

Análisis Coyuntural

Transferencias Colombia

I. Introducción

La aprobación del Acto Legislativo 4 de 2007 que reformó el Sistema General de Participaciones (SGP), mediante el cual se realizan las transferencias de recursos de la Nación a las diferentes regiones, fue uno de los resultados más positivos de la pasada legislatura por su efecto sobre la sostenibilidad fiscal y el desempeño macroeconómico durante los próximos años. Desde que el gobierno presentó la propuesta de reforma hace casi un año, en el centro del debate han estado las manifestaciones de diferentes líderes políticos que quieren impulsar el retorno al esquema plasmado en la Constitución de 1991 y especialmente el tema del financiamiento futuro de la educación.

El debate y la reforma se han limitado al ajuste de los montos de transferencias sin profundizar en la distribución sectorial y territorial ni en las competencias de los distintos niveles de gobierno en materia de educación, salud y propósito general. Las diferencias regionales y los indicadores de pobreza en ciertas zonas del país muestran que aún hay mucho por hacer para aliviar las

inequidades regionales a pesar de que Colombia es uno de los países que más ha avanzado en descentralización en América Latina.

Parte de ese avance en descentralización se evidencia en un fortalecimiento de las finanzas públicas regionales. Después de casi una década de déficit en las finanzas de gobernaciones, alcaldías y entes descentralizados durante los años noventa, a partir de 2003 el balance fiscal de las entidades territoriales ha sido positivo. En 2006 el superávit fue de 0,4% del PIB. Adicionalmente, la deuda de las entidades territoriales se redujo de 9,1% del PIB en 2000 a 4,6% del PIB en 2006, con la consecuente reducción en el pago de intereses. Así, las transferencias y los ingresos propios han registrado un mayor dinamismo dentro de los ingresos que el crédito¹.

El objetivo de este documento es presentar un análisis de la reforma aprobada al SGP con un énfasis particular en el desempeño reciente de las transferencias y en la situación relativa de Colombia frente a otros países de la región en este tema que es decisivo para lograr los objetivos de equidad social que el país se ha trazado.

II. Descentralización fiscal en Colombia

A finales de la década de los sesenta se llevaron a cabo una serie de reformas fiscales en Colombia para descentralizar los servicios de salud y educación primaria. Para alcanzar ese objetivo se creó un sistema de transferencias del gobierno central hacia los departamentos, los territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá, denominado *situado fiscal*. El monto de dichas transferencias correspondía a un porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación y a un esquema de participaciones de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN).

Posteriormente, a comienzos de los años ochenta Colombia emprendió decididamente un proceso de descentralización que en primera instancia busco elevar el nivel de recaudos territoriales y redefinir competencias entre el nivel central y las regiones. Este proceso se profundizó una década después cuando Colombia introdujo, a través de la Constitución Política de 1991 y la Ley 60 de 1993, un conjunto de reformas para reasignar las responsabilidades de gasto de los distintos niveles de gobierno y modificar el sistema de transferencias de recursos del nivel central hacia los gobiernos departamentales y municipales.

La redefinición de las responsabilidades de gasto implicó el traspaso de competencias desde el gobierno central a los gobiernos territoriales, en particular a los gobiernos municipales. Así,

competencias referentes a la prestación de servicios sociales de educación, salud, agua potable y alcantarillado, pasaron a ser responsabilidad directa de los gobiernos municipales.

La Constitución de 1991 estructuró un sistema de transferencias territoriales en el cual dichas transferencias estaban directamente vinculadas con los ICN, es decir con el recaudo tributario. Este esquema dificultó de manera importante el manejo fiscal porque redujo el margen de maniobra de la política fiscal para buscar la estabilización macroeconómica.

En efecto, hacia mediados de la década de los noventa se empezó a evidenciar un fuerte deterioro de las finanzas especialmente del gobierno nacional que exigió un severo ajuste fiscal. El déficit del gobierno central pasó de 1,0% del PIB en 1990 a 6,8% del PIB en 1999. Por su parte, el déficit de los gobiernos territoriales pasó de ser 0,3% del PIB en 1990 a 0,6% del PIB en 1999. Adicionalmente, la inflexibilidad que el mandato constitucional le dio a las transferencias se constituyó en un desafío para el manejo fiscal especialmente en un contexto de recesión económica como el que se registró a finales de los noventa.

El gobierno promovió entonces una reforma transitoria a la Constitución para desvincular las transferencias territoriales de los ICN.

Mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 se modificó el régimen de transferencias territo-

¹ El desempeño positivo que han registrado las finanzas territoriales se explica en buena medida por la reglamentación que se adoptó para atacar especialmente el excesivo endeudamiento de estos niveles de gobierno. En efecto, la ley 358 de 1997 que reglamentó la obligación constitucional de cumplir con un límite de endeudamiento, la ley 550 de 1999 que creó las condiciones para la renegociación de las deudas de los entes territoriales y la ley 617 de 2000 que limitó los montos que dichos entes pueden gastar en funcionamiento permitieron alcanzar los resultados actuales.

riales de Colombia y se creó el Sistema General de Participaciones (SGP). Esta reforma permitió unificar en un fondo las transferencias por *situado fiscal* y las participaciones municipales en los ICN, y modificó la fórmula de asignación de las transferencias².

De acuerdo con lo previsto en dicho Acto Legislativo, los recursos del SGP se destinaron prioritariamente a la financiación de los servicios de salud y educación preescolar, primaria, secundaria y media a cargo de las entidades territoriales. Adicionalmente, se estableció la garantía de la prestación del servicio y la ampliación de cobertura.

