

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



EL EFECTO DEL SITUADO FISCAL Y LA CESION DEL
IMPOVENTAS SOBRE LOS INGRESOS Y LA ESTRUCTURA DEL GASTO
DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

BOGOTA, OCTUBRE DE 1978



EL EFECTO DEL SITUADO FISCAL Y LA CESION DEL
IMPOVENTAS SOBRE LOS INGRESOS Y LA ESTRUCTURA DEL GASTO
DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL*

Juán José Echavarría
Coordinador

En este estudio colaboraron además
las siguientes personas:

Miguel Urrutia Montoya
Rodrigo Losada
Juán Orlando Buitrago
Alfredo Fuentes
María Cristina de Muñoz

BOGOTA, OCTUBRE DE 1978

* Estudio financiado por FONADE.



INDICE

- I. INTRODUCCION
- II. FUNDAMENTOS TEORICO-ECONOMICOS DE LAS TRANSFERENCIAS FISCALES INTERGUBERNAMENTALES
 - A. Justificación de las transferencias
 - B. Efectos de los diferentes tipos de Transferencias
 - C. Fórmulas recomendadas para la realización de las Transferencias
- III. LAS TRANSFERENCIAS REGIONALES EN COLOMBIA
 - a. Aspectos Legales
 - 1. Situado Fiscal
 - 2. Otras
 - b. Actitudes y percepciones de los funcionarios ante las Transferencias
- IV. METODOLOGIA ESTADISTICA UTILIZADA EN LA EVALUACION DEL IMPACTO DEL SITUADO FISCAL
 - A. Variables útiles en el análisis
 - B. Metodología
 - C. Análisis y Cuantificación de las Transferencias
 - i. Comentarios Generales
 - ii. Resultados Empíricos



V . COMPARACION DE LAS TRANSFERENCIAS ACTUALES CON LAS TRANSFERENCIAS
RECOMENDADAS EN EL ESTUDIO

VI. LEGISLACION SOBRE RECURSOS REGIONALES Y TRANSFERENCIAS

Anexo : Cuestionario

VII. APENDICE ESTADISTICO

1. Descripción

2. Sección A

Sección A'

Sección B

Sección C

3. Resultados



I. INTRODUCCION

A partir de 1973, la Nación comienza a efectuar grandes transferencias de recursos a los Departamentos, Intendencias y Comisarías del país, en la forma en que lo ordenaba la Ley 46 de 1971 conocida como Ley del Situado Fiscal, con el fin de mejorar los servicios de salud y educación de las diferentes regiones.

El presente trabajo trata de justificar a nivel teórico la existencia de las transferencias intergubernamentales y de describir el sistema de transferencias en Colombia haciendo énfasis especial en el papel y la importancia que tienen los ingresos del Situado Fiscal para las regiones y Departamentos.

De otra parte tratará de analizar mediante pruebas estadísticas cual ha sido el efecto concreto de los aportes hechos por la Nación en educación y salud; han implicado una mejora en los servicios a la comunidad o por el contrario, han sido un simple mecanismo para que los departamentos disminuyan su esfuerzo en la recolección de fondos propios?

El estudio concluye con propuestas alternativas de transferencias de recursos en base a consideraciones teóricas, y compara en detalle las transferencias propuestas con las actuales, a nivel departamental.



II. FUNDAMENTOS TEORICOS-ECONOMICOS DE LAS TRANSFERENCIAS FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

A. Justificación de las Transferencias

Dentro de la discusión teórico-normativa sobre los problemas de un sistema fiscal descentralizado o del llamado "Federalismo Fiscal" surgen las consideraciones acerca de cuál debe ser el papel de las funciones fiscales básicas a cada nivel de gobierno, a saber : asignación de recursos , distribución del ingreso y estabilización económica 1/. Por otra parte, como lo afirma Dick Netzer 2/, desde el punto de vista positivo se han debatido cuatro problemas básicos que plantean los sistemas de finanzas descentralizadas. El primero se refiere a cuáles son los determinantes de las considerables variaciones que se observan en el nivel del gasto público en las diferentes unidades políticas o regionales. El segundo toca con las consecuencias en la distribución del ingreso y asignación de recursos de los sistemas de captación de recursos por los gobiernos descentralizados (en este caso se consideran efectos en la equidad vertical y hori-

1/ Ver a R.A. Musgrave, The Theory of Public Finance. Mc.Graw Hill Book Company USA, 1976, 2da. Edition, p. 614.

2/ D. Netzer, State local Finance and Intergovernmental Fiscal Relations. Publicado en el "The Economics of Public Finance". The Brookings Institution , Washington 1974. p. 361.



zontal ^{1/}distribución después de impuestos, composición del gasto entre inversión y consumo, localización de actividades económicas, etc). El tercer problema está relacionado con los posibles efectos de las transferencias fiscales intergubernamentales (como se afecta la distribución geográfica del ingreso, se estimula o se sustituye el gasto público regional como fruto de dichas transferencias, varía la composición intersectorial del gasto, etc). El último punto se refiere al papel de las organizaciones fiscales "sub-nacionales" en la estabilización económica.

A continuación se tratará de profundizar en el tema de las transferencias fiscales intergubernamentales, analizando sus implicaciones económicas y su justificación en el contexto de la teoría normativa de los sistemas fiscales descentralizados.

En el diseño de un sistema fiscal federal eficiente, la teoría de las Finanzas Públicas establece que las funciones de distribución y estabilización deben ser fundamentalmente asumidas por el gobierno central, en tanto que el problema de asignación debe ser resuelto por la acción combinada del gobierno nacional y de las entidades territoriales que contribuyan a sufra

^{1/} Por equidad horizontal se entiende "igual tratamiento para iguales". Se sugiere entonces que personas con niveles de ingreso similares tengan la misma carga impositiva, concepto aceptable en general por los tratadistas de las Finanzas Públicas. El concepto de "equidad vertical" es difícil no sólo de definir rigurosamente sino también de aplicar en la práctica. Implica el diseñar un sistema de impuestos y transferencias que "ajuste" las posiciones relativas entre personas con un nivel diferente de ingreso.



gar con impuestos los beneficios otorgados únicamente dentro de sus respectivos territorios. El gobierno central deberá proveer, los servicios que posean un alcance nacional, y cada jurisdicción debe proveer aquellos que conlleven un impacto limitado hasta sus fronteras. Dichos gastos se hacen con recursos financieros provenientes de los pagos hechos, por los diferentes individuos de la comunidad, en contraprestación por el beneficio recibido. En otras palabras los costos se sufragan en el interior de la respectiva jurisdicción ^{1/}. El que la misma localidad sea la encargada de generar los fondos para sus propios programas es algo saludable. En primer lugar, el exigir a la localidad el pago de su programa de gastos hará que sus residentes pesen los beneficios y costos de cada proyecto, implicando esto una mayor eficiencia en la asignación general del recurso. Por el contrario, si los fondos para la provisión de los servicios públicos provienen del gobierno central, es muy probable que no se tengan en cuenta los costos en que se incurriría, y todo proyecto sería bienvenido por la comunidad siempre y cuando fuese cubierto por la nación. En segundo lugar, el que fuese el gobierno central directamente el que prestase los servicios públicos implicaría una gran uniformidad en el tipo de servicios ofrecidos. Es conveniente por el contrario que sea la misma comunidad la que escoja el tipo de servicios que le convenga, de acuerdo a sus necesidades particulares, diferen-

^{1/} Musgrave. op. cit. pág. 615.



tes en general, de las otras comunidades 1/.

A pesar de que en teoría deberían ser las regiones las que recolectan sus fondos, excluyéndose de hecho cualquier tipo de transferencia desde el gobierno central, existen tres argumentos de peso que justifican la existencia de la acción central en la asignación de recursos: las "externalidades" entre las localidades, la existencia de "bienes meritorios" y la preocupación por una adecuada equidad horizontal y vertical.

El término "bien meritorio" ha sido definido en la literatura de las Finanzas Públicas por Richard Musgrave, como aquel tipo de bien para el cual no se acepta el principio de "Soberanía del Consumidor", pilar fundamental de la teoría económica neoclásica. Por el contrario, en este caso, el estado no acepta los gustos de las personas y "dicta" la combinación de bienes que se debe consumir. Sin la existencia de este tipo de bienes, no tendría sentido el financiamiento de vivienda, salud o educación que en la actualidad presta el gobierno colombiano a grupos de bajos ingresos 2/.

Trataremos a continuación de profundizar en cada uno de los tres argumentos.

Desde el punto de vista colectivo, los habitantes de una comunidad están dispuestos a pagar solamente por aquellos servicios que impliquen la recepción de beneficios directos, y no, por servicios que beneficien a otras comunidades. Así por

1/ Deben tenerse en cuenta sin embargo, las posibles economías de escala que resultan de que sea una entidad centralizada la que presta los servicios, argumento que se considerará más adelante.

2/ Si la justificación a tal tipo de transferencias fuese la de redistribuir el ingreso, entonces, por qué no distribuir dinero, sin exigir una destinación específica en su utilización? Véase Richard y Peggy Musgrave. op.cip. p.80-81.



ejemplo, una comunidad no estaría dispuesta a proveer educación de personas que luego se movilizarán a otras regiones 1/. A falta de pagos compensatorios interregionales que obvien el problema de la externalidad, semejando arreglos directos entre las partes directamente afectadas 2/, ó de la intervención central a través de donaciones y subsidios, los servicios se prestarían de manera sub-óptima 3/. Ante los efectos externos que puedan generar ciertos servicios, la teoría de las Finanzas Públicas sugiere una mayor centralización en la medida en que estos efectos sean importantes, transfiriéndose la responsabilidad desde las unidades más pequeñas hasta el gobierno central 4/.

1/ Con respecto a este problema en los Estados Unidos ver : Brazer Harvey " Some Implications of Metropolitanism" in Benjamin Chinitz (ed), CITY AND SUBURB; THE ECONOMICS OF METROPOLITAN GROWTH. Prentice Hall, 1964.

2/ Véase al respecto Ronald Coase "The Problem of Social Cost", Journal of law and Economics. October 1960.

3/ Dentro de los servicios cuya relación beneficios externos-beneficios internos es muy alta, se distinguen en primer lugar los relacionados con recursos humanos, donde las externalidades se generan por la migración y por los beneficios sociales y políticos que conllevan la existencia de una población educada y con salud; en segundo lugar, lo relativo a infraestructura, control ambiental e investigación y desarrollo, en los cuales la utilidad social es de naturaleza tecnológica. Netzer op.cit. p.367.

4/ Tiebout, Charles, Metropolitan Finance Reconsidered : Budget Function and Multilevel Governments, Review of Economics and Statistics. Vol.44 1962.



La segunda razón que justificaría la existencia de transferencias, sería la de que los gobiernos centrales considerasen los servicios prestados localmente como un "bien meritorio" que requiere ser promovido, justificándose así las donaciones con destinación específica que se observan en la práctica.

El tercer argumento en favor de las transferencias tiene que ver con el deseo de reducir las desigualdades regionales 1/, teniendo en cuenta las diferencias en capacidad de recaudo y los distintos niveles de necesidades. En este caso, las alternativas podrían ser las de igualar los recursos orientados a prestar servicios, sin tener en cuenta niveles de riqueza otorgando ayuda a las regiones con niveles inferiores, o asegurando ciertos niveles mínimos comunes 2/.

1/ Se presenta con frecuencia el hecho real de que las comunidades ricas proveen un nivel dado de servicio con menores tasas impositivas que las que requerirían las comunidades pobres. En Colombia, por ejemplo, como se detallará más adelante, el nivel de gastos - en administración, educación, etc. - con relación al PIB en los diferentes departamentos y municipios, es mucho mayor para regiones pobres -Chocó, Nariño, Quindío, Cauca, etc. - implicando una carga impositiva mayor para sus habitantes-. Esto lógicamente crea incentivos para que personas con bajos ingresos se trasladen de regiones pobres a las más ricas.

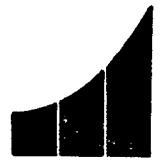
2/ Musgrave, op.cit. pp. 628. El mecanismo de transferencias interregionales no debe considerarse como un perfecto sustituto a un sistema de impuesto progresivo al ingreso, y sólo podría proponerse como un mecanismo de "second best". En efecto, si la redistribución de ingresos entre individuos se toma como una de las justificaciones para la intervención gubernamental en la economía, la alternativa de distribución propuesta para las comunidades podría ocasionar transferencias de recursos desde individuos pobres de una comunidad rica hacia personas ricas en comunidades pobres.



Finalmente , una cuarta razón para las transferencias intergubernamentales vendría dada por lo que se conoce como la teoría del "desequilibrio fiscal". De acuerdo a ésta, las características del sistema y administración tributaria -economías de escala en su administración, movilidad de los objetos ó sujetos de imposición y las dificultades de lograr efectos progresivos a nivel de recaudos locales-, llevan a que el gobierno central sea más eficiente en el cumplimiento de las funciones fiscales y a que pueda justificarse el que éste comparta ciertos impuestos en las jurisdicciones donde se generan, ó a que se hagan ciertas transferencias ^{1/}.

Hasta el momento se ha hablado de la teoría de las transferencias intergubernamentales dentro de un marco completamente ortodoxo, suponiendo la existencia de un gobierno que conoce las preferencias de los ciudadanos, y cuyo objetivo es el de maximizar el nivel de bienestar de la comunidad. Tal vez sería más realista suponer simplemente que en la práctica el gobierno central, en lugar de buscar un plan "óptimo" de asignación de recursos y de distribución del ingreso, busca garantizar niveles mínimos de prestación de determinados tipos de servicios en toda la nación, aún a costa de la eficiencia general de todo el sistema.

^{1/} Tal parece ser el caso en Colombia con la Cesión que hace el estado central de parte del impuesto a las ventas y de parte del impuesto sobre el consumo de licores, como más adelante se detallará.



Si el objetivo de la transferencia es el de solucionar las "ineficiencias" generadas por la existencia de externalidades, el tipo de transferencia óptimo será : selectiva; -pues debe ser destinado a aquellas áreas donde se presente la externalidad- tales como educación- ; "matching", -para que no se produzca una simple sustitución de fondos nacionales por lo que anteriormente eran fondos propios- y no relacionada a las necesidades de la región a la cual se hace la transferencia. Además, la tasa de subsidio implícita debe ser tal que tome en cuenta la relación entre los beneficios externos y los beneficios totales.

Si la meta de las transferencias es la de asegurar el consumo de determinados "bienes meritorios" , el tipo óptimo será selectivo, -por tratarse de un bien ó conjunto de bienes concretos; si n contrapartida -puesto que si el estado estima indispensable que la persona que recibe la transferencia posea o consuma un nivel mínimo de ciertos bienes, una transferencia con contrapartida podría implicar que la persona ó comunidad aludida no termine consumiendo el nivel deseado al no lograr recolectar la suma de dinero necesaria para justificar la transferencia; y no relacionada a las necesidades de la comunidad. Es decir, si de lo que se trata es de asegurar el consumo de ciertos "bienes meritorios", el estado debería proveer el 100% del costo de éstos . Una política sub-óptima pero recomendable en el caso colombiano podría ser la de una transferencia con contrapartida y con las características anteriormente descritas.



Por último si lo que se quiere es efectuar transferencias que promuevan una mayor equidad horizontal, el Estado debería transferir fondos de manera inversamente proporcional a la relación beneficio-esfuerzo existente en cada región, como se aplicará posteriormente.

Con el fin de clarificar aún más los diferentes tipos de transferencias, se tratará de explicar gráficamente, utilizando herramientas de la teoría micro-económica, las implicaciones de uno u otro tipo de asignación (veánse figuras 1, 2, 3 y 4).

a. Transferencias con contrapartida Vs. sin contrapartida.

El tipo de transferencia sin contrapartida se ilustra en la figura 1, donde NB representa el ingreso de la comunidad antes de la transferencia \bar{Y} , y, AM, el ingreso post-transferencia; ambas rectas serán paralelas, puesto que el precio relativo de los bienes no ha cambiado.

\bar{Y} La ecuación de esta línea será :

$$\bar{Y} = P_o Q_o + P_{es} Q_{es} \quad \text{donde}$$

- \bar{Y} : Ingreso monetario de la comunidad
- P_{es} : Precio de los bienes educación y salud
- Q_{es} : Cantidad consumida de educación y salud
- P_o : Precio de "otros" bienes
- Q_o : Cantidad consumida de "otros" bienes.

Otros
bienes

TRANSFERENCIA TIPO NON-MATCHING

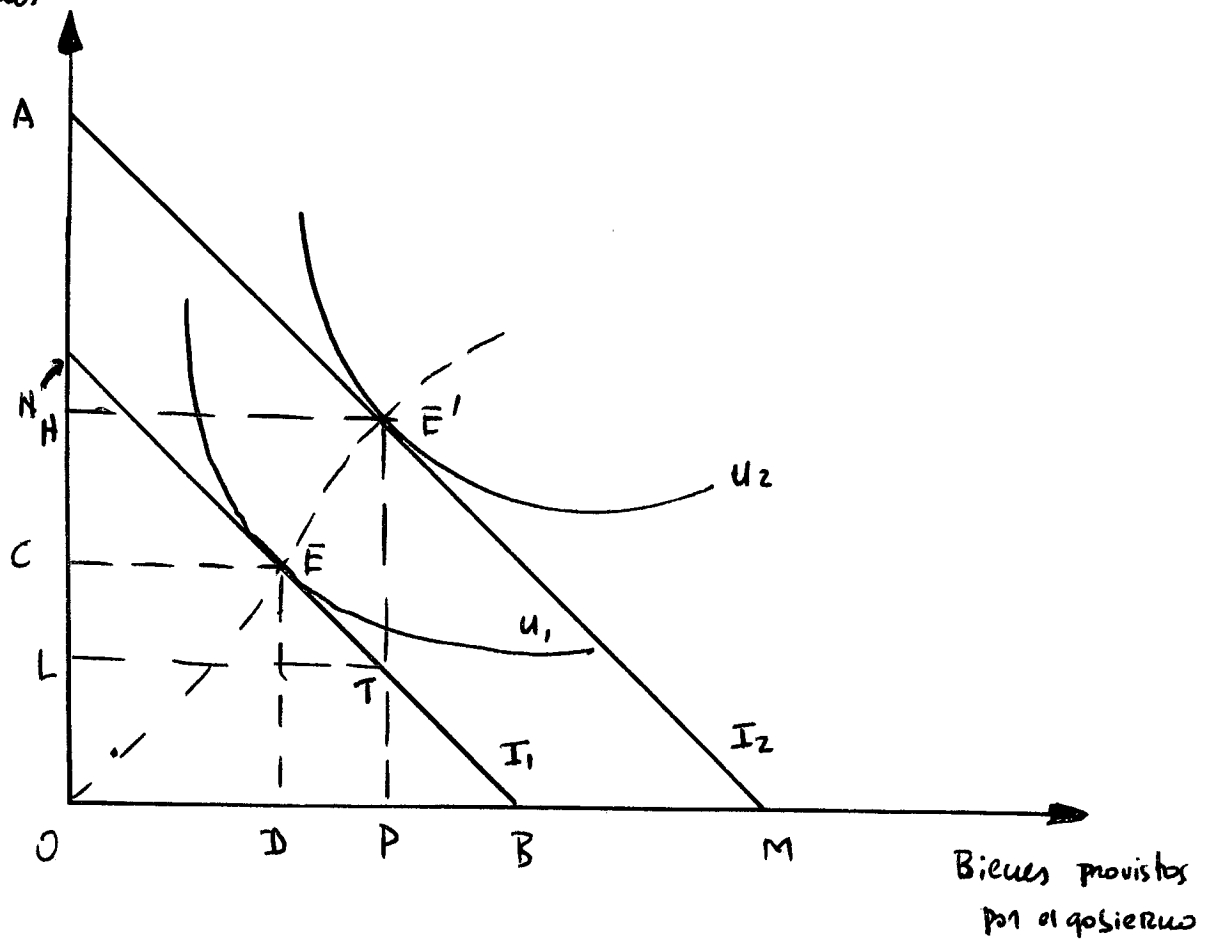


FIGURA 1.

TRANSFERENCIA TIPO MATCHING

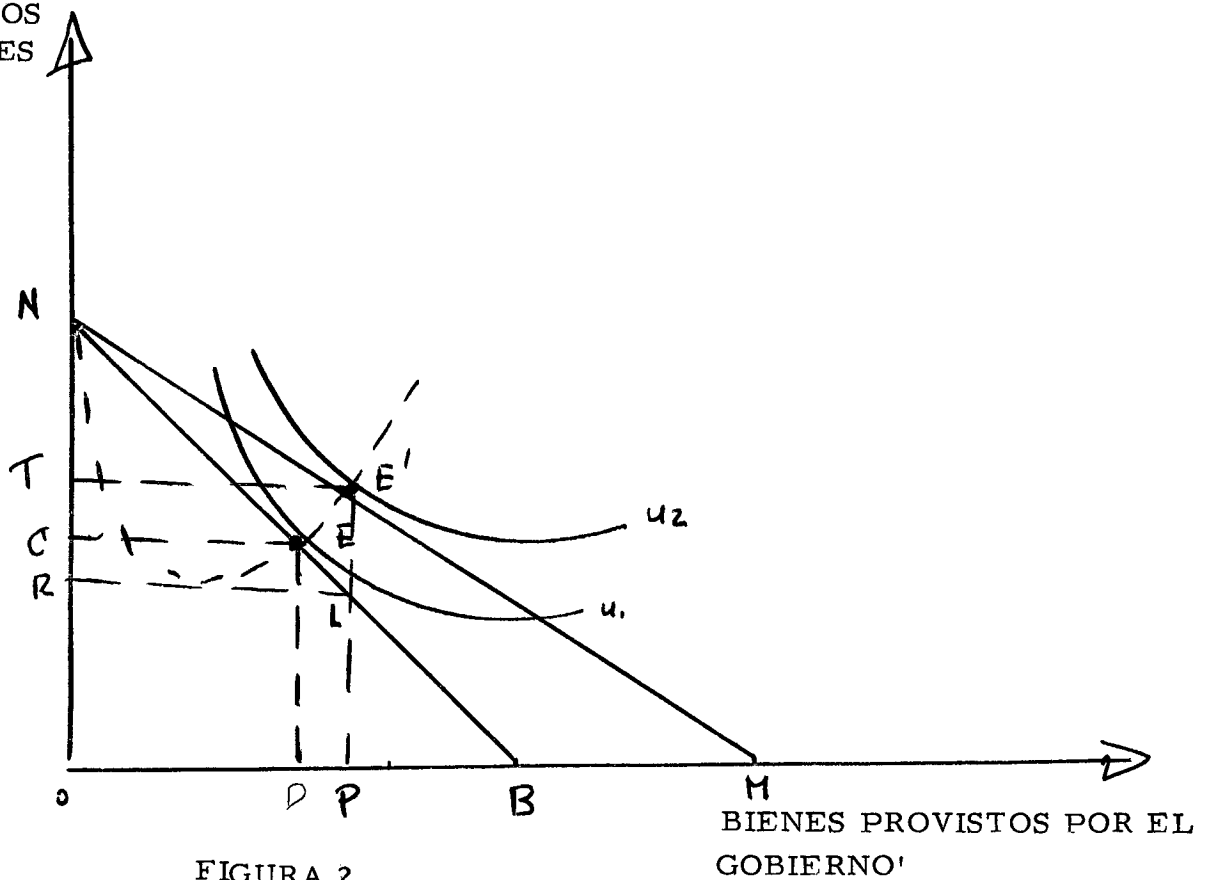
OTROS
BIENES

FIGURA 2



Así, si la comunidad decide consumir únicamente el bien "educación y salud" ($Q_0 = 0$), la máxima cantidad posible a consumir será $\frac{\bar{Y}}{P_{es}}$ -distancia OB-.

Si se decide consumir únicamente "otros bienes" ($Q_{es} = 0$), podrá consumir como máximo la cantidad $\frac{\bar{Y}}{P_0}$ -distancia ON-.

Si las curvas U_1 y U_2 representan los gustos de los individuos de esa comunidad los puntos E y E' representan las combinaciones de ambos bienes que finalmente serán consumidos antes y después de la transferencia.

La figura 2 representa una transferencia con contrapartida; la comunidad recibirá determinada cantidad de "bienes provistos por el gobierno", siempre y cuando ella logre recaudar fondos propios para gastar en ese mismo tipo de bienes. Las rectas NB y NM representan el ingreso de la comunidad antes y después de la transferencia, siendo diferente sus pendientes, puesto que los precios relativos de los bienes cambian ^{1/}. De nuevo los puntos E y E' representan las combinaciones de bienes consumidas antes y después de la transferencia.

^{1/} Para la comunidad, este tipo de transferencia es "como si" el precio unitario del tipo de bienes "provisto por el gobierno" hubiese disminuido; la comunidad puede ahora consumir con sus ingresos (\bar{Y}) una cantidad OM del tipo de bienes "provisto por el gobierno", y la misma cantidad ON de otros bienes que podía consumir antes de la transferencia.



La figura 3, que compara directamente los dos tipos de transferencia, muestra como, si el Estado desea garantizar un nivel de consumo OP de "bienes provistos por el Gobierno", es más económico hacerlo a través de una transferencia con contrapartida; en el primer caso, el costo para el estado, medido en términos de "otros bienes", vendrá dado por la distancia HT, bastante menor que la distancia HL, que mide tal costo en el caso de una transferencia sin contrapartida ^{1/}.

^{1/}. Las distancias HT y HL miden la diferencia horizontal entre las líneas de ingreso pre y post transferencia en cada caso, diferencia que representa en última instancia la transferencia gubernamental.

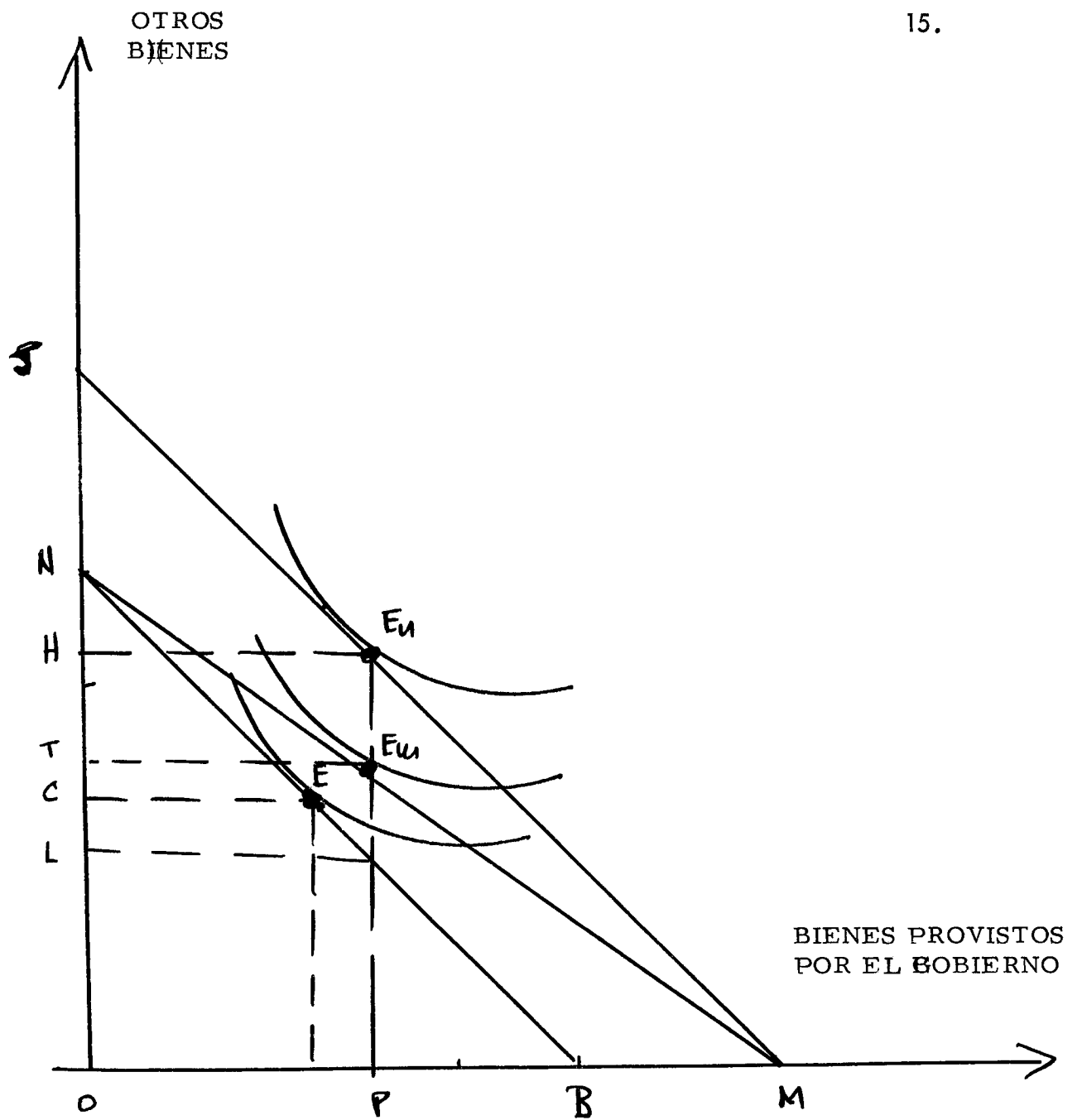


FIGURA 3. COMPARACION DE TRANSFERENCIAS
CON TRANSFERENCIA VS' SIN TRANSFERENCIA.



b. Selectiva Vs. no -selectiva :

La figura 4 muestra la comparación entre ambos tipos de transferencia ^{1/}. Las líneas DC, HK y MN, representan el ingreso de la comunidad para diferentes magnitudes de transferencias -PC, PK y PM respectivamente, si se mide tal transferencia en términos de "bienes provistos por el gobierno".

La diferencia entre ambos tipos de transferencia consistirá en que a quella de tipo selectivo no permitirá que la comunidad aumente su consumo del otro tipo de bien. Es decir, si antes de la transferencia el consumo máximo potencial de "otros bienes" era de OB, la transferencia atada al consumo de "bienes provistos por el gobierno", hará que las líneas que indican las posibilidades de consumo sean FC, E'K y TN respectivamente, para cada monto transferido, en lugar de las líneas completas DC, HK y MN ^{2/}. La restricción de posibilidades de consumo impuesta por la transferencia selectiva no es importante ó pertinente, cuando la comunidad desea consumir para un nivel de ingreso dado una cantidad menor a OB, en "otros bienes". Tal es el caso de los puntos E y E' en las figuras 4. La diferencia entre los dos tipos de transferencia sólo es pertinente cuando, como

^{1/} Se asume además que son de tipo sin contrapartida.

^{2/} Los puntos F, E" y T representarían un consumo de "otros bienes" OB, nivel máximo antes y después de la transferencia.

