

Descentralización fiscal y transferencias intergubernamentales en Colombia¹

Fabio Sánchez Torres
Catalina Gutiérrez Sourdis

I. Introducción

La Constitución de 1991 establece que el gobierno central deberá transferir una proporción creciente de sus ingresos corrientes a los entes territoriales y define la participación de los mismos en los recursos generados por la explotación de hidrocarburos y otros minerales. En conjunto, estos recursos representarán el 45% de los ingresos corrientes de la Nación y podrían llegar a representar un poco más de 6% del PIB.

Igualmente, la nueva Carta delega en las entidades territoriales la prestación, financiación y administración de los servicios de salud y educación y otras actividades de inversión social como vivienda, agua potable y alcantarillado, saneamiento, subsidios rurales, etc. Lo anterior determinará un cambio sustancial en la estructura del gasto por niveles de gobierno y

profundizará y acelerará el proceso de descentralización fiscal y político que se ha venido desarrollando desde 1970. El presente trabajo estudiará el impacto de la nueva legislación sobre la estructura de gastos y transferencias entre niveles de gobierno y entre departamentos y municipios según sus niveles de pobreza.

La primera parte resume, de manera muy breve, la nueva estructura de transferencias ordenada por la Constitución y reglamentada por la Ley 60 de 1993. La segunda describe la evolución de las finanzas intergubernamentales entre 1980 y 1991, diferenciando los departamentos según su nivel de pobreza. En la tercera parte se proyectan las finanzas intergubernamentales hasta el año 2000. El objetivo de estos ejercicios es, de un lado, estimar el impacto de la nueva estructura de transferencias sobre la composición y estructura

1 Este artículo resume algunos de los resultados encontrados en el trabajo realizado por los autores, dentro del programa de la Red de Centros de Investigación, auspiciado por el BID y coordinado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Agradecemos la colaboración de Juan Carlos Parra, quién se desempeñó como asistente de investigación, los comentarios de los asistentes al seminario interno de FEDESARROLLO y la valiosa ayuda en la provisión de la información estadística por parte de funcionarios del Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el CONFIS.

del gasto y, de otro, determinar si las nuevas normas introducen una mayor progresividad a la distribución de las transferencias entre departamentos, según los niveles de pobreza. Finalmente, se resumen las principales conclusiones y las recomendaciones de política derivadas del estudio.

II. Nuevo Ordenamiento de las Transferencias Intergubernamentales².

La Constitución de 1991 modificó los parámetros para el Situado Fiscal³, las transferencias a los municipios y las regalías. Además determinó las responsabilidades de la nación, los departamentos y los municipios en la prestación de servicios principalmente en las áreas de salud, educación y vivienda. La Constitución estableció que la participación de las entidades territoriales en los recursos de la nación se realizaría a partir de 1993 mediante tres mecanismos únicos: el Situado Fiscal, la cesión a municipios y el Fondo Nacional de Regalías.

El cuadro 1 resume las reglas de distribución de estas transferencias entre departamentos y municipios.

A. Situado Fiscal

La Constitución estableció nuevos porcentajes para las transferencias del Situado Fiscal. Estas debían pasar de 22% de los ingresos corrientes

de la Nación en 1991, a 23% en 1994, 23.5% en 1995 y 24.5% en 1996. La base sobre la cual se aplica el porcentaje es el total de los ingresos corrientes de la nación excluyendo los recursos del Fondo de Regalías y otros ingresos consagrados como exclusivos de la nación⁴.

La nueva distribución establece que el 15% del Situado Fiscal debe ser dividido por partes iguales entre el Distrito Especial de Bogotá y los nuevos Distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. El 85% restante debe dividirse también por partes iguales entre los departamentos y distritos, de tal forma que éstos reciban por lo menos lo mismo que les fue transferido en 1992. El excedente que resta después de la distribución inicial debe ser repartido en proporción a la población potencial por atender en las áreas de salud y educación, de acuerdo con el esfuerzo fiscal propio de los departamentos, la eficiencia administrativa alcanzada y la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI).

B. Cesión a Municipios

De acuerdo con la nueva Constitución, la participación de los municipios en el total de los recursos de la nación⁵ pasará de 14% en 1993 a 22% en el 2001.

Con el fin de asegurar que los recursos lleguen a las comunidades con mayor grado de pobreza,

2 Esta parte fue elaborada con base en Fainboim, Acosta y Cadena (1994) y la Ley 60 de 1993.

3 El Situado Fiscal es la distribución de un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación entre los departamentos y distritos especiales de Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, éste será destinado a la prestación de los servicios de educación y salud en la respectiva entidad territorial.

4 Dichos ingresos comprenden: Los recaudos consagrados en la reforma a la Ley Sexta, tres puntos del recaudo del IVA, la sobretasa del 25% a la renta, contribuciones por explotación de yacimientos de hidrocarburos y algunos recaudos de destinación específica.