La modificación de la regla de liquidación, permitió desligar temporalmente las transferencias de los ICN. Terminado el periodo de transición (2002-2008), periodo durante el cual el SGP crecería en un 2% real entre 2002 y 2005, y un 2,5% real entre 2006 y 2008, la liquidación dependería nuevamente de los ICN. A partir del 2009, el monto del SGP se incrementaría anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hubieran tenido los ICN, y dicho monto sería como mínimo el porcentaje transferido en 2001. Adicionalmente, se estableció que si el crecimiento real de la economía superaba el 4%, el crecimiento de las transferencias se ajustaría en proporción a los puntos porcentuales de crecimiento superior a dicha tasa.

Después de cinco años de vigencia de la reforma, la aplicación del párrafo transitorio según el cual al finalizar el periodo de transición el porcentaje de los ICN destinados al SGP debería ser como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfirió en 2001, implicaría una pérdida del ahorro fiscal generado por la Nación en los últimos años. Lozano *et al.* (2007) estiman que dicho párrafo generaría un incremento de 1,3% del PIB en los gastos del gobierno central³.

Para evitar ese retroceso en el ajuste fiscal el gobierno presentó a finales de 2006 un proyecto de ley para reformar el SGP, especialmente en lo que tiene que ver con los montos de transferencias. No obstante, como lo expuso Planeación Nacional en su momento el proyecto consideraba la provisión de recursos para la política social, crecimiento más dinámico y estabilidad de las participaciones, coberturas plenas en educación y salud y avance significativo en agua potable y saneamiento básico⁴.

Después de un álgido debate y varias protestas en el sector educativo, el Congreso aprobó el Acto Legislativo 4 de 2007 que reformó los montos de transferencias territoriales y será aplicado entre 2008 y 2016. El texto aprobado señala que: i) la tasa de crecimiento real de las transferencias será 4% en 2008 y 2009, 3,5% en 2010 y 3% de 2011 a 2016; ii) los recursos para educación se incrementarían adicionalmente en

² La Ley 715 de 2001 reglamentó el Acto Legislativo 01 de 2001, definiendo la composición sectorial del SGP, los criterios de distribución de los recursos del SGP y las competencias de la Nación y de las entidades territoriales.

³ Véase Lozano, I., Ramos, J. y Rincón, H. (2007), "Implicaciones Fiscales y Sectoriales de la Reforma a las Transferencias Territoriales en Colombia". Borradores de Economía N° 437. Banco de la República.

⁴ DNP (2007), "Propuesta De Reforma Constitucional al Sistema General de Participaciones: Proyecto De Acto Legislativo 11/06 Senado-169/06 Cámara". Foro Reforma al Sistema General de Participaciones - Impacto social.

1,3% para 2008 y 2009, 1,6% en 2010 y 1,8% de 2011 a 2016; iii) en 2017 se volverá a la norma constitucional según la cual las transferencias están atadas a los ICN; iv) si la economía crece por encima del 4% habrá un punto adicional en las transferencias de recursos, que se dedicará a la atención de la primera infancia; v) los municipios con menos de 25 mil habitantes -que son más de 800- tendrán como ingresos adicionales el 17 por ciento de los recursos de Propósito General para fortalecer la inversión; y vi) el Gobierno definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP, para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad.

El gobierno ya elaboró un proyecto de ley mediante el cual se reglamenta el Acto Legislativo 4 de 2007. En el proyecto las asignaciones sectoriales continúan teniendo una participación de 96% y las asignaciones sectoriales el 4% restante (Alimentación escolar, municipios ribereños del río Magdalena, Fonpet y resguardos indígenas). Igualmente se establece que las participaciones quedarán iguales para educación (58,5%), salud (24,5%) y propósito general (17%). No obstante, esta última asignación que se destina a municipios y distritos, ahora se dividirá: 5,4% para agua potable y saneamiento básico y 11,6% para los programas que atiende normalmente.

Con esta reforma el gobierno espera lograr el acceso total a educación básica y media para 2010, lo que permitiría apoyar con algunos excedentes financieros las mejoras en calidad del

sistema educativo público. Así mismo, se espera asegurar en condiciones de calidad el acceso a la salud de todos los colombianos que pertenecen al nivel 1 y 2 del SISBEN.

La reforma aprobada permitirá mantener una senda de evolución de la deuda neta del Sector Público no Financiero acorde con los objetivos de estabilización macroeconómica. Estimaciones realizadas por Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda para el Marco Fiscal de Mediano Plazo arrojan un balance del sector público consolidado con reforma para 2016 cercano a 1,0% del PIB, mientras en ausencia de la reforma el déficit se incrementaría a 4,1% del PIB.

El énfasis descentralizador que se inició en los años ochenta no fue un proceso exclusivo de Colombia. Hasta ese momento la mayoría de países de América Latina eran centralizados política, administrativa y fiscalmente, con excepción de Argentina, Brasil y México que son países federales. A comienzos de esa década varios países de la región implementaron reformas de descentralización con el propósito de lograr una mayor participación de los ciudadanos en las diferentes esferas de gobierno, fortalecer la democracia, lograr mayor eficiencia en la asignación del gasto y promover una verdadera gobernabilidad desde el ámbito subnacional. A través del logro de estos objetivos se buscaba alcanzar una mayor equidad en todos los niveles de gobierno, no sólo en cuanto a la disponibilidad de recursos sino con el objetivo de subsanar las deficiencias del nivel central para captar adecuadamente las preferencias y necesidades existentes a nivel regional⁵.

