinco veces la capacidad fiscal propia del quintil 1, pero la PICN promedio para este quintil es 2.5 veces la del quintil 5

Si los resultados se observan por quintiles por población (Gráfico 9) es posible observar que la CFI más alta le pertenece a los municipios más pequeños, quienes son a su vez los municipios con la mayor PICN per capita: el PICN para estos municipios supera los \$300.000 pesos per capita, mientras que la PICN para los municipios más grandes está alrededor de los \$75.000 pesos per capita. Ahora, al estudiar la capacidad fiscal propia en estos quintiles, no se aprecia mayor diferencia. El quintil 4 tiene la menor capacidad fiscal propia con \$24.500 pesos per capita, mientras que el quintil 5 tiene la mayor con \$38.700 pesos per capita. El promedio para todos los municipios es de \$33.400 peso per capita.

Gráfico 9
Capacidad Fiscal Igualada en 1999. Quintiles por población



Al estudiar la equidad horizontal de un sistema de transferencias es necesario considerar de igual manera el retraso que poseen los municipios en materia de bienes y servicios responsabilidad del gobierno local. Al tener esta variable en cuenta, se evita considerar el caso donde dos municipios poseen la misma capacidad fiscal igualada pero diferentes niveles de necesidades locales.

Para realizar la estimación necesaria, se construyó con la ayuda de Misión Social en el DNP, un índice de necesidades que reflejara el atraso en bienes y servicios suministrados por el gobierno local. A continuación realizamos una pequeña explicación sobre la construcción de este índice:

El índice de necesidades locales se construyó con las siguientes cuatro variables:

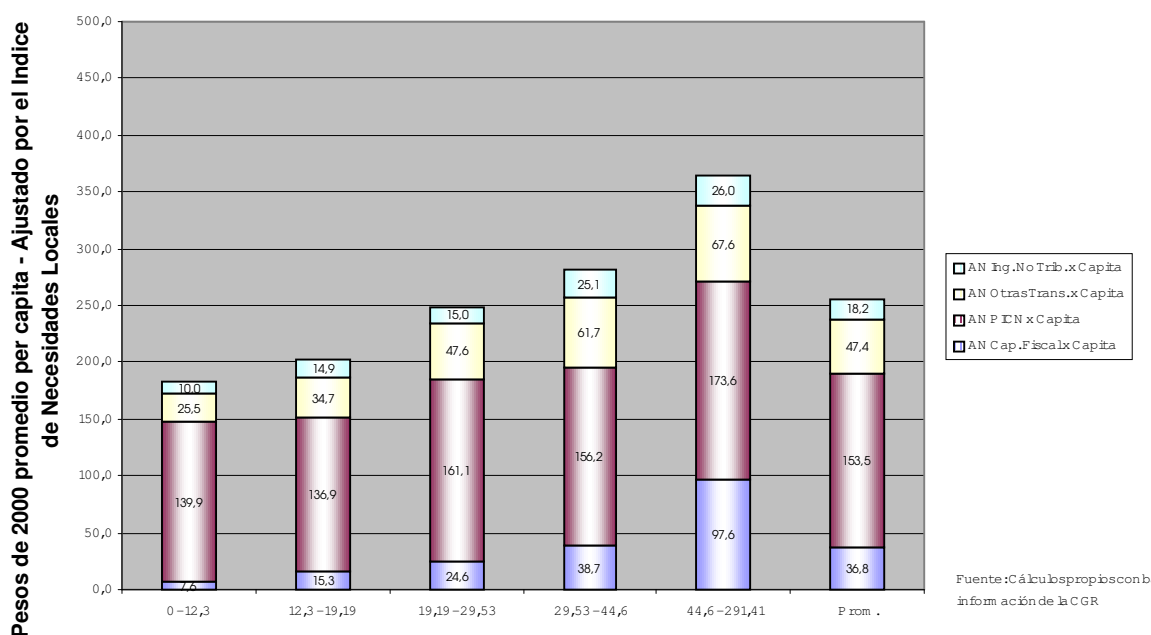
- ICV (Índice de Condiciones de Vida)
- Porcentaje de cobertura del régimen subsidiado en salud.
- Porcentaje de matrícula rural.
- Dummy de bibliotecas públicas.

Con base en el ICV, el nuevo índice se construyó adicionándole variables que indicaran el progreso en otras responsabilidades locales como salud e infraestructura local y usando la matrícula rural como una medida de las necesidades de servicios rurales en el municipio.

Con esta información, la mayoría de 1993, se utilizó la metodología de componentes principales componentes principales sobre las cuatro variables para hallar aquellos ponderadores que conservaran la máxima varianza luego de realizar una combinación lineal y así se obtuvo la base del índice. Luego, se normalizó el índice asumiendo un valor de 0 cuando se logra plena cobertura en todas las cuatro variables. De esta forma, Bogotá obtiene un índice de 0.09, mientras que Providencia (Nariño) obtiene un puntaje de 0.78, el mayor valor de necesidades locales entre los 977 municipios con un índice calculado. Este hecho puede interpretarse como si este municipio requiriera tres veces las transferencias per capita que recibe Bogotá con el fin de cubrir sus necesidades locales.

Al utilizar este índice para ponderar la capacidad fiscal igualada y obtener una Capacidad Fiscal Igualada Ajustada por Necesidades (CFIAN) se muestra que la equidad horizontal es mayor de lo que parece observando únicamente la Capacidad Fiscal Igualada. En el Gráfico 10 vemos como los promedios por quintil se acercan aún más al promedio, a excepción del quintil con mayor capacidad fiscal propia, quienes reciben más transferencias per capita que las necesarias para obtener equidad horizontal plena. En últimas, los municipios con la mayor capacidad fiscal propia son los mismos con una mayor capacidad fiscal igualada ajustada por necesidades. El análisis de la equidad horizontal nos muestra que uno de los grandes problemas es la formula que se utiliza para la distribución de los recursos transferidos. En la Caja 1 se puede observar un ejercicio sobre el uso de un nuevo índice de necesidades dentro de la liquidación de las transferencias municipales.

Gráfico 10
Capacidad Fiscal Igualada Ajustada por Necesidades en 1999



Caja 1

¿Se puede construir un nuevo índice de necesidad locales para asignar recursos?

El criterio de pobreza existe tanto en la Ley 60 de 1993 como en la reciente reforma constitucional y su derivado, la Ley 715 de 2001. En ambos casos, el criterio utilizado es la participación del municipio en el total de la población pobre del país. Por lo tanto, una condición necesaria para la distribución de estos recursos es contar con una medida de porcentaje de población pobre del municipio. Del Censo de 1993 surge el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas, el cual mide 5 variables de pobreza: dependencia económica, hacinamiento crítico, educación de los menores de edad, calidad de los materiales de la vivienda y acceso a acueducto y alcantarillado. Se realizó una estimación sobre el efecto de cambiar el indicador de pobreza en la distribución de recursos por pobreza con el fin de estudiar las ventajas o desventajas de modificar la medida de pobreza utilizada en la liquidación de transferencias municipales.

La siguiente tabla presenta la distribución de recursos por pobreza para 971 municipios con información disponible. Los 792 municipios con menos de 30.000 habitantes reciben un total de 42% de estos recursos. En contraparte, los cinco municipios con más de medio millón de habitantes reciben 15% de estos recursos.

	N	Porcentaje de los recursos por pobreza distribuido con NBI
Menos de 30000	792	42,4%
30000 - 100000	140	25,0%
100000 - 500000	34	17,3%
Mas de 500000	5	15,2%

Fuente: Cálculos propios con base en información del DNP y el DANE

La estimación adelantada consiste en redistribuir los recursos por pobreza con base en otro indicador y comparar los resultados con los obtenidos por NBI. Para el ejercicio se ha utilizado como indicador alternativo el Índice de Necesidades Locales mencionado en el apartado anterior. Se espera que este índice refleje mejor las condiciones de problemas locales que se encuentran bajo la capacidad de acción de los gobiernos locales. Creemos que el NBI presenta un grupo de componentes, como hacinamiento crítico y dependencia económica, que no logran ser modificados directamente por las herramientas de política económica con las cuales cuenta un alcalde.

