

Relaciones fiscales entre el Distrito Especial de Bogotá y la Nación¹

Olga Lucía Acosta N.²

Israel Fainboim Y.²

Catalina Gutiérrez S.²

Blanca Cecilia Zuluaga D.²

I. Introducción

El presente artículo evalúa las relaciones fiscales entre el Distrito Especial de Bogotá y el Gobierno Nacional. El punto de partida de la investigación fue el siguiente interrogante formulado por las autoridades distritales: ¿está siendo discriminado el Distrito por la Ley 60 de 1993, dado que recibe de la Nación por concepto de transferencias mucho menos de lo que le aporta a ésta en impuestos?. En sí misma la pregunta está mal formulada, pues las transferencias pueden tener como objetivo (entre otros) el de igualar los ingresos fiscales de las entidades territoriales, lo que implica que algunas entidades reciban transferencias en términos per cápita mucho mayores que otras y que en muchos casos las transferencias sean muy inferiores a las sumas que aportan en impuestos nacionales las comunidades locales.

La pregunta correcta, que fue a la que respondimos en este estudio, es más bien si el régimen vigente de transferencias cumple los objetivos que se le han fijado, o que normalmente se espera que cumpla, como son los de igualar capacidades fiscales entre entidades, reducir inequidades de ingreso y corregir externalidades; o si aún con las transferencias se siguen manteniendo todavía inequidades e ineficiencias.

Una segunda pregunta, relacionada con el mismo problema, para la cual tan sólo indicamos posibles respuestas, mas no exploramos cuantitativamente su validez, es si aún cumpliendo los objetivos trazados, la distribución actual de los recursos de transferencias implica desequilibrios de tal magnitud entre los flujos que el Distrito entrega a la Nación y los que recibe a cambio, que pueden llegar a afectar el crecimiento económico de la capital.

¹ Este artículo es el resultado de un estudio solicitado a Fedesarrollo por la Secretaría de Hacienda del Distrito Especial de Bogotá.

² Investigadores de Fedesarrollo.

Para responder a las preguntas anteriores se emplearon varias metodologías complementarias. En primer lugar, se examinó si el régimen vigente de transferencias corrige las externalidades (positivas y negativas) que Bogotá genera a otras regiones y viceversa. El segundo ejercicio consistió en determinar si el régimen de transferencias logra algunos objetivos de equidad. Esto se verificó en primera instancia mediante la comparación entre el gasto per cápita potencial que el Distrito puede ofrecerle a sus ciudadanos, con el que se ofrece en otras ciudades capitales.

Esta metodología refleja un concepto de equidad muy general ("equidad fiscal"), entendido como la igualación del gasto público potencial per cápita entre entidades territoriales. Como complemento, se examinó el grado en que se estaba logrando el objetivo de equidad en forma más directa ("equidad individual"), comparando el gasto potencial per cápita en educación y salud que se está ejecutando en Bogotá con recursos propios y de transferencias, con el de otras entidades territoriales y con el promedio nacional, tomando como base la población objetivo de la respectiva entidad territorial (población atendida y por atender en estas dos áreas), que no es necesariamente proporcional a la población total. Con ello se pretende establecer si Bogotá está siendo tratada inequitativamente en la provisión de salud y educación, dos servicios esenciales para el desarrollo del capital humano y para la conformación de una sociedad más equitativa.

Finalmente, una metodología útil para evaluar el esquema de transferencias desde el punto de vista de su impacto sobre el crecimiento económico, es aquella que se basa en las nuevas teorías de la geografía económica, desarrolladas principalmente por Krugman (1997). Aunque

su aplicación requiere poca información, exige un gran número de ejercicios de calibración de los modelos, que exceden los objetivos de este trabajo. Por ello, en el artículo tan sólo se presentan algunas de las implicaciones de estos modelos para la discusión sobre el régimen vigente de transferencias. Cabe anotar, que otra alternativa para evaluar el impacto del esquema vigente de transferencias sobre el crecimiento económico, consistiría en utilizar modelos de insumo-producto y de equilibrio general para Bogotá. Esta opción, sin embargo, demanda un gran volumen de información, de la que no se dispone en su totalidad. Por ello, tampoco se aplicó esa metodología en este estudio, aunque también se presentan algunas de las conclusiones de la literatura que utiliza estos modelos para el análisis del desarrollo regional.

El documento está organizado en seis capítulos, de los cuales el primero es esta introducción. El segundo capítulo, de carácter teórico, presenta un resumen de los principios básicos de descentralización (o de "federalismo fiscal") y de diseño de un esquema de transferencias. El capítulo se distingue de los tratamientos tradicionales del tema, en que considera no sólo las externalidades interjurisdiccionales de gasto sino también las tributarias, e incluye algunos criterios dinámicos que se deben tener en cuenta en el diseño del esquema, provenientes de las nuevas teorías de "Geografía Económica" y crecimiento regional. Estos criterios cuestionan los conceptos y nociones aplicados en el pasado para la definición de las políticas de transferencias intergubernamentales.

El tercer capítulo incluye unos breves comentarios sobre el esquema colombiano de transferencias, a la luz de los principios enunciados en el segundo capítulo. El cuarto capítulo pre-

senta, por su parte, algunos hechos estilizados sobre la economía y las finanzas de Bogotá, con el propósito de fijar los parámetros básicos sobre los cuales se va a realizar la discusión posterior.

El quinto capítulo evalúa el régimen de transferencias en su aplicación a Bogotá, examinando si es eficiente y equitativo, y si puede tener un impacto negativo sobre el crecimiento económico de la ciudad. El capítulo contiene dos secciones. En la primera se identifican las relaciones fiscales entre la Nación y el Distrito y se definen los criterios para considerar adecuadamente estos flujos en el marco de la discusión sobre el régimen de transferencias. La sección incluye una comparación entre los flujos directos e indirectos de recursos desde Bogotá hacia el resto del país y a la inversa. Como se señaló atrás, si bien este ejercicio evidencia claramente que el Distrito le transfiere a la Nación un volumen mucho mayor de recursos de los que recibe de vuelta, ello no necesariamente indica que se está discriminando contra la ciudad. En la segunda sección de este capítulo se presentan y utilizan las metodologías descritas al comienzo de esta introducción, para evaluar el régimen vigente de acuerdo con los criterios mencionados. Finalmente, en el sexto capítulo se resumen las principales conclusiones del estudio.

II. Teorías sobre la asignación de funciones fiscales entre los niveles del Gobierno y sus implicaciones sobre el diseño de los esquemas de transferencias

Aquella parte de la teoría fiscal que estudia la asignación apropiada de funciones y de instrumentos fiscales entre niveles de gobierno, las razones para transferir recursos y la efectividad

de los diversos tipos de transferencias intergubernamentales, se conoce como *federalismo fiscal*. En este capítulo se resumen algunos de sus principales aportes, basándonos fundamentalmente en Oates (1991), Stiglitz (1988) y Shome (1994), autores que a su vez tienen como referencia básica los trabajos pioneros de Musgrave.

Cabe anotar que la teoría del federalismo fiscal es esencialmente estática en su concepción. Sin embargo, desarrollos recientes de las teorías de geografía económica y del crecimiento regional por autores como Krugman, han permitido traer a la discusión efectos dinámicos, que pueden llevar a modificar algunos principios de diseño de los esquemas de transferencias. De allí que en la parte final de este capítulo se dedique un espacio a la discusión de estas nuevas ideas.

A. Asignación de funciones públicas entre niveles de Gobierno

La descentralización generalmente se ha justificado por tres razones (Inman y Rubinfeld, 1997): i) estimula la asignación eficiente de recursos nacionales; ii) incentiva la participación política y un sentido de comunidad democrática; iii) ayuda a proteger las libertades básicas. Lograr estos objetivos implica tomar decisiones en temas claves en relación con las instituciones federalistas: ¿Cuántos gobiernos locales debe haber? ¿Cómo deberán estar representados los gobiernos locales en el gobierno central? ¿Cómo se asignan las responsabilidades de política entre niveles de gobierno? La teoría económica proporciona algunas respuestas a estas preguntas, que se presentan a continuación.

En la discusión sobre la adecuada distribución de funciones entre los distintos niveles de go-

bierno, generalmente se ha utilizado como punto de partida la división tripartita de las funciones del gobierno, propuesta por primera vez por Musgrave: estabilización macroeconómica, redistribución del ingreso y asignación de recursos.

1. Estabilización macroeconómica

No parece haber discusión respecto a que la responsabilidad de la política de estabilización macroeconómica (monetaria, fiscal y cambiaria) debe estar en manos del Gobierno Nacional, y no de las entidades territoriales. Las razones son básicamente dos. En primer lugar, si cada nivel de gobierno tuviera la facultad de emitir dinero, los gobiernos regionales y locales tendrían el incentivo para financiar sus gastos mediante estas emisiones, en lugar de gravar a sus comunidades, dando como resultado una rápida expansión monetaria y presiones inflacionarias. Alternativamente, si en lugar de financiarse con emisión, las entidades territoriales pudieran endeudarse libremente para financiar sus planes de gasto (es decir, sin que el Gobierno Central controle y restrinja su endeudamiento), aumentarían las presiones fiscales, con lo que se comprometerían seriamente las posibilidades de estabilización macroeconómica. Ello podría ocurrir como consecuencia de la aplicación por el Gobierno Nacional de una política de "restricción presupuestal blanda"³ hacia las entidades territoriales, que podría llevar a éstas a endeudarse excesivamente -como está sucediendo en el país desde 1993-, a sabiendas de que el gobierno siempre va a salir a rescatarlas en caso de insolvencia.

La segunda razón para centralizar en el Gobierno Nacional la política de estabilización, está asociada al hecho de que las economías regionales y locales son abiertas, en el sentido de que importan y exportan de otras entidades territoriales la mayor parte de los bienes que consumen y producen, lo que limita la capacidad de sus gobiernos para desarrollar políticas efectivas de estabilización. Si, por ejemplo, un gobierno local recorta los impuestos para estimular a la economía local, parte del gasto privado adicional generado por esta medida se dirigirá a otras entidades territoriales, lo que reducirá el impacto de esta medida sobre el empleo local.

2. Redistribución del ingreso

Al igual que con la función anterior de estabilización económica, existen serias restricciones respecto de la capacidad de los gobiernos locales para redistribuir ingresos. En primer lugar, la movilidad potencial de los individuos y empresas puede impedir la redistribución. Si un gobierno local establece unilateralmente impuestos más altos para redistribuir el ingreso de los ricos a los pobres de su comunidad, crearía incentivos a emigrar para las empresas y las personas de altos ingresos y a inmigrar para los de bajos ingresos, erosionando la base fiscal y haciendo inefectivas las medidas. Por este motivo, al Gobierno Nacional le queda más fácil aplicar impuestos progresivos⁴. En segundo lugar, si la redistribución del ingreso se concibe como un "bien público nacional", en el sentido de que a los ciudadanos les importa no sólo el bienestar

³ El problema de la "restricción presupuestal blanda" fue formulado por primera vez por Kornai (1986).

⁴ Por estas mismas razones, cuando el gobierno nacional realiza ajustes fiscales vía recorte de los programas sociales, difícilmente podrán los gobiernos locales llenar el vacío creado por el gobierno nacional, desarrollando por su propia cuenta estos programas.

de los pobres de su comunidad local sino de todo el país, las medidas estrictamente locales de redistribución no incorporarán la preocupación de la comunidad local por la pobreza en el resto de la Nación.

Hay quien argumenta, sin embargo, que afirmar que la redistribución del ingreso es un "bien público nacional" constituye tan sólo una hipótesis y que normalmente existe mayor interés a nivel local por los pobres de su respectiva comunidad que por los pobres del resto del país, lo que ha llevado a recomendar algún grado de cooperación entre niveles de gobierno para el desarrollo de esta función. La participación local en la administración de las políticas para reducir la pobreza, puede además mejorar la efectividad de estos programas (Oates (1991)). En conclusión, si bien la función redistributiva debe recaer sobre el nivel Nacional, el cual debería diseñar y dirigir los sistemas redistributivos, los gobiernos locales deberían participar directamente en su ejecución, específicamente en la focalización de los beneficiarios y el control de los resultados.

3. Asignación de recursos

En la teoría del federalismo fiscal, la función asignativa plantea el interrogante acerca del grado de descentralización más adecuado para el desarrollo de las funciones tributarias y de gasto. A esta pregunta se responde en las secciones siguientes.

a. *Asignación de impuestos entre niveles de Gobierno*

La literatura sobre federalismo fiscal ha señalado que hay fuentes de ingreso más apropiadas para algunos niveles de gobierno que para otros desde

el punto de vista de la eficiencia, la equidad y los costos de recaudo. Tres factores claves en esta literatura son la movilidad de los contribuyentes, la distribución de las bases tributarias entre entidades territoriales y la presencia de economías de escala en el recaudo y de externalidades tributarias. Los principios asignativos que surgen de la consideración de estos factores son:

- Los niveles locales de gobierno no deben utilizar gravámenes sobre bases tributarias móviles (como el consumo o la renta), pues éstos crean incentivos a la migración y producen en consecuencia distorsiones en la localización de la actividad económica. Se evita así además la competencia entre localidades por atraer la base tributaria, lo que redundaría en gravámenes subóptimos. Desde esta perspectiva, los impuestos altamente redistributivos, como por ejemplo un impuesto progresivo sobre la renta, deben centralizarse. Tan sólo los impuestos cuyas bases son inmóviles, como la tierra, deben asignarse al nivel local.
- Las bases tributarias que están distribuidas en forma muy desigual entre entidades territoriales también deben centralizarse, para impedir distorsiones asignativas y desigualdades excesivas en los ingresos de estas entidades como consecuencia de la aplicación de impuestos locales a estas bases. Un ejemplo al respecto son los impuestos sobre recursos naturales no renovables como el petróleo o el carbón.
- Las tarifas sobre los servicios públicos son una fuente apropiada de ingresos a todos los niveles del Gobierno, pero particularmente atractivas a niveles descentralizados. En un mundo de consumidores móviles (como los del modelo de Tiebout), las tarifas promueven

una asignación eficiente de recursos a nivel local.

- Si la administración tributaria local es ineficiente, o hay economías de escala en el recaudo, puede tener sentido que el Gobierno Central recaude buena parte de los ingresos tributarios (lo que además facilita el cruce de información para efectos de control de la evasión) y luego transfiera los recursos recaudados por concepto de impuestos locales a las entidades territoriales.

Las discusiones más recientes sobre los principios anteriores han evidenciado sin embargo que existen alternativas a estos principios asignativos (que son principios "Musgravianos"); y que además las pérdidas de bienestar que pueden surgir de una asignación "inapropiada" de bases tributarias (es decir, una que no sigue los principios enunciados) pueden ser pequeñas (Walsh, 1996). Con respecto a las alternativas, la armonización de bases tributarias entre niveles de gobierno y los acuerdos para compartir ingresos provenientes de bases tributarias centralmente administradas, pueden ser mecanismos sustitutivos de los sugeridos por Musgrave. La armonización puede sin embargo llevar a la formación de "cartels" para extraer ingresos a las comunidades, que reducen los costos políticos para sus miembros de aumentar recaudos (Walsh, 1996). La competencia por bases tributarias puede impedir este efecto y restringir el ejercicio potencial del poder de explotación de los ciudadanos (Walsh, 1996).