⁵ Véase Lucena, A., Panighel, G., Pomareda, V., Roffler, E. y Segovia, S. (2001), *Gestión Pública del Futuro - Descentralización Fiscal*. IX Curso de Reformas Económicas y Gestión Pública Estratégica - ILPES - CEPAL.

III. La experiencia de América Latina

En las dos últimas décadas se han registrado importantes avances en el proceso de descentralización en América Latina. El porcentaje promedio de gasto público ejecutado por los gobiernos subnacionales pasó de 13% en 1985 a 19% en 2004. En países como Argentina, Brasil y Colombia ese indicador es cercano a 50% y en México se aproxima a 30%. Colombia se destaca dentro de este grupo pues no tiene una organización política federal⁶.

La mayoría de los países de la región ven la descentralización como una herramienta eficaz para aliviar las inequidades regionales y mejorar la participación política de los ciudadanos en las decisiones y la gestión del gobierno. Sin embargo, el tema de la generación de recursos propios, los incentivos al endeudamiento y la falta de un control efectivo sobre la calidad del gasto y aún sobre la corrupción son problemas comunes a muchos países en la región.

Lucena *et al.* (2001) consideran que la descentralización en la región se ha visto afectada por el inadecuado diseño de las bases tributarias, esquemas de transferencias intergubernamentales inflexibles y pro cíclicos, escasos incentivos para la responsabilidad fiscal y, por el contrario, incentivos propicios para endeudamiento creciente de los distintos niveles de Gobierno. Los avances mencionados en el caso colombiano para frenar el

endeudamiento de las regiones fueron diseñados para corregir este tipo de problemas.

Esta caracterización de la descentralización es resultado en buena medida de las limitaciones que existen en el nivel local para generar ingresos propios, a lo cual se suma la falta de capacidad control y una variedad de problemas institucionales que limitan la adecuada asignación de los recursos de acuerdo con las competencias subnacionales.

Daughters y Harper (2007), construyeron para América Latina dos indicadores para analizar la evolución del proceso de descentralización: descentralización del gasto público y el índice de madurez del proceso de descentralización⁷.

El primer indicador evalúa la relación entre gasto subnacional y nacional. El índice de madurez del proceso de descentralización, por su parte, tiene en cuenta: i) si hay elecciones de alcaldes y gobernadores, ii) de qué tantas atribuciones tributarias gozan, iii) qué responsabilidades de ejecución del gasto tienen los gobiernos subnacionales, iv) qué tan automáticas y de libre asignación son las transferencias de recursos fiscales, y v) qué tan controlado está el endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

Como se mencionó, en América Latina en 1996 17,3% del gasto público fue ejecutado por los gobiernos subnacionales cifra que pasó en 2004 a 19,3%, mientras el indicador para Colombia

⁶ Véase Lora, E. y Cárdenas, M. (2006), *La Reforma de las Instituciones Fiscales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo y Fedesarrollo, Documento de Trabajo No. 559.

⁷ Daughters, R. y Harper, L. (2007), *Fiscal and Political Decentralization*. Capítulo 7 en E. Lora, editor. *The State of the Reforms of the State in Latin America*.

supera 45%. México, Venezuela y Bolivia, presentan niveles cercanos al 30% (Gráfico 1). Mientras Bolivia, Chile y Uruguay, presentaron una leve tendencia a la recentralización de acuerdo con este indicador. En contraste, Ecuador y Perú, realizaron avances importantes en la descentralización del gasto, duplicando la relación entre gasto subnacional y nacional en el período analizado.

El índice de madurez del proceso descentralizador (Gráfico 2) evidencia que durante la última década se dieron progresos en las instituciones de descentralización en todos los países de la región. Se destacan los avances en Ecuador, Perú y Bolivia. Argentina, Brasil y Colombia son los tres países de la muestra con mayor avance en el conjunto de dimensiones institucionales de la descentralización, seguidos por Bolivia, Chile y Ecuador. Tal y como lo destacan Lora y Cárdenas, 2006, se evidencia una estrecha correlación entre la madurez institucional del proceso de descentralización y el coeficiente de descentralización del gasto.

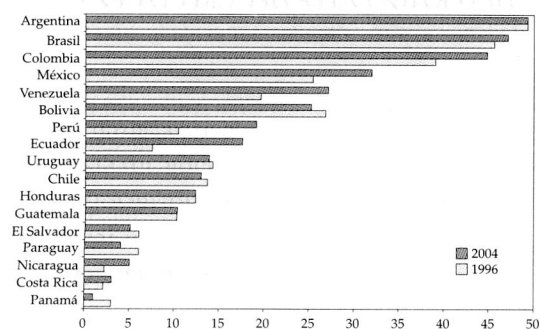
Pero el análisis del avance en descentralización no puede desvincularse de las competencias

asignadas a los distintos niveles de gobierno. Entre las particularidades que caracterizan a Colombia vale destacar que es uno de los países con mayor cantidad de funciones asignadas a los municipios.

Según algunos estudios realizados por la División de Desarrollo Sustentable y Asentamientos Humanos de la CEPAL Colombia es el país con el mayor número de competencias asignadas a los gobiernos municipales (Cuadro 1). Los municipios colombianos son responsables de la educación básica, preescolar y media; salud, agua y saneamiento, vivienda, transporte, medio ambiente, ordenamiento urbano y ornato, cultura, deporte, empleo y desastres. El país con menos competencias municipales es México, sus municipios son responsables de la provisión de agua y saneamiento básico, y las funciones referentes al ordenamiento urbano.