La siguiente tabla presenta los resultados. Si se agrupan los municipios de tal forma que tengamos cinco grupos que reciban la misma cantidad de recursos por asignación de pobreza, estos grupos tendrían un número diferente de municipios: 588, 208, 114, 50 y 11, respectivamente. Por esta razón, la columna NBI presenta una equidistribución de los recursos por pobreza entre estos cinco grupos. El efecto de utilizar el Índice de Necesidades Locales se observa en la última columna: Vemos que el primero y segundo grupo gana en participación, 6.4 y 1.2 puntos porcentuales, respectivamente. Estos recursos adicionales para estos municipios provienen de una pérdida de recursos de los grupos 3, 4 y 5, quienes pierden 0.9, 2.5 y 4.3 puntos porcentuales, respectivamente.

	N	Distribución de recursos con NBI (I)	Distribución de recursos con Índice de Necesidades Locales (II)	(II) – (I)
Q1	588	20,0%	26,4%	6,4%
Q2	208	19,9%	21,2%	1,3%
Q3	114	19,9%	19,1%	-0,8%
Q4	50	19,8%	17,5%	-2,3%
Q5	11	20,4%	15,7%	-4,7%

Fuente: Cálculos propios con base en información del DNP y el DANE

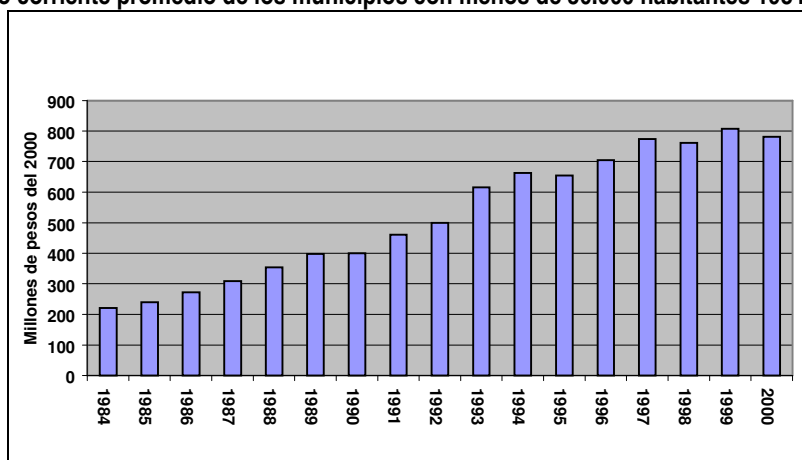
En conclusión, hay un flujo de recursos de 175 municipios que reciben inicialmente el 60% de los recursos por pobreza a los 796 municipios restantes. Esta recomposición de recursos muestra que la utilización del Índice de Necesidades Locales genera una distribución de recursos más equitativa que la distribución obtenida al distribuir los recursos por medio del NBI.

3.4 Comportamiento y eficiencia del gasto

3.4.1 Evolución del gasto corriente

Si bien es cierto que se ha visto un comportamiento favorable tanto de los ingresos corrientes como de las transferencias municipales, el gasto corriente presentó a lo largo de la década un comportamiento creciente que podría llegar a ser insostenible en el largo plazo. En el Gráfico 11 se puede observar el comportamiento del gasto corriente promedio y sus componentes. El gasto corriente promedio para los municipios con menos de 30.000 habitantes pasó de \$221 millones anuales en 1984 a \$400 millones en 1990 (pesos del año 2000). Luego creció un poco mas del 50% entre este año y 1995, ubicándose en \$665 millones. Finalmente, para el año 2000 alcanzó niveles ligeramente superiores a los \$780 millones de pesos del 2000.

Gráfico 11
Gasto corriente promedio de los municipios con menos de 30.000 habitantes 1984 - 2000



Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR

Si se observa el comportamiento de esta variable en las tres sub-categorías correspondientes no se encuentra diferencia alguna con el comportamiento ya descrito. En todos los casos el gasto corriente promedio se multiplica aproximadamente por 3.5 entre 1984 y 2000 (Tabla 26). Esto se explica por el comportamiento del gasto en funcionamiento, pues los intereses sobre la deuda son un mínimo componente del gasto corriente, debido a que los municipios pequeños no han contado con el endeudamiento como una fuente importante de financiamiento.

Tabla 26
Gasto corriente promedio municipios con menos de 30.000 habitantes 1984, 1990, 1995 y 2000

Millones de pesos de 2000	1984	1990	1995	2000
Promedio 0- 30.000 hab.	221	400	655	782
Promedio 0 –10.000 hab.	121	195	355	468
Promedio 10.000 – 20.000	242	444	710	879
Promedio 20.000 – 30.000	394	757	1190	1273
Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR				

Algo que se debe resaltar es el comportamiento del gasto en funcionamiento entre 1984 y 1995, cuyo crecimiento se explica por el comportamiento de los gastos en personal, que se multiplicaron por 3, y por el comportamiento de los gastos generales, que se multiplicaron por 4 (Tabla 27). En cambio, entre 1995 y 2000, los gasto generales promedio se mantuvieron en \$232 millones, mientras que el gasto en personal creció en un 48% en ese periodo. Si se observa el fenómeno que acabamos de describir para las tres sub-categorías, se encuentra que el gasto en personal creció mas entre 1995 y 2000 en los municipios con menos

de 10000 habitantes (70%), seguido por los municipios entre 10000 y 20000 habitantes (49%) y por los municipios entre 20000 y 30000 habitantes (32%). Este fenómeno genera cierta preocupación pues el crecimiento del gasto en personal no solo implica la necesidad de obtener recursos permanentes provenientes de fuentes como los impuestos, sino además la aparición de contingencias futuras como pensiones o seguridad social. Además, el crecimiento del tamaño promedio del gasto en personal, no garantiza por si solo un mejor funcionamiento de la administración local o inclusive puede llegar a ser una clara señal de ineficiencia en el gasto.

Tabla 27
Gasto en personal promedio municipios con menos de 30.000 habitantes 1984, 1990, 1995 y 2000

Millones de pesos de 2000	1984	1990	1995	2000
Promedio 0- 30.000 hab.	105	190	295	437
Promedio 0 –10.000 hab.	55	94	158	270
Promedio 10.000 – 20.000	116	205	326	486
Promedio 20.000 – 30.000	189	363	529	703
Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR				

La medida de dispersión del gasto municipal puede también arrojar ciertas luces sobre este debate. En 1984, un 80% de los municipios con menos de 30.000 habitantes se encontraban fuera del rango de 20% alrededor de la media del gasto corriente y esta característica se conservó a lo largo de los 17 años estudiados. Además, de los 617 municipios estudiados, 322 pertenecían al rango inferior de esta categoría, es decir, 52% de los municipios tuvieron un gasto corriente significativamente inferior al promedio de la categoría (Tabla 28). En general, hay una gran dispersión del gasto de funcionamiento y además este gasto no se acerca al promedio a lo largo del periodo. Esta gran dispersión nos indica que estos municipios tienen un nivel de gasto muy diferente entre sí. Muy posiblemente unos son más eficientes que otros. Por último, la gran dispersión ratifica que a pesar del notable incremento generalizado del gasto municipal, no se identifica un patrón de comportamiento en el gasto; la dispersión es el gran limitante.

Tabla 28
Medida de dispersión del gasto corriente municipios con menos de 30.000 hab. 1984, 1990, 1995 y 2000

	1984	1990	1995	2000
Promedio Millones de pesos de 2000	221	400	655	782
# de municipios 20% arriba de la media	166	182	174	155
# de municipios 20% abajo de la media	322	324	312	333
Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR				

Por último, vale la pena resaltar la alta correlación entre el crecimiento de las transferencias y el crecimiento del gasto corriente entre 1985 y 2000 (0.6877). Esta puede ser una condición necesaria, mas no suficiente, para probar la existencia de efecto adherencia o “fly paper effect” en el gasto local (Tabla 29). A la par con el crecimiento del gasto de funcionamiento se presenta un incremento de las transferencias.