5 Anteriormente, la cesión de recursos a los municipios se establecía como una proporción del recaudo por IVA. La nueva base comprende el total de los ingresos corrientes de la nación.

REGLAS DE DISTRIBUCION DE LAS TRANSFERENCIAS ENTRE DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS Y POR RUBROS DE GASTO

	Beneficiados con la Transferencia	Base de la Transferencia	Reglas de Distribución	Condicionalidad Del Gasto
Situado Fiscal	Departamentos y distritos de Bogotá, Cartagena, Santa Marta y Barranquilla 1995 - 23.5%	porcentajes de los ingresos corrientes de la Nación: 1993 - 22.1% 1994 - 23.0% X% suficiente para 1996 - 24.5% 1997 en adelante - 24.5%	15% por partes iguales fomento de la salud asegurar el cubrimiento de los usuarios actuales de los servicios de salud y educación 85%-X% en proporción a la población potencial por atender en salud y educación y en proporción al esfuerzo fiscal ponderado	20% para salud de los cuales: 50% se debe destinar al primer nivel de atención 5% para la prevención y el 60% para educación 20% de libre asignación entre salud y educación de acuerdo con las metas en cobertura y demás fuentes de financiación
Transferencias Municipios Municipales		porcentajes de los ingresos corrientes de la Nación: 14% en 1994 aumentando 1% anual hasta alcanzar en el año 2001 el 22%	93.49% entre municipios, según las siguientes proporciones: 40% por NBI 20% NBI municipal/NBI Total 22% Pob. Municipal/Pob. total 6% Variación anual de la tributación per cápita 6% eficiencia administrativa, menor costo admn. per cápita, gastos de funcionamiento, cobertura de servicios públicos 6% por el progreso en la calidad de vida y en NBI. 1.5% para los municipios aledaños al río Magdalena proporcional a su extensión sobre la ribera del río. 5% para los municipios con menos de 100,000 habitantes. 0.01% para la federación de municipios.	Los municipios podrán asignar libremente en 1994 el 50% de la transferencia. El porcentaje de asignación libre se irá reduciendo 10% anualmente hasta que toda la transferencia esté sujeta a las normas de distribución. El % que no sea de libre asignación se distribuirá así: 30% educación 25% salud 20% vivienda de interés social 5% agua potable y saneamiento ambiental 20% de libre asignación entre: subsidios a la población pobre materia agraria, justicia, redes viales grupos de pob. vulnerables cultura y deporte, pago de deuda, prevención de desastres.
Regalías	Departamentos y municipios, productores o portuarios Fondo de Regalías	20% de la producción total de petróleo	Departamentos productores 47.5% Municipios productores 12.5% Municipios portuarios 8.0% Fondo Nacional de Regalías 32%	El gasto de los departamentos y municipios aún está por reglamentar. El Fondo Nacional de Regalías destinará los recursos al fomento de actividades mineras y a la preservación del medio ambiente.

Fuente: Con Base en Fainboim, Acosta y Clavijo (1994) y la Ley 60 de 1993.

los criterios para su distribución son: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de cada municipio. El porcentaje restante en proporción directa al número de habitantes, la eficiencia fiscal y administrativa y al progreso demostrado en la calidad de vida, asignando un porcentaje exclusivo para los municipios con menos de 50,000 habitantes. Esta norma no es del todo inflexible, ya que cada cinco años el Congreso puede revisar y modificar los criterios de distribución. La Constitución estableció que además de los municipios beneficiados, los resguardos indígenas, por sus características políticas y culturales, deberán recibir y administrar directamente los recursos que les corresponden de la participación en la cesión a municipios, en lugar de formar parte de los recursos recibidos por el municipio en el cual se localiza el resguardo.

C. Distribución de Regalías

Aunque en el pasado la nación recibió cuantiosos recursos por regalías, principalmente de la explotación de hidrocarburos, no estaba obligada a repartirlos entre las entidades territoriales. Parte de los recursos eran percibidos por algunas corporaciones regionales y los CORPES, otras entidades descentralizadas del orden nacional y el mismo Ministerio de Minas. Estos recursos, provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, representan en la actualidad el 3% de los recursos de la nación y se espera que incremente con los hallazgos petrolíferos de Cusiana y la extensión de la Ley de Regalías a otros minerales. La Constitución determinó que los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables

de propiedad del Estado, deberán beneficiar a toda la nación y no sólo a los municipios productores. Así, se determinan como nuevos beneficiarios de los recursos provenientes de estas actividades a los puertos marítimos y fluviales que son utilizados en la comercialización de dichas actividades y al Fondo Nacional de Regalías. El Fondo tendrá derecho a una proporción de los recursos generados en la producción de petróleo, y al excedente que resulte después de la distribución correspondiente a los municipios. Los recursos del Fondo se destinarán prioritariamente a la inversión en actividades mineras, de preservación del medio ambiente, y otros proyectos que se consideren prioritarios, especialmente en los municipios no productores.