Otro factor relevante, no sólo en la decisión de asignación de funciones tributarias entre entidades territoriales, sino también en la definición de los montos a transferir, y que tan sólo recién

temente se ha empezado a discutir en forma amplia en la literatura, es la presencia de "externalidades tributarias interjurisdiccionales", que analizan extensamente Dahlby y Wilson (1996). Estas ocurren cuando las decisiones tributarias de un nivel de gobierno afectan el bienestar de los contribuyentes en otras jurisdicciones, ya sea directamente, cambiando los precios al consumidor o al productor, o indirectamente, alterando los ingresos tributarios de otros gobiernos (Dahlby y Wilson, 1996). Las externalidades directas afectan la función de utilidad de los no residentes, mientras que las indirectas afectan la restricción presupuestal de otros gobiernos; las directas son siempre horizontales, es decir, entre gobiernos de un mismo nivel, mientras que las indirectas pueden ser también verticales, es decir, entre gobiernos de diferentes niveles (Dahlby y Wilson, 1996).

Una *externalidad directa* ocurre cuando parte de la carga tributaria recae sobre individuos que no residen en la jurisdicción que impuso el gravamen (Dahlby y Wilson, 1996). Un ejemplo es el de un impuesto sobre los servicios hoteleros, que es pagado en parte por visitantes de otras jurisdicciones (Dahlby y Wilson, 1996). Esta "exportación de impuestos" da lugar a que el gobierno que aplica el impuesto enfrente un costo marginal de los recursos públicos (MCF) inferior al costo social marginal (SMCF), que incluye los impuestos que recaen sobre otras jurisdicciones. Ello incentivará a los gobiernos locales a utilizar este tipo de impuestos en mayor medida que el gobierno nacional, que presumiblemente toma en cuenta el efecto de estos impuestos sobre la totalidad de los contribuyentes.

Una *externalidad tributaria vertical indirecta* ocurre, por su parte, cuando un cambio en las

tasas impositivas por un nivel de gobierno afecta los ingresos tributarios de otro nivel de gobierno. Un ejemplo de esta externalidad es aquel en que un aumento en el impuesto de renta aplicado a las empresas por el gobierno nacional aumenta el costo marginal del recaudo del impuesto de industria y comercio, que aplica el gobierno local. En este caso, una transferencia del gobierno nacional al local internaliza los costos que el primero impone al segundo.

Finalmente, *una externalidad tributaria horizontal indirecta* se produce como consecuencia de la existencia de bases móviles entre jurisdicciones. Aumentar un impuesto sobre una base móvil en una jurisdicción, aumenta los ingresos tributarios de otras jurisdicciones, pues las bases se desplazan a estas últimas. El caso contrario ocurre cuando una jurisdicción compite con otras para atraer empresas e individuos, reduciendo los impuestos. Que la competencia tributaria sea considerada como beneficiosa o perjudicial, dependerá de cómo se concibe al gobierno, si como un Leviathan que maximiza los ingresos tributarios totales, o como una institución benevolente que refleja las preferencias de la población por bienes y servicios provistos por el sector público (Dahlby y Wilson, 1996). Desde la primera perspectiva, la competencia tributaria puede tener un impacto benéfico sobre los ciudadanos, pues ejerce presión sobre los gobiernos locales para no aumentar en forma excesiva y unilateral sus impuestos. Desde la segunda perspectiva, la competencia lleva a la subprovisión de bienes y servicios públicos por los gobiernos locales, pues estos ignoran los ingresos adicio-

nales que obtienen otras jurisdicciones cuando ellos aumentan impuestos, y en consecuencia sobrestiman el SMCF⁵.

La consideración de las economías de escala en el recaudo y las externalidades tributarias en la definición de principios de asignación de impuestos, lleva a concluir que los gobiernos deberían seleccionar la combinación de impuestos y el nivel de estos de tal forma que se iguale el costo social marginal de los fondos públicos (SMCF) en todos los niveles de gobierno.

En suma, una distribución óptima de tributos entre niveles de gobierno, es aquella en la cual el Gobierno Nacional utiliza impuestos redistributivos sobre bases tributarias móviles (e.g. renta, ventas) e impuestos sobre bases tributarias dispersas (e.g. recursos naturales), mientras que los gobiernos locales se financian con impuestos sobre bases tributarias relativamente inmóviles (e.g. impuesto predial) y con tarifas sobre servicios públicos. La combinación óptima seleccionada debe resultar además en la igualación de los costos sociales marginales de los fondos públicos. La práctica colombiana es en gran medida consistente con estos principios. La excepción más notoria a estas reglas es el impuesto de industria y comercio, que a pesar de tener una base móvil, constituye una fuente importante de ingresos de los municipios. Además, el principio de igualación del SMCF no se aplica en la definición de los niveles impositivos, ni en la asignación de impuestos; así mismo, las externalidades tributarias no se consideraron en el diseño del esquema de transferencias.

⁵ El impacto negativo de la competencia tributaria, cuando ésta se da bajo la forma de rebajas de impuestos, se discute más adelante.

b. Principios de asignación de funciones de gasto en provisión de bienes y servicios públicos

La teoría del "federalismo fiscal" también ha establecido unos principios de asignación de funciones de gasto entre entidades territoriales. De acuerdo con esta teoría, bienes como la seguridad, la defensa, el manejo del comercio exterior, la regulación, la política monetaria y cambiaria, los asuntos internacionales y, en general, todos aquellos bienes y servicios que pueden considerarse como "bienes públicos puros", es decir, aquellos bienes que benefician a toda la población sin posibilidad de excluir de su consumo a quienes no pagan (o para los cuales la exclusión no es deseable, pues el costo marginal de proveer el servicio a un usuario adicional es cero) y cuyos beneficios no se pueden limitar geográficamente, deben ser provistos por el Gobierno Nacional y financiados a través de impuestos generales.

Aquellos bienes que generan beneficios de carácter exclusivamente local (algunos de los cuales tienen carácter de "bienes públicos congestionables"), como la protección contra incendios, los parques, el alumbrado público, la recolección de basuras y los servicios de acueducto y alcantarillado, deberían ser provistos por los gobiernos locales (ya sea producidos por estos, o contratados con el sector privado), aunque la financiación puede provenir en parte del Gobierno Nacional.

La provisión centralizada de bienes y servicios locales tiende a resultar en un suministro relativamente uniforme de ellos entre entidades territoriales, mientras que la autoridad local tiene mejor información y mayores incentivos, y puede en consecuencia responder mejor a las

preferencias y necesidades de la población y producir así una asignación más eficiente de recursos. En los casos en que hay grandes variaciones en preferencias entre comunidades en relación con estos bienes, ello constituye una ventaja importante. La provisión local facilita además el control ciudadano sobre la ejecución del gasto.

Las desventajas de descentralizar la provisión son los costos de transacción, posiblemente más altos que los que enfrenta el Gobierno Central, pues cada comunidad debe gastar recursos escogiendo, por ejemplo, su propio esquema de administración de los recursos; y las desigualdades que podrían resultar en la calidad de los servicios provistos por diferentes comunidades, cuando las decisiones se toman localmente.

Cuando existen economías de escala en la provisión de bienes y servicios públicos congestionables, el número apropiado de gobiernos locales se determina de tal forma que todas estas economías se agoten. Cuando el costo promedio por usuario de proveer un nivel dado de un servicio público congestionable iguala al costo marginal de añadir un usuario adicional, la comunidad local ha llegado a su tamaño eficiente. La evidencia empírica muestra que "servicios como la educación, la policía, la protección contra incendios, los parques y la recreación, el alcantarillado y la salud pública pueden ser producidos eficientemente por comunidades relativamente pequeñas, de incluso 10.000 hogares" (Inman y Rubinfeld, 1997). "Para servicios cuya producción eficiente requiere mayores poblaciones de usuarios, las pequeñas comunidades pueden agruparse para formar cooperativas de usuarios" (Inman y Rubinfeld, 1997); un ejemplo de ello son las "áreas metropolitanas" de las ciudades capitales.

Finalmente, los bienes y servicios que generan externalidades deberían ser proporcionados conjuntamente por varios niveles de gobierno; o, alternatively, los criterios de eficiencia recomiendan compensar a las comunidades locales por estos efectos. Cuando el gasto de una localidad en estos bienes beneficia a otras jurisdicciones, sin que estas "paguen" por la prestación del servicio, se produce un nivel subóptimo de oferta de los mismos. El gobierno nacional debe entonces "compensar" a la entidad local que produce estos derramamientos, proveyendo directamente un mayor volumen de estos bienes, o transfiriéndole más recursos a la entidad local para financiar una provisión mayor.

Al igual que con las externalidades tributarias, las externalidades de gasto pueden clasificarse en tres tipos (Dahlby y Wilson, 1996): a) externalidad horizontal directa; b) horizontal indirecta; y, c) vertical indirecta. Un ejemplo clásico del primer tipo, es aquel en donde el gasto en reducción de la polución por una entidad territorial beneficia a los residentes de otra jurisdicción al reducir las emisiones que sobrepasan las fronteras geográficas. La presencia de esta externalidad implica la subprovisión de actividades que generan beneficios externos.

Un ejemplo del segundo tipo corresponde al caso en el que una entidad territorial otorga un subsidio para atraer inversión que se habría dirigido a otras entidades en ausencia del subsidio, lo que reduce la base tributaria de estas últimas. La implicación fiscal de esto, es que se producirá una sobreprovisión de actividades que reducen

los ingresos tributarios de otras entidades territoriales.

Finalmente, se produce una externalidad vertical indirecta cuando las decisiones de gasto de un nivel de gobierno afectan los gastos o los ingresos de otro nivel de gobierno. Un ejemplo ocurre cuando el gasto de una entidad territorial en infraestructura aumenta la productividad de sus habitantes, lo que a su vez puede aumentar los ingresos tributarios del gobierno nacional. Si no se corrige esta externalidad, habrá una subprovisión de actividades que tienen efectos positivos sobre los ingresos de otros gobiernos.

En el primero y tercer casos de externalidades de gasto, las entidades territoriales deberían recibir transferencias adicionales que les permitieran proveer mayores cantidades de bienes y servicios que generan beneficios externos; en el segundo caso, los mecanismos que generan externalidades negativas deberían suprimirse.

En síntesis, es función del Gobierno Nacional la provisión de "bienes públicos puros" y la corrección de externalidades de dos maneras: 1) proveyendo el bien directamente u obligando al gobierno local a proveer ciertas cantidades mínimas ("control de cantidades"); o, 2) subsidiando (vía "matching grants" o transferencias con contrapartida⁶), o gravando a los gobiernos locales para proveer los niveles eficientes de la actividad por su propia cuenta ("control de precios"). En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, la defensa nacional, la seguridad social y la protección ambiental son provistas directamente o por man-

⁶ La forma en que operan estas transferencias se explica más adelante.

dato del gobierno central, mientras que la asistencia a los pobres, las carreteras interestatales y la investigación básica se proveen a través de subsidios de precio (o "matching grants").

El primer mecanismo se preferirá cuando la curva de beneficio social marginal del bien o externalidad es relativamente inelástica y la curva de costo social marginal es relativamente elástica. Si son estrictamente monitoreadas, las transferencias de suma fija dirigidas a un servicio particular son funcionalmente equivalentes a la provisión directa. Las transferencias también pueden utilizarse para mejorar el desempeño en términos de equidad del sector público local. La necesidad de transferencias se ve fortalecida si ciertos servicios públicos locales como la educación se consideran bienes meritorios. Para aumentar su provisión pueden usarse transferencias específicas con contrapartida ("categorical matching grants"). Finalmente, las transferencias de suma fija no dirigidas (de "propósito general"), desde las comunidades fiscalmente favorecidas a las desfavorecidas, pueden asegurar la eficiente ubicación de trabajadores del sector privado entre jurisdicciones fiscalmente competitivas.

Los principios de distribución de funciones de gasto que se acaban de enunciar no son principios tajantes, como lo admite el mismo Musgrave (1997). Así, aunque la educación se provee localmente, su calidad es de interés nacional. Lo mismo ocurre con la salud, pues la salud de la nación es importante para la fortaleza de la economía. Como señala Musgrave, en última instancia, definir la jurisdicción más adecuada para proveer un servicio puede tener menos que ver con el área cubierta por un programa particular, que con la pregunta de qué tanta unidad

nacional desean formar las jurisdicciones que componen el país.

B. Justificación de las transferencias

La discusión anterior en relación con la división más apropiada de funciones y de instrumentos fiscales entre los diversos niveles de gobierno, provee algunos de los argumentos que justifican las transferencias intergubernamentales de recursos. Estos son básicamente tres:

- La necesidad de disminuir las desigualdades en capacidad fiscal entre regiones;
- La necesidad de proveer una oferta suficiente de bienes y servicios que generan externalidades; y
- La mayor eficiencia del Gobierno Nacional en el recaudo y el disponer de bases tributarias más amplias.

1. Redistribución del ingreso vía disminución de las desigualdades en capacidad fiscal entre regiones

Las disparidades en ingresos per cápita entre entidades territoriales y, en consecuencia, en capacidad fiscal, les impiden proporcionar canastas similares de bienes y servicios públicos a sus comunidades. En estas circunstancias, las transferencias buscarían reducir estas diferencias -es decir, lograr "equidad fiscal horizontal"- sin descuidar la búsqueda de esfuerzos tributarios similares. En Colombia las diferencias en ingresos entre entidades territoriales son muy marcadas. Los departamentos más pobres, como Chocó y Nariño, tuvieron en 1997 ingresos per cápita de \$617.533 y \$723.799 respectivamente, mientras que los ingresos por habitante en los departa-

mentos de Quindío o Cundinamarca fueron de \$ 2,3 y \$ 2,4 millones de pesos. Estas desigualdades se reflejan en los ingresos tributarios per cápita de estos departamentos: en 1995 los ingresos tributarios per cápita de Chocó y Nariño fueron de \$17.509 y de \$14.843 respectivamente, mientras que en Quindío y Cundinamarca alcanzaban \$55.196 y \$106.990 respectivamente.

Boadway (1997), un economista canadiense, ha sido el principal promotor de las "transferencias igualizadoras". Estas buscan "asegurarle suficientes ingresos a las entidades territoriales para proveer niveles razonables similares (comparables) de servicios públicos a niveles razonables comparables de impuestos". Transferencias bien diseñadas bajo este esquema, reconocen las diferencias en necesidades de gasto y en capacidades tributarias de las entidades territoriales. Shah (1994) argumenta que un esquema de transferencias igualizadoras, constituye un esquema casi único en donde las consideraciones de eficiencia y de equidad coinciden. Es además considerado como uno de los mecanismos más adecuados para promover y mantener la unidad nacional.

En términos de eficiencia el esquema busca la completa eliminación de las diferencias en beneficios fiscales netos entre entidades territoriales y no exclusivamente igualar los ingresos territoriales per cápita⁷. Esto último le permitiría a los gobiernos territoriales expandir los servicios asumiendo tan sólo una fracción del aumento en costos, y por lo tanto estimulando la irrespon-

sabilidad fiscal. Musgrave sugirió corregir el esquema de "tratamiento tributario igual de iguales" por la regla de que la gente con iguales ingresos debe experimentar el mismo beneficio neto de las operaciones fiscales (beneficios imputados menos costos fiscales). Un esquema que considera las diferencias en necesidades de gasto y en capacidades tributarias de las entidades territoriales es consistente con esta perspectiva.