Tabla 29
Crecimiento del gasto corriente y transferencias municipios con menos de 30.000 hab. 1985 – 2000

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gasto Corriente	8.6%	13.5%	13.7%	14.6%	12.2%	0.8%	15.2%	8.2%	23.4%	7.5%	-1.2%	7.7%	9.7%	-1.6%	6.1%	-3.2%
Transferencias	18.1%	43.4%	29.7%	21.8%	20.2%	16.3%	23.9%	21.9%	28.4%	1.7%	11.7%	29.5%	20.2%	-5.9%	17.8%	6.2%
Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR																

3.4.2 Eficiencia del gasto en funcionamiento

Los procesos de descentralización han sido diseñados, entre otras razones, con la intención de crear desarrollo desde los gobiernos locales; las bondades que este proceso puede generar son incontables. Sin embargo, también son varios los peligros que pueden surgir. Entre estos se encuentra la ineficiencia productiva, entendida como las limitaciones propias de los gobiernos locales para aprovechar economías de escala, entre otras posibilidades (DNP 2001 Pág. 25). Esto lleva al uso ineficiente de recursos por parte de los gobiernos locales, generando graves consecuencias fiscales para la estabilidad tanto de los territorios como del sector público en su totalidad.

En un reciente trabajo del DNP (2001) se afirma que “[...] la concreción de la prestación de servicios, obras y funciones a cargo de los municipios se hace efectiva mediante la institucionalidad que le sirve de soporte.” (DNP 2001 Pág. 118). Esta afirmación revela dos labores de los gobiernos locales, una en función de la otra. La primera consiste en la administración local, que abarca todas las funciones de organización y gestión administrativa; y la segunda, la inversión local, relacionada con las acciones encaminadas a mejorar servicios locales como salud, educación o provisión de agua potable. Es necesario resaltar que ambas funciones requieren un manejo adecuado y racional de tal forma que no se genere ineficiencia productiva. Por lo tanto, el análisis de eficiencia de los gobiernos locales se debe dividir entre el problema del gasto en funcionamiento vs. el desempeño de la administración local y el problema de la inversión vs. el desarrollo local.

La administración local es la herramienta que le permite al gobierno municipal cumplir con sus funciones propias dentro del marco de la descentralización. En términos presupuestales, ésta depende del gasto en funcionamiento. Por lo tanto, para estudiar su eficiencia se debe medir la relación que logra un municipio entre su nivel de gasto en funcionamiento y la calidad de su administración local. Por ejemplo, un municipio con un alto nivel de gasto en funcionamiento y un bajo nivel de calidad podría ser calificado de ineficiente, en contraposición a uno que logre los mismos niveles de calidad con un nivel de gasto significativamente menor.

En este punto, el análisis de la eficiencia nos lleva a determinar un mecanismo apropiado para medir tal relación. Estos mecanismos se conocen como estimación de tecnologías. En la literatura se pueden encontrar, principalmente, la estimación tecnologías paramétrica y no paramétrica, y dentro de esta última el procedimiento DEA y el FDH¹⁶. Para el presente trabajo se ha elegido realizar las estimaciones necesarias por medio de la estimación DEA debido a que 1) no impone restricción sobre la forma funcional de la tecnología a estimar, como si lo hace las estimaciones paramétricas y 2) permite extraer una mayor información de la que permitiría una estimación paramétrica dado el comportamiento fiscal tan disperso entre municipios.

La estimación no paramétrica DEA consiste en determinar los niveles de eficiencia de las observaciones al compararlas con las demás observaciones en la muestra. El nivel de eficiencia se basa en hallar un cociente entre una ponderación de los productos del proceso y una ponderación de los insumos del mismo. Por esta razón, cuando el proceso a analizar posee un único insumo y un único producto, el cociente simple da un indicador directo de la proporción insumo por producto, base para los cálculos de eficiencia. Aquellas observaciones que logran el mayor nivel de producto con los menores niveles de insumo son consideradas como las más eficientes. A las demás observaciones se les asigna un grado de ineficiencia dependiendo de lo “alejadas” que se encuentren de las observaciones eficientes. A esta medida se le denomina *eficiencia relativa*¹⁷. En últimas, el procedimiento DEA arroja un indicador de eficiencia entre 0 y 1 para cada observación, donde 1 indica que la observación es eficiente.

¹⁶ DEA: Data Envelopment Analysis. FDH: Free Disposal Hull.

¹⁷ Para una explicación sobre el concepto de *eficiencia relativa* ver Charnes, Cooper, Lewin, Seiford (1998), Pág. 6.

En la presente sección se busca estimar la eficiencia de las administraciones municipales por medio de un procedimiento DEA. Primero se describen las dos variables, una elegida como insumo y la otra como producto para la estimación. Luego, se presentan los resultados de tres estimaciones de eficiencia diferentes. Para esto se utilizó un cálculo de DEA orientado a los insumos (input oriented) suponiendo rendimientos decrecientes a escala y convexidad en el conjunto de producción¹⁸. Estos supuestos implican una tecnología de producción con rendimientos marginales decrecientes, es decir que en la medida que el nivel del insumo aumenta, se hace más difícil obtener aumentos en el nivel del producto. Más adelante se explica por que se eligió realizar un cálculo orientado a los insumos. Por ultimo, se estudia la relación existente entre algunas variables que posiblemente influyen sobre la eficiencia de la administración municipal por medio de coeficientes de correlación.

Para el presente ejercicio se supone que el *gasto en funcionamiento* es un insumo para el proceso de administración local, que se convierte en *calidad de gestión* como producto. Vale la pena aclarar que ésta simplificación del proceso se realiza con el fin de poder realizar una medición de eficiencia sencilla en la cual solo se utilice un insumo y un producto. Más adelante se presentarán mediciones que utilizan mayor cantidad de insumos y productos para estudiar la eficiencia de la inversión. Se utilizó como variable de salida un índice de capacidad de gestión (IGES) calculado en el informe sobre diez años de la descentralización en Colombia desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP 2001). Este índice hace parte de un conjunto de siete índices sectoriales con base en los cuales el estudio construyó un indicador sintético del estado de la descentralización en Colombia. El IGES se construyó para una muestra de 148 municipios con base en las variables y ponderaciones presentadas en la Tabla 30¹⁹.

Tabla 30
Componentes del Índice de Capacidad de Gestión

Variable	Ponderación
Porcentaje de profesionales entre la totalidad de funcionarios municipales	14.30%
Número de funcionarios por cada 1000 habitantes	14.05%
Número de programas de formación y capacitación de personal	12.49%
Introducción de técnicas de planeación estratégica, situacional u otras similares	7.99%
Características del área de proyectos	10.95%
Técnicas de evaluación de resultados	11.36%
Disponibilidad de información para la gestión	12.97%
Características del plan de desarrollo en gestión	5.84%
Porcentaje de dependencias sistematizadas	10.07%
Fuente: DNP (2001)	

DNP (2001) encontró que hay una relación directa entre el nivel de población de municipio y el valor del IGES. Aún así, la mayoría de los municipios (el 97% de los 148 estudiados) lograron un puntaje menor a 60 sobre 100, lo cual los ubicó en categorías de desempeño medio, bajo o muy bajo (ver DNP (2001) pág. 121).

Como variable de entrada se utilizó el flujo total del gasto en funcionamiento per capita en miles de pesos constantes de 2001 entre 1994 y 1999²⁰. Este flujo representa el comportamiento fiscal de los municipios en materia de gasto en funcionamiento entre el año en que entra en vigencia la ley 60 de 1993 y el año en el cual se toma la medición del IGES. Por último, para las estimaciones realizadas se construyó una muestra de 114 municipios (83 con menos de 30.000 habitantes) tras depurar la base de datos de 148 utilizada en DNP

¹⁸ Para una descripción extensa de los tipos básicos de DEA ver Charnes, Cooper, Lewin, Seiford (1998) Capítulo 2.

¹⁹ Para un mayor detalle sobre este índice y las demás variables utilizadas en DNP (2001) ver pags. 77 – 81, 141 - 152.

²⁰ Esta información ha sido tomada de una base de datos fiscales construida para DNP (2001).

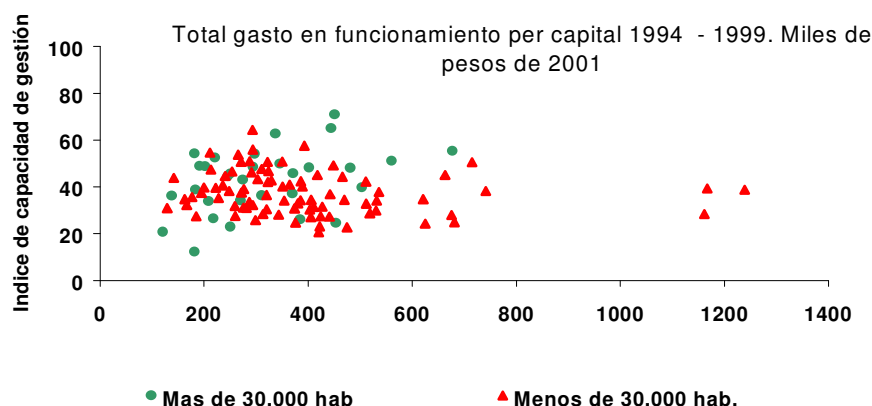
(2001). La Tabla 31 presenta cierta información básica sobre esta muestra mientras que en el Gráfico 12 se puede apreciar la distribución las variables de entrada y de salida para ésta muestra.