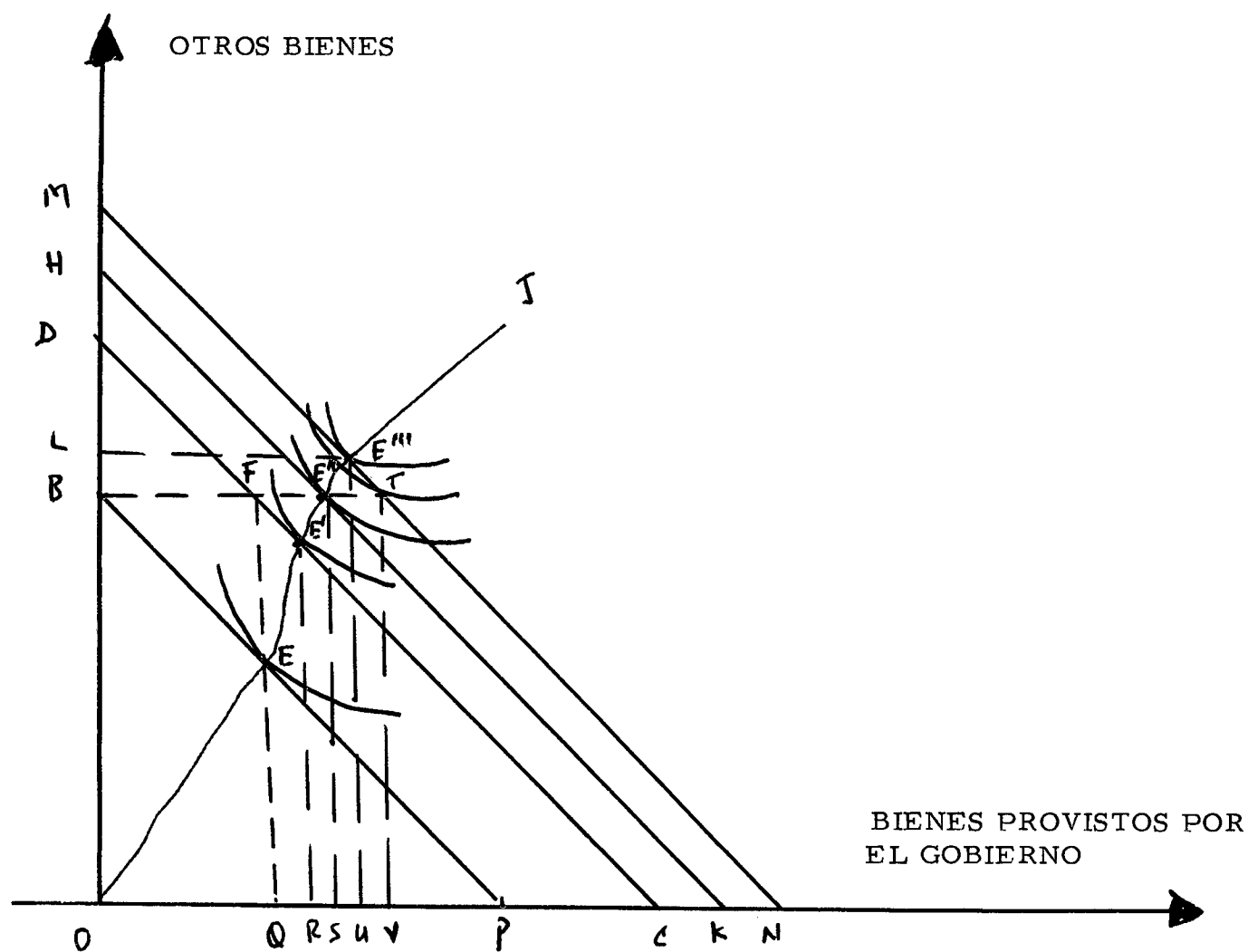


FIGURA No. 4. COMPARACION DE TRANSFERENCIAS SELECTIVAS VS. NO SELECTIVAS



en el caso representado por la combinación existente en el punto E", la comunidad desearía, dada una línea de ingresos MN, consumir una cantidad OL de "otros bienes". Como la transferencia selectiva permite consumir sólo un máximo de OB, la comunidad deberá consumir una combinación de bienes representada por el punto T.

Lo que muestra la figura 4, en resumen, es que con un mismo nivel de transferencia, aquella de tipo específico garantiza un consumo mayor ó igual del bien aludido. Así, para un monto transferido PN en términos de "bienes provistos por el gobierno", la sociedad consumirá OV bajo una transferencia específica y OU bajo una no-específica, siendo mayor la primera cantidad, como lo muestra la gráfica. Para transferencias menores a PK, el resultado será el mismo bajo ambas modalidades de transferencia.

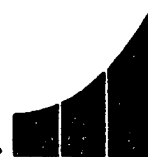


C. Fórmulas recomendadas para la realización de transferencias 1/.

Como ya se analizó en los puntos A. y B. , existen tres razones fundamentales para justificar las donaciones intergubernamentales : Externalidades entre las regiones, existencia de " bienes meritorios", y el deseo de mejorar la equidad horizontal y vertical entre las diferentes regiones. Para solucionar el primer tipo de problema, lo óptimo sería la creación de una transferencia con contrapartida proporcional a la relación entre los beneficios externos e internos. Si el Estado considera que un nivel mínimo de educación, salud y vivienda es "bien meritorio", la forma óptima de lograr que cada ciudadano lo "consume", es la donación directa a las regiones del 100% de su costo 2/ . Por último, si de lo que se trata es de asegurar la "equidad horizontal" entre las regiones, el Estado deberá utilizar un tipo de transferencia con contrapartida que tome en cuenta diferentes factores regionales tales como : población , ingreso , necesidades , costos en que se incurre al prestar los servicios y el esfuerzo hecho por la región en la obtención de fondos propios destinados a la prestación del servicio concreto.

1/ El desarrollo de este punto se basa principalmente en : Lester C. Thurow "Aid to state and local governments", National Tax Journal, March, 1970 y Julian Le Grand y Andrew Reschovsky " Concerning the Appropriate Formula for Achieving horizontal Equity through Federal Revenue Sharing", National Tax Journal, Dec. 1971.

2/ Sin embargo, acá hay que tener cuidado con los términos de referencia; se hablará siempre de una asignación de bienes meritorios per-cápita, y no por comunidad.



Aunque en teoría debería ser posible diseñar fórmulas que tuvieran en cuenta los efectos externos, para proponer una transferencia con contrapartida que compense las externalidades, es tal el estado de imprecisión de nuestras estadísticas regionales, que ni siquiera vale la pena detallar la forma de hacerlo, máxime si se tiene en cuenta que aún en países capitalistas desarrollados como Estados Unidos ó Inglaterra, esta medición resulta un problema difícil de resolver.

En cuanto a la decisión de cuál debe ser el nivel de transferencia que el estado está dispuesto a proveer a las regiones por concepto de "bienes meritorios", se considerará que ésta es una decisión fundamentalmente política. Por lo tanto, simplemente se efectuará un análisis de sensibilidad que considere diferentes alternativas para que la persona que tome las decisiones sea consciente de sus implicaciones. Una de las alternativas considerará que el 30% del Situado Fiscal -30% que actualmente se reparte por partes iguales entre los departamentos, intendencias y comisarías- ^{1/}, es el monto que el Estado está actualmente dispuesto a otorgar para lograr el objetivo de equidad horizontal. Se supondrá entonces que el restante 70% corresponde a asignaciones destinadas a mejorar el suministro de "bienes meritorios". Otras alternativas serán la de considerar 30% y 70% ó 50% y 80% como los porcentajes destinados a bienes meritorios y equidad horizontal respectivamente.

^{1/} Véase el punto III a. de éste trabajo donde se explican en detalle las transferencias Regionales en Colombia.



Por último, con respecto a las transferencias regionales para contribuir a una mejor equidad horizontal y vertical, se considerará que sólo sobre el primer tipo se deben hacer recomendaciones 1/. El criterio utilizado será el de equiparar la relación "Beneficio-Esfuerzo" para todos los departamentos, inten-
dencias y comisarías estudiadas, lo que conlleva a la siguiente fórmula concre-
ta de asignación :

$$s_i = E_i \cdot P_i \cdot (Z_m - Z_i) \quad (I)$$

donde, para cada región - i - :

s_i = Indicativo de la cantidad relativa de dinero que el Estado debe transferir a cada región, con el fin de igualar la relación "Beneficio-Esfuerzo" en -
tre éstas.

E_i = Esfuerzo realizado por cada región en el recaudo de fondos. Se definirá E_i como la relación entre los ingresos tributarios y el PIB, siendo esta úl -
tima variable una primera aproximación a la capacidad potencial de tribu-
tación de la región.

P_i = Costo en que se incurre al prestar el servicio 2/ dividido por costo promedio nacional del servicio.

1/ Además, como se dijo anteriormente, si se considera que la distribución del ingreso en Colombia debe ser modificada, el mecanismo óptimo para efectuarlo -al menos en teo -
ría- es el de un impuesto progresivo a la renta.

2/ Por ser muy difícil su medición, no se tendrá en cuenta tal factor en la fórmula (I), lo que implica suponer que el costo de prestar un determinado servicio es idéntico para to
das las regiones.

Avances en su cuantificación han sido hechos, sin embargo, por el Departamento Nacional de Planeación, en los sectores de educación y salud. Véase concretamente "Estudio de la eficiencia interna del sistema educativo a nivel primario, 1961-1974" Documento UDS, Bogotá, Oct. de 1977.



B_i = Beneficio per-cápita (se tomarán los gastos totales como una aproximación a los "beneficios" recibidos por la región 1/).

Z_i = Relación "Beneficio-Esfuerzo" para cada región

$$\left(Z_i = \frac{B_i}{E_i} = \frac{\text{Total gastos} / \text{POB (Población)}}{\text{Ingresos Tributarios} / \text{PIB}} \right)$$

Z_m = El Z_i mayor, considerando las diferentes regiones.

La fórmula (1) proviene de la igualdad "Beneficio-Esfuerzo" para todas las regiones, y sugiere que la transferencia debe ser directamente proporcional a :

a; El esfuerzo realizado por la región en la consecución de fondos para sus gastos.

b. El costo necesario para prestar un nivel similar de servicios 2/.

c. La diferencia entre Z_m y Z_i ; es decir, a los departamentos que tengan una baja relación "Beneficio-Esfuerzo" con respecto a Z_m se les otorgará una mayor transferencia.

En la sección V se compararán las transferencias que se harán según esta fórmula con relación a las que se han hecho históricamente en el país.

1/ Esta definición tiene el problema de que mayores gastos podrían ser resultado de una mayor burocracia e ineficiencia, y no de mejores servicios prestados a la comunidad.

2/ En otras palabras, si en una región del país es más difícil prestar el servicio de "educación primaria", el estado deberá proveer una mayor transferencia para su cubrimiento. Podrían presentarse casos paradójicos sin embargo, si el mayor costo en la prestación del servicio se debiere no a las dificultades inherentes a su prestación, sino a una mayor ineficiencia de las entidades encargadas de proveerlo. Este problema se solucionaría calculando un costo indicativo por región suponiendo la prestación eficiente del servicio, en lugar de utilizar el dato de lo realmente gastado.



III TRANSFERENCIAS REGIONALES EN COLOMBIA

A. Aspectos legales de las transferencias regionales en Colombia

En Colombia aunque existen varios niveles de gobierno (Nacional, Departamental y Municipal), las entidades encargadas de realizar los gastos no tienen bajo su responsabilidad el recaudo de los fondos necesarios.

La Ley 33 de Noviembre 15 de 1968 (por medio de la cual se prevee el fortalecimiento de los fiscos seccionales y municipales) reparte entre Departamentos y Municipios varios impuestos recaudados a nivel nacional, pretendiendo transferir ingresos a los diferentes niveles regionales en cuantía suficiente para cubrir los gastos que cada sección tiene a su cargo.

Por lo tanto según las disposiciones legales vigentes 1/ :

a) La Nación debe ceder a los Departamentos, Intendencias y Comisarías:

1. El 65% de las regalías de la explotación petrolífera
2. El 30% de la explotación de las salinas nacionales.
3. El 5% de la explotación de minas de esmeraldas, berilo y glucino en el caso del Departamento de Boyacá.

1/. Ver el anexo "Legislación sobre recursos regionales y transferencias"



4. El 40% del recaudo por concepto del impuesto al consumo de cerveza 1/.

5. El 7.92% del recaudo total por concepto de impuesto a las ventas.

Este porcentaje ha ^{variado} ~~avariado~~ en diversas oportunidades, estando en el nivel mencionado desde 1971 2/.

b) La Nación debe ceder a los Municipios :

1. El 15% de las regalías de explotación petrolífera

2. El 15% de las explotaciones de minas de esmeraldas, berilo y gluci-
no.

3. El 22.08% del impuesto a las ventas cedido a los departamentos.

c) Cada Departamento debe ceder a sus Municipios el 10% del impuesto de degue-
llo de ganado mayor.

d) Cada Departamento, Intendencia, Comisaría o Municipio posee completa autono-
mía en materia de ingresos corrientes y de capital 3/ no solo en lo que se refiere
a las tasas y base impositiva, sino también a la forma y período de recaudo.

1/. Actualmente, el impuesto al consumo de cerveza equivale al 48% sobre su valor.

2/. Véase Ley 33 de 1968, Artículo 2o.

3/. Los Departamentos y Municipios tienen 3 tipos de ingresos : a) tributarios, b) no tributarios y c) de capital.

A. Los ingresos tributarios están compuestos por :

1. El impuesto de registro y anotación .

2. El impuesto al tabaco, tanto de fabricación nacional como extranejera.

(cont.....)



- e) Las partidas anteriores, no incluyen las transferencias por concepto de salud y educación, conocidas como "Situado Fiscal" a partir de la Ley 46 de 1971

(Continuación llamada 3/página anterior)

3. El impuesto a la cerveza.
 4. Los impuestos a los licores destilados de consumo nacional y el impuesto al consumo de licores y vinos de producción nacional y extranjera.
 5. El impuesto de deguello de ganado mayor.
 6. El impuesto de previsión social.
 7. El impuesto de circulación y tránsito.
 8. El impuesto a la gasolina motor.
 9. El impuesto a la cerveza de producción nacional.
 10. El impuesto a los premios de las loterías y los exclusivos de cada departamento o municipio.
- B. Los ingresos no tributarios se componen de:
1. Tasas y multas.
 2. Rentas contractuales.
 3. Operaciones comerciales.
 4. Rendimiento de inversiones financieras.
 5. Transferencias, aportes y donaciones:
 1. Del Gobierno Nacional.
 2. De Gobiernos Seccionales.
 3. De Gobiernos Municipales, etc.
 4. Por entidades internacionales, etc.
- C. Ingresos de Capital
1. Recursos de Crédito
 2. Recursos del balance



1. El Situado Fiscal

a) Aspectos Jurídicos

El llamado Situado Fiscal tiene su origen en disposiciones de naturaleza constitucional, en concreto en el artículo 182 de la Carta Fundamental, norma que establece que la Ley determinará los servicios a cargo no solo de la Nación sino también de las entidades territoriales y señalará el porcentaje de ingresos nacionales ordinarios a ser distribuidos entre Departamentos, Intendencias, Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá 1/. Al mismo tiempo, se especificó que el treinta por ciento (30%) de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre las entidades beneficiarias, y el restante setenta por ciento (70%), en proporción directa a su población, porcentajes especificados por vez primera en la Ley 46 de 1971.

1/ Los ingresos ordinarios se estiman de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \text{Ingresos ordinarios} &= \text{Ingresos corrientes} - \text{Rentas Compensadas} \\ \text{donde: Ingresos corrientes} &= \text{Ingresos presupuestados} - \text{Ingresos de Capital} \\ \text{Rentas compensadas} &= \text{Ingresos con destinación específica} \end{aligned}$$



1. Fijación del porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación

Durante los años de 1973, 1974 y 1975 se distribuirá a las regiones el 13, 14 y 15% del ingreso nacional ordinario como transferencias del situado 1/, porcentaje que se procurará incrementar con posterioridad a 1975, si los ingresos corrientes de la nación aumentasen en más de un 15% anual 1/, con relación al promedio de los tres años anteriores. Dicho incremento se elevará hasta un máximo de 2% en cada vigencia, sin que el Situado sobrepase el 25% de los ingresos ordinarios. En caso de alcanzarse este tope, todos los gastos de funcionamiento que demande la enseñanza primaria y salud pública, no correspondientes a la Nación, estarán a cargo de las entidades territoriales respectivas.

2. Distribución entre los beneficiarios

El 30% de los recursos ordinarios de la Nación a repartirse entre las entidades territoriales ha sido denominado Situado Fiscal Territorial y el 70% restante, situado de Población; además se establece que a partir de 1973, los Departamentos, Intendencias, Comisarías y el Distrito Especial recibirían por concepto del situado Fiscal una suma no

1/. Estos porcentajes fueron efectivamente transferidos a las regiones correspondientes.

2/. Puesto que en los últimos años los ingresos corrientes no han crecido a tales tasas, el porcentaje a repartir por concepto del Situado Fiscal se ha mantenido en 15%.



menor de la que estaban recibiendo en 1972, para gastos de funcionamiento en educación primaria y gastos en salud pública 1/. Por Ley, 74% del Situado Fiscal debe ser destinado a educación y el restante 26% a salud.

3. Destinación de los recursos

Por Ley, se determinó que los Departamentos, Intendencias, Comisariás y el Distrito Especial, invertirían la totalidad del Situado Fiscal en gastos relacionados con la enseñanza primaria y con aquellos gastos de salud pública que no correspondiesen a campañas sanitarias Nacionales.

Si el monto del Situado Fiscal llegara a ser superior a los gastos de funcionamiento en educación primaria y salud pública, las entidades beneficiarias deberían destinar el excedente a gastos de inversión.

4. Administración de los recursos

La administración de los fondos para educación corresponde a

1/. Se debe tener en cuenta que se han hecho algunos cambios. Por ejemplo en 1977 Antioquia recibió el 11.57% y le correspondía 10.88%, el Valle recibió el 8.02% y le correspondía el 7.87%.



los Fondos Educativos Regionales -F.E.R.-, y los destinados a salud a los servicios Seccionales de Salud.

5. Aporte de recursos por parte de las entidades territoriales

Las regiones beneficiarias del Situado deberán apropiar para gastos de salud y educación primaria como mínimo el porcentaje de sus ingresos ordinarios destinados a estos fines durante 1972. 1/

b) Distribución efectiva del Situado.

El Situado Fiscal está distribuido en la actualidad conforme a la Ley 46 de 1971 2/ (Cuadro No.1). El 30% está repartido por partes iguales entre todas las secciones del país y el 70% restante según el censo de población de 1964 -debido a que el censo de 1973 no ha sido aprobado oficialmente-; tal situación perjudica obviamente a las regiones que han incrementado su población ya sea por efecto de la migración o por mayores tasas de crecimiento internas, durante el período de 14 años aludido. Por otra parte, se considera difícil políticamente que el Congreso apruebe el nuevo Censo, pues esto implicaría una transferencia de recursos de la

1/ Sin embargo, tal como puede observarse en las páginas D55-D61 del Apéndice Estadístico, ninguno de los Departamentos analizados cumplió dicha norma, al menos en lo que a educación se refiere. (No se pudo obtener información para las Intendencias y Comisarías).

2/ Anexo: Legislación sobre recursos regionales y transferencias pág.9 y siguientes.

CUADRO No 1

SITUADO FISCAL

(millones de pesos)

AÑO	EDUCACION	Δ %	SALUD	Δ %	TOTAL	Δ %
1.973	1800.9		504.9		2305.8	
		29.6		41.0		32.2
1.974	2335.5		712.0		3048.5	
		40.5		43.5		41.2
1.975	3282.5		1 021.5		4304.0	
		18.1		43.4		24.1
1.976	3878.1		1465.4		5343.5	
		36.4		16.5		30.9
1.977	5291.2		1707.6		6998.8	

FUENTE: Ejecución de la Contraloría General de la República 1.973 - 1976 Informe Financiero.

Contabilidad Subdirección ejecución presupuestal 1.977 . Dirección Nacional del Presupuesto .

CUADRO No 2

DISTRIBUCION RELATIVA DE LA POBLACION (%) - SEGUN CENSOS-

1964 y 1973

Variaciones Positivas		Porcentaje de la Población		Variación
		1964	1973	
1)	Atlántico	4.1	4.5	0.4
2)	Bogotá	9.7	12.7	3.0
3)	Cesar	1.5	1.7	0.2
4)	Meta	0.9	1.1	0.2
5)	Norte de Santander	3.1	3.2	0.1
6)	Valle	9.9	10.4	0.5
7)	Territorios Nacionales	1.4	2.1	0.7
8)	Guajira	0.8	1.0	0.2
Variaciones Negativas				
1)	Antioquia	14.2	13.9	-0.4
2)	Boyacá	6.1	5.1	-1.0
3)	Caldas	4.1	3.3	-0.8
4)	Cauca	3.5	3.3	-0.2
5)	Cundinamarca	6.4	5.3	-1.4
6)	Huila	2.4	2.2	-0.2
7)	Magdalena	3.0	2.8	-0.2
8)	Quindío	1.7	1.5	-0.2
9)	Risaralda	2.5	2.1	-0.4
10)	Santander	5.7	5.3	-0.4
11)	Tolima	4.8	4.3	-0.5
Constantes				
1)	Bolivar	4.0	4.0	-
2)	Córdoba	3.4	3.4	-
3)	Chocó	1.0	1.0	-
4)	Nariño	4.0	4.0	-
5)	Sucre	1.8	1.8	-
TOTAL		100.0	100.0	

FUENTE : DANE, y DNP



mayoría de los Departamentos a Bogotá 1/. Aunque el destino del Situado según la Ley debe ser de un 74% para educación y de un 26% para salud, la composición porcentual del Cuadro No.3 arroja resultados un poco diferentes, lo que muestra una ejecución presupuestal anual equivocada.

Al estudiar la distribución porcentual del Situado Fiscal de Salud y Educación en los Departamentos y los Territorios Nacionales (Cuadro 4 y 5) se observa cómo los primeros están recibiendo el 90% del valor del Situado de Educación y Salud mientras que los Territorios Nacionales reciben el 10% por estos conceptos. Este fenómeno se explica por la forma de distribución del Situado Fiscal 2/ donde el Situado territorial beneficia obviamente a las regiones de menor población las cuales pueden llegar a ofrecer un cubrimiento mayor en los servicios de educación y salud. Por otro lado la tasa de crecimiento interno de la población en los Departamentos es mayor que la tasa de crecimiento interna de población en los territorios Nacionales. Ambas razones confirman que la forma de reparto actual beneficia mucho más a los territorios Nacionales que a los Departamentos.

1/ El Cuadro No.2 muestra que 7 Departamentos ganarían y 11 perderían al adoptar el nuevo censo debido a las diferentes tasas de crecimiento de la población en las regiones mencionadas. La relación directa entre los resultados del censo y los aportes nacionales a los diferentes departamentos y municipios sugieren de paso la conveniencia de que éste fuese adoptado por un organismo técnico diferente al Congreso.

2/ El 70% del Situado Fiscal según el censo de población de 1964 y el 30% restante en partes iguales que corresponde al Situado Fiscal Territorial.

CUADRO No 3

DESTINO DEL SITUADO FISCAL

(millones de pesos)

Año	Total Ejecutado	%	Ejecución Educación	% Según Ley 46/71	% Ejecutado	Ejecución Salud	% Ejecutado	% Según Ley 46/71
1973	2305.8	100.0	1800.9	74.0	78.1	504.9	21.9	26.0
1974	3048.5	100.0	2335.5	74.0	76.6	712.0	23.4	26.0
1975	4304.0	100.0	3282.5	74.0	76.2	1021.5	23.8	26.0
1976 ¹ / ₁	5343.5	100.0	3878.1	74.0	72.6	1465.4	27.4	26.0
1977	6998.8	100.0	5291.2	74.0	75.6	1707.6	24.4	26.0

FUENTE: Informe Financiero Contraloría General de la República 1973-1976
1977 Contabilidad Subdirección Ejecución Presupuestal. Dirección Nacional del Presupuesto

¹/₁ la Ejecución este año es mucho más baja porque se destinaron 500 millones de pesos para inversión en el ICCE. Este hecho confirma un cambio en destinación de recursos, desfavoreciendo la política de descentralización, ya que los recursos del situado son regionales.

CUADRO No4
SITUADO FISCAL EDUCACION
(millones de pesos)

AÑO	DEPARTAMENTOS		TERRITORIOS NACIONALES		TOTAL	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1.973	1652.9	91.8	147.9	8.2	1800.8	100
1.974	2159.0	92.4	176.4	7.6	3235.4	100
1.975	3000.9	91.4	281.6	8.6	3282.5	100
1.976	3560.7	91.8	317.3	8.2	3878.0	100
1.977	4865.0	92.0	426.2	8.0	5291.2	100

FUENTE: Informe Financiero Contraloría General de la República
1977 Dirección Nacional de Presupuesto.

CUADRO No 5
SITUADO FISCAL SALUD
(millones de pesos)

AÑO	DEPARTAMENTOS		TERRITORIOS NACIONALES		TOTAL	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1.973	461.0	91.3	43.9	8.7	504.9	100
1.974	650.9	91.3	62.0	8.7	712.9	100
1.975	992.6	90.3	98.9	9.7	1 021.5	100
1.976	1329.5	90.7	135.8	9.8	1465.3	100
1.977	1541.2	90.2	166.3	9.8	1707.5	100

FUENTE: Informe Financiero Contraloría General de la República 1973-1976
1977 Dirección Nacional de Presupuesto



2. Otras transferencias fiscales a los Departamentos y Municipios

Las otras transferencias automáticas de la Nación son la participación en el impuesto a las ventas y la participación en el impuesto de licores nacionales. Sin embargo, el Situado Fiscal continúa siendo la mayor transferencia del gobierno central a las regiones, a pesar de la disminución paulatina en su participación porcentual durante los últimos años (ver Cuadros Nros. 6 y 7).

El Cuadro No.8 muestra la ejecución de la participación en el impuesto a las ventas. Se puede observar como los giros efectuados son de mucho menor cuantía que los apropiados, lo que perjudica enormemente a los destinatarios. 1/. Puede observarse además en este cuadro como ha ido variando la asignación del impuesto a las ventas a los municipios, Cajas de Previsión y Fondos Educativos Regionales 2/. Si se considera el 30% del impuesto a las ventas como el 100% a repartir, estos porcentajes se convertirán en 73.60%, 10.00% y 16.40% respectivamente. Si en principio los porcentajes ejecutados deben guardar

-
- 1/. La Dirección Nacional del Presupuesto sólo puede girar en base a las certificaciones de recaudo por impuesto a las ventas que expide la Contraloría General de la República mensualmente. Estas certificaciones son incompletas porque las Administraciones de Impuestos Regionales no informan a tiempo a dicha entidad.
- 2/. La Ley 43/75, conocida como de Nacionalización de la Educación prevee que el 30% del impuesto a las ventas debe repartirse de acuerdo a los siguientes porcentajes: 22.08% a los municipios, 3.00% a las Cajas y 4.92% a los FER.

CUADRO No 6

TRANSFERENCIAS DE LA NACION A LOS DEPARTAMENTOS, INTENDENCIAS Y COMISARIAS

37

(millones de pesos)

Año	Situado	Crecimiento % Anual	Cesión Imp. Ventas	Crecimiento % Anual	Imp. Ventas Licores	Crecimiento % Anual	Total	Crecimiento % Anual
1969			84.2				84.2	
1970			193.1				193.1	
1971			476.8				476.8	
1972			585.0				585.0	
1973	2305.8		671.7				2977.5	
1974	3048.5	32.2	1206.9	79.7	-		4255.4	42.9
1975	4304.0	41.2	2260.1	87.2	389.1	-	6953.2	63.4
1976	5343.5	24.1	2563.7	13.4	435.7	11.9	8342.9	20.0
1977	6998.8	30.9	2769.7 (1)	8.0	467.44	7.3	10235.9	22.7
1978	8731.0	24.7	4965.0	79.2	680.0	45.4	14376.0	25.0

FUENTE: Informe Financiero Contraloría General de la República 1969--1976

Contabilidad Subdirección ejecución presupuestal 1977 Dirección Nacional del Presupuesto

Ley Presupuesto 1978

1/

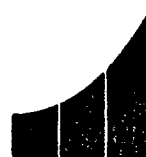
De acuerdo a los giros efectuados por Presupuesto Nacional según certificación Contraloría total girado a diciembre de 1977 1876.3
total nacionalización Educación 893.4

CUADRO No 7

COMPOSICION PORCENTUAL DE LAS TRANSFERENCIAS DE LA NACION A LOS DEPARTAMENTOS,
INTENDENCIAS Y COMISARIAS

Año	Situado Fiscal %	Cesión de Impuestos Ventas %	Impuestos ventas Licores %	Total
1969	-	100.0	-	100.0
1970	-	100.0	-	100.0
1971	-	100.0	-	100.0
1972	-	100.0	-	100.0
1973	77.4	22.6		100.0
1974	71.6	28.4	-	100.0
1975	61.9	32.5	5.6	100.0
1976	64.0	30.7	5.3	100.0
1977	68.4	27.0	4.6	100.0
1978	60.7	34.5	4.8	100.0

FUENTE: Cuadro No7



cierta relación con los porcentajes fijados en la Ley para las apropiaciones, puede afirmarse que solo han coincidido para las Cajas. El porcentaje que se ha asignado a los Municipios es mucho menor (61.80% vs 73.60%), y el asignado a los FER mucho mayor (28.2% vs 16.4%). El Cuadro No. 18 detalla la apropiación y la ejecución del impuesto a los licores de producción nacional. El destino de este impuesto es exclusivo para hospitales regionales y universitarios.

CUADRO No 8

DESTINACION REGIONAL DEL IMPUESTO A LAS VENTAS

(millones de pesos)

Año	Apropiación	Ejecución Imponentes	Municipios	% de lo Ejecutado	Cajas Previsión	% de lo Ejecutado	Nacionalización Educación	% de lo Ejecutado
1973	798.0	671.7	581.7	86.6	90.0	13.4	-	-
1974	915.0	1206.9	1045.2	86.6	161.7	13.4	-	-
1975	2402.3	2260.1	1396.7	61.8	226.0	10.0	637.4	28.2
1976	3246.0	2563.7	1584.9	61.8	256.3	10.0	722.4	28.2
1977	3468.0	2769.7	^{1579.4} (1711.7)	^{58.0} 61.8	276.9	10.0	^{892.4} (781.1)	^{32.0} 28.2
1978	4965.0	4965.0	(3068.4) ^{2963.0}	61.8 60.0	496.5	10.0	(1400.1) ^{1505.5}	28.2 30.0

FUENTE: Informe Financiero Contraloría General de la República 1973-1976

Dirección Nacional de Presupuesto, 1977 (giros efectuados)

Ley Presupuesto 1978

CUADRO No 9

APROPIACION Y EJECUCION REGIONAL DEL IMPUESTO DE LICORES
PARA LOS DEPARTAMENTOS, INTENDENCIAS Y COMISARIAS
(miles de pesos)

AÑO	APROPIACION	CRECIMIENTO ANUAL	EJECUCION
1975	389.134		389.134
1976	627.000	61.1	435.728
1977	590.000	-5.9	467.440
1978	680.000	15.3	-

FUENTE: 1975-1976 Informe Financiero Contraloria General de la República
Proyecto de Presupuesto Sector Central. 1977 Ministerio de Hacienda



b. ACTITUDES Y PERCEPCIONES DE ALGUNOS FUNCIONARIOS ANTE LAS TRANSFERENCIAS.