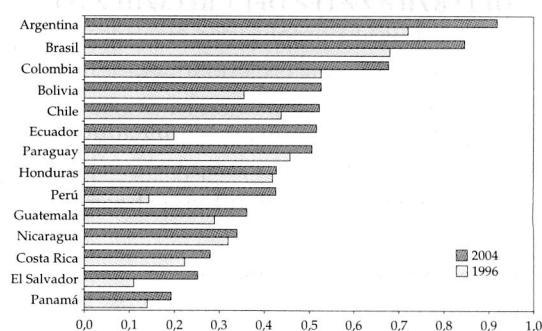
Las funciones a cargo de los gobiernos municipales de Argentina y Chile, se encuentran en niveles cercanos a los Colombianos. Sin embargo, cabe mencionar que Argentina presenta un co-

Gráfico 1
DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO
(Gasto subnacional/gasto nacional, %)



Fuente: Daughters y Harper (2007).

Gráfico 2
ÍNDICE DE MADUREZ DEL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN (Escala 0-1)



Fuente: Daughters y Harper (2007).

Cuadro 1
FUNCIONES A CARGO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE PAÍSES SELECCIONADOS

País	Educación	Salud	Agua y saneamiento	Vivienda	Transporte	Medio ambiente	Ordenamiento	Otros
Argentina	Básica, polimodal y no universitaria	x	x		x	x	x	Previsión social
Brasil	Preescolar y básica	x			x		x	
Chile	Básica	x	x	x	x	x	x	
Colombia	Preescolar, básica y media	x	x	x	x	x	x	Cultura, deporte, empleo y desastres
México			x				x	

Fuente: Cetrángolo (2006 b).

eficiente cercano al 50% en la descentralización del gasto público, mientras Chile no alcanza un coeficiente del 15%.

La escasa relación entre funciones a cargo de los gobiernos municipales y el porcentaje del gasto ejecutado por ellos, evidencia una posible asimetría entre competencias traspasadas a los gobiernos municipales y recursos destinados para tal fin.

De otro lado, la comparación de los distintos sistemas de transferencias en la región permite ver factores comunes a pesar de la multiplicidad de esquemas. En efecto, de acuerdo con Jiménez (2006) el origen de los fondos de más del 50% de los esquemas es un porcentaje de los impuestos nacionales, evidenciando su carácter pro cíclico.

En contraste, sólo 6,5% de los esquemas consideran el costo del servicio. El 50% establece asignaciones predeterminadas, reflejando la preocupación de los gobiernos centrales por la

prestación de determinado tipo de servicios de manera uniforme (Cuadro 2)⁸.

Cuadro 2
CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA
(77 sistemas analizados)

	Número de sistemas
Origen de los fondos	
Porcentaje de impuestos nacionales	40
Monto fijo	3
Monto variable (por costo de servicio)	5
Partida presupuestaria	15
Otros	14
Mecanismo de transferencias	
Discrecional	29
Automático	48
Tipo de asignación	
Libre disponibilidad	38
Asignación sectorial	39
Destino	
Gobiernos intermedio	37
Gobiernos locales	44

Fuente: Jiménez (2006).

⁸ Véase Jiménez, Juan (2006), Descentralización Fiscal en América Latina: Oportunidades y Tentaciones. CEPAL.

IV. Las transferencias y la financiación de los gobiernos territoriales en Colombia

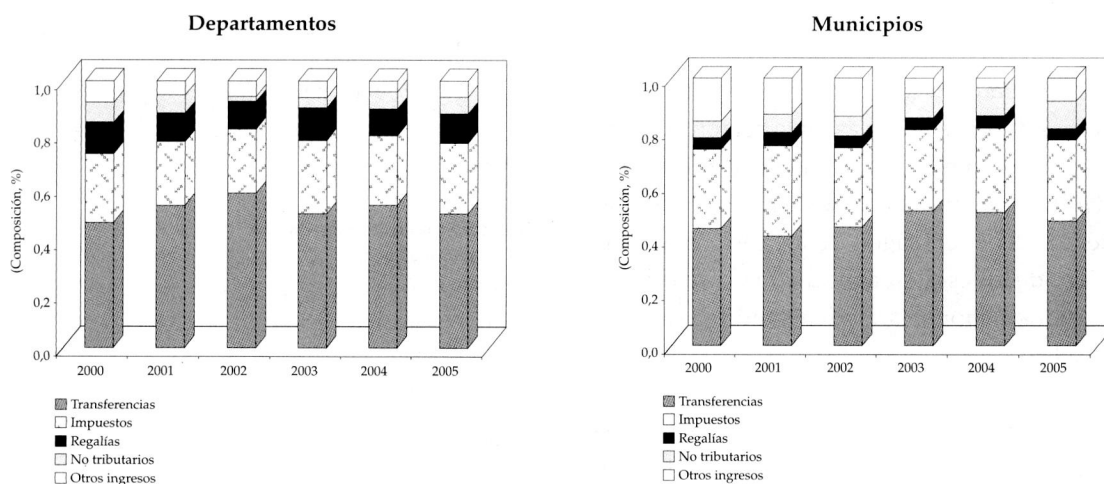
El SGP que se aplica en Colombia para realizar las transferencias a los territorios corresponde a un monto fijo, de asignación automática por mandato constitucional. Los sectores de asignación fueron definidos por la Nación en el Acto Legislativo 01 de 2001, y los recursos se destinan tanto a departamentos como a distritos y municipios, según las competencias asignadas por ley.