Tabla 31
Información básica sobre la muestra municipal en DNP (2001)

	Muestra Depurada	Muestra depurada menos de 30.000 hab.
Número de Municipios	114	83
Población Total 1999	10'244.427	1'009.359
Ciudades con más de 100.000 hab.	Medellín, Barranquilla, Cartagena, Duitama, Girardot, Ciénaga, Cúcuta, Pereira, Bucaramanga, Cali, Cartago.	-
Fuente: DNP (2001)		

La elección de realizar un cálculo orientado a los insumos permite llegar a alguna conclusión sobre el potencial de reducción de los costos de funcionamiento, manteniendo constante el nivel del indicador de gestión: El indicador de eficiencia que arroje esta estimación puede interpretarse directamente como la proporción óptima de gasto en funcionamiento con la cual un municipio podría haber alcanzado el mismo nivel de gestión. Aún así, se debe tener en cuenta que el DNP (2001) resalta que los niveles de gestión encontrados en la mayoría de los 148 municipios son poco satisfactorios con respecto a las expectativas frente a la descentralización.

Gráfico 12
Índice de gestión administrativa vs. gasto en funcionamiento para la muestra en DNP (2001)



Una precaución inicial a tener en cuenta antes de realizar las estimaciones consiste en evaluar la posibilidad de exigir resultados demasiado altos a los municipios pequeños al compararlos con municipios grandes. Para evitar este posible sesgo, se realizaron tres ejercicios de estimación DEA para los 83 municipios con menos de 30.000 habitantes donde la diferencia entre los modelos es el grupo de municipios con respecto al cual se estima la frontera tecnológica. La Tabla 32 presenta ciertas estadísticas resumen de estos tres cálculos DEA. La estimación "Efic 114" utiliza como referencia todos los 114 municipios de la muestra depurada. La estimación "Efic 30.000" utiliza únicamente los 83 municipios con menos de 30.000 habitantes para construir la frontera tecnológica. Por último, la estimación "Efic *" es el resultado de dividir la muestra de 83 municipios con menos de 30.00 habitantes en tres subgrupos por criterio de población (0 a 10.000, 10.000 a 20.000 y 20.000 a 30.000) y construir una frontera tecnológica en cada grupo contra la cual fue comparado cada municipio de la misma categoría.

Tabla 32
Estadísticas resumen de tres cálculos DEA para la eficiencia administrativa

	Estimación "Efic 114"	Estimación "Efic 30.000"	Estimación "Efic"
Observaciones	83	83	83
Promedio	43.88%	45.03%	56.84%
D. Estándar	20.35%	21.20%	24.40%
Mínimo	10.91%	11.02%	17.12%
Máximo	100%	100%	100%
Correlación			
Efic 114	1	-	-
Efic 30.000	0.995	1	-
Efic *	0.852	0.860	1
Fuente: Cálculos propios			

En primer lugar se encuentra que prácticamente no existe diferencia entre los resultados de la comparación contra 114 municipios de diferentes tamaños y la comparación con los 83 municipios con menos de 30.000 habitantes. Prueba de esto es la altísima correlación existente entre ambas medidas (0.995) y la similitud entre sus estadísticas básicas. Esto quiere decir que, en ambos casos, las observaciones de referencia para los municipios con menos de 30.000 habitantes son ellas mismos. En otras palabras, no es sobre exigente con los municipios pequeños incluir en la comparación municipios con más de 30.000 habitantes. En forma opuesta se encuentra que las medidas de eficiencia mejoran levemente al comparar cada municipio pequeño dentro de la subcategoría de población que le corresponde (estimación "Efic *"). Esto indica que entre los municipios con menos de 30.000 habitantes se encuentran fuertes disparidades entre los más pequeños y aquellos que se acercan al tope superior de la categoría.

Así, para poder estudiar posibles determinantes de la ineficiencia de la administración municipal, se presenta en la Tabla 33 los coeficientes de correlación entre las tres medidas de eficiencia y cuatro variables que incluyen en el desempeño de un municipio para obtener economías de escala: población y porcentaje de la población urbana son elementos centrales para producir efectos de escala en el suministro de servicios locales. Por su parte, la distancia a la capital del departamento y la distancia al mercado más cercano ponderada por población²¹ indican la posibilidad de un municipio de aprovechar las externalidades positivas (*spillovers*) que producen las economías grandes y densas de las ciudades capitales sobre sus vecinos. Vemos que la variable con la mayor correlación con las tres medidas de eficiencia es el nivel de población, con una correlación promedio de 0.47. Le sigue la distancia al mercado más cercano, en donde la correlación es más fuerte para las estimaciones "Efic 114" y "Efic 30000". Las otras dos variables poseen niveles de correlación muy pequeños con todas las estimaciones.

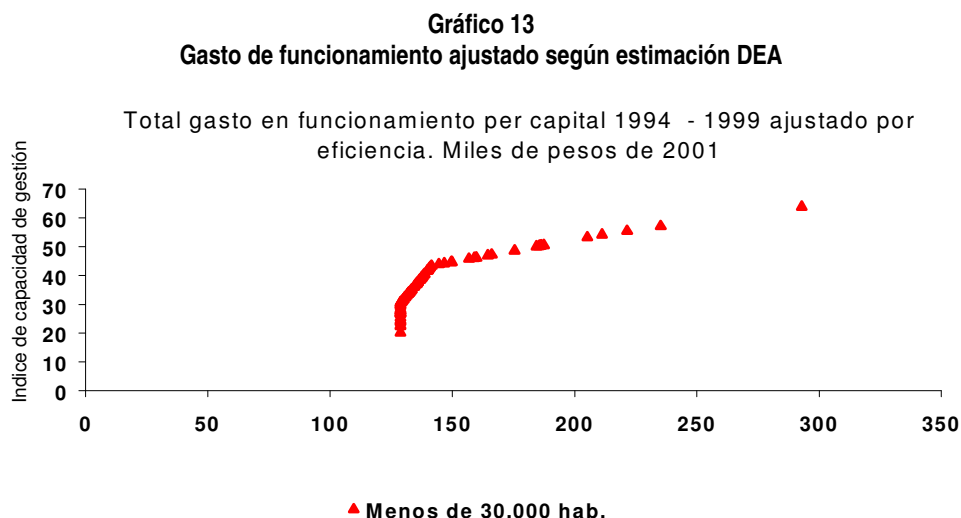
Tabla 33
Coeficientes de correlación con el nivel de eficiencia según estimación DEA

Correlación	Efic 114	Efic 30.000	Efic *
Población (1999)	0.49	0.48	0.43
% Urbano	0.09	0.11	0.06
Distancia a la Capital	0.04	0.01	-0.02
Distancia al Mercado más cercano	0.31	0.33	0.18
Fuente: Cálculos propios			

De otra parte, es posible realizar un cálculo de reducción de costos a partir de los resultados DEA. Cada medida de eficiencia indica el porcentaje en el cual es posible reducir los gastos de funcionamiento de un municipio manteniendo constante su nivel de gestión, según la curva tecnológica estimada. Este ejercicio es

²¹ Las dos últimas variables han sido suministradas amablemente por Fabio Sánchez. Para un mayor detalle sobre la construcción de estas variable y su influencia sobre variables municipales ver Sánchez y Núñez (2000)

análogo a ubicar todos los municipios sobre la curva tecnológica estimada modificando únicamente la variable de entrada, es decir, el gasto en funcionamiento. El resultado de este proceso se puede apreciar en el Gráfico 13.