El esquema de transferencias igualizadoras se ha criticado con el argumento de que puede inducir ineficiencias en la asignación regional de recursos, al desestimular la migración de fuerza de trabajo hacia las regiones de más altos ingresos, donde podría ser más productivo.

2. Provisión suficiente de bienes y servicios que generan externalidades

Las transferencias también deben utilizarse para subsidiar ciertos programas locales que producen beneficios no sólo a los habitantes de la comunidad que desarrolla el programa, sino también a los residentes de otras comunidades (externalidades positivas). Ello exige transferencias "con contrapartida" para estos programas, con el fin de estimular su expansión a niveles socialmente deseables⁸.

3. Mayor eficiencia del Gobierno Nacional en la recaudación y disponibilidad de bases tributarias más amplias

El Gobierno Nacional tiene mayor capacidad de recaudación de impuestos y puede ser un recau-

⁷ Australia es el único país de gobierno federal que ha adoptado este esquema. El esquema canadiense busca tan sólo igualar ingresos.

⁸ Más adelante se aclaran estos conceptos.

dador más eficiente que los Gobiernos regionales y locales, en el sentido de que los costos administrativos adicionales de aumentar marginalmente los impuestos nacionales para financiar a los gobiernos regionales y locales pueden ser mucho más bajos que los de crear nuevos impuestos locales. Desde esta perspectiva, puede ser conveniente que el Gobierno Nacional actúe como un "agente recaudador" de impuestos de las entidades territoriales y los recursos que obtenga por esta labor los transfiera posteriormente a estas entidades.

Así mismo, dado que la asignación óptima de tributos entre niveles de gobierno implica que el Gobierno Central grava las bases tributarias de carácter móvil, que son más amplias y generan muchos más ingresos que las que quedan a cargo de los Gobiernos locales, y que la capacidad tributaria de las diversas localidades es muy desigual, los recursos tributarios locales pueden ser insuficientes para proveer un nivel mínimo de bienes y servicios a nivel local, requiriéndose de transferencias por parte del nivel nacional.

C. Tipos y efectividad de las transferencias⁹

Con las transferencias, el Gobierno Nacional puede modificar las acciones de los Gobiernos locales, estableciendo incentivos para orientar los recursos a determinados usos. El logro de este propósito depende del diseño del esquema de transferencias. Según sus objetivos, las transferencias se pueden dividir en transferencias de propósito general ("block grants") y de propósitos específicos ("categorical grants"). A su vez,

estos dos tipos se subdividen en transferencias con contrapartida (matching grants) y sin ella.

Las *transferencias específicas* se otorgan para propósitos predeterminados (educación, salud, vías, acueductos, etc.), mientras que las de *propósito general* son de libre utilización por la entidad receptora. El "situado fiscal" es un ejemplo de transferencia específica (a salud y educación), aunque existe alguna flexibilidad en el uso de los recursos dentro de los sectores a los que se dirige. El monto de las transferencias puede aumentar con los gastos de los gobiernos locales, es decir, el Gobierno Nacional puede aportar fondos que complementen el gasto local hasta un cierto monto. En este caso la transferencia se denomina con *contrapartida*.

Desde un punto de vista puramente teórico, estos tipos de transferencias difieren en sus efectos sobre el gasto público local y sobre el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. Las transferencias de propósito general, al aumentar el ingreso de la comunidad (efecto ingreso), pueden dar lugar a un aumento en el gasto local tanto en bienes públicos como en bienes privados. En consecuencia, con la transferencia el gasto en bienes públicos aumenta, pero no en el mismo monto de esta. El dinero del Gobierno Nacional sustituye en parte al dinero local, permitiendo que los Gobiernos locales reduzcan los impuestos que aplican a sus comunidades y que estas gasten en bienes privados los recursos adicionales de que disponen gracias a la reducción de impuestos. Es decir, este tipo de transferencias puede llevar a una disminución del esfuerzo fiscal de los gobiernos regionales y locales.

⁹ Para una explicación gráfica y más detallada sobre los tipos de transferencias, ver Coyuntura Social No. 10 (1994), pág. 69.

El efecto anterior (de aumentar en una suma fija el ingreso de la comunidad, es decir, producir tan solo un "efecto ingreso"), puede también producirse en el caso de las transferencias específicas, siempre y cuando el monto atado al gasto en un bien o servicio público específico sea menor o igual que la cantidad que la comunidad desea gastar en él. Si esto ocurre, la transferencia sustituirá al aporte local para este bien. En caso contrario, el gasto en el bien o servicio preestablecido aumentará en la diferencia entre la transferencia y la cantidad previamente gastada en él por la comunidad local.

En contraste, las transferencias con contrapartida pueden dar lugar a un aumento mayor en el gasto público que en los dos casos anteriores, pues reducen el precio relativo de los bienes públicos; es decir, no sólo producen un "efecto ingreso", sino también un "efecto sustitución" (efecto precio). En consecuencia, si el objetivo del Gobierno Central es el de aumentar la provisión de algunos bienes predeterminados, un sistema de transferencias con contrapartida es mucho más efectivo que uno de transferencias generales o específicas (sin contrapartida).

Si bien las transferencias con contrapartida inducen un gasto mayor en bienes públicos si se las compara con una transferencia general que proporcione a la comunidad el mismo nivel de bienestar, el costo para el Gobierno Nacional (en términos de bienes privados) es mayor que en el caso de una transferencia general. La evidencia empírica a nivel internacional apoya la predicción de que las transferencias con contrapartida son más efectivas en inducir mayor gasto público local, pero no sustenta la hipótesis de que las generales o las específicas aumenten el gasto público local en un monto mucho menor que el

de la transferencia. La evidencia sugiere que estas últimas tienen mayores efectos sobre el gasto local que los que predice la teoría. A este resultado se le ha llamado el efecto papel matamoscas ("flypaper effect"): el dinero se pega a donde se dirija ("money sticks where it hits").

En suma, se puede concluir que un sistema óptimo de transferencias intergubernamentales debe consistir en transferencias con contrapartida para programas de interés de los gobiernos nacionales y para programas que generan externalidades sobre otras entidades territoriales, y en transferencias de propósito general que se distribuyan mediante una fórmula que proporcione mayores recursos per cápita a las entidades con desventaja fiscal.

D. Efectos de las transferencias sobre la eficiencia, la equidad y el crecimiento económico

1. Efectos sobre la eficiencia

La discusión realizada en las secciones anteriores evidencia claramente que se requiere de un diseño riguroso del esquema de transferencias para evitar que se produzcan ineficiencias, sobre todo de tipo asignativo. Atrás se mostró que:

- Las transferencias específicas con contrapartida incentivan la provisión suficiente de bienes considerados esenciales por el gobierno nacional y minimizan los incentivos a reducir el esfuerzo fiscal local (a la "pereza fiscal"), mientras que las transferencias generales no garantizan esto; y,
- Las transferencias deben apuntar a corregir las externalidades (positivas y negativas) que

generan las políticas tributarias y de gasto de las diversas entidades territoriales. No hacerlo da lugar a una subprovisión de bienes que producen beneficios externos y a una sobreprovisión de bienes que producen externalidades negativas.

2. Efectos sobre el crecimiento económico y la equidad

Los nuevos desarrollos teóricos en las áreas de geografía económica y de crecimiento económico ofrecen un nuevo marco para analizar el desarrollo regional, y su aplicación al análisis de las transferencias lleva a cuestionar la eficiencia de algunos de los criterios tradicionales de transferencia mencionados atrás. La evidencia empírica tampoco parece mostrar que las transferencias hacia las regiones más rezagadas hayan logrado reducir de manera sustancial la brecha entre regiones ricas y pobres.

Parte de la controversia radica en el carácter estático del concepto de equidad al que se ha hecho referencia hasta ahora. Si se analiza la equidad desde el punto de vista de la convergencia, es decir, si a lo largo del tiempo se reduce la brecha de ingresos entre regiones, los esquemas de redistribución del ingreso deben orientarse con otros criterios, y el objetivo debe ser reducir la brecha en el menor tiempo posible, aún cuando ello implique hacer transferencias inequitativas. Bajo este enfoque, las transferencias deberían orientarse en mayor medida hacia aquellas localidades en las cuales existen economías de escala y de aglomeración y mayores derramamientos hacia otras jurisdicciones, que son generalmente las localidades que observan mayor crecimiento económico y poblacional. Aplicando este criterio, la distribución del ingreso podría mejorar aún

más y en un tiempo más corto, que si se destinan recursos importantes de transferencias a entidades territoriales pequeñas y con reducida actividad económica.

a. Implicaciones de los Modelos de Geografía Económica sobre el Diseño de los Esquemas de Transferencias

El criterio que acabamos de mencionar para asignar las transferencias se fundamenta en los hallazgos de las nuevas teorías de geografía económica y de crecimiento regional. Un ejemplo de estos desarrollos en el tema de geografía económica se encuentra en Krugman (1990), que construyó un modelo de un país hipotético con 12 regiones, a las que distribuyó dotaciones iniciales de factores (tierra, trabajo y capital); posteriormente introdujo un cambio exógeno en el modelo. El resultado obtenido, independientemente de las dotaciones iniciales, es que la dotación final de los factores, salvo la tierra que es inmóvil, tiende a concentrarse en dos o tres regiones.

Este proceso de concentración ha sido explicado tradicionalmente a través de lo que se conoce como las externalidades Marshallianas. Las externalidades que pueden fomentar la aglomeración de la producción son tres: la existencia de "spillovers" (derramamientos) de información, la disponibilidad de insumos especializados y la presencia de un mercado laboral con amplia disponibilidad de mano de obra de diferentes tipos. Además de las externalidades positivas, Marshall identificó a las ventajas comparativas regionales como fuentes de concentración geográfica. La teoría ha avanzado enormemente en el desarrollo de modelos que incorporen ventajas comparativas y externalidades positivas. Sin embargo, el trabajo empírico ha sido muy

limitado y pocos estudios han analizado la importancia relativa de estos dos factores.

En un artículo posterior, Krugman (1991) desarrolló un modelo en el cual existe una mayor posibilidad de distinguir entre ventajas comparativas y rendimientos crecientes (economías de escala). En efecto, el modelo de Krugman restringe los rendimientos crecientes a aquellos derivados de la geografía económica y los costos de transporte. La hipótesis es que en un mundo caracterizado por rendimientos crecientes y costos de transporte, existirá un fuerte incentivo a concentrar la producción de un bien cerca a su mercado más grande, aún cuando exista demanda por el producto en otras regiones. En efecto, al localizar la planta de producción en un único lugar se pueden realizar las economías de escala, mientras que al localizarla cerca de su mercado más grande, disminuye los costos de comercialización (transporte). Esto es lo que se denomina el efecto de la geografía económica y del mercado doméstico. En un mundo en el cual los costos de transporte son cero y existen rendimientos constantes a escala, las ventajas comparativas o la disponibilidad de insumos determinarán enteramente la localización geográfica de la actividad económica.

En un modelo más reciente (Krugman, 1997), se excluye las externalidades como factor explicativo de la aglomeración, concentrándose en las economías de escala y los costos de transporte. El modelo recoge la tensión entre dos tipos de fuerzas: "fuerzas centrípetas, que tienden a empujar la actividad económica a integrarse en aglomeraciones, y fuerzas centrífugas que tienden a romper estas aglomeraciones o a limitar su tamaño" (Krugman (1997)). En este modelo las ciudades no son conceptos preexistentes:

"Las aglomeraciones surgen de la interacción entre los rendimientos crecientes a nivel de las plantas de producción individuales, los costes de transporte y la movilidad de los factores. A causa de los rendimientos crecientes, es preferible concentrar la producción de cada bien en unas pocas ubicaciones. A causa de los costes de transporte, las mejores localizaciones son aquellas que tienen un buen acceso a los mercados (vinculación hacia adelante) y a los proveedores (vinculación hacia atrás). Pero el acceso a los mercados o a los proveedores estará precisamente en esos puntos en los que se han concentrado las fábricas, y que, en consecuencia, han atraído a sus alrededores a los factores de producción móviles. Pero no todos los factores son móviles, y la presencia de factores inmóviles es lo que da lugar a la fuerza centrífuga que actúa en contra de la aglomeración" (Krugman (1997)).

Krugman menciona la renta del suelo como una de esas fuerzas en contra de la aglomeración, pero no la incluye en sus modelos; la única fuerza que incluye y que va en contra de la aglomeración es "el incentivo de establecer nuevas fábricas para servir al hinterland agrícola disperso". El modelo supone rendimientos crecientes a nivel de la empresa individual, lo que obliga a modelar una estructura de mercado imperfectamente competitiva. Para ello Krugman utiliza el modelo de competencia monopolística de Dixit-Stiglitz. Se supone adicionalmente que en la economía hay dos sectores y dos tipos de bienes, el industrial y el agrícola. Toda la población comparte las mismas preferencias Cobb-Douglas para los dos tipos de bienes. Hay un sólo producto agrícola homogéneo. El producto industrial, sin embargo, es un conglomerado de un gran número de variedades de productos simétricos, con una elasticidad de sustitución constante entre cualquier par de variedades. Hay dos factores de producción, "trabajadores móviles" que pro-

ducen bienes industriales y "agricultores inmóviles", que producen el bien agrícola. La agricultura presenta rendimientos constantes a escala.

Se supone, por otra parte, que la producción industrial posee economías de escala. Lo que implican los rendimientos crecientes es que producir cada variedad en un único emplazamiento diferente es provechoso, de forma que emplazamientos diferentes no van a producir el mismo conjunto de bienes, sino grupos de productos diferenciados. Se asume también que la oferta global de "agricultores" y "trabajadores" es constante y está distribuida en diversas localizaciones. En cualquier momento del tiempo hay pleno empleo en cada una de las ubicaciones para los dos factores/sectores. Los costos de transporte tan sólo afectan a los bienes industriales. En lugar de modelizar un sector separado de transporte, Krugman supone que una fracción de cada bien industrial transportado se "deshace" durante el camino. Los agricultores son inmóviles, mientras que los trabajadores industriales se desplazan hacia aquellas ubicaciones que les ofrecen salarios superiores en términos reales.

Con los anteriores supuestos se conforma un modelo completo de dinámica geográfica. Los inputs del modelo son: i) Los parámetros de la función de utilidad, los costos de transporte y la elasticidad de sustitución en la producción; ii) Una asignación inicial de la fuerza de trabajo agrícola en las distintas ubicaciones; iii) Una matriz de distancias entre ubicaciones; y, iv) Una asignación inicial de los trabajadores en las distintas localizaciones. Estos inputs determinan el equilibrio en un momento del tiempo y el vector de salarios reales que dicta los cambios en el emplazamiento de los trabajadores, dando lugar

a una evolución de ese equilibrio a lo largo del tiempo.