A – OBJETIVOS

En esta sección se pretende estudiar el comportamiento de algunos de los funcionarios departamentales, distritales y municipales, encargados del recaudo, gasto y control de los dineros públicos, sean estos nacionales pero transferidos a las entidades territoriales, sean regionales y locales. La importancia de la sección radica en el hecho de que es necesario ver si existe consistencia entre los resultados obtenidos en la parte económica anterior y las percepciones de los aludidos funcionarios sobre el tema. Porque conviene indagar, por ejemplo, si los máximos funcionarios departamentales y municipales creen que el recaudo de los recursos tributarios propios de sus respectivas unidades político-administrativas ha disminuído o no en comparación con los dineros transferidos por la Nación a estas, y cómo explican lo que ellos observan; si encuentran suficientes o no los recursos públicos bajo su responsabilidad para atender los servicios que les corresponde prestar; si estiman que ellos mismos y otros funcionarios usan eficientemente los recursos cedidos por la Nación a los Departamentos y/o Municipios; y hasta qué punto los mencionados funcionarios se sienten hoy responsables del gasto de dineros públicos. Es útil, ahora, hacer algunas consideraciones de orden metodológico y teórico, que sirvan de parámetros para el desarrollo de esta sección.



B – EL UNIVERSO

Dado que este estudio se ocupa de los efectos de las transferencias nacionales en el esfuerzo tributario y en la eficiencia administrativa de los Departamentos y Municipios, se creyó oportuno sondear las actitudes de aquellos altos funcionarios que manejan o han manejado, en dichas unidades, sea los recursos propios de las mismas, sea los recursos transferidos, sea unos y otros. Así se constituyó un universo del estudio para los fines aludidos, en el que se encuentran Gobernadores, Alcaldes, Secretarios departamentales o distritales de Hacienda, Secretarios municipales de Hacienda –donde los hay–, jefes de las Direcciones Seccionales de Salud, Secretarios departamentales o distritales de Educación, contralores departamentales o distritales y contralores municipales.

Como no se podían estudiar todos los funcionarios de estas calidades existentes en el país, y ello tampoco era necesario para los propósitos de este estudio, se escogió una muestra de los mismos en cuatro Departamentos. No se trata de una muestra rigurosamente probabilística, sino de una muestra en sentido amplio representativa del universo que se quiere estudiar. Para que esa representación fuese más adecuada se escogieron dos Departamentos comparativamente ricos y dos pobres – determinando esto en función del ingreso per capita de cada Departamento. En consecuencia, se escogió a los Departamentos del Quindío y Huila como ins-



tancias de los segundos llamados, en adelante, "Departamentos pequeños", el Distrito Especial de Bogotá y el Departamento de Antioquia fueron seleccionados como representantes de los Departamentos ricos -en adelante llamados "Departamentos Grandes" 1/. Como se puede ver, el conjunto de personas escogido está compuesto por funcionarios que pueden considerarse como "expertos" en el tema y quienes, por esta razón, hacen confiables y significativas sus respuestas, En total se hicieron 27 encuestas, distribuidas así:

	Nivel Departamental	Nivel Municipal	Total
Departamentos Grandes	6	2	8
Departamentos Pequeños	9	10	19
Total	15	12	27

En este punto es necesario hacer breve mención del cuestionario utilizado como medio, el más eficaz, para un sondeo de opinión 2/. Aparentemente las preguntas planteadas son un tanto complejas; sin embargo, dado lo "selecto" de los interrogados, cabía esperarse y de hecho así se encontró, plena captación de aquellas. Es útil señalar que el cuestionario se aplicó en su "totalidad" a Gobernadores, Alcaldes y sus Secretari

1/. Es obvio que el Distrito Especial de Bogotá no es un Departamento pero se le asimila.

2/. Ver el formulario en el anexo.



rios, es decir, a funcionarios encargados de iniciar la toma de decisiones sea en cuanto a gastos se refiere, sea en relación con los tributos y otras rentas propias. El cuestionario fué aplicado solo "parcialmente" a los contralores, porque ciertas preguntas no eran aplicables a estos.

C. ESQUEMA TEORICO

Se juzgó que cuatro aspectos específicos relacionados con las transferencias nacionales a los Departamentos y Municipios merecían de modo particular ser explorados a través de la encuesta de actitudes, a saber: a) Los incentivos percibidos para continuar recaudando tributos departamentales, a pesar de que las unidades territoriales aludidas están recibiendo recursos transferidos por la Nación; b) el uso económico de los recursos así cedidos; c) el grado de aceptación de criterios 'politiqueros' es decir criterios determinados principalmente por el deseo de favorecer los intereses de ciertos grupos políticos y/o ciertas personalidades políticas - en las decisiones sobre el uso de los recursos transferidos; d) la existencia percibida de mecanismos de control que obliguen a rendir cuentas - en un sentido tanto político como meramente administrativo - sobre el uso de los recursos cedidos. Respecto de cada uno de estos aspectos se buscó conocer algunas expectativas, percepciones y evaluaciones de los funcionarios encuestados 1/. Por "expectativas"

1/. Esta discriminación de 'actitudes' se inspira en buena parte de la obra de Richard F. Fenno, Jr., The Power of the Purse - Appropriation Politics in Congress (Boston: Little, Brown and Co., 1966).



se entendió las ideas que dichos funcionarios tienen de cómo ellos mismos y otros debían comportarse en relación con los recursos, sean cedidos, sean propios de la unidad territorial en cuestión. "Percepciones" son creencias que dichos funcionarios abrigan sobre cómo ellos y otros de hecho se comportan en relación con los mencionados recursos. Finalmente, "evaluaciones" son los juicios valorativos sobre hechos y sobre el comportamiento, tanto propio como ajeno, relativos a los recursos, ya transferidos, ya propios de los Departamentos, Distrito y/o Municipios.

Un cuestionario de 85 preguntas, que puede consultarse en el apéndice, recoge las expectativas, percepciones y evaluaciones específicas, que se quiso explorar en este estudio, concernientes a los cuatro aspectos de las transferencias de recursos recién aludidas.

D - RESULTADOS DE LA ENCUESTA

A continuación se presenta la información más significativa obtenida por medio de las entrevistas efectuadas a los funcionarios departamentales, distritales y municipales, recién descritos. Se comentará, en concreto, sobre sus actividades en relación con la abundancia relativa de los recursos tanto transferidos como propios, su evaluación de los esfuerzos realizados para incrementar los recursos propios, su opinión sobre los efectos de las transferencias, su percepción de la eficiencia con que se



manejan los recursos transferidos, sus creencias y expectativas sobre el papel que juegan los criterios políticos y técnicos en las decisiones sobre los mencionados recursos, y su parecer sobre la responsabilidad y control con que deben administrarse estos.

1. La abundancia relativa de los recursos

Dado que tanto los Departamentos y el Distrito, como los Municipios, deben por Ley prestar ciertos servicios, se preguntó si los recursos disponibles para dichos servicios eran suficientes. Se trata de la evaluación de un hecho, realizado por quienes están encargados de manejar las finanzas territoriales, la cual puede arrojar luz sobre la situación político-administrativa que enfrenta el país.

a) Los servicios departamentales/distritales de salud

La gran mayoría de los entrevistados de nivel departamental/distrital (14 personas sobre un total de 15) consideran "insuficientes" los recursos disponibles en sus territorios, sean de fuentes propias, sean cedidos por la Nación, para atender los servicios de salud que les corresponde prestar.

A fin de sondear un poco las expectativas reinantes, se indagó a los entrevistados sobre cuál entidad político-administrativa –la Nación o el Departamento/Distrito, o tanto la Nación como el Departamento/Distrito– debería incrementar sus aportes para sub



sanar esa escasez de recursos. La gran mayoría de las respuestas (9 de un total de 11) señalan simultáneamente a la Nación y al Departamento/Distrito, como a las entidades que deben acrecen tar dichos aportes. No existe, pues, una marcada tendencia por parte de los funcionarios entrevistados a descargar las obligaciones en materia de salud, propias de sus territorios, exclusivamen te sobre los hombros de la Nación. Es de subrayarse esta actitud, porque ella existe aún después de seis años de estar en vigencia el Situado Fiscal para Salud.

No obstante, varios de los funcionarios entrevistados indicaron que la escasez de recursos señalada por ellos se agrava en la me dida en que la Nación incumple en la entrega oportuna de los dineros para salud, correspondientes a ella. Lo cual naturalmente provoca un malestar entre el personal del sector salud y origina no pocas de las huelgas de este sector.

b) Los servicios departamentales/distritales en educación

La mayoría, pero no la gran mayoría, de los entrevistados (9 de 13 personas) opinan que los recursos disponibles, tanto propios como transferidos, para atender el pago de los maestros departamentales/distritales son "insuficientes". Curiosamente los cuatro entrevistados que reconocen como "suficientes" dichos recursos



pertenecen todos a los "Departamentos pequeños" 1/. No se ve una explicación clara de este fenómeno.

Entre los nueve entrevistados que consideran insuficientes los recursos disponibles para el pago de maestros, se observó una discrepancia de opiniones sobre cuál entidad debería incrementar sus contribuciones para solucionar dicho problema. Cinco de ellos -todos menos uno de los Departamentos grandes- apuntan exclusivamente a la Nación para ese fin, en tanto que cuatro -dos de ellos de Departamentos grandes y dos de pequeños -ponen la responsabilidad tanto sobre la Nación como sobre los mismos Departamentos. Es posible que la mayoría de los funcionarios aquí en consideración juzgue un déficit de recursos en materia de educación cuantitativamente mayor que el déficit en salud. Si, ello es así, se explica por qué los entrevistados se inclinan un poco más -por comparación con sus respuestas en materia de recursos para los servicios de salud- a depender exclusivamente de la Nación en relación con el pago de maestros.

A propósito de la insuficiencia de los dineros para el pago de los maestros, varios entrevistados subrayaron que el frecuente -y a veces, considerable- retraso con que llegan los sustanciales apor-

1/. Atrás se indicó qué se entiende aquí por "Departamentos Pequeños".



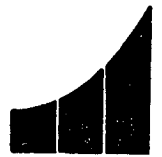
tes de la Nación para ese pago es ocasión para desórdenes públicos, por demás conocidos.

c) Los servicios a cargo de los Municipios.

En relación con los servicios que corresponde prestar a los municipios, el parecer de los doce funcionarios entrevistados fué unánime en considerar "insuficientes" los recursos disponibles para atenderlos.

Nótase que entre esos recursos se encuentran tanto los que provienen de rentas propias de los Municipios como los transferidos a ellos por la Nación ^{1/}. Se indagó a los funcionarios que consideran insuficientes los mencionados recursos sobre qué entidad o entidades deben elevar más sus aportes. Un poco más de la mitad de ellos expresó la idea de que corresponde tanto a la Nación como a los mismos Municipios a crecer su contribución para hacer posible una prestación adecuada de los servicios Municipales. Algunos funcionarios hicieron énfasis en la necesidad de reajustar hacia arriba -aún con tasas diferenciales- las tarifas de servicios públicos municipales tales como agua, alcantarillado, luz, aseo, etc. a fin de poder costear los ensanches y

^{1/}. No se consideró el caso de las transferencias del Departamento a los Municipios.



mejoras que requieren tales servicios. Al mismo tiempo, esos funcionarios llamaron la atención sobre los obstáculos, generalmente de índole político, que ponen los Consejos a los aludidos reajustes. Es que oponerse a las alzas en los servicios suele hacer un nombre popular y dar importantes dividendos políticos.

Estos hallazgos sugieren que la mayoría de los funcionarios municipales aparentemente siguen considerando prioritaria la captación de recursos propios en sus respectivas localidades, a pesar de haber estado recibiendo de la Nación desde 1969 una participación en el impuesto a las ventas.

También a nivel de funcionarios municipales se escuchó varias veces la queja espontánea de que los aportes Nacionales llegan con frecuencia retrasados, lo cual causa diversos trumatismos, a veces serios, a las administraciones locales.

d) Los recursos propios de los departamentos.

Se entiende aquí por recursos propios de los Departamentos aquellos que son generados por éstos y de los cuales los Departamentos disponen como propios. Dos tercios de los funcionarios departamentales entrevistados (10 entre 15) consideran que los recursos propios de los Departamentos son "insuficientes" para prestar



los servicios que por Ley deben prestar estas unidades territoriales.

El tercio restante, que considera dichos recursos "suficientes", pertenece a "los Departamentos pequeños". En esta respuesta, pues, hay una interesante coincidencia con una comentada hace poco en relación con los recursos disponibles para el pago de los maestros. La insatisfacción de los recursos se encuentra así concentrada en los Departamentos Grandes.

e) Los recursos propios de los Municipios.

La insatisfacción con la cuantía de los recursos propios es más extendida a nivel Municipal que a nivel Departamental. En concreto, once de doce funcionarios municipales opinan que los recursos propios de los Municipios son "insuficientes" para adelantar las tareas que les corresponden.

Solo una pequeña minoría (4 entre 22) de quienes consideran "insuficientes" los recursos propios, sean estos departamentales, sean municipales, creen que la solución para ese problema se encuentra únicamente en un incremento de las transferencias nacionales. La mayoría (13 entre 22) subraya la necesidad de aumentar tanto las transferencias, como las fuentes de recursos proprios de los departamentos y municipios, tales como los impuestos



y otros tributos, tarifas y crédito. Esto de nuevo sugiere que entre los funcionarios entrevistados no predomina una expectativa de exclusiva dependencia de los recursos de la Nación.

2. Evaluación del esfuerzo propio.

Es útil ahora determinar qué opinan los funcionarios entrevistados sobre el esfuerzo realizado por sus respectivas unidades territoriales a fin de generar recursos propios. Preguntados expresamente al respecto, se encontró una clara división de pareceres, tanto entre los funcionarios departamentales, como entre los funcionarios municipales: la mitad (13 sobre 27) opina que el esfuerzo desarrollado por su respectivo Departamento –o Municipio– para obtener los recursos propios que este necesita es adecuado; la otra mitad, que es inadecuado.

En la medida en que exista un parecer negativo sobre el mencionado esfuerzo, cabe esperar que los Departamentos y Municipios puedan llegar a incrementar sus ingresos propios. Pero ello no es fácil por razones que en su gran mayoría nada tienen que ver con las transferencias de la Nación a los territorios. Por ejemplo, ni los Concejos Municipales ni las Asambleas Departamentales son, o han sido, entidades particularmente dispuestas a imponer contribuciones forzosas o a aceptar un alza en las tarifas de los servicios públicos. Las mejoras en los mecanismos administrativos relacionadas con el recaudo de las rentas



propias dependen en buena parte de la incorporación y permanencia en la administración pública departamental y municipal de un mínimo de personal particularmente bien calificado; pero un tal reclutamiento es poco probable en la medida en que los sueldos para este tipo de labores sean bajos y la permanencia en el puesto incierta.

Como complemento a este tema se inquirió a los entrevistados (a) si los Gobernadores y Alcaldes debían esforzarse por incrementar sustancialmente los ingresos propios de sus respectivas entidades territoriales; (b) si ellos mismos, en el desempeño de sus altos cargos en la rama ejecutiva departamental o municipal, habían de hecho considerado prioritario el aumentar los recursos propios de dichas entidades; y (c) si la mayoría de los otros funcionarios de nivel jerárquico comparable al de los entrevistados buscaba de hecho incrementar los aludidos recursos. En cuanto a la primera pregunta, una amplia mayoría de los entrevistados (19 sobre 27) estimó que "una de las tareas fundamentales de un Gobernador o Alcalde debe ser incrementar las rentas propias" de su entidad territorial.

Respecto a la actuación personal que ellos habían tenido en el ejercicio de sus altos cargos administrativos, los más (17 entre 20) opinan que, no obstante la existencia de las transferencias nacionales, durante el



desempeño de estos cargos ellos mismos habían juzgado "prioritario" o aún "muy prioritario" acrecentar los recursos propios de sus respectivos Departamentos o Municipios. Más aún, cerca de la mitad de ellos habían intentado hacer crear nuevos impuestos o elevar la tasa de los ya existentes. Respecto del proceder de otros funcionarios de un nivel administrativo comparable al de los entrevistados, la mayoría de estos (13 sobre 20) cree que esos otros funcionarios sí se han preocupado de hecho por incrementar los recursos propios de sus respectivas entidades territoriales. Ninguna, pues, de estas respuestas sugiere negligencia extendida por parte de los funcionarios departamentales o municipales en el recaudo de sus ingresos propios, aún después de varios años de transferencias nacionales. ^{1/}.

3. Efectos de las transferencias

A los funcionarios entrevistados se les preguntó si las transferencias nacionales, sea en la forma del Situado Fiscal, sea en la participación en el impuesto a las ventas, habían contribuido o no al desarrollo de sus respectivas unidades territoriales. En conjunto, las respuestas pusieron de manifiesto un gran desacuerdo. Quince de los 27 entrevistados optaron

^{1/}. Estas buenas intenciones no se reflejan en las cifras de recaudo. Tal vez si hubiera menor votación en los cargos, se lograrían mejores resultados.



por la respuesta positiva, pero doce lo hicieron en forma negativa. Estas divergencias existen tanto a nivel departamental como a nivel municipal. Escrutando un poco más los datos, se pudo observar que la evaluación positiva de las transferencias solo predomina entre los funcionarios de Departamentos pequeños. Varios de estos indicaron que el sistema del Situado había eliminado las angustias financieras de sus respectivos Departamentos en materia de educación y salud. Igual reconocimiento no se encontró en los Departamentos grandes. Entre las razones aducidas para justificar la evaluación negativa de las transferencias sólo una se destacó: la que los retardos en el giro de las transferencias origina en ocasiones graves trastornos administrativos y aún de orden público.

4. Eficiencia percibida en el gasto

A fin de explorar la percepción general de los funcionarios entrevistados sobre el grado de eficiencia con que se usan los recursos públicos, se les hizo la siguiente pregunta: "Suponiendo que la eficiencia en el gasto público se pueda medir por la producción de mayores y mejores servicios públicos con cada peso gastado en ellos, dónde hay mayor eficiencia: en el gasto de dineros recaudados como propios, o en el gasto de los dineros cedidos por la Nación?". La mayoría de las respuestas dadas (16 entre 26) coincidieron en señalar que el grado de eficiencia -cual



quiera que él sea- es igual respecto de los recursos transferidos que de los dineros propios. Las otras respuestas se dividen en puntos de vista muy opuestos. El conjunto de estos hallazgos sugiere, pues, que los funcionarios entrevistados no perciben un uso menos cuidadoso de los dineros transferidos en comparación con el empleo de los ingresos propios de los Departamentos o Municipios.

Como complemento a la pregunta anterior se indagó sobre la posible interferencia de factores políticos regionales o locales en el uso eficiente de los recursos públicos. Los funcionarios entrevistados respondieron en su gran mayoría (19 entre 27) que no creen fuerte una tal interferencia en el uso de los recursos propios, y menos aún en el uso de los dineros transferidos. Según las respuestas recibidas, sólo en el nivel departamental, no en el municipal, tiende la interferencia aludida a manifestarse, pero aún así en forma atenuada. Esta interferencia es, por supuesto, mayor en relación con los recursos propios de las entidades territoriales que con respecto a los dineros cedidos por la Nación. Es lógico esto, ya que los situados de educación y de salud tienen un destino específico y ciertas limitaciones impuestas por la Nación, que reducen -no eliminan- las posibilidades de ser usados para fines políticos personalistas o partidistas. Lo que de todos modos debe subrayarse en estas respuestas es que, contrariamente a lo que podría esperarse, las interferen



cias políticas en el uso de los dineros públicos por parte de las entidades territoriales *no* son consideradas como excesivas.

Se indagó, además a los entrevistados, qué tan importante resultaba para funcionarios como ellos analizar la eficiencia con que se emplean los recursos cedidos por la Nación a sus entidades. La casi totalidad de ellos (19 entre 20) respondieron que eso era considerado "muy importante".

Más aún, dos tercios de los entrevistados (14 entre 20) indicaron que ellos mismos habían dedicado algún tiempo a analizar expresamente la eficiencia con que se gastan los dineros transferidos por la Nación.

5. Los criterios Técnicos en el gasto

Existe un amplio acuerdo entre los entrevistados sobre la importancia de incluir los criterios técnicos entre aquellos que orientan las decisiones en materia de gasto público. Diecisiete de los 27 entrevistados creen que los criterios técnicos deben influir "en forma importante pero al igual que otros criterios" en dichas decisiones. Los otros diez entrevistados opinan que los mencionados criterios deben influir "en forma predominante pero no exclusiva". Nadie pues, relega los criterios técnicos a un puesto subordinado en los procesos decisorios relativos al uso de los recursos públicos. Podría aún decirse que a nivel del "debe ser" profesado por quienes administran los dineros públicos en los departamentos y municipios, no se nota oposición alguna entre la "técnica" y la "política".



En otra parte del cuestionario se les propuso a los entrevistados la siguiente pregunta: "Entendemos momentáneamente por criterios 'políticos' los criterios que se inspiran en la consideración de los líderes y grupos políticos que actúan en un territorio determinado. Según eso, qué tanto deben los funcionarios como usted (lo fué) tener en cuenta los criterios políticos al decidir sobre el gasto de los recursos cedidos por la Nación? Darles la máxima importancia ? Darles gran importancia ? Darles alguna importancia ? O no darles importancia ?". Más de la mi tad de los funcionarios encuestados (12 entre 19) optaron por la respues ta "darles alguna importancia". El resto se dividió entre "darles gran im portancia" y "no darles importancia".

Considerando ya no el nivel de los "deberes" sino el de la "práctica" co tidiana, se observó que la mayoría de las personas entrevistadas para este estudio (12 entre 19) admiten tomar en consideración los criterios políticos al adoptar decisiones sobre el uso de los dineros cedidos por la Nación, pero sin otorgarles prioridad con respecto a cualquier otro crite rio.

La actitud pues, que predomina es la de tomar en consideración los crite rios políticos, pero con cierta reserva, actitud que se compagina muy bien con lo expresado anteriormente a propósito de los criterios técnicos.



6. Responsabilidad política y control fiscal

La totalidad de los funcionarios entrevistados considera que ellos mismos personalmente y quien quiera maneje los recursos cedidos por la Nación a las entidades territoriales deben ser, y de hecho son, responsables an te terceros por el uso de los mencionados recursos. En concreto, la ma yor parte de esos funcionarios (19 entre 26) se siente responsable por dicho uso primordialmente ante la comunidad o ante los contralores. Más aún, se consideran "muy controlados" en el uso de tales recursos y creen conveniente que así sea. Estos son puntos sobre los cuales existe un am - plio consenso entre los entrevistados.

7. Conclusión

Las entrevistas realizadas a los 27 altos funcionarios departamentales y municipales, seleccionados expresamente para este estudio, revelaron actitudes muy interesantes en materia de recursos transferidos por la Na - ción a las entidades territoriales. Por un lado, se encontró una insatisfac ción bastante extendida, particularmente en los departamentos grandes, con los recursos existentes, tanto propios como cedidos, para atender los servicios que las entidades territoriales deben prestar. Sin embargo, no predomina la actitud de que, ante esa insuficiencia, corresponde ante to do a la Nación incrementar sus transferencias. Se considera que las entii dades territoriales deben y pueden hacer mayores esfuerzos para captar recursos propios.



Se encontró un "ethos" o código de conducta o conjunto de valores que lleva a los funcionarios entrevistados a juzgar como útil y necesario el esfuerzo por recaudar más ingresos propios de las entidades territoriales, no obstante la existencia de sustanciales transferencias nacionales a estas entidades. Por otra parte, no se observó disparidad alguna entre éste código y la práctica, tal como es relatada por los entrevistados.

No se encontró tampoco indicio de que los funcionarios interrogados, u otros de su misma categoría, tiendan a usar los recursos transferidos con menor sentido de la economía y de la responsabilidad que en caso de los recursos propios de sus respectivos Departamentos o Municipios.

Según el parecer de los entrevistados, tanto los criterios técnicos como los políticos inciden en las decisiones, que ellos mismos y otros toman relativas al destino de los recursos cedidos por la Nación, pero ninguno de esos criterios influye en forma desmesurada.

Existe un desacuerdo notable sobre el efecto, positivo o negativo, de las transferencias nacionales en el desarrollo de las entidades territoriales. Solo en los Departamentos pequeños se observó una ligera mayor disposición a juzgar positivamente dicho efecto. Es un fenómeno que coincide con la menor insatisfacción descubierta entre los funcionarios de dichos departamentos en relación con la cuantía de los recursos disponibles



para atender los servicios encomendados a los Departamentos 1/.

A la luz de estos hallazgos, no puede asegurarse que el sistema de las transferencias nacionales a las entidades territoriales haya conducido al descuido de las rentas propias o al despilfarro con las transferencias.

Tampoco puede afirmarse lo contrario. Pero en cuanto a actitudes se refiere, las disposiciones predominantes entre los altos funcionarios entrevistados son la de valorar el esfuerzo por captar más ingresos propios y la de emplear responsablemente los dineros transferidos.

Esto sugiere que un sistema de transferencias bien diseñado podría ser congruente con eficiencia en el gasto y mantener suficientes incentivos para mantener un adecuado esfuerzo de recaudo a nivel local. Por otra parte, los datos sugieren que las transferencias atadas a la provisión de "bienes meritorios" no se desviarían a otros fines.

1/. Esto refleja el hecho objetivo de que las transferencias per capita tienden a ser mayores para los Departamentos pequeños.



IV. METODOLOGIA ESTADISTICA UTILIZADA EN LA EVALUACION DEL IMPACTO DEL SITUADO FISCAL.

A continuación se explica la forma en que se procedió en el análisis de los datos recopilados.

A. Variables útiles para el análisis.

Se recopiló información sobre las siguientes variables, para cada uno de los departamentos, Intendencias y Comisarías 1/:

Variable <u>2/</u>	Período Analizado
1. Gastos Administrativos (gad)	1960 - 1975
2. Gastos en Educación (ged)	1960 - 1975
3. Gastos en Salud (gsal)	" "
4. Gastos en Obras Públicas (gop)	" "
5. Gastos en Agricultura y otros (gao)	" "
6. Total Gastos	" "
7. Transferencias del Situado -Educación-(sed)	1973 - 1977
8. Transferencias del Situado -Salud-(ssal)	1973 - 1977

1/. Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Bogotá, Caldas, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Cesar, Guajira, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle, Arauca, Caquetá, Casanare, San Andrés, Putumayo, Amazonas, Guainía, Vaupés, Vichada. Además se detallan en el apéndice el total de Intendencias y Comisarías y el gran total de departamentos, intendencias y comisarías (no incluye a Bogotá por supuesto).

2/. Tanto estos, como los cuadros de resultados se detallan en el apéndice Estadístico; Secciones A, A', B, C y D.



Variable	Período Analizado
9. Aportes de la Nación a los respectivos Fondos Regionales -FER- (nfer)	1969 - 1977
10. Aporte de los Departamentos a los respectivos Fondos Educativos Regionales -FER- (dfer)	
11. Ingresos Tributarios (int) <u>1/</u> .	1960 - 1976
12. Ingresos no Tributarios (inn) <u>2/</u> .	1960 - 1976
13. Participación Impuesto a las Ventas (imv)	1969 - 1977
14. Producto Interno Bruto (PIB)	1960 - 1975
15. Población (POB) <u>3/</u>	1964 - 1975
16. PIB/POB	

A partir de esta información original, se calcularon las siguientes combinaciones de variables :

17. Impuesto a las Ventas / ingresos tributarios
18. Impuesto a las Ventas / Producto Interno Bruto
19. Impuesto a las Ventas / Población
20. Gastos en Administración / PIB



Variable	Período Analizado
21. Gastos en Administración/ POB	1964 - 1975
22. Gastos en Educación/ PIB	1960 - 1975
23. Gastos en Educación/ POB	1960 - 1975
24. Gastos en Salud/ PIB	1960 - 1975
25. Gastos en Salud/ POB	1964 - 1975
26. Gastos en Obras Públicas/ PIB	1960 - 1975
27. Gastos en Obras Públicas/ POB	1964 - 1975
28. Gastos en Agricultura y Otros/ PIB	1960 - 1975
29. Gastos en Agricultura y Otros/ POB	1964 - 1975
30. Total Gastos/ PIB	1960 - 1975
31. Total Gastos/ POB	1964 - 1975
32. Total Gastos/ PIB/ POB	
33. Gastos en Educación/Aporte FER Nacional	1969 - 1975
34. Gastos en Educación/Aporte FER Departamental	1969 - 1975
35. Aporte Situado Fiscal Educación/Ingresos Tributarios	
36. Aporte Situado Fiscal Salud/Ingresos Tributarios	
37. Situado Educación/ PIB	
38. Situado Educación/ POB	



Variable	Período Analizado
39. Situado Salud/ PIB	
40. Situado Salud/ POB	
41. Ingresos Tributarios/ PIB	
42. Ingresos Tributarios/ POB	
43. Ingresos no Tributarios/ PIB	
44. Ingresos no Tributarios/ POB	
45. Gastos Educación/Aporte Nacional FER + Aporte Departamental FER	

Aunque las primeras 15 variables se estudiaron a nivel Departamental con el propósito de adquirir una idea global de su comportamiento en términos absolutos, se considera de mayor importancia aún el análisis de las variables restantes -16 a 45- por ser directamente comparables entre sí ^{1/}, no importando por ejemplo el que un departamento o región sea mayor o más rico que los demás.

Mediante el estudio de la variable 17, tratará de observarse la importancia relativa del impuesto a las ventas dentro de la totalidad de ingresos tributarios, para los diferentes Departamentos, Intendencias y Comisarías del país. Las variables 18 a 32 nos indican el comportamiento de las variables originales, en términos per cápita, o relacionados con el ingreso departamental; las variables 33 a 40 y la 45, estudian cifras directamente

^{1/}. Para la comparación de las variables 16 a 45 entre las diferentes 8 regiones que más adelante se detallarán, se calculó un simple promedio aritmético para los Departamentos de cada región.



relacionadas con el problema del Situado Fiscal y los gastos en educación y salud hacen posible analizar qué porcentaje de los gastos en educación para cada departamento, intendencia o comisaría proviene de fondos propios o de fondos nacionales. También muestran cual es el Situado per capita. Por último, las variables 41-44 estudian el "esfuerzo tributario" realizado por las diferentes regiones.

Aunque en un comienzo, se deseaba incluir en el estudio el análisis de las variables "número de maestros/gastos en educación" y "tasas de mortalidad/gastos en salud", como un "proxi" de la efectividad de los gastos en salud y educación 1/, no fué posible hacerlo por no existir estadísticas suficientemente confiables.