El valor total del gasto en funcionamiento entre 1994 y 1999 para los 83 municipios con menos de 30.000 habitantes es de \$359 mil millones de pesos del 2001. Tras realizar el cálculo anteriormente descrito, se encontró que era posible reducir este monto, según la estimación DEA “Efic 30.000”, en 58% conservando los mismos niveles de gestión observados. Si el cálculo se realiza bajo los resultados de la estimación DEA “Efic*”, en la cual los municipios lograban indicadores de eficiencia mucho mejores, la reducción del agregado sería del 47%; unos \$190 mil millones de pesos del 2001, aproximadamente. Estos resultados se pueden leer en la Tabla 34.

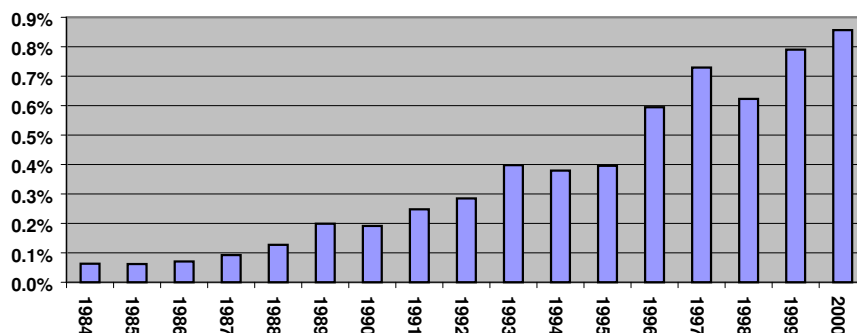
Tabla 34
Total gasto en funcionamiento bajo cada escenario de eficiencia DEA

	Valor Original	Valor bajo los parámetros “Efic 114”	Valor bajo los parámetros “Efic 30.00”	Valor bajo los parámetros “Efic*”
Valor total del gasto en funcionamiento entre 1994 y 1999 para 83 municipios con menos de 30.000 habitantes (Miles de pesos de 2001)	359'092.263	146'436.055	150'338.466	190'511.817
Proporción del valor original	100%	41%	42%	53%
Fuente: Cálculos propios				

3.4.3 Evolución de la inversión

Entre 1984 y 2000 se pueden identificar tres etapas de la inversión en los municipios con menos de 30.000 habitantes. A lo largo de la primera fase, entre 1984 y 1993, este rubro crece constantemente, de tal forma que pasa de 0.06% del PIB en 1984 a 0.4% en 1993. Luego, permanece estable entre este año y 1995 para comenzar a crecer rápidamente a partir de 1996 hasta ubicarse en 0.85% del PIB en 2000 (Gráfico 14). Esto muestra como la inversión municipal evolucionó de forma radical en la segunda mitad de los 80's y de los 90's. Este proceso implicó la transferencia de funciones entre el nivel central y municipal, a la par con el crecimiento de las transferencias.

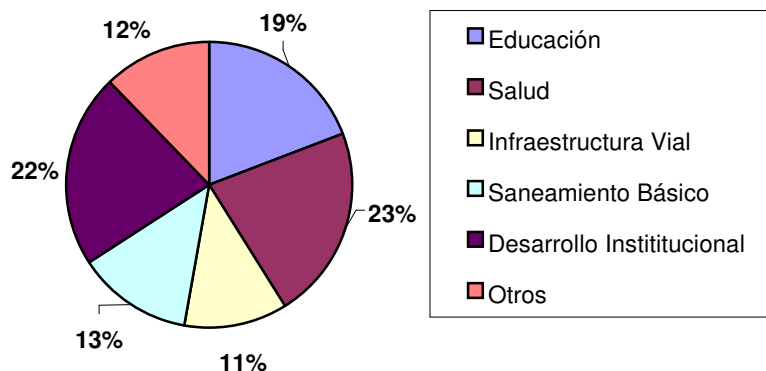
Gráfico 14
Inversión de los municipios con menos de 30.000 habitantes como porcentaje del PIB 1984- 2000



Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR

Junto con este ritmo de crecimiento, se encuentra también que la inversión está concentrada en ciertos rubros. Aunque existen registrados mas de 26 tipos de inversión, la gran mayoría se encuentra concentrada en 5 rubros: Salud y desarrollo institucional equivalen, cada uno, al 22%. Le sigue educación con 19%, agua potable y saneamiento básico con 13% e infraestructura vial con 11%, con lo cual se obtiene un total de 87% (Gráfico 15).

Gráfico 15
Distribución de la inversión de los municipios con menos de 30.000 habitantes en el 2000



Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR

Si se observa el comportamiento de la inversión per capita, se puede identificar dos periodos de tiempo a lo largo de los cuales el crecimiento fue muy favorable (Tabla 35). El primero se ubica entre 1986 y 1989, cuando la tasa de crecimiento promedio anual fue de 46%. El segundo, de 1991 a 1997 con una tasa de crecimiento promedio del 30%. Hay que tener en cuenta que debido a la definición legal de la inversión en Colombia, los rubros de inversión en educación y salud incluyen los recursos de nómina y prestaciones sociales, lo cual es mas un gasto corriente que una inversión en formación bruta de capital fijo –FBKF- de acuerdo con la tradicional definición económica. Por esto, el peso de estos rubros puede llegar a ser muy importante dentro del consolidado de inversión. De acuerdo con nuestras cifras, se estima, que un 40% de la inversión en educación de los municipios con menos de 30.000 habitantes en 1999 era en nómina y

prestaciones sociales de docentes públicos. Pero hay que advertir que hay una dispersión en este resultado, aunque el % es mayor entre más pequeño sea el municipio.

Tabla 35
Tasa de Crecimiento anual de la inversión per capita de los municipios con menos de 30.000 habitantes 1984 – 2000 (en %)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasa de Crecimiento Anual	4.9	28.5	36.8	42.6	60.1	-3.0	32.1	18.1	48.7	20.1	9.0	47.4	25.9	-14.7	24.3	12.0

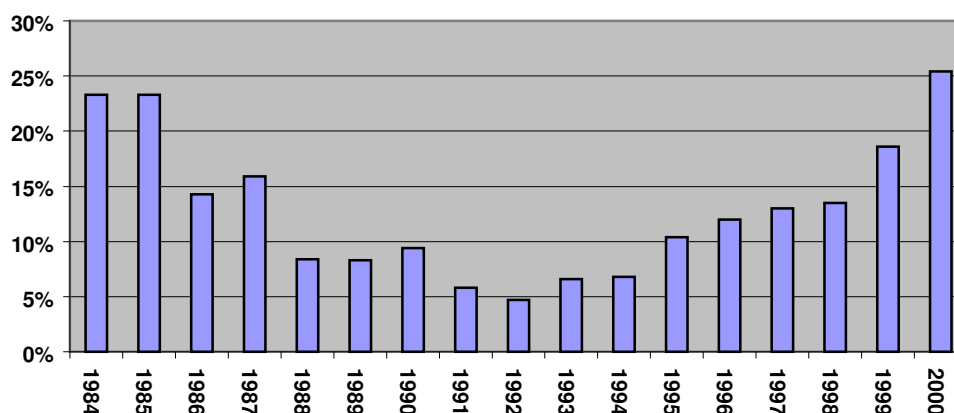
Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR

El financiamiento de esta creciente inversión fue posible por medio de las también crecientes transferencias nacionales. En cambio, el ahorro corriente, no logro ser muy importante como fuente de financiamiento debido a los negativos resultados fiscales de los municipios. Para ilustrar lo dicho, en la tabla 24 y el gráfico 16 se muestra el porcentaje de los municipios con menos de 30.000 habitantes que lograron ahorro corriente positivo y por lo tanto lograron financiar algún porcentaje de su inversión con el. El resultado es muy claro: Entre 1984 y 1992, este indicador se deterioró año tras año de tal forma que pasó de 23% a 4.7%. En tanto que de 1992 al 2000 se revirtió el proceso, hasta el punto de alcanzar 25%. Vale la pena resaltar que la recuperación de este indicador se logro principalmente en 1999 y 2000.