Las implicaciones de los modelos de "geografía económica" sobre el diseño de los esquemas de transferencias pueden ser de crucial importancia. En efecto, si una localidad presenta economías de escala y externalidades Marshallianas, quitarle recursos a dicha localidad para transferirlos a otra en la cual no hay economías de escala ni externalidades, es *ineficiente* y reduce la tasa de crecimiento económico. Más aún, si el crecimiento de la localidad con economías de escala tiene derramamientos hacia otras localidades, el crecimiento de estas últimas puede ser aún mayor que si le transfiriesen los recursos directamente. Para mayor claridad, supongamos que existe una localidad pequeña A en la cual no hay economías de escala, y la inversión de \$1 produce crecimiento de \$1; y una localidad grande, en la cual hay importantes economías de escala y la inversión de \$1 produce crecimiento de \$1.5. Una transferencia de \$1 de la localidad B a la localidad A, implica que en términos de crecimiento se pierden 0,5 pesos. El problema se puede agravar si la localidad A no tiene la estructura económica para garantizar que ese \$1 se quede en la ciudad. Supongamos por ejemplo que ese peso se invierte en educación. Si la ciudad A no tiene la suficiente infraestructura para posteriormente ofrecer empleo a esa mano de obra educada, esta migrará hacia la localidad B en la cual hay mayores oportunidades económicas y la transferencia no redundará en una disminución de la brecha de ingresos entre las regiones.

Si los derramamientos desde las regiones más ricas tienen efectos positivos más fuertes sobre las regiones más pobres que los que producen las transferencias, entonces un sistema

redistributivo de regiones avanzadas hacia regiones rezagadas puede no sólo ser altamente ineficiente y costoso en términos de crecimiento, sino además poco efectivo para reducir las brechas regionales de ingresos. El hecho de que Bogotá y otras pocas ciudades y regiones del país muestren un crecimiento económico y poblacional mayor que el del resto de Colombia debe llamar la atención sobre la posibilidad de que se estén manifestando estos efectos de economías de escala; y la evidencia de que Bogotá genera externalidades positivas sobre otros municipios¹⁰, plantea la posibilidad de que la asignación de recursos adicionales a Bogotá genere mayores beneficios que los que se obtendrían por transferencias directas de recursos a esos municipios para los mismos propósitos.

b. Implicaciones de la aplicación de los modelos insumo-producto y de equilibrio general interregionales respecto al análisis de las transferencias

Otra teoría que también cuestiona la validez de los esquemas vigentes de transferencias, es aquella que estudia la convergencia económica entre regiones de un mismo país para el caso de los países en desarrollo utilizando modelos insumo-producto y de equilibrio general. Esta corriente teórica ha encontrado que en las economías en desarrollo hay una tendencia a la persistencia en las disparidades existentes entre las regiones más prósperas y las menos prósperas. Algunos autores han explicado este fenómeno por la ausencia de una significativa red de interacciones en las regiones menos prósperas, lo que genera

grandes filtraciones extrarregionales. Para mostrar esto han construido modelos insumo-producto y modelos de equilibrio general interregionales para varios países, con los que han realizado experimentos para averiguar qué ocurre en el resto del país cuando hay desarrollo en una de las regiones, entendido este desarrollo como un cambio unitario en la demanda final en uno de los sectores económicos.

Estos experimentos han encontrado que en las regiones más prósperas buena parte de los impactos se produce dentro de la región, mientras que en las regiones más pobres el impacto se filtra en su mayor parte a otras regiones. Ello lleva a concluir que es improbable que las políticas de desarrollo regional (entre las que se podrían incluir a aquellas que redistribuyen el ingreso entre regiones) probablemente no generarán beneficios importantes para las regiones más prósperas (tampoco para las más pobres), ni producirán mayor igualdad regional. Este tipo de ejercicios evidencia claramente la disyuntiva entre los problemas de equidad regional en el corto plazo, frente a la eficiencia del país como un todo (y la equidad en el largo plazo), mostrando que cualquier inversión dirigida al desarrollo regional incurre en costos de oportunidad en términos de reducción del crecimiento económico nacional y menor equidad en el largo plazo.

Hewings (1998) reporta los resultados de ejercicios de este tipo para Indonesia, Bangladesh y Brasil. Para Indonesia definió un sistema de cinco regiones y construyó un conjunto de modelos insumo-producto interregionales y un modelo de equilibrio general, con los que realizó

¹⁰ Por ejemplo, en las escuelas y colegios de Bogotá aparecían registrados a principios de los noventa más de 80.000 jóvenes que vivían en los municipios aledaños.

.experimentos para examinar el impacto de un cambio unitario en la demanda final en el sector manufacturero de cada una de las regiones sobre el resto del sistema. Encontró que casi tres cuartas partes de los impactos en las dos regiones más desarrolladas (Java y Sumatra) se producen dentro de esas regiones, mientras que más de tres cuartas partes de los impactos en Sulawesi y las Islas Orientales se filtran a otras regiones (principalmente Java y Sumatra). Para otros sectores obtuvo resultados similares.

Para Bangladesh, fuera de estos ejercicios, con los que obtuvo resultados similares a los obtenidos para Indonesia, Hewings comparó los impactos de efectos de consumo con los de efectos de producción, encontrando que la interacción es mucho mayor a través de los primeros. Igualmente, hizo experimentos para examinar los efectos de una redistribución de ingresos entre tres grupos de ingreso (bajo-medio-alto), encontrando que si bien los efectos son en conjunto relativamente pequeños (y en algunos casos generan disminuciones en la producción), en términos absolutos podrían producir aumentos significativos en las producciones.

El último experimento para Bangladesh consistió en evaluar los efectos diferenciales de incrementos en los gastos de inversión en diferentes regiones. Encontró que la fuerte presencia de la agricultura en las regiones menos prósperas arroja sustanciales impactos intra e interregionales, mientras que los efectos industriales son dominantes en las regiones más prósperas (Dhaka y Chittagong) y en ellas se producen mayores aumentos en el consumo agrícola final, confirmando la idea de que el conflicto entre la eficiencia agregada y la equidad interregional es más significativo que en una economía agrícola.

Finalmente, aplicando un modelo de equilibrio general tri-regional (Norte, Noreste y Centro-Sur) para Brasil, Hewings (1998), llega a concluir que el mantenimiento de la brecha de ingresos per cápita entre el Noreste (que es un beneficiario neto de transferencias del Gobierno Federal) y las otras dos regiones, se explica porque el Noreste es más dependiente del resto del país (compra mucho más de lo que vende), haciendo estas filtraciones "muy difícil que en la región se genere una ventaja comparativa y por consiguiente, que esta sea capaz de reducir los diferenciales en ingreso por habitante".

En síntesis, los dos enfoques teóricos descritos, el de geografía económica y el de crecimiento regional que utiliza modelos insumo producto, resaltan el hecho de que el gasto público que se realiza en entidades territoriales (o ciudades) más grandes, en las que se observan mayores economías de escala y de aglomeración y mayores interrelaciones (hacia atrás y hacia adelante) entre las actividades económicas, puede ser más productivo que el gasto público que se dirige a las comunidades más pequeñas, en las que el "tejido" económico es muy precario y no se observan las economías mencionadas.

Si bien estas teorías ponen nuevamente de presente el trade-off clásico entre equidad y crecimiento económico, sus implicaciones para el diseño de las transferencias van más allá de la recomendación (tildada de "desarrollista" por algunos) de que Bogotá debe recibir mayores transferencias de las que recibe, pues en caso contrario podría verse afectado seriamente su crecimiento económico (y el del país) en el mediano plazo, al igual que la distribución nacional del ingreso. Ellas también implican que la proliferación de nuevos municipios pequeños es

una tendencia indeseable y que la *consolidación* de municipios es un proceso muy conveniente (al menos desde un punto de vista económico) y que debe ser estimulado.

3. Efectos de las transferencias sobre los incentivos: ineficiencia, pereza fiscal y sobre-endeudamiento territorial

No hay ninguna garantía de que los recursos de las transferencias sean utilizados en forma eficiente por los gobiernos locales; y el diseño mismo del esquema de transferencias puede generar incentivos perversos, a reducir el esfuerzo fiscal y a endeudarse excesivamente. La idea de Hayek (retomada por Tiebout) de que debido a que los gobiernos locales y los consumidores tienen mejor información que el gobierno nacional acerca de las condiciones y preferencias locales, tomarán mejores decisiones sobre el gasto en bienes públicos locales, presupone que los funcionarios públicos locales tienen incentivos para comportarse de la manera prescrita por la teoría, proveyendo bienes públicos en forma eficiente y preservando los mercados. Es decir, suponen que los funcionarios públicos actúan benevolentemente, en favor de los intereses de la ciudadanía.

Esto no está garantizado. No hay razón natural para que los funcionarios locales persigan el interés general. Si se les da la oportunidad, se apropiarán de las rentas asociadas con las decisiones políticas. Los gobiernos pueden estar tentados a gravar excesivamente a sus comunidades (el problema del "Estado predatorio"), reduciendo los incentivos a invertir y a tomar riesgos por parte del sector privado; también pueden estar tentados a endeudarse excesivamente y a rescatar ("bailout") proyectos fallidos,

o a continuar programas públicos costosos e ineficientes, lo que reduce los incentivos a evitar errores y a reducir el desperdicio de recursos.

Por otra parte, las transferencias mismas pueden generar incentivos erróneos. Como se señaló antes, las transferencias de propósito general ("block grants") pueden inducir pereza fiscal. La disponibilidad de fondos sin restricciones, permite su sustitución por otros que de otra manera habrían sido obtenidos aplicando impuestos locales, reduciendo el esfuerzo fiscal local.

La presencia de un desbalance fiscal vertical muy pronunciado, como el que se observa en Colombia en algunas entidades territoriales, originado en parte por el mismo esquema de transferencias, constituye también un factor desequilibrador de las finanzas públicas: "el uso excesivo de transferencias de ingresos por parte del Gobierno Nacional en lugar de asignar algunos impuestos a los otros niveles del gobierno, implica que cada vez que el Gobierno Nacional aumenta los impuestos para reducir su déficit fiscal, los gobiernos regionales reciben un beneficio en ingresos que pueden gastar libremente, lo que limita la capacidad del Gobierno Central para reducir el déficit fiscal" (Shome (1994)).

¿Cómo evitar esto? ¿Cómo lograr que los gobiernos regionales y locales se comprometan a proveer bienes públicos en forma eficiente y a preservar los mercados? Para Weingast y Qian (1997) la respuesta está en la estructura institucional, que debe permitir que se alineen los incentivos de los funcionarios públicos con el bienestar de los ciudadanos. El estado debe mantener incentivos positivos de mercado que recompensen el éxito económico; y comprometerse también a aplicar incentivos negativos de mer-

cado que castiguen los errores económicos. Para Weingast y Qian (1997), algunas características del federalismo, como la descentralización de la información y la autoridad y la competencia interjurisdiccional, pueden proveer un compromiso creíble de garantizar los derechos económicos y preservar los mercados. A través de estos mecanismos el federalismo puede establecer incentivos positivos para limitar el problema del "Estado predatorio" e incentivos negativos para reducir el problema de la "restricción presupuestal blanda".

Limitar la autoridad del principal provee un subordinado con incentivos para tomar iniciativas. Aunque no ata completamente sus manos, la devolución por el gobierno central de información y autoridad a los gobiernos locales le dificulta usar estas manos. En el modelo de Tiebout, la competencia entre jurisdicciones y la migración, permite a los ciudadanos acomodar mejor sus preferencias con el menú ofrecido de bienes públicos locales e impuestos. Adicionalmente, la competencia interjurisdiccional también impide el problema del "Estado predatorio", al limitar la posibilidad de gravar en forma fuerte las bases móviles o regular excesivamente las actividades económicas. Igualmente, la movilidad de los recursos entre regiones limita las posibilidades de los gobiernos locales de rescatar empresas ineficientes o derrochar gasto público. En suma, la competencia interjurisdiccional "endógenamente endurece la restricción presupuestal de los gobiernos locales y cambia los incentivos de los políticos locales" (Weingast y Qian, 1997)

Las restricciones al endeudamiento de las entidades territoriales, por su parte, previenen a los gobiernos locales de gastar más allá de sus posibilidades y les dan el incentivo para responder por sí mismos por el estado de las finan-

zas. Sin embargo, hay un tipo de externalidad que surge del hecho de que es más probable que las jurisdicciones de mayor tamaño enfrenten "soft budget constraints" que las de menor tamaño. La razón es el fenómeno del "too big to fail", que ocurre debido a que el fracaso en el rescate de las jurisdicciones de mayor tamaño tiene consecuencias más severas sobre la economía. De esto se puede concluir que la descentralización con gobiernos locales más pequeños lleva a restricciones presupuestales más "duras" (Wildasin, 1997). Finalmente, otorgar transferencias específicas con contrapartida, o condicionar las transferencias al esfuerzo tributario de las comunidades locales, resultará en mayor eficiencia, pues la presión de la población local por el mejor uso de los recursos locales aumentará.

III. Breves comentarios sobre el esquema colombiano de transferencias

Una vez presentados los principios económicos del federalismo fiscal y de las transferencias, la pregunta obligada que surge es la siguiente: ¿refleja el régimen colombiano de transferencias estos criterios? Hagamos un breve repaso del esquema vigente. La Ley 60 de 1993, que reglamentó los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional, redefinió el esquema de transferencias de la Nación hacia los departamentos y municipios. La ley estableció dos tipos de transferencias. La primera, que corresponde al Situado Fiscal, dirigida a los departamentos y al Distrito Capital y los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, destinada a financiar los servicios de salud y educación. La segunda dirigida a los municipios, para el financiamiento de inversión social, incluyendo dentro de esta definición la nómina de docentes y profesionales de la salud.

El Situado Fiscal tradicionalmente ha sido la principal fuente de financiación de salud y educación. La Ley 60 de 1993, lo definió como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) que sería cedido a los departamentos y los Distritos Capital y Especiales. Para 1993 el Situado Fiscal fue de 22,1% de los ICN. Para los años siguientes se estipuló que sería un porcentaje creciente de dichos ingresos, pasando de 23% en 1994 hasta 24,5% en 1996. Cada cinco años, a partir de julio de 1991, y a iniciativa del Congreso, se podrá revisar el nivel del Situado Fiscal y las reglas y procedimientos para la aplicación de los criterios constitucionales. La distribución del total del Situado Fiscal entre los departamentos se realiza de acuerdo a las siguientes reglas:

- El 15% en partes iguales entre los 32 departamentos y el Distrito Capital y los Distritos especiales (alícuota).
- El 85% restante se asigna en la forma siguiente: un porcentaje determinado debe asegurar, junto con el 15%, la atención de las necesidades de salud y educación de los actuales usuarios del sistema; el resto se asigna de acuerdo a la población potencial por atender y al esfuerzo fiscal propio.

El segundo tipo de transferencias reglamentado por la Ley 60 de 1993 es la Participación Municipal en los ICN. Se estableció que esta par-

ticipación crecería en un punto adicional anualmente desde el 15% en 1994 hasta el 22% de los ICN en el 2001. El 93,5% de estos recursos se distribuye entre los municipios según las siguientes proporciones:

- 40% según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI);
- 20 % con base en la relación entre el INBI municipal y el índice nacional;
- 22% por la participación de la población municipal sobre la población total;
- 6% por la variación en la tributación per cápita;
- 6% por eficiencia administrativa¹¹; y,
- 6% por progreso en calidad de vida y en NBI.

El restante 6,5% se distribuye de la forma siguiente: 1,5% para los municipios aledaños al río Magdalena proporcional a su extensión sobre la ribera del río; 5% para municipios con menos de 100.000 habitantes; y, 0,01% para la Federación de Municipios.