En este contexto, la financiación de los gobiernos territoriales colombianos se caracteriza por una alta participación de los recursos prove-

nientes de las transferencias nacionales. Según DNP (2006), los recursos del SGP representaron en promedio 46,7% de los ingresos totales en las finanzas de los gobiernos territoriales durante el período 2000-2005. El recaudo tributario se constituyó en la segunda fuente de recursos en importancia, con una participación promedio de 27,9% durante el período mencionado y un crecimiento real promedio de 8,6%.

Por su parte, las regalías pesaron en promedio 6,9% de los ingresos totales, mientras que otros recursos representaron 15,9%. Entre estos últimos se cuentan tasas, multas, contribuciones, cofinanciación, rendimientos financieros, participación en plusvalía y donaciones (Gráfico 3).

Gráfico 3
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES
(2000-2005)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, DNP (2006).

⁹ DNP (2006), "Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2005 y comparativo 2004". Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible.

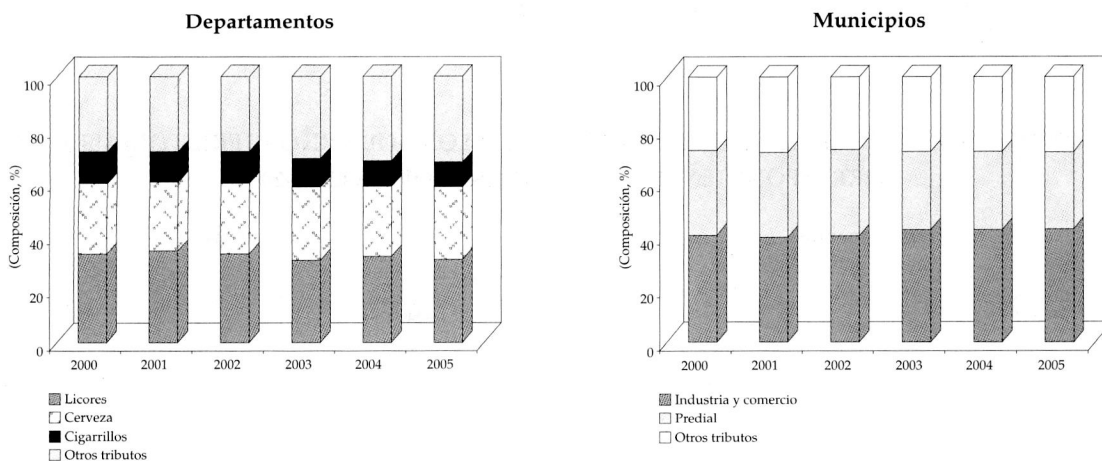
A. Ingresos Tributarios

Según cifras del DNP, los ingresos tributarios municipales representaron en 2005 un 11,8% del recaudo tributario consolidado del país y los departamentales el 5,9%. Desde comienzos de la década del noventa los ingresos tributarios municipales empezaron a tener una mayor participación en el recaudo tributario consolidado del país, en comparación con los ingresos tributarios departamentales. El recaudo tributario de los gobiernos territoriales, se encuentra concentrado en cinco impuestos: licores, cerveza, cigarrillos, predial, industria y comercio, los tres primeros administrados por los departamentos y los dos últimos por los municipios (Gráfico 4).

Sumado a la concentración del recaudo tributario de los gobiernos territoriales en unos pocos impuestos, existe un gran peso del recaudo tributario de algunos pocos municipios y departamentos, consecuencia clara de la concentración de la actividad económica. En efecto, de 1.098 municipios, Bogotá y otras 40 ciudades representaron en 2004 80% del total del recaudo por concepto de tributos municipales, esta cifra para 2005 subió a 82% (DNP, 2006), y sólo 10 ciudades¹⁰ concentraron en 2005 el 67% de los ingresos municipales.

En el mismo sentido, Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Santander, Atlántico y Boyacá, recaudaron en 2005 el 61% de los ingresos tributarios de los 32 departamentos.

Gráfico 4
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES
(2000-2005)



Fuente: Fedearrollo con datos del Banco de la República.

¹⁰ Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Barrancabermeja, Bucaramanga, Pereira, Yumbo e Ibagué.

B. Generación de recursos propios

El indicador de generación de recursos propios -porcentaje de ingresos tributarios en el total de ingresos- muestra que entre 2000 y 2005, 12 de los 32 departamentos disminuyeron la participación de los recursos propios en el total de ingresos. Antioquia fue el que más desmejoró pasando de 44,4% en 2002 a 31% en 2005, seguido del departamento de Bolívar que paso de 32,8% en 2002 a 25,2% en 2005. Otros departamentos como Guajira, Huila, Cundinamarca, Magdalena, Sucre, Meta, Cauca, Choco, Putumayo y Vichada, registraron disminuciones de entre 0,03% y 4,9% (Gráfico 5).

De los 1098 municipios, sólo 1018 disponen de cifras para 2002 y 2005 del indicador de generación de recursos propios. En claro contraste frente a los departamentos, de los 1.018 municipios sólo 191 disminuyeron la participación de los ingresos tributarios en el total de ingresos.