Tabla 36
% de Municipios con Ahorro Corriente Positivo

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
23.3	23.3	14.3	15.9	8.4	8.3	9.4	5.8	4.7	6.6	6.8	10.4	12.0	13.0	13.5	18.6	25.4

Gráfico 16
% de Municipios con Ahorro Corriente Positivo
(M/pios menos de 30.000 habs. 1984 - 2000)



Fuente: Cálculos propios con base en información de la CGR

El crecimiento de la inversión local se explica por el gran aumento de tres fuentes de financiamiento local. Las dos primeras ya se mencionaron y son los ingresos corrientes y las transferencias y, la tercera por su importancia es el endeudamiento. Aunque el mismo se encuentra concentrado en un porcentaje bajo de municipios, también es cierto que cada vez hay mas municipios con endeudamiento y que este financia en gran parte los gastos de inversión. Sin embargo, lo que si preocupa es que muy pocos de los municipios financian la inversión con sus recursos propios. Hay que recordar que los indicadores fiscales locales analizados son negativos y aunque presentan cierta mejoría, un alto número de municipios tienen ahorro

corriente negativo. Se espera que con la aplicación de la ley 617, se revierta esta tendencia en los próximos meses.

Debe por último mencionarse que entre mas grande sea un municipio, las posibilidades de generar ahorro corriente son mayores. Por esto los consolidados del ahorro corriente, por tamaño de municipio, son positivos con excepción de los municipios pequeños. De los resultados se desprende un importante interrogante, es tratar de identificar la importancia de las transferencias en el comportamiento de la inversión municipal. Para muchos, el comportamiento de esta variable no es meritorio ya que la misma esta determinada en su totalidad por el ritmo de crecimiento de las transferencias.

3.4.4 Eficiencia de la Inversión

Hasta el momento se ha estudiado la calidad de la gestión como producto de la administración local. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la capacidad de inversión de un municipio está en función de su calidad en la gestión; en la medida que un municipio este en mejor capacidad de gestionar sus recursos, podrá lograr mejores resultados en sus respectivas inversiones. Esto abre paso al análisis de la eficiencia de la inversión de los municipios. Para realizar este análisis se parte de la idea básica que se encuentra en otro estudio sobre eficiencia de la inversión descentralizada en Bélgica (De Boger y Kerstens (1996)), en el cual se estudia la relación entre el flujo de inversión en un periodo de tiempo, como variable de entrada, contra los logros obtenidos en los sectores afectados por la inversión, como variable de salida.

El informe mencionado anteriormente del DNP (2001) cuenta con siete indicadores resumen de los logros en diferentes sectores afectados por el proceso. Entre estos indicadores se encuentra uno para educación (IEDU), uno para salud (ISAL) y uno para agua potable y saneamiento básico (IAGU). Los componentes de estos indicadores y sus respectivos ponderadores son los presentados en la Tabla 37

Tabla 37
Componentes de los indicadores de logros en educación, salud y agua potable utilizados en DNP (2001)

Educación		Salud		Agua Potable	
Componentes	Pond	Componentes	Pond	Componentes	Pond
Preescolar oficial: # matriculados / población en edad escolar	7.5	Tasa de Mortalidad materna: (% de muertes maternas * población femenina adulta) Promedio 1995 – 1999	6.51	Cobertura en acueducto urbano	9.74
Primaria oficial: # matriculados / población en edad escolar	6.78	Tasa de mortalidad infantil (por cada 1000 niños menores de 10 años), promedio 1995 – 1999	10.35	Cobertura en alcantarillado urbano	10.85
Secundaria oficial urbano: # matriculados / población en edad escolar	8.68	% de afiliación a ARS de la población en estratos I y II SISBEN	13.2	Aseo. Frecuencia de recolección (veces por semana)	9.79
Primaria oficial urbana: 1 – [ABS(# alumnos / # docentes – 35)/35]	8.69	Calificación del secretario de salud sobre mejoramiento de las acciones del servicio de salud	10.6	Cobertura urbana de recolección: %	9.88
Primaria oficial rural: 1- [ABS(# alumnos / # docentes – 26)/26]	11.36	Gasto por pobre en infraestructura y dotación, promedio 1995 – 1999 (\$ reales de 1999)	11.5	Horas diarias promedio de prestación del servicio de acueducto, 1998	8.55
Secundaria oficial urbana: 1 – [ABS(# alumnos/ # docentes – 25) / 25]	7.43	% de la inversión total en salud financiada con recursos propios, promedio 1995 – 1999	9.05	Subsidio por pobre en servicios públicos, promedio 1995 – 1999 (\$ reales de 1999)	11.21
Gasto per capita en construcción, ampliación y remodelación, promedio 1995 – 1999 (\$ reales de 1999)	7.67	Disponibilidad de información: (19/19) # de ítems / ítems totales	9.79	Calificación atención del servicio en zona rural	11.66
Puntaje ICFES promedio en secundaria oficial 1996 – 1999	9.35	Funciones dirección local de salud: (21/21) # de ítems / ítems totales	9.71	% de la inversión total del sector financiada con recursos propios, promedio 1995 – 1999	9.17
% de la inversión total en educación financiada con recursos propios, promedio 1995 – 1999	8.73	Funciones del municipio: (14/14) # ítems / ítems totales	9.39	Mejoramiento de la gestión (# de ítems / total ítems)	8.94
Disponibilidad de información: (7/7) # ítems / total ítems	8.11	Organismos de participación: (7/7) # de ítems / total ítems	9.91	Participación: Inclusión de la ciudadanía (# ítems / total ítems)	10.21
Evaluación de resultados: (3/3) # de ítems / total ítems	7.91				
Funcionamiento de la JUME: (8/8) de ítems / total ítems	8.08				
Total	100	Total	100	Total	100

Fuente: DNP (2001), págs. 141 y 142

Con estas variables es posible entonces realizar un conjunto de ejercicios de análisis DEA dentro de los siguientes parámetros:

- 1) Utilizar como variable de salida un indicador de gestión sectorial (IEDU, ISAL o IAGU) y como variable de entrada el flujo de inversión correspondiente (INV_EDU, INV_SAL o INV_AGU) medida como el total de la inversión sectorial per capita en precios constantes de 2000 entre 1994 y 1999. Este tipo de análisis DEA posee el esquema más sencillo de una variable de entrada vs. una variable de salida que se utilizó en el ejercicio DEA del numeral anterior.
- 2) Un ejercicio derivado del descrito anteriormente consistió en aumentar a dos el número de variables de entrada incluyendo el indicador de gestión de la administración IGES. Su inclusión da cuenta de la importancia que puede tener la gestión o la calidad de la administración para transformar los flujos de inversión en resultados directos sobre los componentes de los indicadores sectoriales. Más adelante estudiaremos el efecto de incluir esta variable en el ejercicio.
- 3) Otra forma alternativa de realizar un análisis DEA conjunto sobre los tres sectores de inversión sectorial es incluir al tiempo los tres indicadores sectoriales (IEDU, ISAL y IAGU) como las tres variables de salida de un nuevo ejercicio, donde la variable de entrada sería la suma de los tres flujos sectoriales utilizados anteriormente y el indicador de gestión de la administración IGES.
- 4) Por último, y puesto que DEA crea una medida de eficiencia con respecto a la función tecnológica asumida, se repiten el conjunto de ejercicios descritos hasta el momento bajo tres situaciones: la primera, en la cual se utilizan los 65 municipios depurados de los 148 para calcular índices de eficiencia para los mismos 65 municipios en cuestión; la segunda, donde se utilizan los mismos 65 municipios para crear índices de eficiencia únicamente para los 43 de estos municipios con menos de 30.000 habitantes; y tercero, utilizar los 43 municipios con menos de 30.000 habitantes para construir los índices para si mismos. La selección de la sub-muestra de 65 municipios era necesaria pues estos eran los únicos municipios con información fiscal completa de los 148 en la muestra entre 1994 y 1999 para realizar las estimaciones mencionadas.