Los municipios deben destinar los recursos a inversión en educación, salud, infraestructura y servicios públicos en porcentajes predeterminados¹².

¹¹ Medida por indicadores de costos administrativos per cápita, gastos de funcionamiento y cobertura de servicios públicos.

¹² La prohibición de utilizar las transferencias con fines distintos a la inversión social establecida por la Corte Constitucional mediante sentencia No. C-520, fue abolida con el acto legislativo No. 001 de diciembre de 1995. Con esta reforma constitucional se autorizó la utilización de una porción variable (tanto en el tiempo como de acuerdo a la categoría del municipio) de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación para atender pagos de funcionamiento.

Como se puede observar, el esquema colombiano es un esquema rígido, no sólo en cuanto a los porcentajes transferidos, sino también respecto a su asignación sectorial (earmarking). Los recursos se dirigen prioritariamente a los sectores de educación y salud y en menor proporción a la provisión de servicios públicos y de bienes "públicos" de equipamiento urbano. La educación y la salud son bienes privados, lo mismo que casi todos los servicios públicos. Los motivos por los cuales el sector público también provee estos bienes y el Gobierno Nacional los financia, están asociados con la existencia de externalidades en su provisión¹³ y con los efectos del gasto en estos bienes sobre la distribución del ingreso¹⁴. Existiendo externalidades, si se dejara al mercado o a las entidades territoriales proveer estos bienes, se producirían en cantidades subóptimas. En el caso de algunos servicios públicos, la justificación tradicional de la producción por el Estado ha sido el argumento de que estos servicios tienen características de monopolio natural, lo que no ocurre en todos los casos: y la justificación de su suministro por el Estado, ha sido que éste tiene la obligación de garantizar completa cobertura, independientemente de la capacidad de pago de la población.

En el pasado las transferencias a educación y salud se basaban en el criterio de población de la entidad territorial para asignar los recursos, situación que cambia con la Ley 60 de 1993, en donde se adoptan criterios como el de los recur-

sos necesarios para garantizar la cobertura. Sin embargo, éstas no se han venido asignando principalmente con base en necesidades (relacionadas con la población objetivo), sino en el gasto histórico y, en consecuencia, con base en la distribución preexistente de maestros y médicos.

Así mismo, en el caso de las transferencias para la provisión de bienes y servicios públicos, la distribución se hacía teniendo en cuenta principalmente la población, criterio que se ha cambiado por otros, particularmente el criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El criterio de esfuerzo fiscal sigue teniendo muy poco peso en la distribución de recursos. Tan solo en el caso del Sistema de Cofinanciación -que consiste en transferencias con contrapartida - los recursos propios juegan un papel importante. Los recursos de cofinanciación constituyen además (junto con las regalías), la porción de las transferencias en donde se ejerce alguna discrecionalidad por el Gobierno Central, vía la creación de fondos especializados.

Vale la pena señalar la contradicción existente entre los criterios de asignación global de recursos a cada municipio, en donde juega un papel central el INBI, que es un indicador de disponibilidad y calidad de los servicios públicos, cuando según la ley estos recursos deben destinarse prioritariamente a educación y salud y no al gasto en servicios públicos.

¹³ Hay importantes beneficios públicos de tener una ciudadanía educada, que al migrar proporciona además beneficios a otras comunidades; y la productividad laboral puede aumentar y mejorar la salud pública si se incrementan los gastos en salud en algunas áreas.

¹⁴ Debido a que la educación juega un papel importante en la determinación del futuro económico de los individuos, un mayor gasto público en educación dirigido a quienes no pueden tener acceso a ella puede mejorar la distribución del ingreso en el mediano y largo plazo.

IV. Hechos estilizados sobre la economía y las finanzas de Bogotá

Este capítulo está organizado en dos secciones. En la primera se describe el régimen vigente de transferencias e impuestos de Santafé de Bogotá. En la segunda sección se compara la economía y las finanzas de Bogotá con las de la Nación, con el propósito de proporcionar la información básica para la discusión que se realiza en los capítulos siguientes.

A. Descripción del régimen vigente de impuestos, transferencias y regalías para Bogotá

Santa Fe de Bogotá, por tener carácter de Distrito, recibe transferencias por Situado Fiscal, que está dirigido a los departamentos. Adicionalmente, por su condición de municipio, recibe también transferencias de la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN). El Distrito también recibe recursos del Fondo Nacional de Regalías¹⁵.

Por otra parte, Santafé de Bogotá recauda impuestos tradicionalmente considerados como de carácter municipal, y además, por su carácter de Distrito, recauda y participa en algunos impuestos de carácter departamental. Dentro de los impuestos de carácter municipal se encuentran: i) Predial Unificado; ii) Industria, Comercio,

Avisos y Tableros; iii) Unificado de Vehículos; iv) Delineación Urbana; v) Azar y Espectáculos; y, vi) Sobretasa a la gasolina y el ACPM motor. Dentro de los impuestos departamentales se encuentran: i) Consumo de cerveza, sifones y refajos (impuesto nacional cedido a los departamentos y al Distrito Capital); y, ii) Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de procedencia extranjera.

Adicionalmente, el Distrito participa del recaudo de algunos de los impuestos departamentales de Cundinamarca, así:

- En el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de producción Nacional: 20% del recaudo del impuesto que se genere en Cundinamarca (incluido el Distrito Capital).
- En el impuesto de Registro y Anotación: 30% del impuesto que se cause en su jurisdicción (el restante 70% es de Cundinamarca).

B. Una comparación de la economía y las finanzas de Bogotá con las de la Nación

En esta sección se realiza una comparación de las cifras de algunas variables económicas y fiscales relevantes para Santafé de Bogotá con las de Colombia. En particular, se analiza la evolución de la participación del Producto Interno

¹⁵ De todos los recursos del fondo, el 15% va para gastos de funcionamiento, otro 15% para la financiación de proyectos regionales en energía, el 13% para proyectos en el departamento de Córdoba y otros pocos municipios, 10% para la CAR del Río Magdalena, 12,4% para el fomento de la pequeña minería, 12,4% para la preservación del medio ambiente, 35% para proyectos regionales prioritarios y 0,6% para el funcionamiento del Fondo. Dentro del 35% mencionado, 2,6% está destinado al río Bogotá, y otro porcentaje pequeño está destinado a la Avenida Cundinamarca. Por estos dos últimos conceptos, el Distrito ha venido recibiendo recursos desde 1996. Los recursos del río Bogotá se giran directamente a la CAR, y los segundos directamente al Instituto de Desarrollo Urbano - IDU; por esta razón no aparecen dentro de las ejecuciones presupuestales del Gobierno Central Distrital.

Bruto Distrital en el total Nacional, y las finanzas públicas distritales respecto a las de otros niveles gubernamentales.

1. Producto Interno Bruto

El Cuadro 1 muestra que el Producto Interno Bruto de Bogotá representa más de la cuarta parte del PIB Colombiano. En términos reales, el PIB regional creció 37% entre 1990 y 1998, mien-

tras que el nacional aumentó en un 34% durante el mismo período. Si se desagrega dicha participación según las distintas ramas de actividad económica (Cuadro 2), se encuentra que es mucho más alta en la industria (31%) y el sector servicios en general (36,6%).

El nivel del PIB per cápita (PIBp) de Bogotá casi duplica el valor correspondiente al per cápita nacional; sin embargo, el crecimiento real du-

Cuadro 1
PIB TOTAL Y PÉRCAPITA DE BOGOTÁ Y TOTAL NACIONAL
(Millones de pesos)

	PIB Bogotá (1)	PIB Colombia (2)	Participación (1)/(2) %	PIB Percápita Bogotá	PIB Percápita Colombia
1990	5.482.760	20.228.122	27,1	1,1	0,6
1991	6.831.777	26.106.698	26,2	1,3	0,7
1992	9.454.473	33.515.046	28,2	1,8	0,9
1993	13.025.372	43.898.166	29,7	2,4	1,2
1994	17.497.588	57.982.290	30,2	3,2	1,5
1995	20.932.980	73.877.942	28,3	3,7	1,9
1996	24.791.776	89.524.324	27,7	4,3	2,3
1997	30.245.678	109.218.634	27,7	5,1	2,7
1998	35.716.371	128.973.574	27,7	5,8	3,2

Fuente: Cálculos con base en Dane, Cuentas Nacionales (PIB Colombia) y Planeación Distrital (PIB Bogotá).

Cuadro 2
PARTICIPACIÓN DE BOGOTÁ EN EL PIB NACIONAL SEGÚN RAMA
DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

	Sector primario	Industria manufacturera	Electricidad, gas y agua	Construcción y obras públicas	Comercio	Transporte	Servicios
1990	0,4	24,3	17,0	24,5	19,9	20,3	37,2
1991	0,3	24,1	21,3	24,9	20,1	20,6	36,2
1992	0,3	24,2	21,8	26,4	21,4	20,6	36,2
1993	0,1	24,2	24,9	19,3	23,9	21,2	36,2
1994	0,0	31,3	25,5	22,3	26,4	20,9	36,7
1995	0,1	30,2	25,2	23,2	25,5	20,5	36,5
1996	0,1	31,0	24,8	22,5	26,1	20,8	36,6

Fuente: Cálculos con base en Dane - Cuentas Regionales de Colombia.

rante el período analizado es mayor para el PIBp total (15%) que para el del Distrito (10%). Esto es resultado de la dinámica de crecimiento de la población en Bogotá, que presenta tasas más elevadas que el resto del país.

2. Finanzas públicas

En esta sección se analiza el comportamiento durante la presente década de variables fiscales como los ingresos tributarios y por transferencias, y los gastos totales. Para estos propósitos resulta relevante calcular la participación de Bogotá en el consolidado de los municipios capitales y el consolidado regional (departamentos y municipios capitales) del país para cada una de dichas variables. Esto puede apreciarse en el Cuadro 3.

Respecto de los ingresos tributarios, se encuentra que la participación de Bogotá en el consolidado de municipios capitales se mantiene durante el período en alrededor del 59%. Comparando con el consolidado regional, se tiene que los ingresos tributarios de Bogotá representan un poco más de la tercera parte del mismo.

De otro lado, Bogotá recibió en 1997 el 39% del total de ingresos por transferencias de los municipios capitales. Es considerable la diferencia entre la participación del Distrito en los ingresos tributarios (58%) y en las transferencias. Esta relación para el consolidado regional, es equivalente al 16%. Finalmente, los gastos totales del Distrito representan el 43% y el 22% de los consolidados municipal y regional, respectivamente.

Un ejercicio complementario es el cálculo del indicador de dependencia fiscal, el cual expresa

Cuadro 3

PARTICIPACIÓN DE BOGOTÁ EN LOS CONSOLIDADOS MUNICIPAL^a, REGIONAL^b Y DEPENDENCIA FISCAL

	1994	1995	1996	1997
En ingresos tributarios				
Consolidado municipal	61,7	58,7	61,1	58,0
Consolidado regional	36,0	32,3	36,3	34,6
En transferencias corrientes				
Consolidado municipal	34,1	33,7	36,5	39,1
Consolidado regional	21,2	18,4	14,5	16,1
En pagos totales				
Consolidado municipal	46,5	44,5	45,8	43,5
Consolidado regional	23,9	22,5	23,5	21,8
Dependencia fiscal^c				
Bogotá	22,1	15,2	15,2	21,1
Consolidado municipal ^d	37,2	24,0	22,4	25,3
Consolidado regional ^d	25,8	19,7	27,7	30,7

^a Consolidado de municipios capitales.

^b Consolidado municipios capitales y departamentos.

^c Transferencias/Gastos totales.

^d Sin incluir Bogotá.

Fuente: Cálculos propios con base en información de la Contraloría General de la República (operaciones efectivas).

el porcentaje de gastos que cada nivel de gobierno realiza con recursos de transferencias. Los resultados muestran que Bogotá depende menos de las transferencias que los otros municipios y departamentos (Cuadro 3). Ello refleja tanto la mayor capacidad fiscal del Distrito, como la mayor eficiencia en el recaudo, dado su mayor nivel de desarrollo.

V. Relaciones económicas y fiscales entre la Nación y el Distrito y evaluación del régimen de transferencias

Como se mencionó en la discusión teórica sobre las relaciones entre niveles de gobierno, los sistemas de transferencias buscan tres propósitos

fundamentales: redistribuir el ingreso entre regiones por medio de la igualación de la capacidad fiscal, asegurar un nivel óptimo de producción de bienes con externalidades positivas (i.e. salud y educación) y aprovechar la mayor eficiencia del Gobierno Nacional en el recaudo de bases amplias y móviles. El sistema colombiano de transferencias busca, en mayor o menor grado, los tres objetivos.

Bajo este enfoque, es natural que algunas regiones aporten mayores ingresos de los que reciben de la Nación, y que resulte natural que Bogotá, por ser la ciudad con la mayor participación en el PIB y donde se concentra la mayor capacidad fiscal, reciba menos recursos de los que aporta, es decir presente transferencias netas positivas.

Que Bogotá transfiera más recursos de los que recibe, no dice sin embargo nada sobre la equidad implícita en el esquema. Tampoco arroja información sobre la eficiencia del mismo, es decir la capacidad de asegurar el mayor nivel de producción de bienes y servicios locales y de satisfacción de la población. De igual forma, y quizás más importante, no da indicios sobre su capacidad para reducir en el tiempo las disparidades entre regiones, es decir, para producir convergencia regional.

En las secciones que siguen se intentará evaluar el sistema de transferencias colombiano no solo en términos de eficiencia y de equidad, sino también a través de algunas aproximaciones al problema de la convergencia regional. El punto de partida de la evaluación es la estimación de los flujos de recursos y gastos que se realizan entre la Nación y el Distrito, es decir, del monto total de transferencias netas que el Distrito entrega a la Nación.

A. Relaciones económicas entre la Nación y el Distrito: flujos de recursos e inversión

Las relaciones entre la Nación y el Distrito se expresan a través de intercambios económicos y fiscales. Para analizar estas relaciones conviene diferenciar los tipos de intercambio que se presentan. Los intercambios son de dos clases: i) transferencias directas de recursos; y, ii) gastos e inversión. La metodología para cuantificar o imputarle un valor monetario a estos intercambios depende del tipo de beneficio que producen y del tipo de intercambio.

Las transferencias directas de recursos son de fácil cuantificación y en todos los casos producen beneficios directos, pues permiten aumentar el gasto nacional cuando se trata de transferencias del Distrito hacia la Nación; o el gasto Distrital, cuando es éste el que recibe recursos de la Nación. Cuando se trata de flujos de gasto e inversión, debería diferenciarse entre aquellos que producen *beneficios directos*, es decir que se pueden equiparar a una transferencia implícita de recursos de la Nación hacia Bogotá (o viceversa), como subsidios al consumo, y cuyo beneficio se puede delimitar geográficamente; y, por otro lado, aquellos de *beneficio indirecto*, como por ejemplo, el gasto de la Nación en Bogotá que si bien beneficia a la ciudad, no está específicamente dirigido a los habitantes del Distrito, sino que se deriva del ejercicio de las funciones propias del Estado y su beneficio se extiende más allá de la frontera geográfica de Bogotá. Estos gastos o inversiones, por estar localizados geográficamente en la ciudad, la benefician. Por ejemplo, la inversión del Palacio de Justicia, necesaria para la administración de justicia, beneficia a toda la Nación, pero los pagos a la mano

de obra y la demanda de insumos implican básicamente ingresos para las empresas localizadas en el Distrito y para los obreros de Bogotá. Un razonamiento similar se puede aplicar al gasto realizado por Bogotá que beneficia a la Nación.