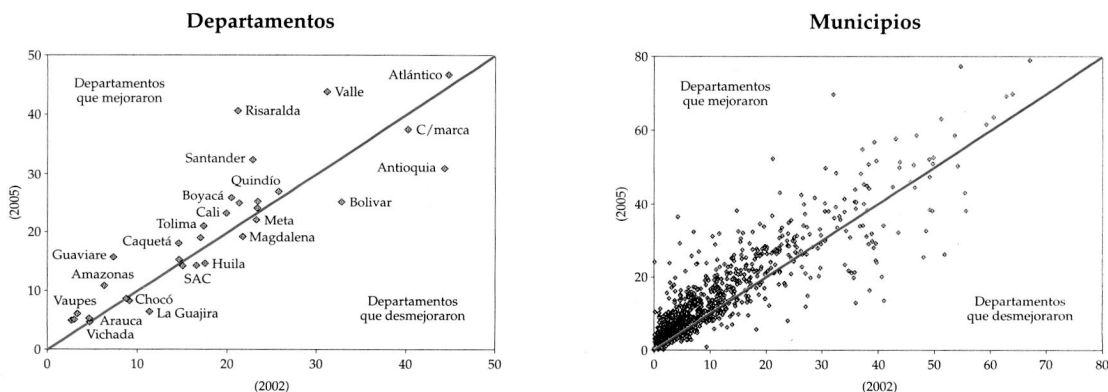
Norcasia (Caldas) fue el municipio que más desmejoró, pasando de 41,17% en 2002 a 13,49% en 2005, seguido de Ipiales (Nariño) que contó con 52,05% de ingresos propios en el 2002, y sólo 26,25% en el 2005. Por el contrario Nobsa (Boyacá), fue el municipio que registró una mejoría más notoria pasando de 32,11% en el 2002 a 69,72% en 2005.

Sin embargo, además de la evolución del indicador, es relevante analizar el grado de importancia de los recaudos tributarios.

Hay departamentos cuyas rentas tributarias no representan más del 10% de sus ingresos y para más del 70% de los municipios sus ingresos propios no representan más del 20% del ingreso total (Mapa 1). Este fenómeno se genera en parte por la importancia que tienen las regalías como fuente de financiación en algunos municipios y en otros casos por la debilidad económica de las regiones.

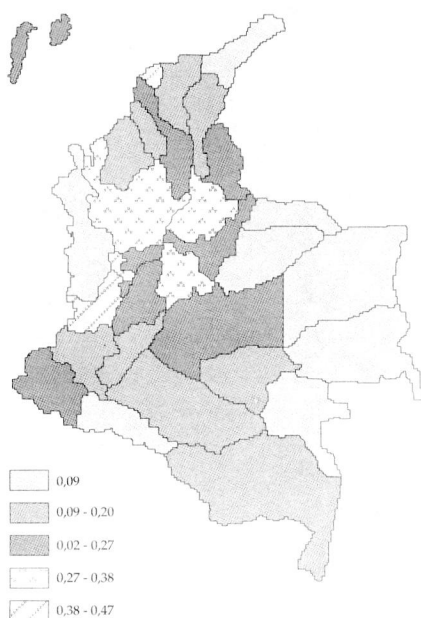
Gráfico 5

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE INGRESOS DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES CORRESPONDIENTES A RECURSOS PROPIOS (2000-2005)



Fuente: Fedesarrollo con datos del DNP.

Mapa 1
ESFUERZO FISCAL DEPARTAMENTAL
(2005)



Fuente: Fedesarrollo con datos del DNP.

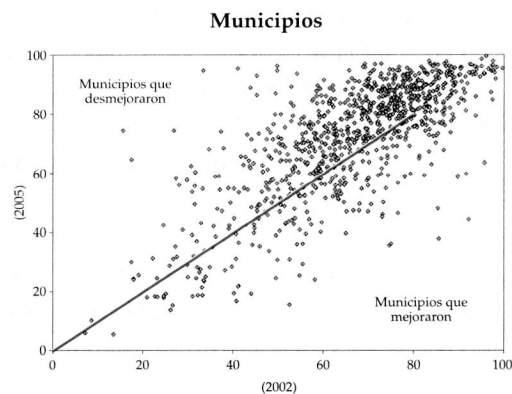
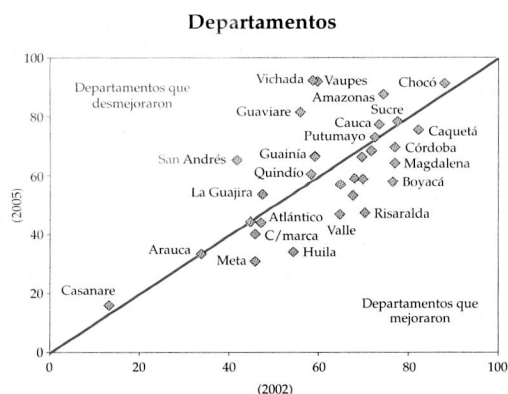
C. Dependencia de las transferencias de la Nación

El peso de las transferencias en el total de ingresos de los gobiernos territoriales, excluyendo las regalías y los recursos de cofinanciación permite evaluar la importancia de las primeras en el financiamiento de las entidades territoriales.

Este indicador muestra que 14 de 32 departamentos aumentaron entre 2002 y 2005 la participación de los ingresos por transferencias en sus ingresos totales. Vichada y Vaupés, pasaron de un nivel cercano a 59% en 2002 a 92% en 2005 (Gráfico 6). Los departamentos que mejoraron en este indicador fueron Risaralda, Huila y Boyacá, quienes disminuyeron en promedio un 20,5% la participación de las transferencias en sus ingresos totales.