En primer lugar, aunque se harán comentarios derivados del estudio de cada una de las variables a nivel departamental, para el análisis estadístico se trabajará únicamente con los tres departamentos más importantes - Antioquia, Cundinamarca y Valle - y se agruparán el resto de las jurisdicciones en regiones 2/. Así, una primera regionalización tendrá en cuenta la

1/. Nuestro P_i en la fórmula de asignación $S_i = E_i P_i (Z_m - Z_i)$ propuesta.

2/. Aunque en un comienzo se pretendió trabajar con la metodología descrita para cada una de las 45 variables, no fué posible hacerlo más que para las primeras 15, debido a problemas que se presentaron en la manipulación de los datos en el computador. De todas formas, nos parece que es importante el detalle de la metodología por la necesidad que de todas formas existe por estudiar las series en un futuro.



población y el nivel de ingreso de cada jurisdicción.

Región 1 : Santander, Boyacá, Tolima, Bolívar, Atlántico y Cundinamarca.

Región 2 : Córdoba, Cesar, Magdalena, Norte de Santander, Huila, Cauca
Meta y Sucre ^{1/}.

Región 3 : Guainía y Chocó.

Región 4 : Intendencias y Comisarías.

La segunda regionalización se aproxima bastante a la del Departamento Nacional de Planeación, correspondiendo ésta a una regionalización geográfica :

Región 5 : Guajira, Magdalena, Cesar, Atlántico, Bolívar y Córdoba.

Región 6 : Risaralda, Caldas y Quindío.

Región 7 : Antioquia y Valle.

Región 8 : Cauca, Nariño, Huila, Tolima, Cundinamarca, Meta, Boyacá,
Norte de Santander y Santander.

Con el fin de que el lector pueda formarse una idea de las diferentes regiones, los Cuadros 9' y 9'' describen el producto interno, la población y el producto interno per cápita para cada una de ellas.

^{1/}. Con el fin de garantizar la consistencia de las series, se excluyeron de esta región Caldas y Risaralda; en cierta parte del período estudiado, el Departamento de Caldas incluía a Risaralda. Sin embargo, en la segunda regionalización se incluyeron Caldas, Risaralda y Quindío como una única región - Región 6.

POBLACION REGIONAL

unidades ?

Año	1a Región	2a Región	3a Región	4a Región	5a Región	6a Región	7a Región	8a Región
1965	4.637.341	3.454.861	183.685	—	2.981.564	1.463.774	2.480.399	6.142.693
1970	4.860.337	3.671.297	192.800	—	3.222.245	1.496.764	3.830.637	6.593.785
1975	5.083.336	3.888.085	201.915	—	3.462.930	1.475.252	5.180.875	7.045.231

PIB REGIONAL

1960	8.067.400	4.209.500	84.300	—	4.344.300	2.104.400	6.927.500	8.432.400
1965	17.172.300	9.904.300	165.000	—	10.502.000	4.360.800	15.914.600	17.605.800
1970	35.646.900	19.543.900	335.300	—	21.219.900	8.211.800	34.898.100	35.850.200
1975	115.065.700	63.711.200	973.100	—	74.404.500	23.606.100	105.824.600	110.114.600

PRODUCTO INTERNO BRUTO PER-CAPITA

unidades

Años	1a Región	2a Región	3a Región	4a Región	5a Región	6a Región	7a Región	8a Región
1965	3.70	2.87	0.89	-	3.52	2.99	6.42	8.27
1970	7.27	5.32	1.73	-	6.58	5.49	9.11	5.44
1975	22.64	16.38	4.81	-	21.49	16.00	20.42	15.62



B. Metodología

Detalle de la metodología empleada en el chequeo de las hipótesis:

1. Existen cambios significativos entre los períodos 1960-1972 y 1973-1977 1/?

Para los tres mayores departamentos y las 8 regiones mencionadas, se trabajará en la siguiente forma:

a. Para el período 1960-1977 se ajustó una regresión mediante la metodología de mínimos cuadrados ordinarios, a partir de la cual se calcula la sumatoria de los cuadrados de los errores ($\sum e_A^2$)

b. Se repite el procedimiento para el período 1960-1972, y se calcula $\sum e_B^2$

c. Se calcula la relación: $F_{n_A-n_B, n_B-2}^* = \frac{(\sum e_A^2 - \sum e_B^2) / (n_A - n_B)}{\sum e_B^2 / (n_B - 2)}$

d. Se compara F^* con el F crítico obtenido de las tablas, para los grados de libertad $n_A - n_B$ en el numerador y $n_B - 2$ en el denominador.

e. Si $F^* > F$ crítico: existe una diferencia significativa en el comportamiento de la variable para los dos períodos estudiados. Sin embargo, no solo nos interesa saber si las series difieren en forma significativa; además interesa conocer el sentido del cambio (aumento o disminución en la variable a través del tiempo). Para responder tal pregunta, se estudian en el apéndice B pendientes e interceptos de ambas

1/. En caso de existir información para ambos períodos o para el mayor número de años en caso contrario, los resultados están consignados en los Cuadros A'1-A'13 del Apéndice.



regresiones (período 1960-1972 y período 1973-1975), su punto de corte, y la proyección a 1977 para cada variable, con lo cual fué posible determinar cuál de las 2 series implicaría mayores valores de la variable en el período post - 1972. En caso de que los valores que resultasen para el período posterior a 1972 fuesen mayores si se considerase todo el período de ajuste -1960-1977- que si se considera-se únicamente el subperíodo 1960-1972, se indicará el tipo de cambio con un signo (+) en los cuadros A' del apéndice, y con un signo (-) en caso contrario.

2. Existen diferencias interregionales significativas:

Mediante la metodología conocida como análisis de varianza, se trató de determinar si existían o no diferencias significativas entre las cuatro regiones que componen cada una de las dos regionalizaciones propuestas. (por ingreso y por distribución geográfica).

Los Cuadros C del apéndice describen los resultados finales y la comparación del F calculado con el crítico.

El procedimiento empleado para cada variable en cada una de las regionalizaciones propuestas fué el siguiente:

1. Cálculo de la varianza entre las diferentes cuatro regiones:

$$\hat{\sigma}^2 = \frac{n_1(\bar{y}_1 - \bar{\bar{y}})^2 + n_2(\bar{y}_2 - \bar{\bar{y}})^2 + n_3(\bar{y}_3 - \bar{\bar{y}})^2 + n_4(\bar{y}_4 - \bar{\bar{y}})^2}{3}$$

2. Cálculo de la varianza promedio dentro de cada región :

$$\hat{\sigma}^2 = \frac{n_1 s_1^2 + n_2 s_2^2 + n_3 s_3^2 + n_4 s_4^2}{n_1 + n_2 + n_3 + n_4 - 4}$$

3. Se calcula

$$F_{3, n+u_2+u_3-4}^* = \frac{\hat{\sigma}^2}{\hat{\sigma}_0^2}$$

71.



4. si $F^* > F_{critico}$: Las medias son diferentes
 si $F^* < F_{critico}$: Las medias no son diferentes

C. Análisis y cuantificación de las transferencias regionales en Colombia

i. Comentarios generales:

"En Colombia existen desigualdades muy pronunciadas en el ingreso y en la riqueza entre las diferentes regiones. Además la capacidad fiscal de los extractos subnacionales de Gobierno es muy desigual. Por lo tanto, debe encontrarse alguna fórmula por medio de la cual se pueda ofrecer apoyo financiero a las regiones más pobres. Sin embargo, tal fórmula no debe constituirse en un incentivo para que los Gobiernos locales descuiden sus propias fuentes de ingresos fiscales y debe por lo tanto especificar niveles mínimos de esfuerzo fiscal. Es necesario también revisar la capacidad administrativa de los Departamentos y Municipios" ^{1/}.

Para obtener una idea de las desigualdades en el ingreso en las diferentes regiones del país se consolidó el ingreso y los gastos de Gobierno en general para 1977, distinguiendo los diferentes niveles de Gobierno (central, departamental y municipal) y sus respectivos ingresos (tanto los propios como los provenientes de transferencias).

Para cada nivel de Gobierno, los ingresos se dividen en propios y pro-

^{1/}. Ver Richard Musgrave y Malcom Gillis, Propuesta de una reforma Fiscal para Colombia. Banco de la República, 1974 pág. 225.



venientes de transferencias. El Cuadro 10 detalla, en términos porcentuales los flujos de dinero que transfiere cada nivel gubernamental a los demás. Así por ejemplo, se observa cómo el total de ingresos de que disponen las entidades descentralizadas departamentales, el 46.1% proviene del Gobierno Nacional, mientras que el 30% son ingresos propios. En términos porcentuales, son los Gobiernos departamentales y territoriales los que dependen en mayor grado del Gobierno Central, seguidos en orden de mayor o menor dependencia por los Gobiernos municipales (Capitales), entidades descentralizadas departamentales, entidades descentralizadas nacionales y entidades descentralizadas municipales.

Existe dependencia total por parte de los Departamentos y Territorios nacionales del Gobierno Central. Solo el 11.5% de sus ingresos provienen de recursos propios mientras el 86.3% de transferencias del Gobierno Nacional. En cambio, para los Municipios solo el 64% de sus ingresos provienen de transferencias nacionales y el 29.3% de recursos propios. Es notorio, además, el marcado contraste entre las entidades descentralizadas municipales. De los ingresos totales de las primeras, un 30% proviene de fondos propios, porcentaje que para las segundas es del 62.6%. Esta diferencia es más importante aún si se recuerda que son las entidades descentrali

CUADRO No. 10

COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS POR NIVELES

(Ingresos presupuestados para 1.977)

Recibe Cede	Gobierno Nacional	Entidades Descentralizadas Nacionales.	Gobiernos Deptales y Territoriales.	Entidades Descentralizadas Deptales.	Gobierno Municipios Capitales.	Entidades Descentraliz Municipales
A. Provenientes de transferencias Gobierno Nacional	-	32.2	{ 69.3 (1) 17.0	46.1	{ 54.9 (1) 8.3	22.0
Descentraliz. Nales.	0.8	6.1	1.0	2.9	-	0.1
Gob. Deptales y Territoriales.	-	0.1	-	14.1	7.1	0.1
Descentraliz. Deptales.	-	0.8	1.1	6.3	0.2	-
Gob. Mpales. Capitales.	-	*	*	0.6	-	14.1
Descentraliz. Mpales.	-	*	*	-	0.2	1.1
B. ingresos propios.	99.2	60.7	11.5	30.0	29.3	62.6
A+B	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Informe consolidado de los presupuestos del Sector Público. Proyecto de Presupuesto. Establecimientos Públicos 1978.

1/ Transferencias automáticas y discrecionales para los Departamentos, Territorios Nacionales y Municipios respectivamente.

* Por debajo del 0.1%



zadas municipales las que prestan los principales servicios públicos a la comunidad. En cuanto al recaudo de ingresos, el Cuadro No. 11 muestra que este está concentrado en el nivel Central. El 89% del recaudo lo efectúan el Gobierno Nacional y las entidades descentralizadas, y apenas el 11% es recaudado a nivel Departamental y Municipal.

En la composición porcentual del gasto el nivel central es el que mayor porcentaje presenta (68%). Sin embargo, mientras los Departamentos contribuyen en el gasto con el 22.6%, los Municipios sólo lo hacen con un 8.8%.

Esto último, junto con el mayor esfuerzo fiscal municipal puede llegar a justificar el fortalecimiento de los Municipios y no así de los Departamentos. Es también probable que sean los Municipios las entidades territoriales que mejor perciben las necesidades de los ciudadanos.

ii. Resultados Empíricos:

Aunque más adelante se entrará a analizar cada variable en particular, los Cuadros No. 12 y 13 ^{1/}, presentan una caracterización general de las diferentes variables estudiadas y permite formarse una idea general de los resultados empíricos.

^{1/} .El primer Cuadro resume las secciones A' y C del apéndice; el segundo las secciones A y B.

CUADRO No 11

PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL RECAUDO Y EL GASTO PARA 1977

	Recaudo	Gasto	Destino Ingreso Nación <u>2/</u>
Gobierno Nacional	56.8	19.2	33.6
Descentralizados nacionales	32.3	48.9	29.9
Gobierno Departamentales y Territo <u>riales</u>	1.2	7.0	14.8
Descentralizados Departamentos	5.2	15.6	13.9
Gob Municipales (capitales)	1.3	3.8	5.1
Descentralizados Municipales	3.2	5.0	2.0
Total Nacional <u>1/</u>	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Informe consolidado de los presupuestos, del sector público. Proyecto de presupuesto. Establecimientos Públicos 1978

1/ El valor presupuestado del total nacional es de 109.658 millones de pesos

2/ Los ingresos de la nación presupuestados para 1977 escendieron a 62.748 millones de pesos

continuac. CUADRO No. 12

Variable	1960-70	Tendencia		1960-77	Descenso en 1970-71	Cambio en Tendencia 1960-1972 vs 1973-1977	
		1971-77	1969-77			se presentó	sentido
3. Relación de la variable y la población							
GAD/POB	+	+	?	+	Si	?	
GED/POB	+	+	+	+	No	Si	+
GSAL/POB	+	0	-	-	Si	No	-
GOP/POB	+	0	-	-	Si	Si	-
GAO/POB	+	+	+	+	No	?	+
TOT. GTOS./POB	+	+	0	0	Si	?	
INT/POB							
INN/POB	?						
4. Otras relaciones							
GED/NFER		-	-	-	No		0
GED/DFER		+	+	+	No		+
TOT. GTOS./INT	?	*		?	?		+
* Constante							

CUADRO No. 13
RESULTADOS EMPIRICOS

76.

Variable	Ordenamiento Regional de Mayor a Menor		La variable es mayor para los dptos. más ricos y viceversa	La variable es mayor para los dptos. más pobres y viceversa	ninguna	Existen diferencias significativas?			
	1a. regionalización	2a. regionalización				Apéndice C		1a. regionalización (ingresos)	2a. regionalización (distribución geog.)
						Si	No		
1. Variables Absolutas									
GAD	1a, 2a, 4a, 3a	8a, 7a, 5a, 6a	Si			*		*	
GED	1a, 2a, 3a, 4a,	8a, 7a, 5a, 6a	Si			*		*	
GSAL	1a, 2a, - -	7a, 8a, 5a, 6a	Si				*		*
GOP	1a, 2a, 4a, 3a	8a, 7a, 5a, 6a	?			?	?	*	
GAO	1a, 2a, 3a, -	5a, 4a, 6a, -	Si				*	*	
TOT. GTOS.	1a, 4a, 2a, 3a	7a, 8a, 5a, 6a	Si			*		*	
NFER	1a, 2a, 4a, 3a	8a, 7a, 5a, 6a	Si				*	*	
DFER	- - - -	8a, 7a, 5a, 6a	Si						*
INT	1a, 2a, 3a, -	8a, 7a, 5a, 6a	Si			?	?		*
INN	1a, 2a, 4a, 3a,	8a, 7a, 5a, 6a				*		*	
2. Relación con PIB									
GAD/PIB	2a, 1a, - -	8a, 7a, 6a, 5a +			X		*		*
GED/PIB	2a, 1a, - -	8a, 7a, 6a, 5a			X		*	*	
GSAL/PIB	2a, 1a, - -	8a, 7a, 5a, 6a			X		*	*	
GOP/PIB	2a, 1a, - -	8a, 7a, 5a, 6a			X		*	*	
GAO/PIB	2a, 1a, - -	8a, 7a, 5a, 6a			X		*	*	
TOT. GTOS/PIB	2a, 1a, - -				X		*	?	?
INT/PIB	1a, 2a, - -	8a, 7a, 5a, -				*		?	?
INN/PIB	1a, 2a, - -	8a, 7a, 5a, -					*		*
+ 7a. = 6a.									

+ 7a, = 6a.

$$\begin{aligned} + 2a. &= 1a. \\ ++ 5a. &= 8a. \end{aligned}$$



a. Existen cambios significativos en tendencia en las series.

Variables en términos absolutos :

Cuando se analizan variables tales como Gastos en Administración, Educación, Ingresos Tributarios, etc., se observa (Cuadro Nro. 12) que en general su tendencia es creciente, tanto por los subperíodos analizados como para el período total 1960 - 1977 1/, lo cual es lógico si se toma en cuenta que el valor de las variables viene dado en términos nominales y no reales 2/. No obstante lo anterior, la variable GSAL (gastos en salud) no se comporta como las demás puesto que aún su valor nominal descinde en el período de análisis 3/. Esto quiere decir que los servicios prestados en salud han desme jorado notoriamente, si se tiene en cuenta que el Índice de inflación promedio anual para el período 1960 - 1977 fué del 14.27% 4/.

De otra parte, es interesante anotar que entre 1970 y 1971 se presen ta una caída fuerte en los valores de algunas de las variables analiza das, que hace que aunque en algunos de los casos la variable crezca en los subperíodos 1960-1970 y 1971-1977, no suceda lo mismo si se considera el período completo 1960-1977 5/. (este cambio no se

1/. Esto viene confirmado por la tendencia creciente de la variable "total gastos".

2/. Parece ser que las variables GAD y GED han crecido aún en términos rea les.

3/. Aunque se presenten subperíodos para los cuales las variables citadas au menten.

4/. El nivel de precios en 1977 es aproximadamente diez veces el de 1960.

5/. Esto no solo sucede para la variable en términos absolutos, sino también para sus relaciones con otras variables tales como PIB o POB, lo cual es lógico si se considera que estas dos últimas no presentan el descenso brusco. mencionado.



presenta sin embargo para los rubros "gastos en educación" y "gastos en agricultura y otros").

Por otra parte, se observa que la mayoría de variables presentan cambios bruscos al alza ^{1/}, entre los períodos 1960-1972 y 1973-1977, siendo la excepción las variables GSAL, para la cual no se presenta tal cambio, y GOP para la cual, aunque se presenta un cambio significativo, es hacia la baja. Lo anterior confirma aún más, que son los servicios en salud y en obras públicas los que se han deteriorado en el período considerado.

Hasta el momento, puede afirmarse entonces que los aportes en salud efectuados por el estado colombiano a partir de 1973 bajo el nombre de Situado Fiscal -Salud- no han logrado el efecto deseado lo cual, como se verá posteriormente se debe en primer lugar a que estos no se han utilizado en salud como ordena la Ley, sino en otro tipo de rubros tales como "gastos en agricultura y otros", y en segundo lugar, a que el esfuerzo tributario de los departamentos y regiones ha disminuído, presentándose una simple substitución de Fondos nacionales por regionales.

^{1/}. Se hablará de cambios en tendencia al alza, o cambios positivos, siempre que la proyección de los valores que resultan de ajustar una regresión lineal para el período 1960-1977 sean mayores que los que resultarían de efectuar la misma operación para 1960-1972.



Análisis detallado de cada variable :

-Relación entre la variable y el PIB :

Se utilizará el PIB como una aproximación tanto a la capacidad total de gastos como a la capacidad de recolección de fondos de la región. Así, la relación entre los gastos de cualquier rubro y el PIB nos dará una idea de los gastos efectuados como un porcentaje de la capacidad total de gasto de la región; y la relación entre Ingresos Tributarios (INT) y el PIB, del esfuerzo hecho por la región en la recolección de fondos 1/.

Si se observa la relación entre las variables y el PIB en el Cuadro No. 12, puede concluirse que los departamentos han venido disminuyendo sus diferentes tipos de gasto como porcentaje de las posibilidades de gasto (PIB) lo cual se debe en parte a que el esfuerzo tributario no solo ha venido disminuyendo a lo largo del tiempo, sino que desciende en forma brusca en el período 1972-1977 2/.

Sin embargo, el estudio de las relaciones entre los diferentes tipos de gasto y el PIB, no permite afirmar que haya un comportamiento diferencial entre las diferentes variables a estudiar. Todas ellas pre

1/. Además, esta relación tiene la ventaja de que por ser una relación entre dos variables nominales, aísla el efecto de la inflación.

2/. Haciendo a un lado cambios de eficiencia en la prestación de servicios.



sentan un comportamiento uniforme a la baja, y en ninguna de ellas se presentan cambios significativos en tendencia.

La siguiente pregunta a responder es entonces: qué han hecho los Departamentos con los aportes para salud, dado que no los han invertido en este rubro?. La evidencia es un poco confusa, pero permite dar algunas primeras aproximaciones. En primer lugar, parece ser por los resultados de las variables en términos absolutos y per capita, que si los fondos han sido destinados a otro tipo de rubros, este ha sido "gastos en agricultura y otros" ^{1/}; este hecho es desafortunado en la medida en que en el rubro anterior hay cabida para un porcentaje mayor de gastos burocráticos, que lo que la hay en otros ítems que en efecto disminuyeron, tales como gastos en salud. En segundo lugar, parece ser que las regiones han dejado de recolectar fondos, puesto que ahora los provee el Gobierno Central.

En resumen, parte del dinero que el Gobierno Central transfirió para gastos en salud fué dedicado a otro tipo de gastos, y parte sirvió simplemente para substituir recursos propios por recursos del Gobierno Central.

La evidencia empírica parece confirmar dicha substitución; si se mide el esfuerzo fiscal por la relación entre los ingresos tributarios y el

1/. Si se consideran las variables en términos per capita, solo las relaciones GED/POB y GAO/POB presentan cambios positivos en su tendencia histórica entre 1960-1972 y 1973-1977, donde el cambio de la primera de ellas se debe posiblemente a los aportes de la nación a la educación, utilizados parcialmente por las regiones.



PIB, se observa no solo que la tendencia de la variable es a disminuir con el tiempo sino también que esta relación ha disminuído más rápido en el período 1973-1977 que lo que venía haciéndolo en el período 1960-1972.

Con el fin de explicar los resultados en la forma más coherente posible, se tratará de agrupar aquellas variables que en una u otra forma se relacionan. Tal como se explicó en el numeral anterior se responderá a las siguientes dos preguntas:

a. Existen cambios significativos de la serie entre los períodos 1960-1972 y 1973-1977?. En caso afirmativo, de qué tipo son 1/ y cual podría ser la explicación?

b. Existen diferencias significativas en el comportamiento regional para cada variable?

a. Cambios significativos a través del tiempo?

1. Variables relacionadas con gastos en administración:

-Gastos en administración: (Véase apéndice A1)

Aunque la tendencia es creciente para todas las regiones y Departamentos analizados, la conclusión no es clara en cuanto a si se presentan o no cambios significativos en tendencia, como

1/. Además, se detallará el comportamiento histórico de la serie para cada región, y se hará énfasis en aquellas regiones que presentan un comportamiento especial.



resultado de comparar los períodos 1960-1972 y 1973-1977. De los once casos analizados, solo se presentan cambios positivos para cuatro de ellos 1/. En los restantes siete, el cambio en tendencia no es significativo. Esto sugiere que la introducción del Situado tal vez no implicó un aumento en los gastos de administración.

-GAD/PIB (Pág. D116-D121).

Todos los Departamentos, excepto Cesar y Risaralda, presentan un cambio brusco y de evidente importancia entre los años 1970 y 1971, lo cual, aunado al hecho de que la tendencia para los años anteriores a 1971 no es clara, confirma que el valor absoluto de la variable es un poco menor para el grupo de años que sucede a 1970, que para el período anterior. Si se interpreta el producto interno bruto de cada región como un "proxy" de su potencialidad de tributación y gasto, podría afirmarse entonces que los gastos en administración han disminuído en términos de la capacidad de gasto del departamento o región, lo cual es saludable, si se acepta que una buena parte de estos consiste de elementos burocráticos.

En cuanto a si se presentan o no cambios en tendencia, la conclusión es negativa: De los ocho casos analizados, solo en tres de ellos se presenta tal cambio (en todos ellos a la baja); para los tres casos citados sin em-

1/. Siempre que se hable de cambios positivos se estará haciendo referencia al hecho de que la serie tiende a crecer a un ritmo significativamente mayor del del período anterior.



bargo el cambio es substancial.

GAD/POB (Pág. A 6, D122-D127)

Los gastos en administración per capita muestran una tendencia claramente creciente en cada uno de los subperíodos 1960-1970 y 1971-1977. Sin embargo, el descenso pronunciado que se presenta para la gran mayoría de Departamentos entre 1970 y 1971, hace que el incremento anual promedio de los valores de la variable sea bastante menor para la totalidad del período analizado 1960-1977 que para el subperíodo 1960-1972.

2. Variables relacionadas con la educación

- Gastos en Educación : (Pág. A2, B2, D8-D14)

Además de que la tendencia de las series es creciente, parece haber un cambio positivo significativo en el comportamiento de esta variable; de los nueve casos analizados, éste se presenta en siete de ellos, siendo especialmente importante para las Intendencias y Comisarías (región 4o.) para Antioquia y el Valle (7a.) y Risaralda, Caldas y Quindío (6a.) en su orden. Para la segunda, sexta y octava región se presenta un cambio significativo a la baja, cambio curioso si se consideran los aportes crecientes que la Nación ha hecho a las regiones, destinados a educación. En otras palabras, parece ser que en estas regiones no solo se han substituído recursos regionales por dineros nacionales, sino que además los recursos totales



1/, destinados a educación han disminuído.

-GED/PIB : (pág. A7, B8, y D128-D134)

Esta variable permite obtener una idea general de la relación gastos efectuados-potencialidad de gasto, en el rubro de la educación. La evidencia empírica permite afirmar que no se presentan cambios significativos en tendencia. De nueve casos estudiados, se presenta un cambio decreciente significativo para dos de ellos; y no significativo en los restantes cinco. En cuanto a la tendencia de las series 2/, la evidencia tampoco es clara. Si se toman las regresiones para cada región en el período 1960-1970, se observa una pendiente positiva en todos los casos, lo que indica que las series eran crecientes en tal período. Sin embargo, al considerar el período completo 1960-1977, el valor de la variable parece descender ligeramente pues en el análisis del apéndice B, ya se observan algunas pendientes negativas; esto se debe a que ambos, el valor absoluto de la variable y su pendiente cambian radicalmente a partir del año 1971, en que se presenta un descenso brusco de la serie en sus valores absolutos y en que, además no continúa creciendo.

1/. Regionales más nacionales.

2/. Véase apéndice p. B8.



-GED/POB: (Pág. A6, A'8, B8, D135-D140)

Los gastos en educación per capita no solo mantienen una tendencia creciente a lo largo del tiempo 1/, sino que además esta tendencia presenta un incremento significativo entre los períodos 1960-1972 y 1973-1977, lo cual es lógico si se toma en cuenta la utilización parcial de las grandes sumas de dinero para educación que el estado ha transferido a las regiones durante los últimos años del período de análisis.

De los nueve casos estudiados, cinco de ellos presentan un cambio significativo positivo en tendencia, mientras que las regiones 1a., 2a. y 8a. presentan un cambio significativo negativo, lo cual implica que sus valores no continúan creciendo al ritmo con que lo venían haciendo en el período 1960-1972. Para estas tres regiones se concluye claramente que no han utilizado en educación todos los aportes hechos por la Nación.

-Situado Educación: (Pág. D36-D42)

Puesto que las transferencias nacionales por concepto del Situado Fiscal comienzan en 1973, no es posible establecer una comparación entre este período y uno anterior. Puede observarse sin embargo, que esta variable es creciente a lo largo del tiempo, tal como lo prevee la Ley 2/.

1/. Véase coeficiente B2 para esta variable Ap. B.

2/. Recuerdese que la Ley prevee repartir un 13%, 14% y 15% de los ingresos ordinarios del estado para el Situado Fiscal durante los años 1973, 1974 y 1975. A partir de este último año, el porcentaje se ha mantenido constante.



- Aporte Nacional al FER: (Pág. A3, A4, B4 y D48-D53)

Los cambios son siempre positivos y significativos como era de esperarse, y como lo ordena la Ley.

- Aporte Departamental a los FER : (Pág. A5, B4, D56-D61)

Esta variable nos permite observar una vez más qué tanto han substituido los Departamentos fondos propios por fondos nacionales en educación. Aunque parece haber habido un cambio significativo en tendencia, el sentido del cambio no es claro. De los nueve casos analizados se presenta un aumento significativo positivo para la región 5a. y 8a., formada la primera por los Departamentos de la Costa Atlántica, y la segunda por Departamentos del centro del país principalmente. El Departamento de Antioquia y las regiones 1a. y 7a. presentan un cambio significativo a la baja en sus aportes a los fondos Educativos Regionales, y los Departamentos de Cundinamarca y Valle y la región 6a. no presentan cambios significativos en la tendencia histórica de la serie.

Si a priori uno espera que cualquier transferencia tipo "non-matching" implique una substitución de fondos propios por nacionales, es curioso el caso de la región quinta y octava donde sucede precisamente lo contrario; en estas regiones, los recursos nacionales parecen haber si



do más bien un estímulo a que la región gaste más en educación, complementando los aportes nacionales en vez de substituirlos.

Es además claro, que los Departamentos no han cumplido en la práctica con la norma de que sus aportes a los FER fuesen al menos del mismo nivel que en 1972. Por el contrario, estos han disminuído notoriamente con respecto a dicho año 1/.

GED/Aportes de la Nación a los FER (Pág. A11, B14, D192-D198).

Esta variable presenta una clara tendencia decreciente a través de los años para ambos períodos analizados, lo cual indica que los gastos en educación regionales dependen cada vez más de los aportes nacionales. La comparación de los períodos 1960-1972 y 1973-1977, no muestra cambios significativos en tendencia con respecto de su tendencia histórica, lo cual se podría interpretar como que los gastos en educación han crecido a un ritmo semejante al de los aportes nacionales al FER. Ninguna de las regiones o de los tres Departamentos para los cuales se efectuó el test de hipótesis presenta un cambio significativo en tendencia.

GED/Aportes Departamentales a los FER: (Pág. A9, A12, B14, D199-D204)

Si el monto de gastos en educación coincidiese con la totalidad de los aportes para este fin (nacionales más departamentales) las conclusiones

1/. Véanse las páginas D56-D61 del Apéndice.



que podrían derivarse de su estudio estarían directamente relacionadas con las de la variable anterior 1/. Sin embargo, como se explicará más adelante, este no ha sido el caso. La tendencia de la variable es creciente, tanto si se analiza el período 1960-1972 como el período total 1960-1977 (Cuadro B14, B1 y B2) 2/. Aunque para 1960-1972 se presente una leve tendencia a decrecer en tres de los ocho casos estudiados, estas pendientes no son sin embargo significativamente diferentes de cero. En todos los casos en que se presenta un cambio significativo en la tendencia entre los períodos analizados, el cambio es hacia mayores valores de la variable, confirmando la hipótesis de que los Departamentos dependen cada vez menos de sus fondos propios para los gastos en educación; es especialmente espectacular este fenómeno para la región 6a. (Risaralda, Caldas y Quindío), y la región 1a. (departa

1/. Así por ejemplo, como
$$\frac{GED}{DFER + NFER} = 1$$

$$\Rightarrow \frac{DFER}{GED} + \frac{NFER}{GED} = 1$$

Si $\frac{DFER}{GED}$ decrece, $\frac{NFER}{GED}$ debe crecer.