Debido a que cuantificar el beneficio implícito, o darle un valor monetario, a los gastos e inversiones de tipo indirecto, no era una tarea fácil, se optó por no profundizar en esta diferenciación. Ella además no afecta significativamente el balance final del intercambio Nación-Distrito. En efecto, aún suponiendo que todo el gasto y la inversión (tanto de beneficio directo como indirecto) realizados por la Nación en Bogotá se pueden considerar como transferencias directas, el monto de recursos que el Distrito le transfiere a la Nación sigue siendo muy superior al que ésta le transfiere al Distrito.

Las transferencias directas de recursos que recibe el Distrito de la Nación son: el Situado Fiscal, la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación, los recursos de Cofinanciación, las regalías, las rentas cedidas (loterías y apuestas permanentes) y los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) destinados a los subsidios de demanda en salud. La Nación por su parte se beneficia por medio de las "transferencias" directas de recursos que efectúan los ciudadanos de Bogotá a la Nación, que permiten la financiación de bienes y servicios para el consumo de todos los colombianos. Este es el caso del impuesto de renta, el IVA, los aranceles externos e internos, las contribuciones netas a la seguridad social en salud, y las contribuciones sobre la nómina dirigidas al ICBF y al Sena.

Es importante aquí hacer dos aclaraciones. La primera de ellas se refiere a las contribuciones

en salud. Las contribuciones a la seguridad social en salud se deben considerar netas, es decir descontando el costo de los servicios de salud recibidos por los bogotanos. En efecto, si bien los trabajadores y las empresas realizan contribuciones por salud, con ello están comprando un paquete de servicios de salud (el Plan Obligatorio, POS). Este paquete tiene un precio: \$207.362 en 1998, que corresponde a la Unidad de Pago por Capitación UPC. Solo si la contribución a salud es superior al precio del paquete comprado, existe una transferencia real de recursos. De lo contrario, no es otra cosa que una "compra privada" de servicios. La segunda aclaración que es importante mencionar es que no se incluyeron en los cálculos las contribuciones a pensiones, por considerarse como un ahorro del trabajador. Estrictamente se debería considerar el 1% de contribución adicional que se cobra sobre aquellos trabajadores con más de cuatro salarios mínimos, y que se orientan al subsidio de pensiones de la población pobre, y hacerlo neto del subsidio recibido en pensiones por los pobres de Bogotá. Sin embargo, no se dispone de información para ello, y además, este sistema aún no ha entrado en pleno funcionamiento. Las contribuciones de las Cajas de Compensación Familiar también operan como ahorro del trabajador destinado a "compra privada" y por ello tampoco se incluyen.

La segunda vía a través de la cual la Nación se beneficia de Bogotá es a través del gasto y la inversión del Distrito cuyo beneficio excede sus fronteras. Este podría ser el caso de la Universidad Distrital, el servicio de acueducto y alcantarillado a municipios vecinos y el gasto del IDU en vías intermunicipales realizado conjuntamente con Invías. En general los gastos e inversiones que realiza Bogotá con potenciales beneficios nacionales, corresponden a lo que hemos

denominado pagos e inversiones con beneficio indirecto. En este análisis, y por las razones expresadas anteriormente, no se incluye la inversión realizada por el Distrito que puede tener beneficios nacionales¹⁶.

En el Cuadro 4 se presenta el monto de recursos recaudados en el Distrito y transferidos a la

Nación. Para 1998 esta suma alcanzó \$7,8 billones, conformada principalmente por pagos correspondientes a los impuestos de renta (45%) e IVA interno (32%). Los pagos por concepto del impuesto sobre la nómina (ICBF y Sena) alcanzan un 5,9% y el IVA externo casi un 10% del monto total transferido. En el mismo cuadro se presentan las transferencias de la Nación hacia Bogotá

Cuadro 4
TRANSFERENCIAS NETAS DEL DISTRITO HACIA LA NACIÓN
(Millones de pesos)

	1994	1995	1996	1997	1998	Participación 1998 %
(+) Impuesto de Renta ^a	1.653.081	1.984.133	2.342.635	3.385.848	3.614.316	45,8
(+) Iva Interno ^a	1.000.945	1.217.153	1.905.972	2.256.764	2.538.450	32,2
(+) Gravámenes ^a	158.442	210.719	245.423	325.573	380.559	4,8
(+) Iva externo ^a	357.211	426.611	505.619	639.592	779.365	9,9
(+) ICBF ^b	117.512	170.306	211.728	261.248	305.673	3,9
(+) Sena ^c	n.d	101.387	122.307	143.655	157.641	2,0
(+) Contribuciones netas de S.S en salud ^d	0	544.359	452.314	582.996	119.459	1,5
(+) Subtotal del Distrito Hacia la Nación	3.287.191	4.654.668	5.785.998	7.595.676	7.895.462	100,0
(-) Situado Fiscal ^e	164.597	196.274	258.260	291.515	308.832	57,2
(-) Participación Municipal (PICN) ^e	68.550	102.247	121.777	160.776	188.499	34,9
(-) Regalías ^e	0	0	8.505	10.900	12.260	2,3
(-) Cofinanciación ^f	1.222	23.723	34.057	20.784	11.252	2,1
(-) Fosyga ^g	0	0	7.590	4.143	18.880	3,5
(-) Rentas Cedidas ^h	1.100	1.228	1.358	2.356	n.d	n,d
(-) FEC	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n,d
(-) Subtotal de la Nación hacia el Distrito	235.469	323.473	431.548	490.474	539.723	100,0
Total transferencias directas netas	3.051.722	4.331.195	5.354.451	7.105.201	7.355.739	-
Como % PIB de Bogotá	21,0	24,1	24,0	26,7	23,6	-

Fuente:

^a Dian.

^b ICBF división de recaudo.

^c Recaudado a febrero de 1999. según SENA. división de Promoción y Mercadeo.

^d Calculado con base punto de contribución al régimen subsidiado. Min. Salud.

^e DNP -UDT. Para 1998 Minminas (Regalías indirectas) y Fendipetroleo (R. Directas).

^f DAFDT-DNP - UDT según fondos de cofinanciación. 1998 secretaria de Hacienda Relaciones Nación Distrito.

^g Ministerio de Salud.

^h Ecosalud.

¹⁶ No parece sin embargo difícil identificar (mas no cuantificar) estas inversiones. En principio se puede esperar que produzcan beneficios nacionales los gastos realizados en capacitación de la Policía Metropolitana (dado que esta no sirve exclusivamente a la ciudad), las inversiones del IDU en proyectos de infraestructura vial intermunicipal, la inversión en la Universidad Distrital, la cual se nutre del presupuesto Distrital pero atiende población de toda la Nación, y los hospitales de tercer nivel del Distrito, que atienden población de los municipios vecinos y el gasto en educación que beneficia a los jóvenes de poblaciones vecinas.

entre 1994 y 1998. Para 1998 esta cifra ascendió a \$539.723 millones de pesos, conformada en un 57% por recursos del Situado Fiscal y en un 35% por la Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes; el resto corresponde a recursos de cofinanciación (2,1%), regalías (2,3%) y recursos del Fosyga dirigidos a los subsidios en salud (3,5%). No se logró obtener información sobre los recursos transferidos por concepto del Fondo de Compensación Educativa (FEC), hoy Fondo de Crédito Educativo, cuyos recursos se destinan al pago de maestros¹⁷; sin embargo, esta cifra no es muy significativa dentro de las transferencias totales. Como resultado, en términos netos el Distrito transfirió anualmente, entre 1994 y 1998, recursos que en promedio ascendieron al 23,9% del PIB distrital. En sólo 1998 el Distrito transfirió en términos netos \$7,3 billones, que representan el 23,6% de su PIB.

Cabe agregar que las transferencias recibidas por Bogotá dentro del total transferido por la Nación han alcanzado entre un 7,5% y un 8,7% entre 1994 y 1997, y menos de 7% en 1998, con tendencia decreciente (Cuadro 5).

Para 1998 la mayor participación en las transferencias Nacionales se registra en el Situado Fiscal, con 9,3%, seguida de las PICN con 7,4% y el Fosyga con 4,6%. La participación de Bogotá en las regalías totales es inferior al 2%¹⁸. Por su parte, el mayor aporte de impuestos recaudados en el Distrito para la Nación se concentra en

Renta (59%), IVA (56%), y aportes al ICBF (43%). En total, Bogotá recauda cerca de un 44% de los principales impuestos nacionales y de las contribuciones a la nómina (Cuadro 6).

La descripción anterior hace referencia únicamente a las transferencias directas entre ambos niveles de gobierno. Algunos analistas han argumentado que este análisis es incompleto en la medida en que no considera las inversiones realizadas por la Nación en Bogotá. Ya se discutió la dificultad de imputar a esta inversión un beneficio directo sobre la Ciudad. Sin embargo, y con la idea de aclarar los órdenes de magnitud involucrados, se hizo una aproximación inicial al tema. Para ello la inversión realizada por la Nación en Bogotá se clasificó de manera gruesa en aquella que genera beneficios directos y aquella que genera beneficios indirectos. Se supuso que toda la inversión realizada por el ICBF, el Sena e Invías, proporciona beneficios directos. Ello debido a la naturaleza de la mayoría de los programas mencionados y el tipo de inversiones realizadas.

En efecto, tanto los programas de capacitación laboral como los programas de atención a menores, benefician directamente a los bogotanos y el servicio se provee por debajo de su costo real. En el caso de Invías, y a pesar de que la inversión también beneficia a municipios vecinos, se puede aplicar un razonamiento similar. El gasto del resto de las entidades se clasificó como produciendo efectos indirectos.

¹⁷ El régimen salarial de los maestros municipales se rige por las normas nacionales. Los incrementos salariales acordados por el Gobierno Nacional han resultado superiores al incremento en la capacidad real de pago de los municipios, por lo cual la Nación estableció este fondo con el fin de subsanar la diferencia.

¹⁸ En este cálculo se incluyen tanto las regalías directas (giradas directamente a los municipios y departamentos productores o portuarios) como las indirectas (asignadas al Fondo Nacional de Regalías para su posterior redistribución entre municipios no productores y proyectos especiales).

Cuadro 5

PARTICIPACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL EN LAS TRANSFERENCIAS ASIGNADAS
POR LA NACIÓN

	1994	1995	1996	1997	1998
Situado Fiscal	10,78	10,13	10,02	10,00	9,28
Participación Municipal (PICN)	7,84	8,36	7,89	7,63	7,36
Regalías	0,00	0,00	1,48	1,68	n,d
Cofinanciación	2,22	4,70	4,46	3,61	1,79
Fosyga	-	-	3,37	1,26	4,61
Red de Solidaridad	n,d	n,d	n,d	n,d	n,d
Total transferencias nacionales	8,67	7,83	7,59	7,46	6,92

Fuente: Cálculos propios con base en DNP - UDT y Ministerio de Salud.

Cuadro 6

CONTRIBUCIÓN DE BOGOTÁ A LOS RECAUDOS TOTALES POR CONCEPTO DE IMPUESTOS
Y CONTRIBUCIONES SOBRE LA NÓMINA

	1994	1995	1996	1997	1998
Impuesto de Renta	59,17	57,14	58,00	62,70	59,60
IVA interno	55,64	56,39	57,20	56,70	57,50
Gravámenes	21,60	24,04	27,10	24,10	22,50
IVA externo	31,26	29,83	31,30	30,80	32,20
ICBF	42,08	44,89	42,97	43,71	43,63
Sena	n,d	45,49	36,75	38,33	40,01
Contribuciones de S.S en salud ^a	0,00	22,80	18,71	19,10	5,15
Total	47,45	42,60	44,05	45,12	43,85

^a Las contribuciones a salud son recaudos efectivos, el rezago en el recaudo explica el menor valor en 1998.

Fuente: Cálculos Propios.

En esencia, los beneficios producidos por este último tipo de inversión, deben ser menores que la inversión total aquí presentada, pero dada la dificultad de estimar el valor monetario de este beneficio se optó por incluirla en su totalidad. Aún bajo estos supuestos, se encontró que las transferencias netas de Bogotá hacia la Nación alcanzan \$6,8 billones (Cuadro 7). Como se mencionó atrás, el que esta cifra sea positiva es apenas esperable en cualquier esquema intergubernamental de transferencias, y no dice nada acerca

de la bondad del mismo (eso sí, la cifra llama la atención por su magnitud).

Finalmente, no sobra recalcar que los recaudos de impuestos nacionales aplicados en Bogotá no solo reflejan la producción realizada en Bogotá, sino además el hecho de que las casas matrices se encuentran en la capital y por ello tributan en ella. En este sentido la cifra obtenida sobrestima la contribución "real" de Bogotá a los recaudos nacionales, la cual debe aproximarse a

Cuadro 7

TRANSFERENCIAS NETAS DEL DISTRITO HACIA LA NACIÓN INCLUYENDO INVERSIÓN
DIRECTA E INDIRECTA DE LA NACIÓN (Millones de pesos)

	1994	1995	1996	1997	1998
Transferencias directas netas	3.051.722	4.331.195	5.354.451	7.105.201	7.355.739
Menos inver. directa Nación en Bogotá	n.d.	135.619	187.123	292.728	153.856
Menos inver. indirecta Nación en Bogotá ^a	n.d.	520.250	565.654	780.101	308.637
Subtotal inver. de la Nación en Bogotá	n.d.	655.869	752.777	1.072.829	462.493
Total transferencias netas	n.d.	3.675.326	4.601.673	6.032.372	6.893.247

^a Para 1998 corresponde a la asignación presupuestal inicial, sin incluir las modificaciones realizadas durante el año. No incluye tampoco las inversiones de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

Fuente: Cálculos propios.

la participación del PIB del Distrito en el PIB del país.

B. Metodologías para evaluar el régimen vigente de transferencias

En la sección anterior quedó claro que Bogotá le aporta mucho más a la Nación, en términos de ingresos tributarios y de gasto público, que lo que la Nación le aporta al Distrito. Este argumento, aunque inobjetable, no es un argumento válido per-se, pues el diseño del esquema de transferencias refleja en gran medida el principio de que algunas regiones deben aportar más de lo que reciben y viceversa. Por ello es necesario evaluar este esquema a la luz del cumplimiento de criterios de equidad y de eficiencia.

Desde el punto de vista de la equidad, la función de los sistemas de transferencias podría ser la de igualar las bases tributarias entre entidades territoriales, de tal forma que, dada una capacidad de generar recursos propios, todas las entidades puedan ofrecerle a sus habitantes el mismo paquete de bienes y servicios públicos. Desde el punto de vista de la eficiencia, por su

parte, la función básica de los esquemas de transferencias es la de corregir los problemas de externalidades y contribuir a la provisión de bienes y servicios públicos y de infraestructura al menor costo posible. A cada una de estas formas de aproximarse al problema le corresponde una metodología de análisis y de cuantificación. Estas metodologías se describen y aplican a continuación.