En el mismo sentido, 70% de los municipios registró aumentos de la participación de los

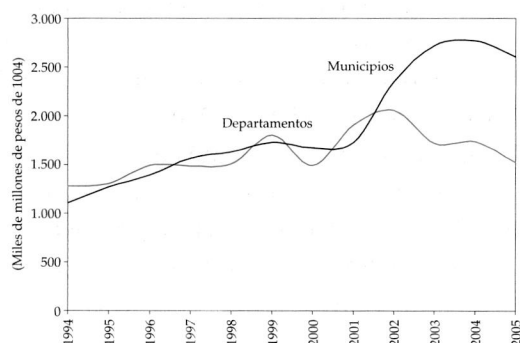
Gráfico 6
EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE INGRESOS DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES
CORRESPONDIENTES A TRANSFERENCIAS (2000-2005)



Fuente: Fedesarrollo con datos del DNP.

ingresos por transferencias durante el periodo analizado. Este resultado es coherente con los lineamientos del SGP y la Ley 715 de 2001, que especificó mayores competencias para el nivel municipal y por tanto un mayor flujo de recursos hacia las regiones (Gráfico 7).

Gráfico 7
TRANSFERENCIAS MUNICIPALES Y
DEPARTAMENTALES (1994-2005)

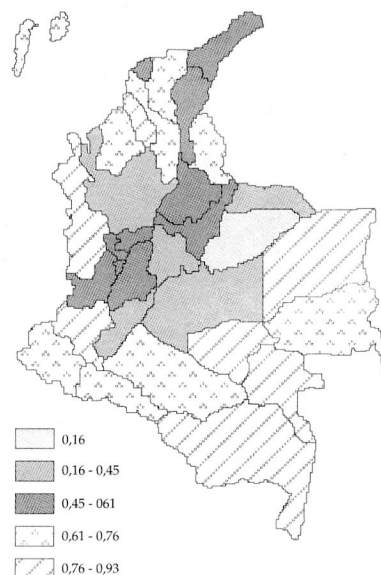


Fuente: Fedesarrollo con datos del DNP.

No obstante, la dependencia de las transferencias por parte de los gobiernos territoriales se traduce en pocos avances en esfuerzo fiscal. En promedio 72% de los ingresos totales municipales se derivan de los ingresos por transferencias, en el caso departamental las transferencias representan 60% de los ingresos totales. 76% de los municipios y 53% de los departamentos, financian más de 60% de sus gastos con transferencias de la Nación (Mapa 2).

Sólo los departamentos de Atlántico, Valle, Cundinamarca y Risaralda, presentan niveles si-

Mapa 2
DEPENDENCIA FISCAL DEPARTAMENTAL
(2005)



Fuente: Fedesarrollo con datos del DNP.

milares de ingresos propios y de transferencias¹¹. Como es de esperar, Casanare, Arauca, y Meta, financian en promedio el 50,1% de sus ingresos totales con recursos derivados de las regalías.

V. Uso de las transferencias territoriales

El SGP ha permitido que los recursos asignados para educación alcancen un promedio de 3,1% del PIB en los últimos años. En 1990 estos recursos representaban 1,2% del PIB. Los recursos destinados al sector salud han alcanzado un promedio

¹¹ Por ejemplo, Atlántico financió en 2005 el 46,7% de sus ingresos totales con recursos propios y el 44% con recursos provenientes de las transferencias.

cercano a 1,3% del PIB y en 1990 eran apenas de 0,3% del PIB (Cuadro 3).

El total de las transferencias como porcentaje de los ICN pasó de ser 49% en 1999 a niveles cercanos a 35% de los ICN como resultado de la implementación del SGP. En 1990 las transferencias representaban 26,2% del PIB. Con la reforma de 2001 se logró que el mayor recaudo tributario generado en parte por el mejor desempeño de la economía no se haya traducido

automáticamente en gasto, como ocurría en el pasado (Lozano, 2007).

En el mismo sentido, el crecimiento real de las transferencias en términos per cápita se moderó en los últimos años, respecto del ritmo promedio de 9% que se registró entre 1993 y 2001.

En cuanto a las asignaciones sectoriales para educación y salud por departamento, Antioquia y Bogotá, concentraron en 2005 el 22% de la asig-

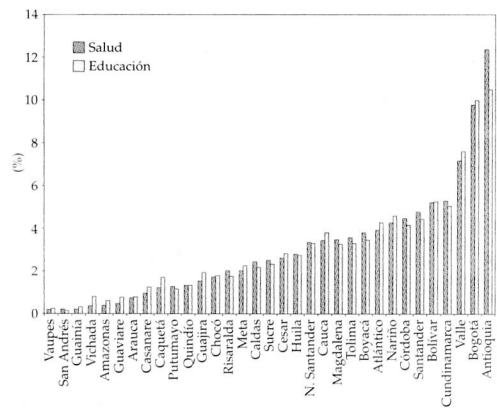
Cuadro 3
TRANSFERENCIAS TERRITORIALES
(Distribución sectorial y otros indicadores)