En total son 24 ejercicios DEA realizados: 8 que arrojan medidas de eficiencia para los 65 municipios de la nueva muestra depurada y 16 que arrojan medidas únicamente para los 43 municipios depurados con menos de 30.000 habitantes. La Tabla 38 presenta tres estadísticas resumen para cada uno de los ejercicios realizados:

Tabla 38
Estadísticas resumen para 24 estimaciones DEA de la eficiencia de la inversión municipal

DEA para 65 municipios con una tecnología estimada sobre los mismos 65 municipios.								
	EDUCACION		SALUD		AGUA		TOTAL	
	Con IGES	Sin IGES	Con IGES	Sin IGES	Con IGES	Sin IGES	Con IGES	Sin IGES
Promedio	75.0%	46.6%	69.3%	31.2%	74.1%	17.0%	78.0%	49.5%
Mínimo	32.5%	11.9%	35.4%	7.4%	35.0%	2.2%	39.6%	14.5%
Desviación	16.4%	21.0%	15.9%	20.5%	17.8%	26.6%	17.2%	24.3%
DEA para 43 municipios con menos de 30.000 habitantes con una tecnología estimada sobre los mismos 43 municipios.								
	EDUCACION		SALUD		AGUA		TOTAL	
	Con IGES	Sin IGES	Con IGES	Sin IGES	Con IGES	Sin IGES	Con IGES	Sin IGES
Promedio	79.4%	64.7%	76.5%	27.7%	74.8%	48.6%	81.9%	64.4%
Mínimo	43.9%	18.8%	46.3%	7.4%	40.6%	14.2%	45.5%	18.3%
Desviación	15.8%	22.1%	15.0%	20.4%	16.1%	26.7%	15.1%	26.1%
DEA para 43 municipios con menos de 30.000 habitantes con una tecnología estimada sobre 65 municipios.								
	EDUCACION		SALUD		AGUA		TOTAL	
	Con IGES	Sin IGES	Con IGES	Sin IGES	Con IGES	Sin IGES	Con IGES	Sin IGES
Promedio	72.4%	37.6%	69.9%	24.5%	71.8%	9.3%	75.2%	40.6%
Mínimo	41.6%	11.9%	40.7%	7.4%	39.7%	2.2%	42.1%	14.5%
Desviación	15.4%	12.5%	15.6%	16.1%	15.4%	14.7%	16.1%	18.4%

Un primer resultado muy importante es el cambio producido por la inclusión de la variable de gestión en los cálculos. Al hacer esto, las medidas de eficiencia mejoran en todas las estimaciones realizadas, pero las mayores ganancias (medidas como crecimiento porcentual de la media) se obtienen en los ejercicios DEA para la inversión en agua para los dos cálculos basados en los 65 municipios depurados. Para el cálculo de los municipios con menos de 30.000 habitantes, la media pasa de 9.3% a 71.8%, mientras que en el caso para todos los municipios en la sub-muestra, la misma medida pasa de 17.0% a 74.1%. Esto indica que, si se mide el desempeño de la inversión en agua potable únicamente por medio de la relación flujo de inversión - calidad del indicador, los resultados son preocupantes. El fuerte efecto de incluir la variable de gestión puede indicar que, en comparación con el sector salud y educación, el sector de agua potable requiere de una mejor gestión de las administraciones locales para producir mejoras en las variables que componen el indicador sectorial.

Otro resultado concluyente se puede obtener al comparar el cambio en las medidas de eficiencia (una vez más por medio de la diferencia porcentual de las medias) para los municipios con menos de 30.000 habitantes si se comparan únicamente entre sí, o si se comparan incluyendo los demás municipios. La diferencia más fuerte se obtiene en la medición de agua potable y de educación sin la variable de gestión administrativa. Tal vez la mejor forma de interpretar este resultado sea por medio de su complemento, es decir, que el menor cambio en la medición de eficiencia se da en el sector salud. Esto indica que pueden existir grandes diferencias entre las tecnologías de producción locales de educación y agua potable de los municipios pequeños y de los municipios mayores. Pero esto no necesariamente es el caso de la salud, en donde tal vez puedan ser comparables los resultados de eficiencia entre municipios, independientemente de su tamaño de población.

4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El resultado de los diferentes ejercicios adelantados permite ser optimistas y decir que en definitiva está abierto el camino para rediseñar o modificar las reglas del juego del financiamiento intergubernamental. La descentralización desarrollada ha sido un proceso que deja importantes conclusiones:

La primera de ellas es el gran crecimiento de la economía pública local. La cual es una expresión no solo del creciente nivel de transferencias, sino también de la dinámica de los ingresos locales, de los gastos de funcionamiento y en especial de la inversión. Los ingresos crecen sostenidamente en términos reales y estamos muy lejos de pereza fiscal. En relación con los municipios menores de 30.000 habitantes, hay evidencia que el mejor comportamiento se presenta en el recaudo de sus ingresos no tributarios, pues estos representan cerca el 40% del total. Este comportamiento es muy diferente en relación con los municipios de mayor tamaño, pues en estos los no tributarios sólo pesan alrededor del 15%. De otra parte se encontró que el recaudo del predial en los municipios pequeños tiene una mejor dinámica que el recaudo del ICA, razón por la cual este impuesto se convierte en su principal fuente de recursos tributarios.

El crecimiento de la tributación local se da en todos los municipios; sin embargo hay que tener en cuenta que la composición de esta tributación muestra la mayoría de la tributación se encuentra concentrada en los municipios grandes. Vemos que solo Bogotá recauda el 42%, el resto de municipios de más de 100,000 habitantes otro 42% y los demás municipios solo el 16%. Además, se estima que los 898 municipios de menos de los 30.000 habitantes recaudan el 6% del total. Al ser mayor el crecimiento de la tributación en los municipios grandes se encuentra una mayor concentración de los ingresos tributarios lo cual no es acorde con el desarrollo del gasto local. Al estudiar el potencial tributario de los municipios con menos de 30.000 habitantes se observa que ha existido un gran potencial estimado entre 0.1% y 0.3% del PIB. Este potencial sería alcanzado si el conjunto de municipios pequeños con un bajo desempeño tributario se acercase al comportamiento de los municipios pequeños con el mejor desempeño. Es interesante notar también como la potencialidad crece a lo largo de los 17 años de observación, lo que seguramente se explica porque la dinámica de los que mejor tributan supera a la de los demás. En términos de PIB, vemos como la recaudación total de estos municipios hubiera sido del 0.40% y no del 0.13%.

Las transferencias crecen desde los años 80's y con ello aumenta el gasto local, en particular la inversión por medio de un "fly paper effect" o efecto adherencia. Esto ocurre tanto en municipios grandes como pequeños. El mayor desequilibrio fiscal ocurre entre 1992 y 1996, pero se corrige en los cuatro años siguientes. En otras palabras, los alcaldes elegidos popularmente cobraron más impuestos pero además aumentaron sus gastos. Gracias a transferencias mayores. Los gastos de los municipios pequeños se concentran en administrar los recursos de las transferencias pues no disponen de otros recursos y no generan endeudamiento, en tanto que los grandes utilizan otras fuentes de recursos.

En segundo lugar, se encuentra que hay un profundo cuestionamiento de la eficiencia del gasto municipal financiado con transferencias tanto en municipios grandes como en pequeños. En primer lugar los ejercicios de DEA para el gasto y la inversión municipal mostraron una gran dispersión en el gasto e indican una ineficiencia relativa para los municipios con menos de 30.000 habitantes entre el 43% y 56%. El ahorro podría llegar al 20% del total de lo transferido de lograr que los municipios pequeños menos eficientes se acerquen a los municipios pequeños más eficientes. En el caso de la inversión en educación, salud y agua potable, la ineficiencia relativa ronda entre el 31% y el 20%. Si bien es mucho menor a la encontrada para el gasto en funcionamiento, es crucial considerar la relación entre la calidad de la gestión local y la calidad de la inversión realizada.

En tercer lugar, al analizar si las transferencias se ajustaron apropiadamente a los desequilibrios de recursos entre municipios, se encontró que en efecto lo hacen pero no lo suficiente. Por medio de las transferencias municipales se logra un acercamiento muy importante, más no completo, al objetivo de equiparación fiscal. Si

bien es cierto que los municipios con menos población obtienen la mayor capacidad fiscal igualada per capita, la asignación de estas más favoreció a los municipios con mayores recursos. Así mismo, es necesario estudiar más a fondo el proceso de liquidación de estas transferencias. Al volverlas a liquidar utilizando el Índice de Necesidades Locales construido para este informe, se encontró que hay un flujo de recursos de 175 municipios que reciben inicialmente el 60% de los recursos por pobreza a los 796 municipios restantes, es decir, se realiza una redistribución de los recursos hacia los municipios con menores niveles de población y condiciones de vida más precarias. Dentro de este ejercicio se observó que los municipios con la mayor capacidad fiscal propia son los mismos con una mayor capacidad fiscal igualada ajustada por necesidades. Esta recomposición de recursos muestra que la utilización del Índice de Necesidades Locales genera una distribución de recursos más equitativa que la distribución obtenida al distribuir los recursos por medio del NBI. Por supuesto, este cálculo es una primera aproximación y debe ser mejorado. El DANE debería considerar cambiar el NBI y sustituirlo por una nueva medida que sea más equitativa para asignar recursos a los territorios, en espacial a los municipios.