1. Evaluación de la equidad del régimen de transferencias: igualación de bases tributarias

Como se mencionó anteriormente, los esquemas de descentralización que buscan generar redistribución regional, deberían propender por un mismo nivel de gasto per cápita en todas las regiones, bajo el supuesto de que las entidades utilizan toda su base tributaria potencial; es decir, por igualar la capacidad fiscal entre regiones. El sistema colombiano de transferencias intergubernamentales tiene un fuerte componente de redistribución, transfiriendo proporcionalmente mayores recursos a aquellas entidades más pobres. Implícitamente, lo que está detrás de este

criterio es una menor capacidad tributaria. Sin embargo, es importante mencionar que la capacidad fiscal no necesariamente está relacionada con la pobreza medida en términos de NBI, como metodológicamente se hace para asignar las transferencias en Colombia. Si la capacidad fiscal no está estrechamente relacionada con el índice de NBI, la utilización de este índice como aproximación a la capacidad fiscal puede inducir pobreza fiscal o inequidades entre regiones -precisamente lo que se desea corregir-. Este trabajo intentará superar esta limitación, estimando directamente la capacidad fiscal potencial y comparándola con los indicadores de NBI.

Para determinar si, bajo el criterio de igualar capacidades fiscales, Bogotá está siendo tratada equitativamente frente a otros municipios, se optó tanto por razones de disponibilidad de información como por razones de relevancia, por comparar a la ciudad capital con tan sólo 7 ciudades importantes: Medellín, Cali, Bucaramanga, Cúcuta, Santa Marta, Cartagena y Barranquilla.

a. Gasto potencial per cápita y per cápita pobre

Para estimar la capacidad fiscal de las ocho ciudades mencionadas, se empezó por estimar su base tributaria. A esta base se le aplicó una tarifa promedio, resultante de dividir el valor total de los recaudos por la base total. De esta manera la tarifa promedio capta, por un lado, la intensidad con la cual las ciudades utilizan su base tributaria, es decir si utilizan la tasa máxima permitida por la Ley o la tasa mínima; por otro lado, esta tarifa también tiene en cuenta que tan eficientes en el recaudo son las ciudades en mención. Si existe ineficiencia en la recaudación de impuestos, la tarifa será menor que si estos se recaudaran por medio de una administración

eficiente. Así, las comparaciones no se realizan en consecuencia tomando como referencia a un potencial máximo, sino un potencial promedio.

Para estimar la base tributaria total de las ocho ciudades, se optó por escoger los impuestos con mayor participación en los recaudos totales. Se decidió incluir dentro del análisis 6 impuestos: industria y comercio, avisos y tableros, predial, circulación y tránsito, sobretasa a la gasolina y delineación urbana. En el agregado, estos impuestos responden por más del 96% de los ingresos tributarios del grueso de las ciudades y por el 84% en el caso de Bogotá.

Cabe anotar que algunas ciudades cuentan con impuestos que no son aplicados por las otras -Bogotá es el mejor ejemplo- se optó por incluirlos en el análisis por su importancia cuantitativa. En el caso de Bogotá se incluye la participación en el impuesto global de gasolina y ACPM, la participación en el impuesto de cigarrillos y tabaco elaborado, la participación en el impuesto de registro y anotación y el impuesto de timbre de vehículos. Para Medellín se incluyó el impuesto de teléfonos y para Barranquilla y Santa Marta la sobretasa ambiental. Además, se incluyeron los impuestos de degüello de ganado mayor y de licencias y patentes para varias de las ciudades. Incluyendo los impuestos específicos, el ejercicio logra captar el 99% de las bases tributarias de estas ciudades.

Una vez se estiman las bases tributarias (B), se procede a aplicar la tarifa promedio (tp) a estas bases. A este resultado se suman las transferencias (TR) recibidas por cada ciudad por concepto de regalías, recursos de Ecosalud, Situado Fiscal, PICN, cofinanciación y recursos del Fosyga. El resultado se divide por la población total (P) y la

población pobre (PP) para obtener respectivamente el gasto potencial per cápita (GPC) y el gasto potencial per cápita pobre (GPCP):

$$GPC = (B*tp + TR)/P \text{ y } GPCP = (B*tp + TR)/PP$$

Los resultados obtenidos se presentan en el Cuadro 8. Lo primero que vale la pena resaltar es que las diferencias entre el paquete de servicios que podría ofrecer a sus habitantes la ciudad con menor capacidad (Barranquilla) y la ciudad con mayor capacidad (Cúcuta), son sustanciales. Mientras Cúcuta le podría ofrecer a sus habitantes un paquete de \$289.415, en Barranquilla este valor apenas alcanza a la mitad. Bogotá se en-

cuentra en tercera posición y podría ofrecer un paquete de servicios de casi \$225.000 a cada uno de sus habitantes.

Sin embargo, si se analiza la capacidad per cápita pobre, los resultados cambian sustancialmente. A cada habitante pobre, Bogotá le podría ofrecer un paquete de \$1.293.051, siendo este el valor percápita más alto entre las ciudades mencionadas. Las diferencias entre ciudades en relación con este indicador son mayores que en el caso anterior. La ciudad con menor capacidad (Santa Marta), apenas podría ofrecerle a sus habitantes una tercera parte del paquete que ofrecería Bogotá.

Cuadro 8

GASTO POTENCIAL PERCÁPITA TOTAL Y PERCÁPITA POBRE

	Gasto potencial percápita (\$)				
	1995	1996	1997	Ranking 97	Ranking NBI ^a
Cúcuta	198.037	272.117	290.979	1	6
Cali	123.685	176.857	226.954	2	4
Bogotá	137.879	192.257	224.471	3	2
Bucaramanga	129.173	177.647	219.397	4	3
Medellín	90.696	133.915	165.726	5	1
Santa Marta	113.641	147.937	161.414	6	8
Cartagena	104.931	139.372	160.279	7	7
Barranquilla	88.354	113.926	145.750	8	5
	Gasto potencial percápita pobre (\$)				
	1995	1996	1997	Ranking 97	Ranking NBI ^a
Bogotá	792.406	1.104.928	1.290.061	1	2
Bucaramanga	721.639	992.440	1.225.680	2	3
Cali	600.414	858.530	1.101.717	3	4
Medellín	563.329	831.769	1.029.356	4	1
Cúcuta	640.897	880.637	941.678	5	6
Barranquilla	317.821	409.807	524.281	6	5
Cartagena	317.013	421.064	484.227	7	7
Santa Marta	331.314	431.303	470.596	8	8

^a Ordenados de mayor a menor NBI.

Fuente: Cálculos propios.

Adicionalmente y con el fin de clarificar cuál es la fuente de las diferencias en el paquete de servicios que cada ciudad puede ofrecer, se dividió el gasto per cápita pobre según si éste es financiado por transferencias, impuestos comunes (predial, circulación y tránsito, industria y comercio, sobretasa a la gasolina y delineación urbana) o por impuestos específicos (como registro y anotación o cerveza en el caso de Bogotá, o sobretasa ambiental para otras ciudades). Este resultado se ilustra en el Cuadro 9 para 1997.

Los cálculos aquí presentados, no incluyen las posibles diferencias en precios de bienes y servicios públicos que pueden existir entre las ocho ciudades. Para analizar si las diferencias en el costo de vida afectaban los resultados, se hicieron nuevos cálculos tomando en cuenta los índices de precios de las distintas ciudades, sin que se presentaran diferencias significativas con lo presentado en el Cuadro 9. En el caso del gasto per cápita, Bogotá pasa del tercer al cuarto lugar, después de Bucaramanga, mientras que para el indicador de gasto per cápita pobre, el ordenamiento se mantiene idéntico.

Estos resultados sugieren que Bogotá no está siendo tratada inequitativamente, si lo que se desea con las transferencias es igualar exclusivamente el paquete de servicios que cada municipio le puede ofrecer a su población pobre. Por el contrario, si lo que se busca es igualar la capacidad fiscal total, es decir, que cada ciudad le pueda ofrecer a todos sus ciudadanos el mismo paquete de servicios, el sistema de transferencias favorece a ciudades como Cali y Cúcuta.

Como se aprecia claramente las ciudades de Bucaramanga, Bogotá y Medellín, podrían aportar en términos de recursos propios más de lo que reciben por transferencias. En el caso de Bogotá por ejemplo, por cada peso de transferencias la ciudad aporta 1,81 pesos. Bucaramanga y Medellín podrían aportar más de dos pesos por cada peso que actualmente reciben por transferencias. Así, estas tres ciudades tienen una mayor capacidad de gasto potencial per cápita gracias a sus recursos propios. En los demás casos, el gasto potencial está en su mayoría compuesto por transferencias.

Cuadro 9
DESCOMPOSICIÓN DEL GASTO POTENCIAL PERCÁPITA POBRE 1997

	Capacidad fiscal impuestos selecc.	Resto capacidad fiscal	Transferencias	Total gasto per cápita	Recursos propios/ transferencias
Bucaramanga	863.939	16.194	345.549	1.225.682	2,55
Bogotá	639.655	191.411	458.997	1.290.063	1,81
Medellín	631.683	56.479	341.192	1.029.354	2,02
Cali	437.359	52.929	611.431	1.101.718	0,80
Cúcuta	240.142	7.033	694.504	941.680	0,36
Cartagena	192.825	18.371	273.031	484.227	0,77
Barranquilla	204.845	22.815	296.620	524.281	0,77
Santa Marta	140.630	10.945	319.020	470.595	0,48

Fuente: Cálculos propios.

b. El esfuerzo fiscal y el sistema vigente de transferencias

Además de la evaluación sobre equidad realizada en la sección anterior, es interesante estudiar si el sistema de transferencias premia o no el esfuerzo fiscal. Las estimaciones anteriores suponen que todas las ciudades utilizan su base potencial por lo menos tan intensamente (en términos de tasas impositivas y fiscalización y control) como el promedio nacional. Sin embargo, no dicen nada sobre el esfuerzo fiscal efectivo de cada una de las ciudades, ni su relación con el nivel de transferencias asignado.

Un método comúnmente utilizado para realizar comparaciones de esfuerzo y capacidad fiscal entre entidades territoriales, es el sistema representativo de impuestos (SRT)¹⁹. Con base en este método, se construyó un índice de esfuerzo fiscal y se comparó con el nivel de transferencias recibido. El esfuerzo fiscal de cada ciudad se define como la

relación entre los recaudos observados y los recaudos potenciales. La metodología para calcular estos últimos consiste en aplicar a las bases tributarias de cada impuesto, la tarifa promedio observada del mismo, tal y como se describió en la sección anterior. Esta relación indica el porcentaje en que cada ciudad utiliza su base tributaria. Con este porcentaje se construye un índice, de tal forma que el promedio de las ocho ciudades es igual a 100. En el Cuadro 10A se presentan los resultados para cada uno de los impuestos en 1997.

En 1997 Bogotá realizó un esfuerzo superior al promedio en todos los impuestos, salvo en los de circulación y tránsito y predial, en los que recauda el 86% y 90% respectivamente de su base potencial. En el agregado, Bogotá utiliza el 96% de su base. Es importante mencionar que en el caso del predial, el esquema de autoavalúo incrementa la base tributaria con respecto a la base determinada por los avalúos catastrales del IGAC o de Catastro, con lo cual, este sistema

Cuadro 10A
ÍNDICE DE ESFUERZO FISCAL

	Total	Industria, avisos y tableros	Predial	Circulación y tránsito	Sobretasa gasolina	Delineación urbana
Medellín	126,8	72,1	160,6	365,4	0,0	117,4
Barranquilla	113,8	54,0	100,3	0,0	186,6	68,9
Bogotá	134,6	116,5	97,9	137,9	140,9	120,8
Cartagena	120,0	277,5	84,3	45,9	148,2	147,1
Santa Marta	82,7	152,7	83,0	0,0	186,8	226,5
Cúcuta	61,7	45,1	75,6	61,4	0,0	92,2
Bucaramanga	49,7	29,9	56,3	69,6	0,0	26,2
Cali	110,7	52,2	141,9	119,8	137,5	0,8

Fuente: Cálculos propios.

¹⁹ Para un detalle de la metodología de construcción del SRT véase Ospina y Gutiérrez (1996).

que en realidad es un esfuerzo fiscal superior al de las demás ciudades, afecta los resultados haciéndolo aparecer como un menor esfuerzo. Para evitar este efecto sería necesario contar con el valor comercial de los predios de las demás ciudades. Infortunadamente, solo se cuenta con el avalúo realizado por los catastros respectivos o por el Agustín Codazzi, los cuales generalmente se encuentran por debajo del valor comercial de los predios.

En el Cuadro 10B se ilustra cuánto se está efectivamente recaudando como porcentaje del recaudo potencial. Claramente se ve, que a pesar de la limitación mencionada en el caso del impuesto predial, Bogotá es la ciudad con el mayor esfuerzo fiscal. Le siguen Medellín con un esfuerzo cercano al 100%, y Cartagena, con 94%. Sorprenden ciudades como Cúcuta y Bucaramanga que no alcanzan ni el 50% de su base.

De manera similar se estimó un índice de transferencias per cápita y per cápita pobre, con el promedio nacional como referencia. En el

Gráfico 1 se ilustra la relación entre el índice de transferencias y el índice de esfuerzo fiscal. A primera vista, parece existir una relación inversa entre las transferencias y el esfuerzo fiscal. Sin embargo, si se excluye a Cúcuta del análisis, esta relación se desvanece. Ello implica que el sistema de transferencias no premia en forma adecuada el esfuerzo fiscal (ni tampoco lo castiga). Las entidades territoriales tienen otros incentivos para incrementar sus recursos propios.

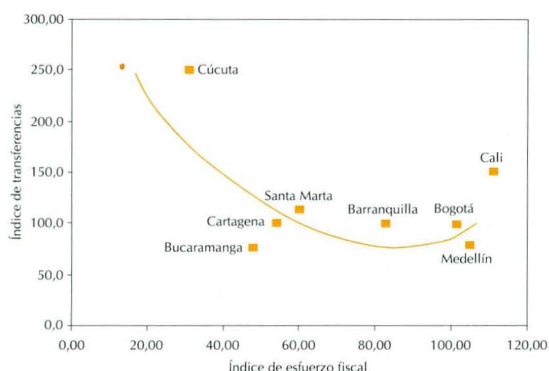
2. Aplicación del principio de capitación a los gastos en educación y salud

Una metodología más específica de evaluación de la equidad del régimen de transferencias, implica calcular el gasto máximo per cápita en educación y salud que puede realizarse con recursos de transferencias y recursos propios efectivamente recaudados, con base en la población atendida y por atender en estas dos áreas. Los resultados de la aplicación de esta metodología se presentan en el Cuadro 11 y podrían sugerir, o bien que Bogotá está dedicando pocos recursos

Cuadro 10B
RECAUDO SOBRE BASE POTENCIAL %

	Total	Industria, aviso y tableros	Predial	Circulación y tránsito	Sobretasa gasolina	Delineación urbana
Medellín	99,5	84,0	147,8	241,9	0,0	122,7
Barranquilla	89,3	62,9	92,3	0,0	150,9	72,1
Bogotá	105,6	135,7	90,1	91,3	114,0	126,3
Cartagena	94,2	323,2	77,6	30,4	119,9	153,8
Santa Marta	64,9	177,9	76,3	0,0	151,1	236,8
Cúcuta	48,4	52,5	69,6	40,7	0,0	96,4
Bucaramanga	39,0	34,8	51,8	46,1	0,0	27,4
Cali	86,9	60,8	130,6	79,3	111,2	0,8
Promedio	78,5	116,5	92,0	66,2	80,9	104,5

Fuente: Cálculos propios.