Conceptos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Miles de millones de pesos							
Total transferencias	8.589	10.121	11.423	12.911	14.220	15.637	16.308
Educación (situado + participación + FEC)	5.163	5.684	6.415	7.251	7.986	8.782	9.159
Salud	1.931	2.380	2.687	3.037	3.345	3.678	3.836
Otros programas	1.495	2.056	2.321	2.624	2.890	3.178	3.314
Propósito general	...	...	1.864	2.107	2.321	2.552	2.661
Libre destinación	...	...	374	445	493	546	569
Agua potable	...	...	611	681	749	823	858
Deporte y cultura	...	...	149	166	128	140	147
Libre inversión	...	...	730	814	777	855	894
Fonpet	...	...	...	...	173	189	194
Asignaciones especiales	...	...	457	516	569	625	652
Porcentaje del PIB							
Total transferencias	4,9	5,4	5,6	5,7	5,5	5,5	5,1
Educación (situado + participación + FEC)	3,0	3,0	3,2	3,2	3,1	3,1	2,9
Salud	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2
Otros programas	0,9	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0
Propósito general	...	...	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Libre destinación	...	...	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Agua potable	...	...	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Deporte y cultura	...	...	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Libre inversión	...	...	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Fonpet	...	...	...	...	0,1	0,1	0,1
Asignaciones especiales	...	...	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Otros indicadores							
Transferencias (% de los ICN)	42,7	40,2	41,7	40,9	38,5	36,6	33,3
Transferencias (% de los Gastos Corrientes GNC)	29,2	29,2	30,7	30,6	29,8	28,5	26,3
Transferencias per cápita (pesos corrientes)	202.951	234.976	260.592	289.597	313.735	339.655	348.642
Transferencias per cápita (pesos constantes de 1994)	85.612	92.083	95.448	99.607	102.285	105.610	103.756
Crecimiento real transferencias per cápita	-3,6	7,6	3,7	4,4	2,7	3,3	-1,8

Fuente: Lozano y otros, (2007).

nación a educación y 20,5% de los recursos para salud. Valle, Bolívar y Cundinamarca, participaron en 17,7% de la asignación a educación y 17,9% de la correspondiente a salud. Los denominados nuevos departamentos¹² sólo participaron del 4,9% de las asignaciones a educación y del 6,1% a salud (Gráfico 8).

Gráfico 8
TRANSFERENCIAS A SALUD Y EDUCACIÓN
PARTICIPACIÓN EN EL AGREGADO
DEPARTAMENTAL (2005)



Fuente: Fedesarrollo con datos del DNP.

VI. Consideraciones Finales

La descentralización y las transferencias como herramienta para proveer los recursos a las regiones son fundamentales para corregir las inequidades regionales especialmente en términos de pobreza y exclusión. Colombia se destaca como uno de los países más descentralizados de América Latina y a pesar de los ajustes que todavía son necesarios en eficiencia y control del

gasto derivado de las transferencias, ha registrado importantes avances en el fortalecimiento de las finanzas territoriales.

Las entidades municipales no sólo son responsable por la provisión de servicios sociales de educación, salud, agua potable y alcantarillado, sino también de manera directa o indirecta son responsables de promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal, en materia de servicios públicos, vivienda, sector agropecuario, transporte, empleo y promoción del desarrollo, entre otras competencias. Estas funciones deben adelantarlas con recursos propios, del SGP u otros recursos. La multiplicidad de responsabilidades asignadas a los municipios le dan a Colombia la característica de ser uno de los países con mayor cantidad de funciones asignadas a este nivel de gobierno.

La multiplicidad de competencias de nivel municipal unida a la alta dependencia de los gobiernos municipales de las transferencias y al bajo esfuerzo fiscal, hace que en la práctica los proyectos en sectores diferentes a los definidos como prioritarios por la Constitución Nacional sean escasos y de alcance limitado.

En este sentido el aumento del esfuerzo fiscal por parte de los gobiernos territoriales es un objetivo de política central. Para lograr este objetivo es necesario que los gobiernos locales exploten diversas fuentes de recaudo tributario. La Comisión Independiente del Gasto Público realizada este año propuso en esta misma línea incrementar el recaudo del impuesto predial rural y urbano.

¹² Amazonas, Arauca, Casanare, Guainia, Guaviare, Putumayo, San Andrés, Vaupes y Vichada.

Esta iniciativa requiere la actualización catastral y la adopción de programas de autoevaluó que tendrían un impacto positivo sobre la generación de recursos propios y el financiamiento de diferentes proyectos de la agenda municipal.

Las experiencias de Medellín y Bogotá muestran que la explotación del recaudo tributario debe ser el resultado de un compromiso ciudadano promovido desde el gobierno municipal. La modernización de la gestión tributaria debe redundar en beneficios tangibles para los ciudadanos del pago de los impuestos. De esta manera, se fortalece el compromiso ciudadano de incrementar los ingresos propios se generan recursos para inversión social y se fortalecen las finanzas del municipio.

En cuanto a las asignaciones del SGP parecería haber espacio todavía para reformar los lineamientos de las Asignaciones Especiales que reciben 4% del total de fondos. Como se mencionó, estas asignaciones se destinan a los

resguardos indígenas, los municipios ribereños de río Magdalena, alimentación escolar y el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales. Tal y como lo destaca la CGR en su Informe Social de 2006, en el caso de las asignaciones a resguardos indígenas los criterios de distribución no involucran referentes de equidad interregional. Igualmente los criterios de distribución de la asignación especial a alimentación escolar no incluye indicadores que midan las carencias en alimentación de los escolares de manera más precisa que el NBI.

Finalmente, el desafío desde el punto de vista de eficiencia y control del gasto que es inherente a la descentralización sigue siendo un área en la que todavía hay mucho por hacer. Tal y como lo señalan Cárdenas y Lora (2006), la experiencia internacional ha mostrado que los países descentralizados tienen mayores niveles de gasto público. Adicionalmente, el gasto público puede ser menos eficiente si no hay incentivos y mecanismos adecuados de control para descentralizar.