Cuarto, al estudiar el efecto de la legislación reciente sobre las finanzas locales se encuentra que la ley 715 no cambia radicalmente las transferencias municipales frente a lo establecido en la ley 60 de 1993, pero si lo hace con las de salud y educación. Da mayores ingresos y funciones para los municipios grandes en especial en educación, sin un cambio importante para la descentralización. Se encuentra que la ley 358 ha tenido efectos positivos sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas municipales en todo nivel. Las proporciones de eficiencia encontradas para el conjunto de municipios con menos de 30.000 habitantes son iguales a las encontradas para el total municipal. Sin embargo, la ley tiene un mayor campo de trabajo con los municipios con más de 30.000 habitantes. Posterior a la ley 358 se presenta una mejora notable de los indicadores de endeudamiento local, lo cual se explica por los controles ejercidos por la DAF a un importante número de entes territoriales y la mejoría de los ingresos corrientes locales.

Así mismo, al estudiar el comportamiento de los municipios bajo los criterios de la ley 358 y 617 se observó que la mayoría de ellos (71%) tiene plena libertad de endeudamiento en el año 2000 y cumplen los criterios de autofinanciamiento del gasto corriente. Estos son municipios con un buen nivel de ingresos corrientes, que le permite financiar su gasto en funcionamiento y además cubrir el pago de intereses con el ahorro operacional remanente. Así mismo, el tamaño de su deuda no excede el tamaño de su flujo de ingresos corriente. Es decir, son municipios plenamente sostenibles. En cambio, el 29% restante posee diferentes problemas fiscales que se complementan entre si. Entre estos municipios, vemos que un 7% cumple los criterios de la ley 617 más se encuentra en semáforo rojo. Estos son municipios que, si bien tienen ahorro operacional positivo, no logran generar lo suficiente para cubrir sus intereses ó bien tienen un saldo de deuda que sobre pasa su capacidad de pago. Como política central para estos municipios se debe procurar por que continúen generando ahorro operacional positivo creciente fortaleciendo sus ingresos corrientes de libre destinación más que controlar gasto en funcionamiento. Esto conlleva a un mejor manejo de endeudamiento.

Los demás municipios con problemas no cumplen la ley 617 pero se encuentran bajo diferentes categorías de endeudamiento: AO negativo (7%), semáforo rojo (9%) o verde (3,6%). La política de recuperación para cada tipo de municipio debe ser diferente: Los municipios con problemas de ahorro operacional negativo deben reducir sus gastos en funcionamiento a la vez que deben incrementar sus ingresos corrientes de libre destinación. Son los municipios que deben llevar a cabo el proceso de ajuste más duro. En contra parte, los municipios en semáforo verde logran generar el ingreso corriente y el ahorro operacional necesario para cubrir sus compromisos de deuda, más no logran generar el ahorro corriente suficiente, por lo que la política central para este grupo de municipios es la reducción de su gasto en funcionamiento.

Finalmente, con el fin de estimar cual es el impacto de cambios que se den en las reglas del juego de la descentralización, el informe 3 de esta consultoría presenta proyecciones fiscales donde se construye y se estima el impacto de diversos cambios en las fuentes de financiamiento y en el crecimiento del gasto corriente y de inversión del consolidado municipal.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Aghon Gabriel (1999), “Descentralización Fiscal en América Latina: Tendencias Recientes y principales desafíos”. Ponencia en el Primer Comité de Hacienda y Finanzas Públicas de la Unión de Ciudades capitales Iberoamericanas. Agosto
- Aranguren M. Et. al. “La Política Tributaria en Colombia”, en rev. Economía Colombia y Coyuntura Política #289, bogota, abril/2002.
- Bahl. R. y Lynn L., “Urban Public Finance in Developing Countries”, Banco Mundial, Washington, 1999.
- Bird, R, Fiszbein, A (1998). “Colombia: the central role of the central government in fiscal decentralization, mimeo.
- Banco de la República, “BOLETÍN SEMESTRAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS TERRITORIALES”, Dir, Finanzas Públicas, Medellín, 2002.
- Cadena X., “¿LA DESCENTRALIZACIÓN EMPEREZA? –Efecto de las transferencias Sobre los Ingresos Municipales en Colombia?, Tesis PEG, UN. de los Andes, Bogotá, 2002.
- Campbell. Tim, “Innovations ans risk taking: The engine of reform in local government in Latin America and the caribbean”, Washington, D. C. , Worl Bank, discussion paper #357, 1997.
- Charnes, A., Cooper W.W., Lewin, A., Seiford, L.M.; (1998) “Data Envelopment Analysis: Theory, Methodology, and Application”. Editores.
- De Borger, B., Kerstens, K. (1996). “Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative análisis of FDH, DEA and econometric approaches”. en *Regional science and urban economics*. Vol 26. No 2. Abril. Pp 145 – 170.
- DNP (2001), “ Evaluación de la Descentralización Municipal durante la década de los años noventa”, 3 tomos, Bogotá, 2001.
- Dillinger, B. et. al. “Developing Hard Budgets Constraints in Decentralized Democracies of Latin America”, mimeo, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, april 2001.
- Dirección Apoyo Fiscal – Ministerio de Hacienda, “La Estrategia Institucional en los programas de Saneamiento Fiscal Territorial”, Bogota, 2001
- Ebel, R, y Yilmaz S. “On the measurement and impact of fiscal decentralization, World Bank Institute, Washington, marzo/2002.
- Echavarría, et.al., “Bailouts en Colombia”, Cuadernos de Economía #16, Fedesarrollo, Bogotá, 2001.
- Joumard I. , Varoudakis A., “OPTIONS FOR REFORMING THE SPANISH TAX SYSTEM”, Economic Departament – working paper #249, OCDE, 2000.
- Litvak, J., Ahmad, J., Bird, R. (1998), “*Rethinking Decentralization in Developing Countries*”, sector studies series, The World Bank, Washington D.C., 1998.
- Prud’Homme, Rémy (1995). “The dangers of decentralization”
- Sánchez, F. Núñez, J. (2000). “Geography and Economic Development: A Municipal approach for Colombia”, en *Archivos de Macroeconomía*. Unidad de Análisis Macroeconómico. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. Colombia.
- Smart. M. (1998). “Taxation and Deadweight loss in a system of intergovernmental transfers”. Canadian Jorunal of Economics. Vol 31. No. 1. Febrero.
- Strumpf K. Y Oberholzer-Gee, “Endogenous Policy Decentralization: Testing the Central Tenet of Economic Federalism”, Journal of Political Economy, vol 110, #1, Un. of Chicago, 2002.
- Steiner, R. y Soto, C. “Cinco ensayos sobre tributación en Colombia”, Cuadernos de Fedesarrollo # 6, Fedesarrollo – Tercer Mundo editores, Bogotá, 1999.
- Talvi E. Y Végh C. - compiladores, “¿COMO ARMAR EL ROMPECABEZAS FISCAL? – nuevos indicadores de sostenibilidad”, red de centros de Investigación, BIB, Washington, 2000.
- Tanzi, V. y Schuknecht L. “Public Spending in the 20Th Century – a global perspective-”, Cambridge Univesity Press, 2000.
- Tommasi, M, “Instituciones y resultados fiscales”, mimeo, Buenos Aires, 2000.
- Unión europea – Consejo de Europa”, “Las finanzas Locales en Europa”, serie Comunes et regions D´europe #61, Bruselas, 2000.
- Wiesner E, “Transferencias, Incentivos y Endogeneidad del Gasto Territorial”, “, mimeo, seminario Internacional, Cepal – ILPES, 2000.
- Zapata, Juan Gonzalo (1999) “El financiamiento de las entidades territoriales, ¿Mayor autonomía territorial o dependencia fiscal?”. Ministerio del Interior. Mimeo, Bogotá, mayo.
- Zapata J. y Chaparro J., “Sostenibilidad de las finanzas públicas de Bogotá 1990 – 2009”, en Coyuntura Económica – Fedesarrollo, vol. 33, Bogotá, 2002.
- Departamento Nacional de Planeación (2001). “Evaluación de descentralización municipal en Colombia”. Bogotá.