2/. Dado que se presentó un incremento alto en los gastos en educación durante los últimos años del período, debido principalmente a los aportes del Situado, es apenas lógico que las pendientes obtenidas para el período total sean positivas.



tamentos más ricos) 1/.

GED/PIB :

Aunque la tendencia de la serie es creciente, para algunos subperíodos tales como 1960-1970 no se puede decir lo mismo para todo el período 1960-1977, en el cual la variable parece más bien descender, principalmente si se comparan los primeros y los últimos años del período.

Además, como para la relación entre los diferentes gastos y el PIB 2/, el valor de la variable no presenta cambios significativos en el período.

1/. Sin embargo, no es totalmente claro que este sea el caso de las ocho regiones estudiadas, solo en tres se presenta el cambio en tendencia mencionado. Para las demás regiones es curioso que $GED/DFER$ no cambie, habiéndose dado grandes transferencias nacionales destinadas a educación. La única posibilidad sería entonces que los aportes departamentales a educación hubiesen aumentado a un ritmo semejante al de los aportes nacionales siendo estos últimos un mecanismo que los departamentos efectúen gastos complementarios a los del estado. En otras palabras, si $\frac{GED}{NFER}$ no cambia significativamente, con un cambio positivo brusco en $NFER$, es porque GED aumenta a un ritmo semejante. Ahora, si $\frac{GED}{DFER}$ tampoco cambia significativamente en tendencia, habiendo cambiado GED es porque $DFER$ ha aumentado a un ritmo semejante.

2/. Y por lo tanto tampoco para la relación entre total gastos y PIB.



Conclusiones sobre las variables relacionadas con la Educación

Definitivamente, los gastos en educación han aumentado a lo largo del tiempo en las diferentes regiones, tanto si se les mide en términos absolutos como per capita.

Por otra parte, en cuanto a la fuente de los fondos para educación, parece ser que los Departamentos dependen cada vez más de los aportes nacionales y cada vez menos de sus fondos propios, aunque no se presentaron cambios fuertes en tendencia a raíz de los aportes del Situado Fiscal 1/.

3. Variables relacionadas con los gastos en salud.

-Gastos en Salud (GSAL) : (Pág. A1, A'2, B2, D15-D21)

Los gastos en salud han presentado una tendencia creciente a lo largo del tiempo, tanto si se considera el período 1960-1972, como el período 1960-1977 2/; sin embargo no parece que haya habido un cambio significativo en el comportamiento de la serie para los períodos 1960-1972 y 1973-1977 (Cuadro A'2); De los 6 casos para los cuales se disponía de información, solo en uno de ellos, el Departamento del Valle, se presentan cambios significativos en tendencia.

1/. Aunque se nota un cambio significativo positivo en algunas variables que verifica la idea de que parte de los aportes nacionales han sido canalizados hacia la educación, el que no se pueda observar un cambio positivo simultáneo en la relación GED/PIB, trae ciertos interrogantes al respecto. Sin embargo es de anotar que la tendencia entre cualquiera de los gastos y el PIB, no cambia.

2/. Para el caso del período 1960-1977 se presenta únicamente un caso (región 6a.) en que la tendencia parecía decreciente, pendiente que sin embargo, no es significativamente diferente de cero (véase p. B2).



Si se tienen en cuenta de nuevo las grandes transferencias que el estado ha hecho a las regiones con el fin de incrementar sus gastos en salud, los test de hipótesis efectuados niegan que tales políticas hayan tenido éxito. 1/. Por el contrario, parece ser que las regiones han substituído fondos nacionales por fondos propios. 2/.

-GSAL/PIB : (Pág. A7, A'8, B8 y D142-D148)

Si se mira las pendientes que resultan de ajustar regresiones de la variable contra el tiempo para los períodos 1960-1972 y 1960-1977, 3/ estas son tan pequeñas, que a priori puede afirmarse que no son significativa - mente diferentes de cero. En otras palabras, los gastos en salud no han variado con respecto a una variable que mide la capacidad de tributación y gasto de la región.

1/. Con la excepción del Departamento del Valle.

2/. Esto lo corrobora el hecho (Cuadro 12) de que el esfuerzo tributario, definido como la relación entre INT y PIB, a pesar de que había venido disminuyendo paulatinamente a través de los años para el período 1960-1972, desciende en forma aún más pronunciada para los años que siguen a 1972. Además, la relación total de gastos/INT, crece en los subperíodos analizados, y presenta un salto positivo en tendencia.

3/. Página B8.



Si la relación no presenta una tendencia clara al alza o a la baja, obviamente tampoco presentará cambios significativos en su tendencia, lo cual es confirmado por el Cuadro A'8, donde se muestra que de los 8 casos para los cuales se dispuso de información, solo para el Valle del Cauca se presenta un cambio significativo a la baja en el comportamiento de la variable.

-GSAL/POB: (Pág. A7, A'11, B12, D149-D156)

Si se mira el comportamiento de esta variable para todo el período 1960-1977 1/ puede concluirse que la tendencia general es a la baja (valores negativos para β_2)2/. Lo que ha pasado sin embargo es que a partir de 1971 se presenta un brusco descenso en toda la serie; no solo los valores absolutos descienden notoriamente, sino también su tendencia a través del tiempo 3/. El Cuadro A' 11 permite observar además que solo se han presentado cambios significativos para dos de las ocho regiones y departamentos analizados en este caso, un cambio de sentido positivo y otro negativo, por lo cual, lo único que podemos decir es que la tendencia de la serie no ha variado en forma significativa.

1/ . Cuadro B12

2/ . Pendiente.

3/ . Véase pág. D156.



Conclusiones sobre las variables relacionadas con los Gastos en Salud

Puede concluirse definitivamente que los gastos en salud aunque crecientes, no han mostrado el cambio que se esperaba si los recursos del Situado Fiscal -salud- hubiesen sido aprovechados en su totalidad; en otras palabras, lo único que se ha logrado con los aportes del Situado es la disminución del esfuerzo regional en la recolección de fondos.

El ritmo de crecimiento de los gastos en salud no es lo suficientemente pronunciado como para compensar el aumento de la población en el período considerado 1/, lo que hace que los servicios en salud per capita se hayan deteriorado notoriamente en términos reales, si se tiene en cuenta que estos se han deteriorado aún en términos nominales. Por otra parte, no se observan los cambios en el rubro gastos en salud, que se hubiese presentado si los aportes nacionales hubiesen sido utilizados en la debida forma.

4. Variables relacionadas con gastos en Obras Públicas:

-Gastos en Obras Públicas : (Pág. A2, A'2, B2, D22-D28)

Aunque la variable presenta un definitivo incremento a lo largo del tiempo, presenta un cambio negativo en tendencia para los dos períodos de análisis. De los seis casos estudiados, se presenta un cambio significativo en cuatro, donde para tres de ellos el cambio es a la baja

1/. GSAL/POB disminuye en el período 1960-1977



(negativo) y el otro al alza. Es decir, a partir de 1973 los gastos en Obras Públicas han crecido menos rápido de lo que venían haciéndolo en el período anterior.

-Gastos en Obras Públicas/PIB : (Pág. A7, A'9, B9, D157-D163)

En general, la tendencia de esta relación es a decrecer con el tiempo , lo cual indica que no se ha hecho en el país todo el gasto posible en infraestructura, si se toma el PIB regional como una aproximación al concepto de posibilidad de efectuar mayores gastos. Además, el estudio del Cuadro A' indica que no se produjeron cambios significativos en tendencia más que para tres de los nueve casos analizados, todos ellos a la baja.

-Gastos en Obras Públicas/POB : (Pág. A 2 , A'12, B 12 D164-D170)

Los gastos en Obras Públicas per capita no presentan una tendencia clara al alza o a la baja. Además puede afirmarse que esta variable presenta cambios significativos a la baja en sus valores. De nueve casos estudiados, se presentan cambios significativos para seis, cinco de ellos a la baja, siendo especialmente notorio el caso del Departamento de Antioquia.

Conclusiones sobre las variables relacionadas con los gastos en Obras Públicas :



Aunque los gastos en Obras Públicas en términos absolutos han crecido a través del tiempo, no ha sucedido lo mismo con los gastos per capita. Para ambas variables se presenta un cambio significativo a la baja en el período 1973-1977. La relación entre los gastos en Obras Públicas y el PIB muestran una clara tendencia a decrecer.

5. Variables relacionadas con los gastos en Agricultura y Otros.

-Gastos en Agricultura y Otros : (Pág. A2, A'3, B3, D29-D35)

La tendencia de la serie es creciente, tómese cualquiera de los dos períodos analizados. En cuanto a cambios en tendencia, estos han sido positivos la mayoría de las veces. De los 8 casos analizados, se presenta un cambio significativo positivo para seis de ellos, siendo especial - mente importante el cambio en la región 3a., formada por Chocó y Guainía 1/.

-GAO/PIB : (Pág. A8 , A10 , B 9 D172-D178)

La variable no presenta una tendencia general clara: Si se observan los coeficientes F^* en el Cuadro B10, se notará que aunque para el período 1960-1972 parece que hubiese más evidencia a la baja, lo contrario sucede para el análisis del período completo 1960-1977. Además solo en dos de los siete casos analizados se presenta un cambio significativo en

1/. Coeficiente $F = 98.49$ en comparación con un F crítico de 3.59.



tendencia, ambos al alza.

Es de anotar además que esta variable es la única dentro de las relaciones de los demás rubros de gastos y el PIB en que cuando se presentan cambios significativos, estos son al alza, lo cual corrobora que esta variable, gastos en salud, ha crecido más rápidamente que las demás. Este hecho es desafortunado sin embargo, por poderse camuflar esta variable más fácilmente que en otros tipos de gastos, la burocracia regional. Es desafortunado que hayan disminuído en tendencia precisamente aquellas variables que en una u otra forma están más relacionadas con el concepto de beneficios a la comunidad, tales como gastos en educación, en salud y en obras públicas ^{1/}, y no haya disminuído una variable como la actual, que más fácilmente podría esconder gastos en burocracia.

GAO/POB : (Pág. A8, A'12, D179-185)

La variable aquí estudiada presenta una tendencia creciente para todos los períodos analizados. En cuatro de los nueve casos estudiados presenta cambios significativos al alza en su tendencia, siendo especialmente importantes los cambios en las regiones primera y octava, que agrupan a la gran mayoría de departamentos estudiados.

^{1/}. Con relación al PIB.



Conclusiones sobre las variables relacionadas con los gastos en Agricultura y Otros Gastos:

Tanto la variable en términos absolutos como per capita presenta una clara tendencia creciente, con cambios positivos significativos. La relación GAO/PIB no decrece en forma ecentuada, lo cual podría deberse desafortunadamente a mayores gastos en burocracia en el período post-1972, dado que esta relación decrece en general para los otros tipos de gasto.

6. Variables relacionadas con "total gastos"

-Gastos Totales : (A. Pág. D33-D35)

El mirar las páginas D33-D35 del Apéndice provee una idea global sobre su comportamiento. En primer lugar, es notorio el descenso repentino que como en el caso de cada uno de los rubros que componen la totalidad de gastos ya comentado, presentan la serie entre los años 1970-1971 para la gran mayoría de los Departamentos y regiones analizadas 1/. Para cada sub-período 2/ analizado sin embargo, la serie es creciente. Además se presentan cambios significativos positivos en tendencia para ocho de los once casos analizados, siendo especialmente notorio el caso de la región

1/. Una excepción bastante curiosa parece darse para el caso de las Intendencias y Comisarías.

2/. 1960-1970 y 1971-1975.



3a. (Guainía y Chocó).

-Gastos Totales/PIB :

Para la gran mayoría de los Departamentos se presenta un salto brusco a la baja entre 1970 y 1971, debido al ya comentado descenso en el nume
rador para tal año. Si se compara el valor de la variable para los años 1970 y 1975 1/, puede concluirse que los Departamentos han disminuído sus gastos totales como porcentaje de aquella variable que podría indicar la potencialidad total de gastos de la región.

Por otra parte, para ocho de las once regiones y Departamentos estudiados se presenta un cambio significativo (positivo) en tendencia, siendo especialmente importante el caso de la región 3a. (Guainía y Chocó) para la cual, como ya habíamos visto, se aumentan notoriamente algunos de sus componentes como la variable GAO.

-INT/PIB :

Aunque la variable "Ingresos Tributarios" presenta una clara tendencia cre
ciente, la relación INT/PIB tiende por el contrario a decrecer. Además en cuatro de las seis regiones se presenta un cambio significativo a la ba
ja en cuanto a tendencia se refiere, es decir que no solo el "esfuerzo" tributario de los Departamentos desciende a lo largo del tiempo, sino tam -

1/ . Años para los cuales la variable toma sus mayores valores en los períodos pre 1970 y post 1971.



bién que el decrecimiento se ha acentuado (cambio negativo en tenden
cia) a partir de 1973.

-Total Gastos/INT :

Aunque la tendencia de los valores de esta variable no es muy clara, pu
diéndose afirmar que sus valores permanecen aproximadamente constantes
a lo largo del período 1960-1977, sí podría afirmarse que el efecto de
las transferencias del Situado Fiscal ha sido el de disminuir la relación
entre la totalidad de gastos y los ingresos tributarios. Es decir, a que los
Departamentos dependan cada vez menos para sus gastos de los ingresos
propios, y más de los ingresos no tributarios que incluyen las transferen-
cias intergubernamentales.

6. Existen diferencias significativas en el comportamiento regional de
cada variable :

Puesto que consideramos que los Cuadros del Apéndice
A y C de este trabajo proveen suficiente información particularizada a
cada caso, solo se detallarán aquellas variables que en una u otra forma
se relacionan con gastos en educación y salud, por ser las de más interés
en este estudio.

Además, solo se detallarán aquellas relaciones que se considere relevante
comparar, tales como aquella entre Gastos en Educación o Salud y el
PIB, o la población.



GAD/PIB : (C 7)

Aunque la variable toma sus mayores valores para aquellos departamentos con un mayor nivel de ingreso y población, no puede afirmarse que suceda lo contrario, es decir, que sean los Departamentos con un nivel de ingreso y población alto aquellos para los cuales la variable toma sus menores valores 1/.

GAD/POB : (C 14)

La variable toma sus mayores valores para aquellos Departamentos con altos ingresos per capita y viceversa, como era de esperar. De nuevo, es curioso el caso del Chocó que, siendo uno de los Departamentos más pobres posee uno de los mayores gastos en administración per capita 2/.

GED/PIB : (C7)

Existen diferencias significativas entre las medias de las regiones que componen la segunda regionalización (agrupa los departamentos de acuerdo a su distribución geográfica), mas no así entre las que componen la primera (agrupa a los departamentos de acuerdo a su nivel de población e ingreso). Es decir, la relación entre el gasto efectuado y la capacidad de gastos -indicado por el PIB-, dependerá de la ubicación geográfica del

1/. Más bien, estos son departamentos con un ingreso per cápita promedio (véase p. A 6), con la excepción del caso del Chocó que estando entre los más pobres es uno de los que más gasta en administración como porcentaje del PIB.

2/. Es curioso el comportamiento de las variables GAD/PIB y GAD/POB para el caso del Chocó que, estando entre los Departamentos más pobres es uno de los que más gasta en administración no solo en términos per capita sino como un porcentaje del PIB lo cual muy posiblemente significa la existencia de una excesiva burocracia.



departamento y no de su nivel de ingresos y población.

Dentro de las cuatro regiones que componen la segunda regionalización, es la número 8 1/ aquella para la cual la variable toma un mayor valor, seguida con un nivel semejante, las regiones 6a. y 7a. 2/; con valores aún más bajos se encuentra la región 5a., que comprende los departamentos de la costa Atlántica 3/. El estudio del comportamiento de la variable a nivel departamental confirma que no es el nivel de riqueza en términos absolutos o per capita el que podría explicar las diferencias interdepartamentales. Tanto los mayores como los menores valores de la variable se presentan en departamentos pobres. Chocó, Nariño y Norte de Santander se encuentran entre aquellos para los cuales la variable es mayor. Sucre, Risaralda o Guajira, entre aquellos para los cuales es menor.

GED/POB :

El comportamiento de la variable no es explicado por el nivel de ingresos de los departamentos, mas sí por su situación geográfica. Dentro de la segunda regionalización son los departamentos de la costa Atlántica los

1/. Departamentos del interior.

2/. 6a.: Risaralda, Caldas, Quindío; 7a.: Antioquia y Valle.

3/. El que esta variable tome un valor bajo para los departamentos de la costa Atlántica lo corrobora el estudio de la variable a nivel departamental; dentro de los cinco departamentos para los cuales esta variable toma un menor valor, se encuentran Sucre, Cesar y Guajira.



que menos recursos per capita dedican a la educación, y Antioquia y Valle los que más, seguidos por las regiones 6a. (Risaralda, Caldas y Quindío) y 8a. (departamentos del interior).

Si se compara este ordenamiento con el de la variable anterior se llega a la conclusión de que aunque Antioquia y Valle proveen mejores servicios per capita en educación, esto se debe a que son departamentos ricos en términos per cápita, con posibilidad de tener mayores gastos por habitante, aunque destinen a la educación un porcentaje menor de sus posibilidades de gastos 1/ .

Los gastos en educación per capita para los departamentos de la costa Atlántica son bajos. Por ambas razones, su ingreso no está entre los ma yores, y el porcentaje de fondos asignado a educación 2/ es bajo.

-Aportes Departamentales a los fondos Educativos Regionales (DFER) :
Por no existir información para la primera regionalización, se pudo efectuar el test de diferencias entre medias (análisis de varianza) únicamente para la segunda, con el resultado de que no existen diferencias significativas entre las medias de las regiones que la conforman. Es decir, las diferentes regiones aportan a la educación sumas que no son sig-

1/ . Medido por la relación GED/PIB.

2/ . Medido por GED/PIB.



nificativamente diferentes, lo que implica que los departamentos ricos destinan un menor porcentaje de sus ingresos al rubro educación y viceversa 1/. Si los gastos en educación provinieran de los aportes nacionales y departamentales a los FER (DFER+NFER) podría concluirse del análisis ya efectuado que la razón para que los gastos en educación difiriesen 2/ sería la de que los aportes nacionales al FER variasen substancialmente 3/ entre un departamento y otro. Esta conclusión no es correcta, en sentido estricto 4/. El que los gastos en educación difieran entre una y otra región dependerá además del porcentaje de otras partidas dedicado por cada departamento a este rubro.

GED/NFER :

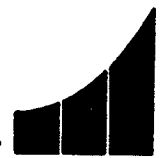
Si se considera el período 1969-1975, es evidente que existen claras diferencias entre las medias de las regiones que componen el primer grupo. El que los departamentos más ricos (1a. región) dependan menos de los aportes nacionales y viceversa, podría explicarse en base al hecho de que la Nación deberá ayudar más a los departamentos pobres, si lo que

1/. Recuerdese que las regiones que componen la segunda regionalización difieren significativamente tanto en ingreso como en población (véanse cuadros 25 y 26).

2/. Segunda regionalización.

3/. Puesto que no existen diferencias para el NFER.

4/. Ya se vió que GED/NFER+DFER ha sido en general diferente de la unidad para las diferentes regiones y períodos de análisis.



se quiere lograr es que todos los departamentos independientemente de su nivel de ingresos, provean lo que podría considerarse un nivel mínimo de servicios en educación.

Si se estudia el comportamiento de la variable ya no a nivel regional sino departamental, se comprueba que son departamentos ricos tales como Antioquia, Santander, etc aquellos que menos dependen de los aportes nacionales para el cubrimiento de los servicios educativos prestados.

Para la agrupación regional de departamentos (2a. regionalización) existen claras diferencias entre las medias de las cuatro regiones, principalmente entre la de la región 7a. (Antioquia y Valle) y las demás, siendo mucho mayor para los dos primeros.

GED/DFER :

Para esta variable a diferencia de lo que sucede con la gran mayoría de ellas, se presentan cambios significativos únicamente para la primera regionalización. El comportamiento de la variable depende del nivel de ingreso y población de los departamentos que conforman la región 1/ y no de su ubicación geográfica. Si los gastos en educación coincidiesen con la suma de los aportes de la Nación (NFER) y los aportes de los depar-

1/. La región que agrupa a los departamentos más ricos es la que en menor grado depende de sus aportes propios (véase Cuadro) y así sucesivamente.



tamentos (DFER), lo que se ha encontrado para esta variable y para la anterior sería imposible; aunque a primera vista es absurdo que los departamentos más ricos sean los que menos dependen, tanto de sus aportes propios como de los aportes nacionales. Lo anterior es posible si se toma en cuenta que en general, los gastos en educación no coinciden con la suma de los aportes nacionales y los aportes departamentales, puesto que los departamentos dedican fondos de otras partidas al rubro educación, o si por el contrario poseen más fondos para educación de los necesarios, dedicarán este excedente a otros rubros.

El comportamiento de la variable aquí estudiada y de la relación GED/NFER, indican entonces que son los departamentos más ricos los que con más frecuencia y en mayor proporción dedican fondos de otras partidas al rubro educación.

GSAL/PIB :

No existen diferencias para las regiones que conforman la primera regionalización mas sí para las que conforman la segunda; dentro de esta, son los departamentos de Risaralda, Caldas y Quindío los que menos gastan en salud en comparación con sus posibilidades de gasto, seguidos por los departamentos de la costa Atlántica, y, a un nivel muy similar, por los que conforman las regiones 7a. (Antioquia y Valle) y 8a. (departamento



tos del interior).

Cuando se estudia el comportamiento de la variable, no ya a nivel regional sino departamental, los resultados entran en clara contradicción.

A nivel regional, aunque no existen diferencias estadísticamente significativas, la variable toma un menor valor para los departamentos más ricos (véase Ap. A); sin embargo, a nivel departamental, la variable toma un mayor valor para los departamentos más ricos y viceversa.

La única explicación posible a esta contradicción es que los departamentos que se encuentran en niveles intermedios de riqueza, no se comportan como lo hacen los más ricos o los más pobres.

Aunque en el caso de la primera regionalización no se dispuso de información más que para dos de las cuatro regiones existentes, estas comprenden 14 de los 16 departamentos que dentro de la primera regionalización se estudian ^{1/}.

GSAL/POB :

No existen diferencias significativas entre departamentos que poseen diferentes niveles de ingreso y población, mas sí entre aquellos que difieran en su posición geográfica.

^{1/}. Recuerdese que la 4a. región de la primera regionalización la componen las intendencias y comisarías.



De nuevo, como sucede con tantas otras variables per cápita, son los departamentos de Antioquia y Valle aquellos para los cuales esta variable es mayor, seguidos en su orden por las regiones 8a., 5a. y 6a.

Aunque no en forma significativa en términos estadísticos, parece ser, observando tanto el comportamiento regional como departamental que son los departamentos y regiones más ricas, en términos per cápita, los que más gastan en salud por habitante como sería de esperar.



V. Comparación de las transferencias actuales con las transferencias recomendadas en el estudio.

En esta sección se tratará de responder a la siguiente pregunta : Cómo debería la Nación distribuir el monto de fondos actualmente repartidos entre los departamentos, intendencias y comisarías? 1/. Se considerarán únicamente las relacionadas con el Situado Fiscal, aduciéndose que :

- 1) El Situado Fiscal representa un gran porcentaje de los aportes efectuados por la nación a los diferentes departamentos, intendencias y comisarías, como se puede observar en el Cuadro No.14.
- 2) La cesión de un porcentaje de los impuestos de ventas y licores no representa verdaderas transferencias regionales en el sentido estricto de la palabra; consisten por el contrario en simples devoluciones de fondos que aunque recaudados por el Gobierno Central (debido a aspectos de eficiencia) 2/, pertenecen a los departamentos y municipios.

1/. Como no se trató de dar respuesta a una pregunta más compleja "quiénes deberían ser las entidades receptoras de los Fondos", continuará considerándose que las transferencias son efectuadas en su mayor parte a los departamentos, intendencias y comisarías, en lugar de a los municipios directamente, un cambio que probablemente mejoraría la calidad de los servicios.

2/. Argumento del desequilibrio fiscal a que se hizo referencia en el desarrollo teórico de la primera parte del estudio.

CUADRO No 14

TRANSFERENCIA DE LA NACION A LOS DEPARTAMENTOS, INTENDENCIAS Y COMISARIAS

1969 - 1978

112.

[illegible]

CUADRO No 14
TRANSFERENCIA DE LA NACION A LOS DEPARTAMENTOS, INTENDENCIAS Y COMISARIAS

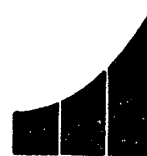
1969 - 1978

113.

	1972				1973				1974			
	Situado	Cesión Imponentes	Licores	Total	Situado	Cesión Imponentes	Licores	Total	Situado	Cesión Imponentes	Licores	Total
Antioquia	-	66.47	-	66.47	225.02	76.33	-	301.35	323.21	13.76	-	336.97
Atlántico	-	24.67	-	24.67	79.09	28.32	-	107.41	109.28	51.06	-	160.34
Bolívar	-	24.09	-	24.09	78.17	27.66	-	105.83	106.79	49.88	-	156.67
Boyacá	-	32.77	-	32.77	126.65	37.63	-	164.28	157.65	64.41	-	222.06
Bogotá	-	47.92	-	47.93	171.81	55.03	-	226.84	244.25	99.22	-	343.47
Caldas	-	24.54	-	24.54	80.40	28.18	-	108.58	115.32	50.80	-	166.13
Cauca	-	22.04	-	22.04	93.70	25.13	-	119.01	105.22	45.65	-	150.87
Córdoba	-	21.55	-	21.55	69.51	24.74	-	94.25	93.49	44.55	-	138.04
Cundinamarca	-	34.29	-	34.29	144.48	39.37	-	183.85	214.02	70.91	-	284.93
Chocó	-	11.93	-	11.93	55.80	13.69	-	69.49	64.26	24.70	-	88.96
Cesar	-	13.81	-	13.81	46.95	15.86	-	62.81	59.32	28.59	-	87.91
Guajira	-	11.11	-	11.11	39.94	12.75	-	52.69	44.16	23.01	-	67.17
Hulla	-	17.54	-	17.54	63.15	20.14	-	83.29	84.70	36.19	-	120.89
Magdalena	-	20.20	-	20.20	77.11	23.19	-	167.49	93.68	41.77	-	135.45
Meta	-	11.61	-	11.61	42.77	13.27	-	70.76	48.25	23.85	-	72.10
Nariño	-	24.38	-	24.38	102.38	27.99	-	130.37	118.98	50.46	-	169.45
N. Santander	-	20.32	-	20.32	68.28	23.32	-	91.60	96.30	42.02	-	138.32
Quindío	-	14.88	-	14.88	49.67	17.08	-	66.75	63.93	30.78	-	94.71
Risaralda	-	18.03	-	18.03	58.63	20.70	-	79.33	77.70	37.29	-	114.99
Santander	-	31.42	-	31.42	113.23	36.08	-	149.31	156.16	64.99	-	221.15
Sucre	-	15.04	-	15.04	49.54	17.27	-	66.81	73.56	31.12	-	104.68
Tolima	-	27.61	-	27.61	108.99	31.70	-	140.6	134.26	57.14	-	191.40
Valle	-	48.78	-	48.78	168.65	56.02	-	224.67	224.58	101.04	-	325.62
Arauca	-	-	-	-	22.20	-	-	22.20	29.18	-	-	29.18
Cauquetá	-	-	-	-	48.22	-	-	48.22	37.81	-	-	37.81
Casanare	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
San Andrés	-	-	-	-	20.16	-	-	20.16	28.41	-	-	28.41
Putumayo	-	-	-	-	23.15	-	-	23.15	32.63	-	-	32.63
Amazonas	-	-	-	-	19.75	-	-	19.75	27.84	-	-	27.84
Guanía	-	-	-	-	18.95	-	-	18.95	26.88	-	-	26.88
Vaupés	-	-	-	-	19.88	-	-	19.88	28.03	-	-	28.03
Vichada	-	-	-	-	19.61	-	-	19.61	27.65	-	-	27.65

1969 1978

1975				1976				1977				
Situado	Cesión Imponentes	Licores	Total	Situado	Cesión Imponentes	Licores	Total	Situado	Cesión Imponentes	Licores	Total	
Antioquia	459.49	257.61	55.11	772.21	581.21	292.22	54.53	927.96	799.89	285.08	5.22	1.090.19
Atlántico	162.13	95.61	22.35	280.09	209.02	108.45	24.19	341.66	257.90	851.48	2.40	1.111.78
Bolívar	146.55	93.39	30.31	270.45	204.07	105.94	29.11	337.12	234.81	101.42	2.84	339.03
Boyacá	235.53	120.61	19.00	375.14	261.76	136.81	20.10	418.67	352.48	149.97	2.03	504.48
Bogotá	355.98	185.79	33.21	574.98	424.23	210.74	40.81	675.78	572.51	141.40	3.93	717.84
Caldas	164.80	95.13	12.06	271.99	208.41	107.91	12.68	329.00	279.25	105.32	1.49	386.05
Cauca	135.12	85.48	22.43	243.03	184.76	96.97	15.40	297.23	235.05	103.57	0.96	339.58
Córdoba	136.16	83.43	11.77	231.36	176.00	94.64	8.93	279.58	236.11	96.80	1.05	333.96
Cundinamarca	277.59	132.79	18.49	428.87	290.66	150.63	12.80	454.09	420.21	170.34	1.52	592.07
Chocó	78.38	46.249	1.38	126.01	89.32	52.43	13.61	155.36	119.38	53.17	1.28	173.83
Cesar	79.86	53.526	7.38	140.77	105.98	60.72	1.82	168.54	132.75	60.83	0.24	193.82
Guajira	62.06	43.085	1.91	107.06	75.47	48.87	2.04	126.38	101.55	49.99	0.12	151.66
Hulla	118.87	67.765	6.24	192.88	142.72	76.87	6.58	226.17	187.15	78.88	0.72	266.75
Magdalena	126.81	78.207	24.13	167.38	167.38	88.71	34.27	290.36	193.35	91.59	2.58	287.52
Meta	68.95	44.667	3.06	116.18	85.67	50.67	9.31	145.65	113.20	48.40	0.81	162.41
Nariño	173.74	94.502	6.89	275.13	201.21	107.20	5.58	313.99	240.27	112.68	0.41	353.36
N. Santander	127.65	78.681	19.66	225.99	168.99	89.25	20.83	279.07	221.77	863.60	1.70	1.087.07
Quindío	88.76	57.681	5.59	151.99	115.64	65.38	6.04	187.06	138.50	59.33	0.56	198.39
Risaralda	108.36	69.822	8.36	186.54	147.57	79.20	8.73	235.50	171.30	72.58	0.96	244.84
Santander	226.68	121.713	31.85	380.25	264.92	138.06	34.39	457.37	367.22	140.36	3.21	510.79
Sucre	89.76	58.273	4.07	152.10	117.22	66.10	4.34	192.66	156.36	68.89	0.64	225.89
Tolima	187.31	107.000	6.03	300.34	236.02	121.37	13.57	370.96	314.29	125.51	1.29	441.09
Valle	313.36	189.108	32.51	534.98	431.91	214.52	46.89	693.32	561.04	203.28	3.26	767.58
Arauca	40.69	-	1.97	42.66	48.29	-	1.95	50.24	66.17	-	0.16	66.33
Caquetá	53.06	-	2.79	55.85	72.28	-	3.02	75.30	98.48	-	0.24	98.72
Casanare	47.84	-	0.77	48.61	62.69	-	0.64	63.33	77.91	-	0.08	77.49
San Andrés	39.59	-	1.09	40.68	49.13	-	1.60	50.73	71.45	-	0.16	71.61
Putumayo	45.64	-	7.87	47.51	53.22	-	1.06	54.28	72.97	-	0.08	73.05
Amazonas	38.76	-	0.11	38.87	34.71	-	0.15	34.86	43.39	-	0.02	43.41
Guanía	37.39	-	0.15	37.54	41.96	-	0.24	42.20	53.97	-	0.02	53.99
Vaupés	39.04	-	0.19	39.23	45.54	-	0.28	45.82	57.43	-	0.02	57.43
Vichada	38.49	-	0.17	38.66	45.40	-	0.23	45.63	61.22	-	0.02	61.24
Intendencias												
Comisarías												



Para decidir cual debe ser el monto de las transferencias se deberá, en primer lugar, determinar el porcentaje de los fondos totales que el Estado Colombiano está dispuesto a destinar a cada concepto: externalidades, "bienes meritorios", y distribución del ingreso.