Gráfico 1**RELACIÓN ENTRE LAS TRANSFERENCIAS Y EL ESFUERZO FISCAL**

Fuente: Cálculos propios.

propios, o que con los que destina podría atender a menores costos a su población objetivo. Como las coberturas de Bogotá son más altas respecto a otros departamentos²⁰, el resultado sugiere una mayor eficiencia en la provisión de los servicios de salud y educación, corroborando la existencia de economías de escala importantes.

3. Análisis de eficiencia: implicaciones de los modelos de Geografía Económica a la evaluación de las relaciones fiscales Nación-Distrito

Los modelos de Geografía Económica desarrollados por Krugman pueden utilizarse para

Cuadro 11
GASTO POTENCIAL PARCÁPITA EN EDUCACIÓN Y SALUD^a
(Pesos)

	Salud ^b				Educación ^c			
	1997	Ranking	1998	Ranking	1997	Ranking	1998	Ranking
Antioquia	51.082	3	55.948	3	283.870	5	329.683	5
Atlántico	65.921	10	71.486	9	156.847	1	168.469	1
Bolívar	64.609	9	73.803	10	184.860	2	211.082	2
Caldas	54.300	6	59.951	5	390.878	10	444.806	10
Cauca	42.256	1	48.970	2	306.487	6	358.171	6
Huila	52.804	4	60.926	7	324.618	7	383.413	7
Norte de Santander	53.915	5	58.801	4	375.073	9	404.037	9
Santafé de Bogotá	43.179	2	44.531	1	233.314	3	246.023	3
Santander	56.128	7	60.136	6	354.521	8	388.789	8
Valle del Cauca	63.482	8	70.703	8	262.965	4	304.821	4

^a Gasto en educación o salud sobre población objetivo.

^b Incluye situado fiscal, participación en los ingresos corrientes de la Nación, Fosyga, rentas cedidas y recursos propios.

^c Incluye situado fiscal, participación en los ingresos corrientes de la Nación, Fondos de compensación y recursos propios.

Fuente: Población objetivo salud, rentas cedidas salud y recursos propios salud: Mora, H. (1998), "Financiamiento del Régimen subsidiado"; Situado fiscal y participaciones en ingresos corrientes de la Nación: UDT - DNP. Población objetivo educación 1998: Misión Social. Cálculos propios.

²⁰ La cobertura del régimen subsidiado y contributivo en Bogotá es de 83% de la población total, frente al un 53% en todo el país, de acuerdo con estadísticas del Ministerio de Salud - Dirección General de Seguridad Social. Estimaciones preliminares en Educación sugieren los mismos de acuerdo con la investigación en curso de Mora et al. (1.999).

evaluar las relaciones fiscales entre la Nación y el Distrito desde el punto de vista de la eficiencia. Estos modelos muestran que la operación simultánea de diversas fuerzas económicas contrapuestas (economías de escala y de aglomeración, costos de transporte) lleva necesariamente a la concentración de la actividad productiva en unas pocas ciudades y al crecimiento económico más rápido de estas ciudades que del resto del país. Como se concluye de la presentación del modelo (Capítulo 2), la aglomeración en pocas ciudades se ve favorecida por costos de transporte bajos, fuertes economías de escala a nivel de empresa y una mayor importancia relativa de la industria en la economía local.

Ello tiene dos tipos de implicaciones para la discusión sobre las relaciones fiscales entre la Nación y el Distrito. En primer lugar, puesto que las fuerzas que llevan a la concentración de la actividad económica en unas pocas ciudades permiten una operación más eficiente del aparato productivo, las decisiones de política fiscal que obstaculicen el funcionamiento y operación de estas fuerzas, reducen la eficiencia y atentan contra el crecimiento económico; puesto que el rápido crecimiento económico permite una mejor distribución del ingreso en el largo plazo y menores niveles de pobreza, entorpecer el crecimiento también afecta el bienestar. De allí que la generación de un desequilibrio grande entre los recursos que el Distrito le aporta a la Nación (vía impuestos) y los que la Nación le aporta al Distrito (vía transferencias) puede limitar la capacidad de inversión del Distrito y afectar la eficiencia y el crecimiento económico.

De acuerdo con esta visión, el diseño del régimen colombiano de transferencias refleja un enfoque estático en su asignación. Si se adoptara

un enfoque dinámico, se encontraría que los efectos sobre el crecimiento económico y sobre el bienestar de la población de gastar \$1 más en Bogotá serían mucho mayores que los de gastar ese \$1 en localidades de menor tamaño y muy alejadas geográficamente. Esto porque las economías de escala y de aglomeración son mucho mayores en Bogotá y los costos de transportar los bienes a los mercados domésticos importantes son menores, en comparación con otras ciudades. Ello explica porqué la actividad económica tiende a concentrarse en Bogotá y la economía de la ciudad a crecer más rápido que la de otras localidades; y explicaría porqué el gasto público en Bogotá es más productivo y equitativo que en otras localidades.

La segunda implicación importante es que, puesto que la población y la actividad económica de Bogotá han estado creciendo en los últimos años a tasas más rápidas que las de otras ciudades como resultado de la operación de las fuerzas mencionadas atrás (y puede seguirlo haciendo en los próximos años), el adoptar metodologías de asignación de transferencias que se basan en supuestos "promedio" de crecimiento de la población, de la pobreza y de la actividad económica, lleva a un tratamiento discriminatorio de Bogotá en materia de transferencias, que tan solo se corrige al momento de un nuevo censo.

4. Análisis de eficiencia: implicaciones de los modelos insumo-producto y de equilibrio general

Los modelos de insumo-producto y de equilibrio general, destacan la idea de que la magnitud de las "filtraciones" existentes en la economía local es la que determina el que un incremento en la demanda o en la inversión tenga mayores im-

pactos en la producción de esa localidad. Esas filtraciones, en sentido general, pueden definirse como la diferencia entre las ventas a otras regiones o países y sus compras a ellas. Entre mayor sea la diferencia entre ventas y compras externas, mayor el impacto sobre la economía local.

La información parcial disponible sobre este tema indica que Bogotá muestra menores filtraciones que otras ciudades o regiones. Según una encuesta a 239 establecimientos industriales en Bogotá para 1996, el porcentaje de la producción industrial total que se exporta fue de aproximadamente 45%, distribuido en 37% por ventas que se realizan al resto del país y 8% por ventas al resto del mundo. El mercado de productos industriales de Bogotá por su parte es cubierto en un 66% por la producción de la ciudad, 20.4% por la producción del resto del país y 120% por la del resto del mundo (porcentajes que no suman 100% por aproximaciones en los cálculos). Esto equivale a decir que Bogotá vende al resto del país y al exterior un equivalente del 54% de su demanda de productos industriales, mientras que compra del resto del país y del exterior aproximadamente el 34% de su demanda de estos bienes. Al vender más de lo que compra de productos industriales, un incremento en el ingreso de los bogotanos o en la demanda de estos bienes tendrá efectos netos positivos sobre la economía de la ciudad.

Otro ejemplo que contrasta con el del Distrito, lo constituye el departamento de Caldas. Con los datos de su matriz insumo-producto de 1992²¹, es posible establecer que el 42% de su demanda industrial es importada (del resto del

país o del exterior), mientras que las exportaciones industriales (al país o al exterior) realizadas por este sector alcanzan el 23% de su producción manufacturera.

VI. Conclusiones

En este documento se evalúan las relaciones fiscales (y económicas) entre el Gobierno Nacional y el Distrito Especial de Bogotá desde el punto de vista de la eficiencia y de la equidad. Para ello se utilizan varias metodologías complementarias. La primera de ellas consistió en cuantificar los flujos de recursos (fiscales y de inversión) entre el Gobierno y el Distrito. Si bien las cifras evidencian que Bogotá transfiere anualmente a la Nación, en términos netos, un gran volumen de recursos, ellas nada informan per-se sobre las bondades de este esquema en términos de eficiencia y equidad. Para evaluar las relaciones entre los dos niveles de gobierno desde la perspectiva de equidad, se utilizó una segunda metodología, que consistió en comparar el gasto fiscal potencial per cápita (estimado como la suma de los ingresos tributarios potenciales y las transferencias, dividida por la población) entre entidades territoriales.

El estudio trata de mostrar que el objetivo de eficiencia también puede estar comprometido, con un esquema de transferencias como el que se aplica actualmente. Varias son las razones de esto. En primer lugar, el esquema no premia el esfuerzo fiscal, lo que podría incentivar la pereza fiscal y dar lugar a enormes diferencias en tributación (y en las distorsiones que ella produce) entre regiones. En segundo lugar, debido a que en ciudades grandes se explotan más amplia-

²¹ Centro Regional de Estudios Cafeteros y Empresariales CRECE, Matriz Insumo-Producto de Caldas 1992.

mente las economías de escala y de aglomeración que en las pequeñas, un esquema que extrae de estas ciudades volúmenes importantes de recursos para transferirlos a las de menor tamaño puede generar importantes costos de eficiencia y en consecuencia de crecimiento y desarrollo. Este argumento, que se basa en las nuevas teorías de la geografía económica, no tiene todavía sustento empírico. Tan sólo hay evidencia de que aún con transferencias crecientes, no se ha observado en Colombia una tendencia a la convergencia económica entre ciudades y regiones. Bogotá mantiene la tendencia a crecer más rápido que otras regiones. Esto puede significar que en Bogotá se están utilizando más eficientemente los recursos y que aún transfiriendo grandes volúmenes de recursos de Bogotá hacia otras regiones, no se pueden modificar estas tendencias. Ello debería obligar a reconsiderar el diseño actual del esquema de transferencias, para evitar que se generen grandes desequilibrios fiscales entre regiones.

Finalmente, el diseño del esquema de transferencias puede adolecer de problemas de información y por ese motivo también discriminar contra Bogotá. Al estar basado en proyecciones de algunas variables económicas y de calidad de vida (PIB, NBI, población, etc.), puede no reflejar adecuadamente el hecho de que algunas de estas variables tienen en algunos períodos una dinámica muy diferente (crecen más rápidamente) en ciudades grandes que en las pequeñas. Por ejemplo, Bogotá ha recibido en los últimos años muchos más migrantes que en décadas pasadas. Adicionalmente, el esquema no tiene en cuenta las externalidades positivas que Bogotá le produce al resto del país (como el proveer educación a los jóvenes de los municipios vecinos), externalidades que deberían ser compensadas por la Nación. El reconocimiento oportuno de la evolución diferencial de las variables económicas y sociales en Bogotá y de las externalidades positivas que genera, deben traducirse en mayores transferencias hacia la ciudad.

Bibliografía

- Bird, Richard (1999), "Setting the Stage: Municipal Finance and Intergovernmental Finance", University of Toronto, January.
- Boadway, Robin (1997). "The Economics of Equalization. An Overview", en el libro de Robin Boadway y Paul Hobson, *Equalization: Its Contribution to Canada's Economic and Fiscal Progress*, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.
- Bucovetsky, S. (1997), "Insurance and incentive effects of transfers among regions: equity and efficiency", en *Inter-national Tax and Public Finance*, Netherlands.
- Buiter, Willem H. y Kenneth M. Kletzer (1998). "The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance". International Library of Critical Writings in Economics, U.K.
- Donahue, John (1997), "Tiebout Or Not Tiebout? The Market Metaphor and America's Devolution Debate", en *Journal of Economic Perspectives*, Volume 11, Number 4, Fall.
- Fainboim I, O. L. Acosta y H. Cadena (1994), "El Proceso de Descentralización Fiscal en Colombia y sus perspectivas", en *Revista Coyuntura Social* No. 10, Fedesarrollo, mayo.
- Fletcher, Christine (1992) "Competition between regional governments and the federal culture of fiscal equalisation", Discussion Papers No. 20, Australian National University, Federalism Research Centre.
- Gamboa, Rafael (1998), "The Credibility of the Federal Government in Bailing Out State Governments: Comparing the U.S. with Brazil and México", Cepal.
- Gutiérrez, Catalina y Pedro Nel Ospina (1996), "Desempeño Financiero de las Entidades Municipales", en *Coyuntura Económica*, Vol. 26, No. 1, Fedesarrollo, marzo.
- Hewings, Geoffrey (1998), "Regiones Económicas Rezagadas: Una perspectiva Internacional", Documento Presentado en el 1er Simposio sobre la Economía de la Costa Caribe: Hacia la Convergencia, mimeo.
- Hewitt, Daniel (1991), "Transfers to Local Governments". Capítulo XII de Hemming Richard y Ke-youn Chow, *Public Expenditure Handbook*, FMI.
- Inman, Robert y Daniel Rubinfeld (1997), "Rethinking Federalism", en *Journal of Economic Perspectives*, Fall.
- Kornai, Jonas (1986), "Soft Budget Constraint" en *Revista Kiklos*, Vol. 39 No.1
- Krugman, Paul (1997), "Desarrollo, Geografía y Teoría Económica", Antoni Bosch editor.
- McMillan, Mervin (1998), "Local Governments: an International Perspective on Industrialized and Developing Countries", Cepal.
- Meira, Jerónimo (1998), "Impact of Intergovernmental Transfers on Paraná Municipalities Tax Efficiency", Technical Series No. 3, Paranacidade, Parana's State Secretariat for Urban Development.
- Musgrave, Richard (1997). "Devolution, Grants and Fiscal Competition", en *Journal of Economic Perspectives*, Volume 11, Number 4, Fall.
- Oates, Wallace (1991), "Decentralization of the Public Sector: An Overview", Studies in Fiscal Federalism. Economists on the Twentieth Century Series, Aldershot U.K. and Brookfield.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (1993), "Federal Fiscal Constitutions: Part I: Risk Sharing and Moral Hazard", International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Prud'homme, Rémy (1998), "State and Local Public Finance in Paraná: Structure and Issues", Technical Series No. 3, Paranacidade, Parana's State Secretariat for Urban Development.
- Quigley, John y Daniel Rubinfeld (1996), "Federalism as a Device for Reducing the Budget of the Central Government", en *National Tax Journal*, 49 (2) June.
- Rubinfeld, Daniel (1987), "The Economics of the Local Public Sector", en *Handbook of Public Economics*, Vol VII.
- Shah, Anwar (1994), "A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfers in a Decentralized Federation", World Bank, Policy Research Department, Working Paper 1289, April.
- Shah, Anwar (1994a), "Fostering fiscally responsive and accountable governance: lessons from decentralization", en Picciotto R. y E. Wiesner, Evaluation and Development.
- Shome, Parthasarathi (1994), "Fiscal Federalism: Revenue, Expenditure and Macro Management", VI Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL/PNUD.
- Stiglitz, J. (1988), "Economics of the Public Sector". Second Edition. New York: W. W. Norton & Company.
- Vargas, César (1998), "El Distrito Capital y la Reforma de la Ley 60 de 1993", Consultoría para la Secretaría de Hacienda Distrital.
- Weingast, Barry y Yingyi Qian (1997), "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", en *Journal of Economic Perspectives*, Volume 11, Number 4, Fall.
- Winkler, Donald (1993). "The Design and Administration of Intergovernmental Transfers", Latin America and Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Report No. 29.