Aunque en teoría ya se definió el tipo de transferencia adecuado para cada situación, las relacionadas con el concepto de externalidades no se considerarán, pues este ítem tiene que ver con gastos que hace más lógicamente la Nación.

Se trabajará entonces bajo los siguientes supuestos:

- a. Las transferencias por concepto del llamado Situado Fiscal representan el volúmen de dinero que en la actualidad el Estado está dispuesto a ceder a las diferentes regiones, tanto para proveer el nivel adecuado de "bien meritorios" como para garantizar una más adecuada distribución del ingreso interregional.
- b. Del monto total a transferir la decisión del porcentaje destinado a cada concepto, es una decisión política.

Se pueden considerar tentativamente las siguientes tres alternativas :

- i. Del total a transferir, el cincuenta por ciento se hace con el fin de garantizar el consumo de ciertos niveles de educación, salud y vivienda, -"bienes meritorios"-, y el restante cincuenta por



ciento se destina a promover una mejor distribución del ingreso.

ii. Los porcentajes mencionados son el 70% y 30% respectivamente o iii. el 30% y el 70% 1/.

1/. Recuerdese que en la actualidad, el 30% del Situado -situado de población- se reparte entre los departamentos, intendencias y comisarías por partes iguales, independientemente de cualquier variable económica. El restante 70% se reparte en proporción a la población de cada región. La asignación del 30% por partes iguales entre los departamentos no tiene ningún sentido. Si de lo que se trata es de redistribuir ingresos, necesariamente tendremos que referirnos a la población de las diferentes regiones, ó a alguna variable de tipo económico que las caracterice -ingreso per capita, etc.- Si este 30% fuese destinado a satisfacer "consumo" de salud y educación, también se tendrán que analizar niveles per capita, y no niveles absolutos para la región.



- c. Dado que una "adecuada" distribución del ingreso desde el punto de vista de equidad vertical (redistribución óptima entre personas con diferentes niveles de ingresos), se logra más eficientemente con el impuesto de renta a nivel nacional, se presumirá que con las transferencias se busca solo la equidad horizontal interregional, mediante la equiparación de la relación "Beneficio-Esfuerzo" entre las diferentes regiones, definiendo "beneficio" como gastos totales per capita, y "esfuerzo", como la relación entre ingresos tributarios y Producto Interno Bruto 1/.

El Cuadro No.15 muestra los resultados finales de aplicar la fórmula $S_i = E_i (Z_m - Z_i)$, cuyo objetivo es precisamente igualar la relación "Beneficio-Esfuerzo" entre las regiones. Los resultados del Cuadro merecen ser comentados :

Esfuerzo (E_i) : Los departamentos que realizan un mayor esfuerzo en la obtención de fondos son en orden descendente 2/ : Cundinamarca, Caldas, Chocó, Meta, Antioquia, Magdalena, Boyacá, Norte de Santander, Quindío, Tolima, Valle, Bolívar, Atlántico, Huila, Risaralda, Cauca, Córdoba, Santander, Nariño, Bogotá, Guajira, Sucre y Cesar.

1/. En nuestros términos : para cada región i :

$$\text{Beneficio} = \frac{\text{Total Gastos}_i}{\text{Población}_i} \qquad \text{Esfuerzo}_i = \frac{\text{Ingreso Tributario}_i}{\text{PIB}_i}$$

2/. Un mayor esfuerzo, con beneficios semejantes implicará un mayor aporte del Gobierno Central, de acuerdo a la fórmula de asignación utilizada, lo cual parece razonable a priori.

RELACION BENEFICIO - ESFUERZO POR DEPARTAMENTO

Departamento	Ei (promedio) 1960-1971	Bi (promedio) 1960-1971	Zi (Bi/Ei)	Zm - Zi (Zm= 45.83)	Si= Ei (Zi- Zm)	%
Antioquia	1.75	50.00	28.57	17.26	30.205	2.91
Atlántico	1.29	16.06	12.44	33.39	43.073	4.15
Bolívar	1.30	24.89	19.14	26.69	35.048	3.38
Boyacá	1.66	14.57	8.77	37.06	61.520	5.93
Bogotá	1.06	42.39	39.99	5.84	6.190	0.60
Caldas	2.13	25.29	11.87	33.96	72.335	6.97
Cauca	1.18	19.71	16.70	29.13	34.373	3.31
Córdoba	1.14	15.60	13.68	32.15	36.651	3.53
Cundinamarca	4.78	43.84	9.17	36.66	175.235	16.9
Chocó	1.98	20.09	10.14	35.69	70.666	6.81
Cesar	0.59	27.04	45.83	0.00	0.00	0.00
Guajira	0.76	19.87	26.14	19.69	14.964	1.44
Huila	1.24	21.80	17.58	28.25	35.030	3.37
Magdalena	1.66	13.59	8.18	37.65	62.499	6.02
Meta	1.86	29.94	16.09	29.74	55.316	5.33
Nariño	1.09	18.96	17.39	28.44	31.00	2.99
N. Santander	1.59	18.53	11.65	34.18	54.346	5.24
Quindío	1.47	22.88	15.56	30.27	44.497	4.29
Risaralda	1.19	17.70	14.87	30.96	36.842	3.55
Santander	1.13	19.48	17.23	28.60	32.318	3.11
Sucre	0.74	15.73	21.25	24.58	18.189	1.75
Tolima	1.43	20.53	14.35	31.48	45.016	4.34
Valle	1.32	19.21	14.55	31.28	41.290	3.98
Arauca						
Caquetá						
Casanare						
San Andres						
Putumayo						
Amazonas						
Guanía						
Vaupés						
Vichada						
TOTAL					1036.60	100.00%

Ei: Ingresos Tributarios/PIB

Zi=

Bi= $\frac{\text{Total gastos/POB}}{\text{Ingresos Tributarios/PIB}}$

$$= \left(\frac{TC}{T} \right) \cdot \frac{PIB}{N}$$

Ei= Ingresos Tributarios / PIB

unidades: \$/persons.



Dicho Cuadro muestra además la variable "Beneficios" $-B_i-$, calculada como la totalidad de gastos per capita para cada departamento.

Entre mayor sea la cantidad de beneficios per capita que un departamento logre proveer dado un nivel semejante de esfuerzo, menor es la cantidad de dinero que el Estado deberá transferirle, si el objetivo final es que regiones que realizan esfuerzos semejantes reciban beneficios idénticos (en dinero) 1/.

Sin embargo, lo que interesa no es tanto el beneficio o el esfuerzo considerados aisladamente, sino su relación Z_i . Al considerar las implicaciones de la variación de su valor absoluto entre regiones, el resultado final es que el Estado debería asignar a los diferentes departamentos los porcentajes indicados en la última columna del Cuadro 15. Esto implica que, en orden de mayor a menor, los departamentos quedarían clasificados así: Cundinamarca (16.9); Caldas (6.97); Chocó (6.81); Magdalena (6.02); Boyacá (5.93); Meta (5.33); Norte de Santander (5.24); Tolima (4.34); Quindío (4.29); Atlántico (4.15); Valle (3.98); Risaralda (3.55); Córdoba (3.53); Bolívar (3.38); Huila (3.37); Cauca (3.31); Santander (3.11); Nariño (2.99); Antioquia

1/. El monto de servicios básicos que debe prestar el Estado tiene un valor óptimo. Si con un esfuerzo tributario dado se presta ese nivel de servicios, no se justifica ninguna transferencia. Al contrario, si a ese nivel de esfuerzo se prestan los servicios muy deficientemente, se justifican transferencias cuantiosas.



(2.91); Sucre (1.75); Guajira (1.44); Bogotá (0.60); Cesar (0.0).

Por depender las transferencias propuesta de las variables que componen la fórmula 1/, conviene analizar detenidamente estos últimos :

- a. Esfuerzo Tributario (E_i) : -Definido como la relación entre los ingresos tributarios y capacidad fiscal de la región-. Si quisiera procederse con rigor, la capacidad fiscal de la región debería incluir cada elemento que pudiera formar parte de la base impositiva (ventas, ingreso, producción de la región, etc.) teniéndose en cuenta simultáneamente los montos máximos que potencialmente podrían ser recaudados bajo cada concepto. Nosotros sin embargo, consideramos suficiente tomar el Producto Interno Bruto de cada región como una aproximación adecuada a su capacidad fiscal. Se supone entonces implícitamente que cada uno de los elementos que forman parte de la base impositiva depende directamente del producto interno bruto de la región.

Aunque se puede argumentar que el período (1960-71) no es representativo y podría modificar los resultados de un análisis que tome en cuenta años posteriores 2/, el estudio de la variable ingreso tributario sobre PIB

1/ . $Si = E_i, Pi (Z_m - Z_i)$

2/ . Se escogió el período 1960-1971 puesto que no fué posible obtener información para los años posteriores a 1971 para todas las variables necesarias en los cálculos.



1/ muestra que ésta no presenta una tendencia clara a través del tiempo que pudiera modificar los resultados finales.

b. Beneficios per capita (B_i) : Definida como gastos totales per capita para cada región, suponiéndose implícitamente que la variable gastos totales representa adecuadamente el beneficio que recibe la región por los servicios gubernamentales prestados. Alternativamente habría que diseñar una metodología que ponderara los diferentes tipos de gastos de acuerdo a su relación con el concepto de beneficios para la región. Así por ejemplo, podría darsele una mayor ponderación a los gastos en educación, en salud y en obras públicas 2/, que a los gastos en administración y otros. Aunque no se entrará a estudiar en detalle las implicaciones de este tipo de alternativas a nivel cuantitativo, sí se describirá el comportamiento de cada tipo de gasto, haciendo énfasis especial en las diferencias regionales, y en cómo su comportamiento afectaría los porcentajes de asignación recomendados. La propuesta detallada se hará sin embargo utilizando gastos totales como una aproximación a "beneficios".

Tomando en cuenta estas observaciones, veamos cuál sería el monto

1/. Apéndice estadístico pp. D 242 - D 247. El índice utilizado para Bogotá no es confiable por no disponerse de información más que para un año (1971).

2/. También podría pensarse en la utilización de una variable como "gastos de inversión"; sin embargo, fué imposible el obtener cifras confiables de ésta.



de la transferencia recomendada para cada región 1/.

Dado que durante 1975, 1976 y 1977 se asignaron por concepto de Situado Fiscal las cantidades de 3.923.47, 5.040.26 y 6.406.31 millones de pesos a los Departamentos y al Distrito Especial de Bogotá respectivamente 2/ la aplicación a cada concepto de los porcentajes mencionados 3/ produce los resultados indicados en el Cuadro 16 para cada alternativa.

Los Cuadros 17, 18 y 19 describen el resultado de cuantificar las transferencias bajo la metodología propuesta. A la 1a. alternativa corresponden las columnas 1, 2 y 3; a la 2a. las columnas 4, 5 y 6; y a la 3a. la 7, 8 y 9. Para 1975, bajo la primera alternativa -50% y 50%- , el monto de 1961, 73 millones de pesos destinados teóricamente a garantizar el consumo de "Bienes Meritorios" se reparte entre los departamentos teniendo en cuenta

1/. Se considerarán únicamente los años 1975, 1976 y 1977.

2/. Estas cifras resultan de sumar los montos del "Situado Fiscal" (Cuadro 13) para el Distrito Especial de Bogotá y los diferentes Departamentos. Desafortunadamente, las intendencias y comisarías han tenido que ser excluidas de esta parte del estudio no por considerar sin importancia el análisis de las transferencias a estas regiones, sino por la imposibilidad de recolectar la información necesaria.

3/. 50% y 50%; 70% y 30% o 30% y 70% para "Bienes Meritorios" y "Equidad Horizontal" respectivamente.

CUADRO No 16

FONDOS TRANSFERIDOS DE ACUERDO A CADA UNA DE LAS ALTERNATIVAS

(millones de pesos)

	1975	1976	1977
Total a Repartir <u>1/</u>	3923.47	4890.14	6406.31
Alternativa a			
Bienes Meritorios (50%)	1961.73	2445.07	3203.16
Equidad Horizontal (50%)	1961.73	2445.07	3203.16
Alternativa b.			
Bienes Meritorios(70%)	2746.43	3423.10	4484.42
Equidad Horizontal(30%)	1177.04	1467.04	1921.89
Alternativa c.			
Bienes Meritorios (30%)	1177.04	1467.04	1921.89
Equidad Horizontal (70%)	2746.43	3423.10	4484.44

1/ FUENTE: Cuadro No 13



tan su población, 1/. El restante 50% (1961. 73 millones) se reparte de acuerdo a los porcentajes ya citados en el Cuadro 14. Las columnas 10, 11 y 12 comparan porcentualmente las diferencias entre las transferencias por nosotros propuestas y las realmente efectuadas.

Las conclusiones de los Cuadros 17, 18 y 19 son: 2/

- a. Departamentos que han recibido mayores transferencias que las propuestas: Antioquia (9 casos), Bolivar (7 casos), Cauca (9), Córdoba (9), Cesar (9), Guajira (9), Nariño (9), Santander (9), Sucre (9), Tolima (9), Valle (8).
- b. Departamentos que han recibido menores transferencias que las propuestas: Atlántico (9), Cundinamarca (9), Chocó (9), Magdalena (9), Meta (9), Norte de Santander (9), Quindío (9).

1/. La población de los diferentes Departamentos aparece en el apéndice estadístico. -pp- Recuérdese que por no disponerse de este tipo de información más que para los años 1964 y 1973, se utilizó una simple interpoblación lineal para el resto de años en cada departamento. -pp D90-D93-.

2/. El criterio utilizado fué el siguiente:

- a. Departamentos que han recibido una mayor (menor) transferencia que la propuesta: cuando de los nueve casos analizados (3 años y 3 alternativas por año), en 7 o más de ellos la transferencia propuesta es mayor (menor) que la actual.
- b. Departamentos que han recibido transferencias equivalentes a las propuestas: (cuando de los 9 casos analizados, 4, 5 o 6 de ellos la transferencia recomendada es mayor que la actual, lo que implica que en los restantes 6, 5 o 4 casos la transferencia recomendada es menor que la actual.
- c. Las transferencias han sido de un monto semejante al propuesto para: Boyacá, Bogotá, Huila, Caldas y Risaralda.

CUADRO No 17
TRANSFERENCIA RECOMENDADA Vs TRANSFERENCIA ACTUAL

(millones de pesos)

1975

	1a Alternativa			2a Alternativa			3a Alternativa			Actual	Diferencia%		
	Bien Meri torio 50%	Dist. del Ingre so 50%	Total 1a	Bien Meri torio 70%	Dist. del Ingre so 30%	Total 2a	Bien Meri torio 30%	Dist. del Ingre so 70%	Total 3a		Propuesta 1a	Vs. Actual 2a	3a
Antioquia	283.75	57.09	340.84	397.26	34.25	431.51	170.24	79.92	250.16	459.45	-25.81	- 6.08	-45.55
Atlántico	91.39	81.41	172.80	127.95	48.84	176.79	54.83	113.97	168.80	152.13	+13.58	+16.20	+10.95
Bolívar	76.50	66.30	142.80	107.11	39.78	146.89	45.90	92.82	138.72	146.55	- 2.55	+ 0.23	- 5.34
Boyacá	103.42	116.33	219.75	144.79	69.79	214.58	62.05	162.86	224.91	235.53	- 6.69	- 8.89	- 4.5
Bogotá	272.20	11.77	283.97	381.09	7.06	388.15	163.31	16.47	179.78	355.98	-20.22	+ 9.03	-49.49
Caldas	66.83	136.73	203.56	93.56	82.03	175.59	40.09	191.42	231.51	164.80	+23.51	+ 6.54	+40.47
Cauca	57.58	64.93	122.51	80.60	38.96	119.56	34.54	90.90	125.44	135.12	- 9.33	-11.51	- 7.16
Córdoba	61.54	69.24	130.78	86.15	41.54	127.69	36.92	96.94	133.86	136.16	- 3.95	- 6.22	- 1.68
Cundinamarca	105.51	331.53	437.04	147.71	198.91	346.62	63.30	464.14	527.44	277.59	+57.44	+24.86	+90.00
Chocó	19.25	133.59	152.84	26.95	80.15	107.10	11.55	187.03	198.88	78.38	+94.99	+36.64	+53.73
Cesar	32.40	0.00	32.40	45.36	0.00	45.36	19.44	0.00	19.44	79.86	-59.42	-43.20	-75.65
Guajira	17.21	28.24	45.45	24.10	16.94	41.04	10.33	39.54	49.87	62.06	-26.76	-33.87	-19.64
Huila	44.79	66.11	110.90	62.71	39.66	102.37	26.87	92.55	119.42	118.87	- 6.70	-13.88	+ 0.46
Magdalena	51.11	118.09	169.20	71.56	70.85	142.41	30.67	165.33	196.00	126.81	+33.42	+12.30	+54.56
Meta	23.38	104.56	127.94	32.72	62.73	95.45	14.02	146.38	160.40	68.45	+86.91	+39.44	+134.33
Nariño	76.95	58.65	135.60	107.73	35.19	142.92	46.17	82.11	128.28	113.74	-21.95	-17.73	-26.16
N. Santander	66.10	102.79	168.89	92.54	61.67	154.21	39.66	143.91	183.57	127.65	+32.30	+20.80	+43.80
Quindío	30.67	84.15	114.82	42.94	50.49	93.43	18.40	117.82	136.22	88.76	+29.36	+ 5.26	+53.47
Risaralda	43.15	69.64	112.79	60.42	41.78	102.20	25.89	97.49	123.38	108.36	+ 4.08	- 5.68	+13.86
Santander	107.83	61.00	168.83	150.96	36.60	187.56	64.69	85.41	150.10	226.61	-25.49	-17.23	-33.76
Sucre	33.79	34.33	68.12	47.31	20.59	67.90	20.27	48.06	68.33	89.76	-24.10	-24.35	-23.87
Tolima	86.14	85.13	171.27	120.60	51.08	171.68	51.68	119.19	170.87	187.31	- 8.56	- 8.34	- 8.77
Valle	210.20	73.07	283.27	294.29	46.84	341.13	126.11	109.30	235.41	313.21	- 7.97	+ 8.39	24.25
Total			3.923.47			3.923.47			3.923.47	3.923.47			

CUADRO No.18

TRANSFERENCIA RECOMENDADA VS. TRANSFERENCIA ACTUAL
(millones de pesos)

1.976

Departamen to	Bien Meri torio 50%	Dist. del ingreso 50%	Total	Bien Meri torio 70%	Dist. del ingreso 30%	Total	Bien Meri torio 30%	Dist. del ingreso 70%	Total	Actual	Diferencia		
	2.445.07	2.445.07	4.890.14	3.423.10	1.467.04	4.890.14	1.467.04	3.423.10	4.890.14		Propuesta = 1a.	Actual 2a.	3a.
Antioquia	353.56	71.15	424.71	494.98	42.69	537.67	212.13	99.61	311.74	581.21	-26.93	- 7.94	-46.36
Atlántico	113.94	101.47	215.41	159.52	60.88	220.40	68.36	142.06	210.42	209.02	3.06	5.44	0.67
Bolívar	95.36	82.64	178.00	133.50	49.59	183.09	57.21	115.70	172.91	204.07	-12.78	-10.28	-15.27
Boyacá	128.86	144.99	273.85	180.40	86.99	267.39	77.31	202.99	280.30	261.76	4.62	2.15	7.08
Bogotá	339.38	14.67	354.05	475.13	8.80	483.93	203.63	20.54	224.17	424.23	-16.54	14.07	-47.16
Caldas	83.38	170.42	253.80	116.73	102.25	218.98	50.03	238.59	288.62	208.41	21.78	5.07	38.49
Cauca	71.64	80.93	152.57	100.30	48.56	148.86	42.98	113.30	156.28	184.76	-17.42	-19.43	-15.41
Córdoba	76.78	86.31	163.09	107.49	51.79	159.28	46.06	120.84	166.90	176.00	- 7.34	- 9.50	- 5.17
Cundinamarca	132.03	413.22	545.25	184.85	247.93	432.78	79.22	578.50	657.72	290.66	87.59	48.90	126.29
Chocó	23.96	166.51	190.47	33.55	99.91	133.46	14.38	233.11	247.49	89.32	113.24	49.42	177.08
Cesar	40.34	0.00	40.34	56.48	0.00	56.48	24.21	0.00	24.21	105.98	-61.94	-46.71	-77.16
Guajira	21.52	35.21	56.73	30.12	21.13	51.25	12.91	49.29	62.20	75.47	-24.83	-32.09	-17.58
Huila	55.75	82.39	138.14	78.05	49.44	127.49	33.45	115.36	148.81	142.72	- 3.21	-10.67	4.27
Magdalena	63.82	147.19	211.01	89.34	88.32	177.66	38.29	206.07	244.36	167.38	26.07	6.14	45.99
Meta	29.10	130.32	159.42	40.73	78.19	118.92	17.46	182.45	199.91	85.67	86.09	38.81	133.35
Nariño	95.85	73.11	168.96	134.19	43.86	178.05	57.51	102.35	159.86	201.21	-16.03	-11.51	-20.55
N. Santander	82.15	128.12	210.27	115.02	76.87	191.89	49.29	179.37	228.66	168.99	24.43	13.55	35.31
Quindío	38.14	104.89	143.03	53.40	62.94	116.34	22.89	146.85	169.74	115.64	23.69	0.61	46.78
Risaralda	53.79	86.80	140.59	75.31	52.08	127.39	32.27	121.52	153.79	147.57	- 4.73	-13.67	4.21
Santander	134.48	76.04	210.52	188.27	45.62	233.89	80.69	106.46	187.15	264.92	-10.53	-11.71	-29.36
Sucre	42.06	42.79	84.85	58.86	25.67	84.55	25.23	59.90	85.13	117.22	-27.61	-27.87	-27.38
Tolima	107.34	106.12	213.46	150.27	63.67	213.94	64.40	148.56	212.96	236.02	- 9.56	- 9.36	- 9.77
Valle	261.87	97.31	359.18	366.61	58.39	425.00	157.12	136.24	293.36	431.91	-16.84	- 1.60	-32.08

CUADRO No 19

TRANSFERENCIA RECOMENDADA VS. TRANSFERENCIA ACTUAL

(millones de pesos)

1977

Departamento	Bien Meri torio 50%	Dist. del In greso 50%	Total	Bien Meri torio 70%	Dist. del In greso 30%	Total	Bien Meri torio 30%	Dist del In greso 70%	Total	Actual	Diferencia Propuesta - Actual		3a
	3203.16	3203.16	6406.31	4484.42	1921.31	6406.31	1921.89	4484.41	6406.31	6406.31	1a	2a	
Antioquia	463.16	93.21	556.39	648.44	55.92	704.36	277.93	130.49	403.39	799.39	-30.44	-12.0	-49.0
Atlántico	149.27	132.93	282.20	208.97	77.75	286.72	89.56	136.13	275.66	257.90	+ 9.42	+12.0	+ 7.0
Bolívar	124.92	103.27	233.19	174.89	64.95	239.84	74.95	151.57	226.52	234.31	- 0.69	+ 2.0	- 4.0
Boyacá	168.31	189.95	358.26	236.32	113.96	350.28	101.28	265.92	367.20	352.48	+ 1.78	- 1.0	+ 4.0
Caldas	444.60	19.22	463.82	622.43	11.56	633.99	266.75	26.90	293.65	572.51	-18.98	+11.0	+49.0
Cauca	109.23	223.26	332.49	152.91	133.95	286.86	85.53	312.56	378.09	279.25	+19.07	+ 3.0	+35.0
Córdoba	93.85	106.02	199.87	131.39	63.61	195.00	56.31	148.46	204.77	235.05	-14.97	-17.0	-13.0
Cundinamarca	100.58	113.07	213.65	140.81	67.84	208.65	60.34	158.29	218.63	236.11	- 9.51	-12.0	- 7.0
Chocó	172.97	541.33	714.30	242.15	324.79	566.94	103.78	757.86	861.64	420.21	+69.99	+35.0	+105.0
Cesar	31.39	218.14	249.53	43.94	130.88	174.82	18.83	305.38	324.21	119.38	+109.02	+46.0	+172.0
Guajira	52.85	0.00	52.85	74.44	00.00	74.42	31.71	00.00	31.71	132.75	-60.19	-44.0	-76.0
Huila	28.19	46.13	74.32	39.01	27.67	66.68	16.91	64.57	81.48	101.55	-26.81	-40.0	-27.0
Magdalena	73.03	107.95	180.98	102.24	64.76	167.00	43.81	151.12	194.93	187.15	- 3.30	-11.0	+ 4.0
Meta	83.60	192.83	276.43	117.04	115.69	232.73	50.16	269.96	320.12	193.35	+42.97	+20.0	+66.0
Nariño	39.12	170.73	208.85	53.36	102.43	155.82	22.37	239.01	261.88	113.20	+34.50	+38.0	+131.0
N. Santander	125.56	95.77	221.33	175.73	57.46	233.24	75.33	134.08	209.41	240.27	- 7.88	- 3.0	-13.0
Quindío	107.62	167.85	275.47	150.67	100.70	251.37	64.57	234.98	299.55	221.77	+24.21	+13.0	+35.0
Risaralda	49.97	137.42	187.39	69.95	82.44	152.39	29.98	192.38	221.36	138.50	+35.30	+10.0	+60.0
Santander	70.47	113.71	184.18	98.65	68.22	166.87	42.28	159.19	201.47	171.30	+ 7.52	- 3.0	+13.0
Sucre	176.17	99.62	275.79	246.64	59.77	306.41	105.70	139.46	245.16	367.22	-24.90	-17.0	-33.0
Tolima	55.09	56.36	111.15	77.13	33.63	110.76	33.05	73.47	111.52	156.36	-29.91	-29.0	-29.0
Valle	140.62	139.02	279.64	196.86	83.41	280.27	84.37	194.62	278.99	314.29	-11.02	-11.0	-11.0
	343.06	127.49	470.55	480.23	76.49	556.77	205.83	178.47	384.30	561.04	-16.13	- 1.0	-32.0



Como se dijo anteriormente, podría ser cuestionable el considerar la variable "beneficio" como la relación entre gastos totales y población. Qué sucedería, si en cambio se discriminara cada tipo de gastos, ponderándole por un factor que considerara la proximidad de tal variable al concepto de "beneficio" 1/ ? . Aunque esto no se hará acá, sí se describirá cada tipo de gasto per capita, no solo para sugerir posibles variaciones en la asignación ya propuestas, sino por considerar importante su descripción, máxime si se le tiene en cuenta como un complemento al estudio de FEDESARROLLO sobre ingresos fiscales por niveles de gobierno. 2/ .

1. GASTOS EN ADMINISTRACION

Si se considera que la relación gastos en administración -población es una buena aproximación a la variable "beneficios" per capita utilizada en nuestra fórmula de asignación, se llegaría al ordenamiento que aparece en el Cuadro 20. Las columnas 4, 5 y 6 de éste comparan las transferencias recomendadas en nuestro estudio (utilizando "gastos totales") con las que resultarían al considerar únicamente los gastos en administración como una aproximación al concepto de beneficios per capita recibi

1/ . Podría argumentarse por ejemplo que parte de los gastos de administración consisten en simples incrementos en burocracia.

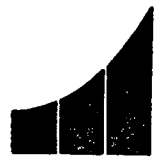
2/ . Véase Jorge Ospina S.

CUADRO No 20

PORCENTAJES TRANSFERIDOS AL CONSIDERAR LA VARIABLE GASTOS EN ADMINISTRACION

$$Z_i = \frac{GAD/POB}{Z_i}$$

Departamento	Zi	Zm - Zi Zm= 0.06	Si= Ei (Zm-Zi)	% GAD	% Total Gastos	Diferencia (%)
Antioquia	0.06	0.00	0.00	0.00	2.91	-2.91
Atlántico	0.02	0.04	0.05	3.8	4.15	- 0.35
Bolívar	0.03	0.03	0.04	3.1	3.38	-0.28
Boyacá	0.01	0.05	0.08	6.1	5.93	0.17
Bogotá	0.02	0.04	0.04	3.1	0.60	2.50
Caldas	0.01	0.05	0.11	8.4	6.97	1.43
Cauca	0.02	0.04	0.05	3.8	3.31	0.49
Córdoba	0.01	0.05	0.06	4.6	3.53	1.07
Cundinamarca	0.02	0.04	0.19	14.5	16.9	-2.40
Chocó	0.01	0.05	0.10	7.6	6.81	0.79
Cesar	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0
Guajira	0.05	0.01	0.01	0.8	1.44	-0.64
Huila	0.02	0.04	0.05	3.8	3.37	0.43
Magdalena	0.01	0.05	0.08	6.1	6.02	0.08
Meta	0.03	0.03	0.06	4.6	5.33	-0.73
Nariño	0.02	0.04	0.04	3.1	2.99	0.11
Norte de Santander	0.01	0.05	0.08	6.1	5.24	0.86
Quindío	0.02	0.04	0.06	4.6	4.29	0.31
Risaralda	0.04	0.02	0.02	1.5	3.55	-2.05
Santander	0.02	0.04	0.05	3.8	3.11	-0.03 0.62
Sucre	0.02	0.04	0.03	2.3	1.75	0.55
Tolima	0.02	0.04	0.06	4.6	4.34	0.26
Valle	0.02	0.04	0.05	3.8	3.98	-0.18
TOTAL			1.310	100		



dos por la comunidad. La forma de analizar este Cuadro sería la siguiente :

Si habíamos decidido que las transferencias efectuadas en la realidad habían sido excesivas para Antioquia, Bolívar, Cauca, Córdoba, Cesar, Guajira, Nariño, Santander, Sucre, Tolima y Valle, el considerar el Cuadro 20 refuerza las conclusiones, puesto que los porcentajes de asignación para estos departamentos son muy cercanos o inferiores a los que resultaban de utilizar la variable "total gastos" 1/. Así por ejemplo, si se había decidido que las transferencias eran excesivas para el departamento de Antioquia, el Cuadro 19 lo confirma, pues recomienda transferencias aún menores (2.91%).

Se había dicho que Atlántico, Cundinamarca, Chocó, Magdalena, Meta, Norte de Santander y Quindío habían recibido menores transferencias que las propuestas. De nuevo el Cuadro 20 confirma la hipótesis, con excepción del caso de Cundinamarca, Departamento al cual deben transferirse menores recursos que los propuestos inicialmente si se considera alternativamente la variable gastos en Administración.



Los gastos en administración crecen a través del tiempo, lo cual es apenas lógico, si como parece ser estos se relacionan directamente con el producto interno y la población de los diferentes Departamentos 1/. Es notorio, sin embargo, que las series presenten para los departamentos estudiados un marcado descenso a partir de 1971 con respecto a su tendencia 2/.

Este cambio cuantitativo entre el período pre-1971 y post-1971 es confirmado claramente al analizar el comportamiento de la misma variable ya no por los departamentos, intendencias y comisarías sino para cada una de las 6 regiones estudiadas 3/.

El descenso de los valores absolutos de esta variable entre 1970 y 1971 podría ser un indicio afortunado de que los gastos en burocracia han disminuído considerablemente en los últimos años, aunque, siendo riguroso habría que mirar el comportamiento de los gastos efectuados por las entidades descentralizadas, no sea que se trate de una simple sustitución de gastos.

-
- 1/. Tanto la población como el producto interno crecen significativamente en el período considerado. Véase apéndice pp. D-83 - D-94.
- 2/. Curiosamente, este descenso no se presenta para las intendencias y comisarías. Véase Apéndice estadístico pp. D 2 - D 6.
- 3/. 4 primeras regiones clasificadas de acuerdo a la riqueza y población de los departamentos, y 4 segundas, clasificadas de acuerdo a la distribución geográfica de los departamentos. Véase pp. D 7.



2. GASTOS EN EDUCACION

Los gastos en educación por habitante son en general crecientes 1/, debido posiblemente al crecimiento del producto interno per capita para las diferentes regiones 2/ y al hecho de que los aportes nacionales en este rubro han aumentado 3/.

1/. Véase apéndice. pp. D 8- D 14. No obstante la relación "Gastos en Educación - PIB" es aproximadamente constante para los años 1960-1970 y 1971-1975.

2/. Sin embargo tal como sucede con las otras variables analizadas, la relación gastos en educación-PIB, presenta una baja para el 2o. período mencionado, con respecto a la tendencia de los años anteriores. Esto lo confirma no solo la información que provee el apéndice D para los diferentes departamentos, intendencias y comisarías -pp. D128-133, sino también aquella para las diferentes regiones, p. D 134.

3/. Recuerdese que la Ley provee la asignación de un 13%, 14% y 15% para los años 1973, 1974 y 1975 respectivamente, porcentaje que deberá incrementarse paulatinamente, siempre y cuando los ingresos corrientes de la Nación aumenten más de un 15% anual. Véase apéndice pp. D36-D42 en que se detallan los aportes del Situado Fiscal en términos absolutos y las páginas D220-241 para la relación de los aportes del Situado Fiscal con variables tales como el producto interno bruto y la población de cada región.



Pero no solo interesan los gastos absolutos en educación o su relación con variables como el producto interno bruto y la población, sino también, la forma en que se ha financiado la educación en Colombia. Teóricamente, las dos únicas fuentes de financiación para la educación en nuestro país, a nivel regional, son los aportes hechos por la Nación y por las regiones a los respectivos Fondos Educativos -FER- 1/. El Cuadro 21 muestra sin embargo que en el período 1969-1975 nunca ha sucedido que las transferencias citadas coincidan con los gastos en educación (relación 1.0 entre los gastos en educación y la suma de los aportes departamentales y nacionales al -FER-). Existen departamentos, intendencias o comisarías tales como Chocó, Tolima, Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada, que tradicionalmente han gastado menos en educación de lo que permiten sus fuentes de ingreso 2/, y otros como Antioquia, Caldas, Cauca, Córdoba, Cundinamarca y Santander que siempre han tenido mayores gastos en educación de lo que sus recursos permiten. La falta de correspondencia entre fuentes y egresos en este rubro explica parte de los problemas que siempre han existido en el país con el pago a los maestros, -principal ítem dentro del total de gastos de educación- lo que lleva a los departamentos deficitarios, a obtener recursos extraordinarios de último momento -posiblemen-

1/. Aportes denominados NFER - Transferencias de la Nación a los FER-, y DFER aportes de los departamentos, en el apéndice, pp. D 48 - D 60.

2/. Excepción hecha del año 1969; se dispone de muy poca información para las intendencias y comisarías.

CUADRO No 21

GASTOS EN EDUCACION / FER DEPARTAMENTAL + FER NACIONAL

Año	Antioquia	Atlántico	Bolívar	Boyaca	Bogotá	Caldas	Cauca	Córdoba	Cundinamarca	Chocó	Cesar	Guajira
1969	2.03	1.68	1.99	1.32	0	1.27	1.23	1.70	1.20	0.91	1.89	1.0
1970	2.63	2.22	5.0	1.01	0	1.47	1.73	1.38	1.38	0.99	1.05	0.87
1971	1.96	1.91	1.89	1.41	2.05	1.35	1.21	1.29	1.82	0.48	2.07	1.12
1972	3.96	1.63	1.81	0.85	1.82	1.30	1.34	1.60	1.79	0.40	0.75	0.40
1973	1.51	1.73	1.78	0.59	1.79	1.31	0.98	0	1.08	0.59	0.42	0.72
1974	1.71	0.88	1.78	0.68	1.54	1.66	1.11	1.33	1.09	0.13	0.42	1.01
1975	1.86	0.97	1.56	0.51	1.70	1.82	1.26	1.39	1.0	0.83	0.69	0.82

CUADRO No 21 (Continuación)

GASTO EDUCACION / FER DEPARTAMENTAL + FER NACIONAL

Huila	Magdalena	Meta	Nariño	N. Santander	Quindío	Risaralda	Santander	Sucre	Tolima	Valle	Arauca	Caquetá
1.06	1.27	1.31	2.27	1.60	1.38	0.87	1.57	1.66	1.46	0.74	-	-
1.12	1.01	1.46	1.58	1.55	1.08	1.08	1.26	1.52	0.82	0.74	8.35	5.38
1.10	1.17	1.65	1.32	1.39	-	1.72	1.39	1.46	0.79	1.66	7.49	-
1.08	0.42	0.80	1.34	1.38	-	1.55	1.40	1.27	0.81	1.53	9.36	-
0.74	0.29	0.52	0.19	0.75	-	0.68	1.44	1.91	0.64	1.34	0.42	0.07
0.39	0.25	0.55	0.62	0.67	1.20	-	1.36	0.36	0.66	1.56	0.70	0.72
0.38	0.22	0.48	0.76	-	0.83	-	-	1.23	0.57	1.24	0.76	-

CUADRO No 21 (Continuación)

Casanare	San Andres	Putumayo	Amazonas	Guanía	Vaupés	Vichada	Intendencias	Comisarias
-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	5,22	-	-	-	-	-	6,53	-
-	-	-	-	-	-	-	1,86	-
-	-	-	-	-	-	-	4,18	-
-	-	-	-	0,28	0,14	0,97	0,11	0,35
-	-	-	0,29	-	0,43	0,39	0,37	0,28
0,59	-	1,21	0,18	0,40	0,45	0,32	0,51	0,34

CUADRO No 22

PORCENTAJES TRANSFERIDOS AL CONSIDERAR LA VARIABLE GASTOS EN EDUCACION

$$Z_i = \frac{GED/POB}{E_i}$$

Departamento	Zi	Zm - Zi Zm=0.15	Si= Ei (Zm- Zi)	% GED	% Total Gastos	Diferencia (%)
Antioquia	0.10	0.05	0.09	2.7	2.91	-0.21
Atlántico	0.03	0.12	0.15	4.4	4.15	0.25
Bolívar	0.05	0.10	0.13	3.8	3.38	0.42
Bolívar	0.04	0.11	0.18	5.3	5.93	-0.63
Bogotá	0.13	0.02	0.02	0.6	0.60	0
Caldas	0.04	0.11	0.23	6.8	6.97	0.17
Cauca	0.04	0.11	0.13	3.8	3.31	0.49
Córdoba	0.03	0.12	0.14	4.1	3.53	0.57
Cundinamarca	0.03	0.12	0.57	16.8	16.9	-0.01
Chocó	0.04	0.11	0.22	6.5	6.81	-0.31
Cesar	0.15	0.00	0.00	0.00	0.0	0
Cuajira	0.07	0.08	0.06	1.8	1.44	0.36
Huila	0.04	0.11	0.13	3.8	3.37	0.43
Magdalena	0.04	0.11	0.18	5.3	6.02	-0.72
Meta	0.04	0.11	0.20	5.9	5.33	0.57
Nariño	0.08	0.07	0.08	2.4	2.99	-0.59
N. de Santander	0.05	0.10	0.16	4.7	5.24	0.54
Quindío	0.05	0.10	0.15	4.4	4.29	0.11
Risaralda	0.06	0.09	0.11	3.2	3.55	-0.35
Santander						
Sucre	0.03	0.12	0.08	2.4	1.75	0.65
Tolima	0.04	0.11	0.16	4.7	4.34	0.36
Valle	0.05	0.10	0.13	3.8	3.98	-0.18
TOTAL			3.390	100		



te provenientes del gobierno Central-, o a destinarse a este fin recursos de otras partidas.

El Cuadro 21 muestra además un marcado descenso en la relación gastos en educación - aportes totales al FER, que indica que para muchos departamentos el problema de financiación a la educación se ha reducido notablemente a partir de 1973, año en que los aportes del Situado Fiscal comienzan a tomar importancia; muchos departamentos que tradicionalmente eran deficitarios, llegan incluso a posiciones de superavit en los últimos años ^{1/}. Ninguno de los dos extremos es conveniente. Sin embargo, si un departamento no gasta en educación los recursos provistos para tal fin o presenta un continuo déficit, es porque existe la necesidad de un sistema de transferencias más racional y mejor diseñado como el propuesto aquí. Si desean transferirse los recursos nacionales teniendo en cuenta la variable gastos en educación per capita como una aproximación al concepto de beneficios en nuestra fórmula de asignación, el resultado sería el indicado por el Cuadro 22 donde, en sus tres últimas columnas se comparan la transferencia propuesta en el estudio, con aquella que considera únicamente los gastos en educación, confirmándose una vez más que nuestra propuesta global estaría muy cerca de esta última; las diferencias porcentuales entre ambas propuestas nunca pasan de 1%.

^{1/}. Tal es el caso de Atlántico, Boyacá, Cesar, Meta, Nariño, Norte de Santander, y Arauca. Es notorio acá el caso de las intendencias consideradas en conjunto que pasan de una relación promedio gastos en educación/aportes totales al FER de 4.17 para el período 70-72 a 0.33 en el período 73-75.



En general tal como se esperarí de un sistema de transferencias sin contrapartida como el actual, grandes transferencias de la Nación implican necesariamente una substitución de fondos regionales por aportes nacionales. En el caso de la educación, los aportes que los departamentos han hecho a los respectivos Fondos Educativos Regionales, crecen en el período 1969-1972, para mantenerse constantes o descender a partir del último año 1/, lo que se observa no solo para los diferentes departamentos, intendencias y comisarías sino también para las regiones analizadas 2/. Aunque por Ley, todo departamento debería continuar suministrando para educación y salud un porcentaje de sus ingresos ordinarios equivalente al existente en 1972, esto no se ha cumplido como indica claramente el comportamiento de esta variable.

3. GASTOS EN SALUD

A pesar de que las transferencias de la Nación destinadas a salud han aumentado notoriamente a través de los años durante el período de estudio, no se presenta la misma clara tendencia en los gastos para salud efectuados por las diferentes regiones 3/; es decir, fondos regionales anteriormen-

1/. Véase apéndice estadístico pp. D 55 - D 61.

2/. Apéndice, pp. D 15 - D 21 gastos en salud y pp. D 42 - D 47 Situado Salud.

3/. En el Cuadro 22 aparecen las transferencias recomendadas por la fórmula utilizada en este estudio.



te destinados a salud han sido en gran parte substituídos por recursos provenientes del gobierno central. Efectivamente, el estudio de la variable "Gastos Salud" permite observar su notorio crecimiento en el período 1960-1970, y su disminución absoluta ^{1/} en los años posteriores, lo que implica que ha existido más que una simple substitución de Fondos Nacionales por regionales. Curiosamente, la gran disminución en la variable (años 1970-1971), se presenta antes de que las transferencias del Situado Fiscal comiencen a tomar fuerza (1973). El Cuadro 23 indica los porcentajes que deberían ser transferidos de acuerdo a nuestra fórmula de asignación, si se considerasen los gastos en salud como la variable que efectivamente se acerca más al concepto de beneficios recibidos por la comunidad.

Para algunos departamentos, las diferencias son altas, y las recomendaciones podrían variar: Para el grupo de departamentos a los cuales se había propuesto transferir menos recursos que los actuales, las conclusiones no cambiarían.

Las conclusiones tampoco variarían para el grupo de departamentos al cual se había sugerido transferir más recursos. Así por ejemplo, si se aplican los porcentajes de 14.6%, 2.9% y 0.0% sugeridos por el Cuadro No.23

^{1/} . Para ninguna región se presenta el hecho de que la variable continúe creciendo, y menos aún por supuesto al ritmo del período anterior. En el mejor de los casos la variable no disminuye en términos absolutos.

CUADRO No 23

PORCENTAJES TRANSFERIDOS AL CONSIDERAR LA VARIABLE GASTOS EN SALUD

$$Z_i = \frac{G.SAL/POB}{E_i}$$

Departamento	Zi	Zm - Zi Zm = 0.03	Si= Ei (Zm- Zi)	% G SAL	% Total Gastos	Diferencia %
Antioquia	0.02	0.01	0.02	2.9	2.91	-0.01
Atlántico	0.01	0.02	0.03	4.4	4.15	0.25
Bolívar	0.01	0.02	0.03	4.4	3.38	1.02
Bolívar	0.002	0.028	0.05	7.3	5.93	1.37
Bogotá	0.002	0.028	0.03	4.4	0.60	3.80
Caldas	0.003	0.027	0.06	8.7	6.97	1.73
Cauca	0.01	0.02	0.02	2.9	3.31	-0.41
Córdoba	0.01	0.02	0.02	2.9	3.53	-0.63
Cundinamarca	0.01	0.02	0.10	14.6	16.9	-2.30
Chocó	0.02	0.01	0.02	2.9	6.81	-3.91
Cesar	0.02	0.01	0.006	0.9	0	0.9
Guajira	0.00	0.03	0.02	2.9	1.44	1.46
Huila	0.01	0.02	0.02	2.9	3.37	-0.47
Magdalena	0.01	0.02	0.03	4.4	6.02	-1.62
Meta	0.03	0.00	0.00	0.00	5.33	-5.33
Nariño	0.01	0.02	0.02	2.9	2.99	-0.09
N. de Santander	0.002	0.028	0.04	5.8	5.24	0.56
Quindío	0.002	0.028	0.04	5.8	4.29	1.51
Risaralda	0.003	0.027	0.03	4.4	3.55	0.85
Santander	0.003	0.027	0.03	4.4	3.11	1.29
Sucre	0.01	0.02	0.01	1.5	1.75	-0.25
Tolima	0.01	0.02	0.03	4.4	4.34	0.06
Valle	0.01	0.02	0.03	4.4	3.98	0.42
TOTAL			0.686			

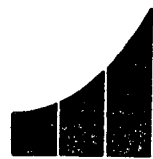


a las alternativas de los Cuadros 17, 18 y 19 que comparan lo propuesto contra lo actual, se observará que las asignaciones propuestas siguen siendo mayores que las actuales. Lo único que cambiaría entonces serían las asignaciones propuestas para el caso de Bogotá. Anteriormente se había dicho que las transferencias propuestas para el Distrito Especial eran de magnitud equivalente a las efectuadas actualmente. Ahora por el contrario, se sugeriría transferirle un poco más.

4. GASTOS EN OBRAS PUBLICAS

El estudio de la variable "Gastos en Obras Públicas" per capita a nivel departamental muestra que esta ha presentado un marcado descenso a partir de 1971, con relación a 1960-1970, debido no solo a los aumentos existentes en la variable población sino también el marcado descenso de las variables Gastos en Obras Públicas ^{1/}. Este fenómeno se presenta en forma particularmente evidente en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Caldas, Cundinamarca y Norte de Santander, y podría significar una de dos cosas, no necesariamente excluyentes : a) que los departamentos hayan dejado de gastar en obras públicas -principalmente carreteras-, confiando en los mayores aportes efectuados por el gobierno central a

^{1/}. La misma tendencia decreciente acentuada se presenta para la variable GOP/ PIB (véase apéndice pp. D)



través del fondo Vial Nacional; b) que el estado de la infraestructura del país se haya deteriorado en los últimos años.

En cuanto a diferencias en el comportamiento regional no parece existir un comportamiento significativamente diferente entre las diferentes regiones 1/.

El Cuadro 24 compara los porcentajes de asignación propuestos en el estudio (utilizando "total gastos") con los que resultarían de considerar únicamente la variable "gastos en Obras Públicas" en nuestra fórmula de asignación. Los únicos departamentos para los cuales se presentan diferencias de alguna consideración con respecto a nuestra propuesta inicial son Antioquia y Cundinamarca. Para el primero se habrían propuesto transferencias bastante menores que las actuales 2/, y aún si se aumentasen las transferencias propuestas en un 1.91% como lo indica el Cuadro 24, la conclusión final seguiría siendo que este departamento recibe mayores aportes que los recomendables. En el caso de Cundinamarca las transferencias propuestas eran tan superiores a las actuales, que ni aún una diferencia del 2.6% entre lo propuesto bajo una y otra metodología sería suficiente para cam -
biar las conclusiones ya adelantadas.

1/. Sin embargo es curioso que departamentos pobres -teniendo en cuenta el ingreso per capita, el producto interno o la población- como Quindío y Huila, estén entre aquellos con una mayor relación GOP/POB. Los departamentos para los cuales esta variable es menor están en una escala intermedia de riqueza exceptuando el Distrito Especial, por razones geográficas obvias.

2/. Véase Cuadros 17, 18 y 19.

CUADRO No 24

PORCENTAJES TRANSFERIDOS AL CONSIDERAR LA VARIABLE GASTOS EN OBRAS PUBLICAS

$$Z_i = \frac{GOP/POB}{E_i}$$

Departamentos.	Zi	Zm- Zi Zm=0.15	Si= Ei (Zm-Zi)	% GOP	% Total Gastos	Diferencia (%)
Antioquia	0.05	0.10	0.18	4.1	2.91	1.91
Atlántico	0.02	0.13	0.17	3.9	4.15	-0.25
Bolívar	0.02	0.13	0.17	3.9	3.38	0.52
Boyacá	0.02	0.13	0.22	5.1	5.93	-0.83
Bogotá	0.03	0.12	0.13	3.0	0.60	2.40
Caldas	0.01	0.14	0.30	6.9	6.97	-0.07
Cauca	0.02	0.13	0.15	3.4	3.31	0.09
Córdoba	0.01	0.14	0.16	3.7	3.53	0.17
Cundinamarca	0.02	0.13	0.62	14.3	16.9	-2.6
Chocó	0.02	0.13	0.26	6.0	6.81	-0.81
Cesar	0.15	0.00	0.00	0.00	0	0
Cuajira	0.04	0.11	0.08	1.8	1.44	0.36
Huila	0.02	0.13	0.16	3.7	3.37	0.43
Magdalena	0.02	0.13	0.22	5.1	6.02	-0.92
Meta	0.02	0.13	0.24	5.5	5.33	0.17
Nariño	0.03	0.12	0.13	3.0	2.99	0.01
N. Santander	0.02	0.13	0.21	4.8	5.24	-0.44
Quindío	0.03	0.12	0.18	4.1	4.29	-0.19
Risaralda	0.02	0.13	0.16	3.7	3.55	0.15
Santander	0.03	0.12	0.14	3.2	3.11	0.09
Sucre	0.02	0.13	0.10	2.3	1.75	0.55
Tolima	0.01	0.14	0.20	4.6	4.34	0.26
Valle	0.02	0.13	0.17	3.9	3.98	-0.08
TOTAL			4.35	100		



La recomendación de los porcentajes anteriores se hace, tal como hasta el momento, sin considerar el factor P_i - costo incurrido en la prestación del servicio - en los cálculos de asignación. Consideramos sin embargo que esta posición puede ser simplista y burda para el caso de gastos en obras públicas, al asumirse implícitamente que P_i es igual para todos los departamentos y regiones. lo cual, aunque válido para cualquiera de las variables ya analizadas, es menos justificable para esta última, puesto que consideramos que la variación en los costos de prestación de este servicio es mayor que para cualquier otro de los ya analizados ^{1/}, y que por lo tanto, deben realizarse ingentes esfuerzos en el cálculo de P_i en este caso con el fin de facilitar posteriores estudios en la materia.

5. OTROS GASTOS (Gastos en Agricultura y otros -GAO-)

Puede afirmarse que definitivamente son los departamentos más ricos del país los que mantienen una relación más alta para la variable "otros gastos per capita" ^{2/}. El Cuadro 25 compara los porcentajes propuestos en nuestro estudio con los que resultarían de considerar únicamente la variable "gastos en agricultura y otros" como un mejor indicador de los benefi-

^{1/}. Considérese por ejemplo la diferencia en el costo de construir un kilómetro de carretera en las diferentes regiones del país.

^{2/}. Excepción hecha del departamento de Santander, que estando entre los más ricos, posee una de las más bajas relaciones. Véase apéndice Sección D

CUADRO N o 25

PORCENTAJES TRANSFERIDOS AL CONSIDERAR LA VARIABLE EN GASTOS AGRICULTURA Y OTROS

$$Z_i = \frac{GAO_i}{POB_i}$$

Departamento	Z_i	$Z_m - Z_i$ $Z_m = 0.19$	$S_i = E_i(Z_m - Z_i)$	% GAO	% Total Gastos	Diferencia %
Antioquia	0.03	0.16	0.18	3.3	2.91	0.39
Atlántico	0.02	0.17	0.20	4.0	4.15	-0.15
Bolívar	0.03	0.16	0.21	3.8	3.38	0.42
Boyacá	0.01	0.18	0.30	5.4	5.93	-0.53
Bogotá	0.10	0.09	0.10	1.8	0.60	1.20
Caldas	0.01	0.18	0.38	6.9	6.97	-0.07
Cauca	0.02	0.17	0.20	3.6	3.31	0.29
Córdoba	0.02	0.17	0.19	3.4	3.53	-0.13
Cundinamarca	0.01	0.18	0.86	1.6	16.9	-15.3
Chocó	0.01	0.18	0.36	6.5	6.81	-0.31
Cesar	0.19	0	0.00	100.0	0.0	0
Guajira	0.04	0.15	0.11	2.0	1.44	0.56
Huila	0.04	0.15	0.19	3.4	3.37	0.03
Magdalena	0.04	0.15	0.25	4.5	6.02	-1.52
Meta	0.02	0.17	0.32	5.8	5.33	0.47
Nariño	0.03	0.16	0.17	3.2	2.99	0.21
N. Santander	0.02	0.17	0.27	4.9	5.24	-0.34
Quindío	0.02	0.17	0.25	4.5	4.29	0.21
Risaralda	0.02	0.17	0.20	3.6	3.55	0.05
Santander	0.02	0.17	0.19	3.4	3.11	0.29
Sucre	0.03	0.16	0.12	2.2	1.75	0.45
Tolima	0.03	0.16	0.23	4.2	4.34	-0.14
Valle	0.02	0.17	0.22	4.0	3.98	0.02
TOTAL			5.52	100		



cios gubernamentales percibidos por la región. Nuevamente, los porcentajes propuestos por ambas alternativas no difieren significativamente, excepción hecha del departamento de Cundinamarca, para el cual se había recomendado una transferencia del 16.9% de los fondos totales a repartir que contrasta marcadamente con el 1.6% propuesto bajo esta nueva alternativa. Aunque el porcentaje propuesto bajo la alternativa inicial era mucho mayor que el actual, la conclusión no será clara bajo la nueva propuesta.



VI. LEGISLACION SOBRE RECURSOS REGIONALES Y TRANSFERENCIAS

- 1) Ley 81 de 1960 Gravamen terrenos de acción urbana para municipios capitales y el Distrito Especial con destino a servicios primordiales.
- 2) Ley 4 de 1963
 - a) Aumenta impuesto consumo cerveza en 10 ¢, 2 ¢ caminos vecinales) (Departamental).
 - b) Aumenta al 20% impuesto premios 5 y 6 (Ley 47 de 1958).
Aumenta valor formularios hasta en \$.20.
 - c) Establece 20% impuesto totogol y similares (premios)
 - d) Aumenta al 15% impuesto Ley 69 de 1946
 - e) Cigarrillos Nacionales con tabaco extranjero, pagan impues
to consumo de tabaco, Decreto Legislativo 1626 de 1951
 - f) Faculta territorios nacionales establecer loterías.
- 3) Decreto 346 de 1963 Recaudos de Ley 4 de 1963, a partir marzo de 1963
- 4) Decreto 2073 de 1965 Reglamenta Artículo 8 Decreto 3288 de 1963: La Nación cederá a los Departamentos y al Distrito Especial el producido del impuesto venta sobre licores nacionales que se cause en el territorio de la entidad beneficiada para fines de salud y educación.
- 5) Decreto Legislativo 2906 de 1965 : A partir de Enero 1o. de 1966 los Departamentos, Intendencias y Comisarías, Institutos que reciban pagos del gobierno Central



deberán presentar a las entidades que hacen el pago los programas de inversión aprobados por el Departamento Administrativo de Planeación.

- 6) Decreto Ley 3196 de 1965 :
Ordena la integración de los servicios de salud y asistencia pública a cargo del Ministerio de Salud Pública.
- 7) Decreto Legislativo 624 de 1966 :
Se crea subsidio de transporte (algunos Municipios) colectivo.
- 8) Decreto Legislativo 802 de 1966 :
Destina \$ 40 millones como aumento auxilios de la Nación para atender magisterio, primaria, en los Departamentos, Intendencias, Comisarías y el Distrito Especial.
- 9) Decreto Legislativo 803 de 1966 :
Impuestos adicionales de \$.40 a licores nacionales y vinos extranjeros, y \$.60 a licores extranjeros para financiar alza sueldos en magisterio elemental y medio. Se faculta al Ministerio de Hacienda para modificar o adicionar los contratos celebrados cumplimiento del Decreto 2073 de 1965 para que los aumentos previstos en este Decreto se destinen exclusivamente a educación.
- 10) Decreto Legislativo 1604 de 1966 :
El impuesto de valorización de la Ley 25 de 1921, se denominará contribución de valorización y se hace extensivo a las obras de interés público que ejecuten la nación, los departamentos, Distrito Especial, Municipios, Entidades de Derecho Público. Se establece y recauda por la respectiva entidad.
- 11) Decreto Ley 1595 de 1966 :
El Gobierno entregará a los departamentos sumas recaudadas por



concepto de impuesto de ventas de los monopolios departamentales.

12) Decreto Ley 1665 de 1966 :

A partir de 1o. Julio/66 el impuesto al consumo de cervezas nacionales se liquidará ad-valorem, a razón del 60% del precio.

Dicta normas sobre participación del Distrito Especial y del Fondo de Caminos Vecinales en dicho impuesto.

Reglamenta las apropiaciones presupuestales de los Departamentos, Intendencias, Comisarías y el Distrito Especial provenientes de este impuesto, destinados a educación primaria y secundaria y salud pública.

13) Decreto Legislativo 1744 de 1966 :

Adiciona el Decreto Ley 624 de 1966 con nuevas sumas mensuales para subsidio de transporte urbano.

14) Decreto 1881 de 1966 :

Reglamenta el Decreto Ley 1595 de 1966 sobre impuesto ventas.

15) Decreto 1922 de 1966 :

Reglamenta el Decreto Ley 1665 de 1966 sobre impuesto consumo cerveza.

16) Decreto 2807 de 1966 :

Adiciona y modifica los Decretos Reglamentarios 1881 y 584 de 1966 (definiciones).

17) Decreto Ley 3083 de 1966 :

Se establece el impuesto a la gasolina y se establece el Fondo Vial Nacional (auxilia al Fondo Nacional de Caminos Vecinales).



- 18) Decreto 2832 de 1966 : Ningún Departamento, Municipio, Dependencia Oficial u Organismo autónomo descentralizado podrá obtener créditos externos sin autorización del Ministerio de Hacienda.
- 19) Ley 78 de 1966 : Establece los siguientes impuestos para ser entregados en su totalidad a las beneficencias de los Departamentos, Intendencias Comisarías, Distrito Especial.
- a) \$ 1.50 por cada formulario sellado
 - b) 20% sobre recaudos brutos por apuestas y venta de formularios en blanco.
 - c) 20%, 25% o 30% según monto, por cada premio pagado
- Determina el destino de estos recaudos.
- 20) Decreto 70 de 1967 : Reglamenta Ley 78 de 1966.
- 21) Decreto 819 de 1967 : Establece un subsidio de \$ 4.50 por dólar para los Departamentos, Municipios y establecimientos descentralizados para compensar el mayor valor que en 1967 demande su servicio de la deuda.
- 22) Ley 64 de 1967 : "Crea" Fondo Vial Nacional. Establece con destino al Fondo un impuesto calculado con base en el precio por galón en refinería del 114% para la gasolina, del 55.1/2% para el ACPM. Destina de este impuesto una suma no inferior al 10% para el Fondo Nacional de Caminos Vecinales para ser utilizada en o -



bras de los Departamentos y Territorios Nacionales de acuerdo con estudios y programas enumerados en esta Ley. Dispone que el Fondo Vial Nacional continuará pagando a la Corporación Financiera del Transporte las sumas que el Gobierno determine para el pago del subsidio de transporte urbano colectivo, el cual deberá disminuirse hasta su eliminación en 3 años.

23) Decreto Ley 2394 de 1968 :

Dispone que el impuesto a la gasolina y al ACPM establecido por el Decreto Ley 3083 de 1966 se seguirá cobrando a partir del 1o. de Enero de 1968 .

24) Ley 33 de 1968 :

Traslados Fiscales a Departamentos y Territorios (a partir del 1o. de Enero, 1969).

A. Propiedad exclusiva de los Departamentos y Territorios

1) 2% premios loterías (Ley 143 de 1938)

2) \$ 1.00 por botella de licores nacionales (Decreto 2956 de 1955

3) Impuesto venta licores (Decreto 3288 de 1963 y 1595 de 1966 (Licores Nacionales)

4) Recargo 10% sobre impuesto de Registro y Anotación (Ley 128 de 1941).

B. Impuesto a las ventas : Cedese a Departamentos, Distrito Especial de Bogotá y a los Municipios :



en 1969 el 10% del producto anual

en 1970 el 20% del producto anual

de 1971 en adelante el 30% del producto anual

Para la distribución entre Departamentos y el Distrito Especial se procederá así: 70% de acuerdo a habitantes

30% por partes iguales

Los Departamentos a su vez distribuirán el 50% entre los Municipios de su jurisdicción (de acuerdo a sus habitantes). En este reparto no podrá corresponderle a la capital del Departamento, con más de 100.000 habitantes, más del 10% de la participación municipal, excepto cuando en población exceda al 55% del total de la respectiva población departamental.

C. Propiedad de Municipios y el Distrito Especial.

1) Impuesto de espectáculos públicos (Ley 12 de 1932)

2) Impuesto ventas sistemas de clubes (Ley 69 de 1946)

3) Impuesto billetes, tiquetes y boletas de rifas y apuestas

y premios de las mismas (Ley 12 de 1932 y Ley 69 de 1946)

D. Gravámenes a los establecimientos de crédito y compañías de Seguros por concepto de Industria y Comercio, de acuerdo a los habitantes del Municipio y con ciertos topes.



F. El aporte anual de la nación para maestros primaria será igual a la cuantía de los sueldos que regían en los Departamentos, Intendencias, Comisarías y el Distrito Especial el 31 de Diciembre de 1960 más la cantidad de \$ 40 millones en conjunto, sumas que se apropiarán con cargo al presupuesto ordinario.

- 25) Ley 48 de 1968 : El impuesto sobre consumo cervezas nacionales (Decreto Ley 1665 de 1966) se continuará liquidando de manera que su producido no sea inferior a lo recaudado en 1968. Se faculta al Presidente de la República a reglamentar.
- 26) Decreto Ley 2945 de 1968 : En cuanto al Distrito Especial se determina su participación en los gravámenes de los concursos. Se distribuirá en proporción no menor al 65% a los hospitales y 35% para programas de protección y asistencia social.
- 27) Decreto Ley 189 de 1969 : Norma sobre impuestos consumo cervezas (Decreto Ley 1665 de 1966) y (Ley 48 de 1968). Entrega a los departamentos, intendencias y comisarías y el Distrito Especial el 86.67% del mayor valor recaudado, equivalente al 52% que se refiere el artículo 1, Decreto 1665 de 1966.
- 28) Decreto 57 de 1969 : Reglamenta Ley 33 de 1968
- 29) Decreto Ley 190 de 1969 : Derroga Decreto Ley 1665 de 1966 y dicta normas de participa -



ción del Distrito Especial en el impuesto de cervezas.

- 30) Decreto Ley 214 de 1969 : Normas sobre impuesto a consumo de tabacos en cuanto a liquidación y pago a favor de Departamentos y Territorios Nacionales.
- 31) Decreto 294 de 1969 : Reglamenta Decreto Ley 190 de 1969
- 32) Decreto 893 de 1969 : Reglamenta Ley 47 de 1968 al dictar normas sobre cobro en todo el país del recargo del 10% al valor de cada boleta de entrada a espectáculos públicos, con destino al fomento del deporte. Se crean y organizan las Juntas Administradoras de Deportes en el Distrito Especial y capitales de Departamentos, Intendencias, Comisarías encargadas de recibir los respectivos gravámenes.
- 33) Decreto Ley 2214 de 1969 : Establece a partir de lo. de Enero de 1970 un gravámen adicional de \$ 1.00 por botella o envase de licores extranjeros para el fomento del deporte.
- 34) Ley 19 de 1970 : Establece gravámen sobre cigarrillos extranjeros en favor de Departamentos, Distrito Especial y Territorios Nacionales, igual al impuesto de consumo departamental que paguen los cigarrillos de producción nacional y de mayor precio.
- 35) Decreto 008 de 1971 : Reglamenta Ley 19 de 1970 Impuesto respectivo será de \$ 1.50 por cajetilla.



- 36) Decreto 161 de 1971 : Reglamenta Ley 39 de 1969 en cuanto al impuesto a consumo de cervezas nacionales cuyo gravámen es del 48%. Se integrará así: 40%, Departamentos, Intendencias, Comisarias y Distrito Especial.
8%, Salud.
- 37) Decreto 605 de 1971 : Reglamenta parcialmente el Decreto Ley 190 de 1969: Las empresas deducirán previamente la participación correspondiente al Fondo de Caminos Vecinales, para calcular el impuesto a la cerveza.
- 38) Decreto 1277 de 1971 : Subsidio de transporte colectivo urbano.
- 39) Decreto 1361 de 1971 : Adiciona al anterior.
- 40) Ley 46 de 1971 : Se desarrolla parcialmente al artículo 182 de la constitución en lo que hace referencia al Situado Fiscal.
- a) 1973 un 13% de los ingresos ordinarios de la Nación
1974 un 14% de los ingresos ordinarios de la Nación
1975 un 15% de los ingresos ordinarios de la Nación
para ser distribuídos entre los Departamentos, Intendencias, Comisarías y el Distrito Especial.
 - b) A partir de 1973 cada entidad territorial recibirá por concepto de Situado Fiscal por lo menos una suma igual a la que recibía en 1972 por motivo de transferencias para gastos de fun-



cionamiento de educación primaria y salud pública.

- c) Se procurará incrementar el porcentaje del Situado con posterioridad a 1975 si los ingresos corrientes de la Nación aumentaren en más de un 15% anual, con relación al promedio de los tres años anteriores. El aumento se efectuaría hasta un máximo de 2% en cada vigencia y sin que el Situado sobrepase el 25% de los ingresos ordinarios.
- d) El 30% del Situado dividirá por partes iguales entre las entidades territoriales : Situado Fiscal Territorial. El 70% restante se distribuye en proporción directa a la población : Situado Fiscal de Población.
- e) Los Departamentos, Intendencias, Comisarías y el Distrito Especial invertirán la totalidad del Situado en los gastos de funcionamiento de la enseñanza primaria y salud pública, no correspondientes a la nación.

el 74% para educación	Saldo decisión distinta anual
el 26% para salud	del Gobierno

Los dineros se administran por los FER y por los servicios seccionales de salud.
- f) Cuando el Situado alcance el 25% de los ingresos ordinarios serán de cargo de los Departamentos, Intendencias, Comisarías



y el Distrito Especial, todos los gastos de funcionamiento que demande la enseñanza primaria y la de salud mencionados.

- g) Las entidades beneficiadas deberán apropiar para la salud y educación además del Situado, el porcentaje de sus ingresos ordinarios que en 1972 destinaron a esos fines.
- h) Si el monto del Situado y de los recursos propios excede el de los mencionados gastos de funcionamiento, el excedente se apropiará a gastos de inversión.
- i) La participación de los Departamentos en el impuesto a las ventas de la Ley 33 de 1968 se destinará en un 100% a los Municipios, proporcionalmente el número de habitantes, sin limitaciones referentes a las capitales.

- 41) Decreto 1064 de 1972: Reglamenta parcialmente la Ley 46 de 1971. Determina los renglones del presupuesto de educación que deben atenderse con el 74% del Situado para 1973; y el restante 26% para salud. Señala la forma como los Ministerios de Educación y Salud elaborarán los planes regionales y los informes que suministrarán al Ministerio de Hacienda. Dispone la forma como las entidades Territoriales deben incluir en sus presupuestos el Situado Fiscal.



42) Ley 22 de 1973 ;
(Dic.)

Se autoriza al Gobierno para efectuar algunos gastos y se dictan otras disponibles :

Los giros que haga la Nación, inclusive los pendientes de pago correspondientes a 1973 por la participación de Impuestos a las Ventas, se efectuarán en la siguiente forma :

- a) El 26.4% a los Departamentos con destino a las cajas de previsión seccionales, o a los presupuestos de estos cuando atienden directamente el pago de las prestaciones.
- b) El 73.6% restante se girará directamente a los municipios.

43) Decreto Ley 1246
de 1974 :

- a) Fija para los Departamentos y Municipios la participación de regalías por explotaciones de concesiones petrolíferas así: 65% para los primeros y 15% para los segundos, si el exportador es ECOPETROL la participación será del 9.5% respectivamente.
- b) Otorga a los Municipios una participación del 2% del producto bruto de las explotaciones que realice ECOPETROL.
- c) Establece para los Departamentos y Municipios una participación en las utilidades de ECOPETROL, por refinación o tratamiento de hidrocarburos.
- d) Los beneficiarios destinarán las participaciones a gastos de inversión relacionadas con obras públicas, educación, salud,



desarrollo agropecuario, defensa de recursos forestales y recuperación ecológica.

44) Decreto Ley 1245 de 1974 :

- a) Establece que los Municipios donde se adelanten explotaciones de minas distintas de metales preciosos, sal y esmeraldas, tendrán derecho a la totalidad de las regalías pagadas al estado por dichas explotaciones.
- b) Impuesto del oro = 2% por onza troy
- c) Impuesto del 4% sobre la producción del platino crudo
- d) Los recursos otorgados se destinarán a inversión en obras públicas, educación, salud, desarrollo agropecuario, fomento minero, y desarrollo recursos forestales.

45) Decreto 1249 de 1974: Fija la participación para los municipios en cuyos territorios se adelanten explotaciones de salinas marítimas o terrestres y sal para exportación.

46) Decreto 2058 de 1974: Dicta normas sobre la presentación, preparación, trámite y manejo presupuestos departamentales.

47) Decreto 156 de 1975: a) Cede a los Departamentos, Intendencias, Comisarías, Distrito Especial el valor del impuesto sobre las ventas de las licoreras departamentales.

b) Establece que el valor de los impuestos al consumo, sea cual fuere su denominación, no se incluirá en la base gravable del



impuesto a las ventas.

- c) La totalidad de las sumas trasladadas será destinada por los servicios seccionales de salud, exclusivamente para sufragar los gastos de funcionamiento de los hospitales, universitarios y regionales.

48) Decreto 579 de 1975 : Aumenta el subsidio al transporte colectivo urbano.

49) Decreto Ley 1926 de 1975 : Expide el régimen administrativo y fiscal de las Intendencias y Comisarías, fija su régimen contractual y fiscal, estableciendo su control respectivo por parte de la Contraloría.

50) Decreto Ley 1927 de 1975 : Dicta normas para la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Intendencias y Comisarías.

51) Ley 43 de 1975 : Se nacionaliza la educación primaria.

- a) A partir del 1o. de Enero de 1976 la Nación pagará el 20% de los gastos de funcionamiento (personal) de la educación primaria y secundaria, conforme a los presupuestos del año 75; y así sucesivamente en cada vigencia aumentará en un 20% su aporte a dichos gastos hasta absorber el 100% en 1980.
- b) Para atender estos gastos de funcionamiento se redistribuye la participación en el impuesto a las ventas en la siguiente forma: (participación que había sido regulada por las leyes 33



de 1968, 46 de 1971 y 22 de 1973).

b.1) 4.92% para los citados gastos de educación, que la Nación girará directamente al Mineducación.

b.2) 3% para los Departamentos con destino a las Cajas de Previsión Seccionales.

b.3) 22.08% para los Municipios.

Esta distribución opera entre el 1o. de Octubre de 1975 y el 31 de Diciembre de 1980.

c) Si se trata de giros del impuesto a las ventas para los Municipios capitales y el Distrito Especial, se transferirá el 50% al Ministerio para los fines de esta Ley.

d) A partir del 1o. de Enero de 1981 la participación se distribuirá así:

d.1) 3% Departamentos con destino a las Cajas

d.2) 27% Municipios

e) Para distribuir el 30% :

70% en proporción habitantes

30% por partes iguales

52) Decreto 2827 de 1975 :

a) Reglamenta los Decretos 1988 y 2368 de 1974 en lo relativo al impuesto sobre las ventas a cargo de las empresas departamentales de licores.

b) Derroga 2 artículos del Decreto 156 de 1975.



APENDICE

TESIS DOCTORALES RELACIONADAS CON TRANSFERENCIAS

A continuación se presenta una lista de algunos de los trabajos presentados en Universidades Norteamericanas - todos a nivel de Ph. D. Es importante dar a conocer la existencia de éste tipo de trabajos los que pueden ser de utilidad para los interesados en este campo de las transferencias. Todas estas tesis se pueden obtener en Xerox University Microfilms; en la lista aparece igualmente, el número con el cual se pueden ordenar.

- | | |
|-------------------------|---|
| Chernick, Howard Allen, | <u>The Economics of Beaucroatic Behaviour:
An Application to the Allocation of Federal project Grants,
Ph.D Dissertation, University of Pennsylvania, 1976, Núme
ro de orden GAX 76 - 22668.</u> |
| Clute Ronald Chester, | <u>An analysis of the Incidence of Federal Revenue - Sharing
Funds in Local Government, Ph. D. Dissertation, University
of Notre Dame, 1977, Número de Orden GAX 77 - 19142.</u> |
| Eapen, Arakkal Thomas, | <u>A Study od Fiscal Federalism in the United States, Canada
Australia, and India in Terms of Objectives of Federal
Finance, Ph. D. Dissertation, University of Michigan,
Número de orden GAX 62 - 02723.</u> |
| Harbert, Anita S., | <u>Federal Grants - In-Aid: A Study of Demographic, Economic,
and Political Factors and the Capacity of States to Benefit
From Grants, Ph. D. Dissertation, Brandeis University, 1975
Nú,ero de orden GAX 75 - 16086.</u> |



- Haskell, Mark A., The Influence of Federal Grants on State and Local Expenditures, Ph. D. Dissertation, Rutgers University, 1962, Número de orden GAX 62 - 02594.
- Hudson, William E., Improving Coordination in the Federal Grants System Three Alternative Models, Ph. D. Dissertation, Brown University, 1976, Número de orden GAX 77 - 12327
- Kent Calvin A., The Impact of Federal Grant -in- Aid on State Appropriations, Ph. D. Dissertation, University of Missouri Columbia, 1967, Número de orden GAX 68 - 03619.
- Mahar, Dennis J., Fiscal Federalism in Brasil, Ph. D. Dissertation, University of Florida, 1970, Número de orden GAX 74 - 27361
- Maley, Jean M., The Impact of Federal Grants on Provincial Budgets: Canadá, Ph. D. Dissertation, University of Rochester, 1972, Número de orden GAX 72 - 28772.
- Mohan, Charles M., The Economics of General Revenue Sharing: A Federal View, Ph. D. Dissertation Syracuse University, 1975, Número de orden GAX 76 - 18541.
- O'Brien Thomas, The Effects of Federal Grants on States and Local Government Expenditures, Ph. D. Dissertations Cornell University, 1969. Número de orden GAX 69 - 10435.
- O'keefe, Herbert Aloysious Jr, Performance Accountability and Auditing of Federal Grants -in- Aid to State and Local Governments, Ph.D. Dissertation, Georgia State University, 1974, Número de orden GAX 75 - 10770.
- Ottaway, Marina S., The Policy Consequences of Revenue - Sharing: Problems of Decentralization in the American Federal System, Ph. D. Dissertation, Columbia University, 1974, Número de orden GAX 75 - 09303.



Prostael, Greg J.,

General Revenue - Sharing and Budgeting, Ph. D.
Dissertation, University of Michigan, 1977, Número de
orden GAX 78 - 18098.

Raskin, Ira E.,

Differential Cost - Effectiveness of State and Local
Spending : Implications for the Federal Grant System, Ph.D.
Dissertation, 1973, Número de orden GAX 74 - 13725.

Smith, Thomas C.,

The Impact of Intergovernmental Transfer Payments on State
and Local Government Expenditures, Ph. D. Dissertation,
University of California at L. A., 1971, Número de orden
GAX 72 - 02911.

A N E X O

F E D E S A R R O L L O

Estudio de las transferencias de la Nación a los Departamentos,
Municipios y el Distrito de Bogotá - Cuestionario sobre actitudes
a nivel departamental, municipal y distrital.

1) a) SOLO A NIVEL DEPARTAMENTAL Y DISTRITAL.

(i) Pensemos en lo que el Gobierno Departamental (Distrital)
debe (debía en su época) hacer por ley para atender las
necesidades de salud de la población del D. Son (eran)
suficientes para ese fin los recursos que le llegah
(llegaban) al D, sea de sus fuentes propias, sea cedidos
por la Nación?

___ Son (Eran) suficientes. PASAR A PREGUNTA 1,a,ii.

___ Son (Eran) Insuficientes

SI SON (ERAN) INSUFICIENTES PREGUNTAR: Quién debería

incrementar (haber incrementado) sus apor-
tes para subsanar esa escasez de recursos:

___ la Nación?

___ el D?

___ tanto la Nación como el D?

(ii) Pensemos ahora en las necesidades de maestros del D, ^{pt}
Para pagar los maestros oficiales que el D necesita(ba),
son (eran) suficientes los recursos hoy (entonces) dis-

ponibles, incluyendo tanto los recursos propios del D, como los cedidos por la Nación a través del FER?

___ Sí. PASAR A PREGUNTA 2.

___ No. Entonces, quién debería aumentar (haber aumentado) sus aportes para el pago de los maestros:

___ la Nación?

___ el D?

___ tanto la Nación como el D?

b) SOLO A NIVEL MUNICIPAL

Pensemos en los servicios que el Gobierno Municipal debe (debía en su época) prestar a la población residente en el Municipio. Son (eran) suficientes para esos fines los recursos que le llegan (llegaban) al M, sea de su fuentes propias, sea cedidos por la Nación?

___ Son (Eran) suficientes. PASAR A PREGUNTA 2.

___ Son (Eran) insuficientes.

SI SON (ERAN) INSUFICIENTES PREGUNTAR: QUIEN DEBERIA incrementar (haber incrementado) sus aportes para subsanar esa escasez de recursos:

___ la Nación?

___ el M?

___ tanto la Nación como el M?

2) Hablemos ahora de los recursos propios del DMD (Departamento, Municipio, Distrito), es decir, de los recursos generados por este y de los cuales dispone como propios. Qué tan suficientes son (eran) esos recursos para atender los servicios que hoy en día (entonces) debe (debía) prestar por ley el DMD? Son (eran)

___ Muy suficientes?

PASAR A PREGUNTA 4

___ Apenas suficientes?

___ Insuficientes?

HACER PREGUNTA 3

___ Muy insuficientes?

3) Para atender esa insuficiencia de recursos y suponiendo que la ley deja en manos del DMD las mismas obligaciones que él tiene hoy en día, qué debe hacerse? Usted puede indicar varias de las alternativas que le voy a proponer:

___ Incrementar el recaudo de los impuestos y tributos
propios del DMD

___ Hacer que la Nación transfiera más recursos al DMD

___ Crear nuevos impuestos DMD

___ Acudir al crédito

___ Mejorar el uso de los recursos Hoy disponibles

___ Otro. Qué?
.....

___ No aplica.

4) En general, cree usted que el esfuerzo realizado por el DMD para generar los recursos propios que él necesita es en la actualidad adecuado?

___ Sí

___ No

5) a) SOLO PARA DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS

Cree usted que el desarrollo del DM se ha incrementado realmente con el sistema del situado fiscal (la cesión del impuesto a las ventas)?

___ Sí. Por qué?

.....

___ No. Por qué?

.....

b) SOLO PARA EL DISTRITO

(i) Cree usted que el desarrollo del Distrito se ha incrementado realmente con el sistema del situado fiscal?

___ Sí. Por qué?

.....

___ No. Por qué?

.....

(ii) Y en cuanto a la participación que el Distrito tiene en el impuesto a las ventas, cree usted que ella realmente ha contribuido al progreso del Distrito?

___ Sí. Por qué?

.....

___ No. Por qué?

.....

- 6) Suponiendo que la eficiencia en el gasto público se pueda medir por la producción de mayores y mejores servicios públicos con cada peso gastado en ellos, dónde hay mayor eficiencia: En el gasto de los dineros recaudados como propios por el DMD, o en el gasto de los dineros cedidos por la Nación al DMD?

___ En el gasto de los dineros propios

___ En el gasto de los dineros cedidos

___ Por igual

___ En ninguno de los dos

- 7) Quisiera que usted nos comparara la incidencia de los problemas políticos regionales (locales) sobre el uso eficiente de los recursos públicos. Distingamos el caso de los recursos propios del DMD y el de los recursos cedidos por la Nación al DMD.

- a) Qué tanto entorpecen los problemas políticos regionales (locales) el uso eficiente de los recursos propios del DMD?

___ Mucho?

___ Poco?

___ Nada?

b) Y qué tanto entorpecen esos mismos problemas el uso eficiente de los recursos nacionales cedidos al DMD?

___ Mucho?

___ Poco?

___ Nada?

8) Hay quienes dicen, en relación con los criterios que deben orientar el gasto público, que en las decisiones sobre dicho gasto deben influir exclusivamente los criterios técnicos. Usted qué piensa: Qué tanto deben influir los criterios técnicos sobre las decisiones en materia de gasto público?

___ En forma exclusiva?

___ En forma predominante pero no exclusiva?

___ En forma importante pero al igual que otros criterios?

___ En forma subordinada a otros criterios?

___ No deben tenerse en cuenta?

9) Le voy a hacer una pregunta que prescinde del caso particular de este DMD. En general, qué tan importante es, a su juicio, que el Gobernador (Alcalde) se esfuere por incrementar sustancialmente los ingresos propios del DMD?

___ Muy importante?

___ Importante pero no mucho?

___ Poco importante?

10) A continuación le voy a proponer una serie de afirmaciones, respecto de las cuales le ruego me diga si está completamente de acuerdo (CA), de acuerdo (A), en duda (d), en desacuerdo (D) o completamente en desacuerdo (CD).

a) En general, una de las tareas fundamentales de un Gobernador (Alcalde) debe ser incrementar las rentas propias de su DMD.

CA () A () d () D () CD ()

b) La Nación debería entregar más recursos nacionales a los Departamentos/Municipios (al Distrito)

CA () A () d () D () CD ()

c) Quién ordena el gasto de los recursos cedidos por la Nación al DMD está más libre de presiones políticas que quien decide el gasto de los dineros recaudados por el DMD como renta propia.

CA () A () d () D () CD ()

d) Los dineros cedidos por la Nación al DMD son utilizados con mayor eficiencia que los recursos propios del DMD.

CA () A () d () D () CD ()

e) SOLO PARA GOBERNADORES, ALCALDES Y SECRETARIOS (GAS)

(i) Es obligación de un funcionario comousted (lo fue) esforzarse por aumentar los recursos propios del DMD

CA () A () d () D () CD ()

(ii) Funcionarios como usted (lo fue) deberían estudiar
periódicamente la forma de recaudar más recursos propios
del DMD

CA () A () d () D () CD ()

(iii) Funcionarios como usted (lo fue) deberían ordenar el
gasto de los dineros cedidos por la Nación al DMD
movidos exclusivamente por criterios técnicos.

CA () A () d () D () CD ()

LAS PREGUNTAS SIGUIENTES SON SOLAMENTE PARA GAS

11) De hecho, buscan la mayoría de los funcionarios como usted (lo
fue) incrementar los recursos propios del DMD?

___ Sí

___ No

12) Honestamente, qué tan prioritario ha sido (fue) para usted el
incrementar los recursos propios del DMD? Ha sido

___ Muy prioritario?

___ Prioritario?

___ Poco prioritario?

13) En general, se preocupan (preocupaban) los funcionarios como
usted (lo fue) por estudiar seriamente la forma de incrementar
los recursos propios del DMD?

___ Sí. ___ Mucho?

___ Poco?

___ No.

14) En algún momento ha intentado (intentó) usted hacer que se creen (crearan) nuevos impuestos en su DMD, o que se incrementen (incrementaran) la tasa de los ya existentes?

___ Sí. Por qué?

Con qué resultado?

___ No. Por qué?

15) En el tiempo que usted lleva como (fue) GAS, ha dedicado (dedicó) usted algún tiempo para estudiar seriamente la forma de incrementar los ingresos propios del DMD?

___ Sí. HACER PREGUNTA 16.

___ No. PASAR A PREGUNTA 17.

16) Como consecuencia de esos estudios, decidió usted tomar alguna medida para incrementar los ingresos propios del DMD?

___ Sí.Cuál?

.....

___ No

17) Qué consecuencias, de cualquier índole, se siguen de que funcionarios como usted (lo fue) se esfuercen o no se esfuercen por generarle más recursos propios al DMD. Más en particular, qué pasa si esos funcionarios se empeñan en incrementar los recursos propios del DMD?

.....

- 18) Por qué?
.....
.....
- 19) Y que pasa si funcionarios como usted (lo fue) no se empeñan en incrementar los recursos propios del DMD?
.....
.....
- 20) Por qué?
.....
.....
- 21) Qué consecuencias, de cualquier índole, se siguen (seguían) de que usted personalmente se esfuerce (esforzara) o no ~~se~~ esfuerce (esforzara) por generarle más recursos propios al DMD. Más en particular, que pasa (pasaba) si, no otros sino usted mismo, se empeña (empeñaba) en aumentar los recursos del DMD?
.....
.....
- 22) Por qué?
.....
.....

23) Y qué pasa (pasaba) si usted mismo no se empeña (empeñaba) en
aumentar los recursos propios del DMD?

.....
.....

24) Por qué?

.....
.....

25) Qué tan importante resulta ser para funcionarios como usted (lo
fue) analizar la eficiencia con que se emplean los recursos
cedidos por la Nación al DMD?

___ Muy importante?

___ Medianamente importante?

___ Poco importante?

26) Ha tenido (Tuvo) usted tiempo alguna vez para sentarse a anali-
zar la eficiencia con que se gastan los dineros transferidos
por la Nación al DMD?

___ Sí. Mucho tiempo o más bien poco?

___ Mucho

___ Poco

___ No

27) Mirando hacia atrás, qué piensa usted de eso? Valía la pena dedi-
car tiempo a analizar la eficiencia de ese gasto?

___ Valía la pena

___ No valía la pena

28) Por lo que usted ha visto y oído, se preocupan los funcionarios como usted (lo fue) por administrar con economía los dineros transferidos por la Nación al DMD?

___ Sí. ___ Mucho?

___ Poco?

___ No.

29) Ese comportamiento de otros funcionarios que usted ha conocido, tiene a su parecer realmente alguna consecuencia sobre el buen o mal uso de los recursos cedidos por la Nación al DMD?

___ Tiene Consecuencias. Positivas o negativas?

___ Positivas. Cuáles?

.....

___ Negativas. Cuáles?

.....

___ No tiene consecuencias

30) Sinceramente, qué tan obligado se siente (sentía) usted personalmente a velar por un uso económico de los dineros transferidos por la Nación a su DMD?

___ Muy obligado?

___ Poco obligado?

___ No se siente (sentía) obligado?

31) Entendamos momentáneamente por 'criterios políticos' los criterios que se inspiran en la consideración de los líderes y grupos políticos que actúan en un territorio determinado. Según eso, qué tanto deben los funcionarios como usted (lo fue) tener en cuenta los criterios políticos al decidir sobre el gasto de los recursos cedidos por la Nación al DMD?

☐ Darles la máxima importancia?

☐ Darles gran importancia?

☐ Darles alguna importancia?

☐ No darles importancia?

32) En el desempeño de su cargo y prescindiendo de lo que otros hacen o piensan, cree (creyó) usted importante tomar en consideración los criterios políticos al adoptar decisiones sobre el uso de los dineros cedidos por la Nación al DMD?

☐ Sí. Lo cree (creyó) ☐ Muy importante?

☐ Medianamente importante?

☐ Poco importante?

☐ No.

33) Acostumbran (En su época acostumbraban) los funcionarios como usted (lo fue) tener en cuenta los criterios políticos al tomar decisiones sobre cómo gastar los dineros cedidos por la Nación al DMD?

___ Sí. Mucho o poco?

___ Mucho

___ Poco

___ No

34) Desde el punto de vista del uso eficiente de los recursos públicos, es esa forma de proceder conveniente o no?

___ Conveniente. Por qué?

.....

___ Inconveniente. Por qué?

.....

35) Qué tanto tienen (tenían) en cuenta (en su tiempo) los funcionarios como usted (lo fue) los criterios políticos al decidir sobre el gasto de los recursos propios del DMD?

___ Mucho?

___ Poco?

___ Nada?

36) Qué tan importantes son (eran) para usted personalmente los criterios políticos cuando usted decide (decidía) sobre el uso de los recursos transferidos por la Nación al DMD?

___ Muy importantes?

___ Poco importantes?

___ No tenían importancia?

- 37) Mirando hacia atrás y pensando en función del uso eficiente de los fondos públicos, qué piensa usted de su propio comportamiento? Ha sido oportuno o no?

_____ Oportuno. Por qué?.....

.....

_____ Inoportuno. Por qué?.....

.....

- 38) Y qué tan importantes son (eran) para usted personalmente los criterios políticos cuando usted decide (decidía) sobre el uso de los recursos propios del DMD?

_____ Muy Importantes?

_____ Poco Importantes?

_____ No tenían Importancia?

- 39) Ante quienes deben ser responsables los funcionarios que, como usted, manejan (manejaban) recursos cedidos por la Nación al DMD?

.....

.....

- 40) Está bien pensar que usted, en la medida en que maneja recursos cedidos por la Nación al DMD, debe ser personalmente responsable ante alguien por el uso de dichos recursos?

_____ Sí. Ante quién?.....

_____ No.

41) En la administración de los recursos cedidos por la Nación al DMD, qué tan controlados se sienten los funcionarios como usted (lo fue) en el uso de dichos recursos?

- ☐ Muy controlados?
☐ Poco controlados?
☐ Sin ningún control?

42) Usted qué opina de eso, es conveniente o no?

- ☐ Conveniente. Por qué?
.....
☐ Inconveniente. Por qué?
.....

43) Y en relación con los recursos propios del DMD, qué tan controlados se sienten los funcionarios como usted (lo fue) en el uso de dichos recursos?

- ☐ Muy controlados?
☐ Poco controlados?
☐ Sin ningún control?

44) En la medida en que usted ha manejado recursos transferidos por la Nación al DMD, se ha sentido (sintió) usted personalmente responsable ante otros funcionarios o ante los políticos por el uso de dichos recursos?

- ☐ Sí. ☐ Ante otros funcionarios. Quiénes?
.....
☐ No

45) Pensando en el uso eficiente de los fondos públicos, qué opina usted de esa situación? Es (era) oportuna o no?

___ Oportuna. Por qué?

 ___ Inoportuna. Por qué?

46) Y en cuanto a los dineros propios del DMD, se ha sentido (sintió) usted personalmente responsable ante otros funcionarios o ante los políticos por el uso de dichos recursos?

___ Sí. ___ Ante otros funcionarios. Quiénes?

 ___ Ante los políticos.
 ___ No

Hemos prácticamente terminado. Le agradezco su paciencia. Sólo me resta hacerle un par de preguntas de otro género.

47) Cuál es su profesión?

48) Cuál es su ocupación principal permanente?

49) Afiliación política

50) Edad

51) Cargo desempeñado (al cual se refiere la encuesta)

..... en el Municipio/Distrito..... Departamento

EN NOMBRE DE FEDESARROLLO, MIL GRACIAS POR SU COLABORACION.