Las regalías corresponden por ley al 20% de la producción total. Su distribución debe realizarse con base en tasas de participación establecidas para las regiones productoras y tope máximos de producción a ser distribuidos. Los departamentos productores participarán con el 47.5% de las regalías distribuidas, los municipios productores con el 12.5%, los municipios portuarios tendrán derecho al 8% y el restante 32% corresponde al Fondo Nacional de Regalías.

Se determinó además que los departamentos recibirán la totalidad de su participación si la producción no supera los 180 mil barriles diarios (MBD), el 10% del valor de la producción adicional, si se producen entre 180 y 600 MDB y el 2.5% de la producción adicional si la producción supera los 600 MDB. El excedente de las participaciones corresponde al Fondo de Regalías. Por encima de los 600 MBD la producción será repartida así: 7.5% entre el

mismo departamento productor, 27% entre los departamentos no productores de la misma región y el 65% restante corresponde al Fondo Nacional de Regalías. Los municipios productores recibirán su respectiva tasa hasta 100 MBD, el 10% del valor de la producción adicional, si se producen entre 100 y 400 MBD y, 2.5% de dicho valor si la producción sobrepasa los 400 MBD.

III. Evolución de las Finanzas Inter-gubernamentales entre 1980 y 1991.

A. Estructura y evolución de los ingresos

En 1991 los ingresos totales del sector público representaban alrededor del 32% del PIB nacional, frente a 25.2% en 1980 (cuadro 3). De este incremento, el nivel nacional aportó 4 puntos porcentuales, el nivel departamental sólo 0.07 puntos, mientras que el nivel municipal contribuyó con 2.2 puntos. Los ingresos de este último nivel de gobierno fueron los más dinámicos, registrando durante estos años un crecimiento real por encima del 100%. Los del nivel nacional crecieron en términos reales 69% mientras que los del nivel departamental solo alcanzaron un crecimiento del 37%. Como resultado de esto, los niveles central y departamental perdieron participación dentro de los de ingresos de la nación, mientras que el nivel municipal aumentó dicha participación. (cuadro 4). En efecto, la participación de los ingresos municipales dentro de los ingresos totales de la nación pasa de 10% a 15% entre 1980 y 1991, mientras que el nivel nacional pasa de 63% a 55% y el departamental de 16% a 15%.

Ingresos tributarios: La estructura tributaria nacional se caracteriza por concentrar los ingresos más elásticos y de mayor dinamismo en el

nivel central y en el nivel municipal. Por el contrario, los departamentos cuentan con impuestos poco elásticos, como lo son los impuestos sobre licores, cervezas y cigarrillos.

En el cuadro 2 se presenta la evolución de los impuestos de cada nivel de gobierno durante el período 1980-1991. Para dicho período, la contribución de los impuestos del nivel nacional se mantuvo relativamente constante, con una leve disminución, aportando alrededor del 85% de los ingresos tributarios de la nación. De forma similar, los ingresos departamentales perdieron participación dentro de los ingresos tributarios totales, pasando del 10.3% en 1980, a 9.3% en 1991. Esta pérdida de participación de los niveles departamental y nacional fue sustituida por los ingresos tributarios municipales, los cuales elevaron su participación en la recaudación total de 4,7% en 1980 a 7,6% en 1991.

La evolución de los ingresos tributarios del nivel central se ha caracterizado por una creciente concentración de los recaudos en los impuestos de IVA y de renta. Así, mientras la mayor parte de los impuestos redujeron su participación en el PIB, pasando en su conjunto de representar 5,5% del PIB en 1980 a 2,5% en 1991 (cuadro 2), los recaudos de IVA y renta pasaron del 5,2% del PIB en 1980 a 8,8 % en 1991. El resultado es que, los ingresos tributarios de este nivel crecieron tan solo 1 punto del PIB, y su participación dentro de los ingresos tributarios totales de la nación se mantuvo casi constante.

La concentración de los recaudos en unas pocas fuentes y el dinámico crecimiento de los impuestos de IVA y renta obedecen a varios factores. El primero de ellos es el esfuerzo expreso de las autoridades económicas de simplificar la

Cuadro 2
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVELES DE GOBIERNO

	1980		1985		1991	
	pesos /92	% PIB	Pesos /92	% PIB	Pesos /92	% PIB
Nivel Nacional						
Renta y Complementarios	687.192	3,07	982.520	3,93	1.629.853	5,38
IVA	475.791	2,13	820.952	3,28	1.044.014	3,44
Ad- Valorem gasolina	160.523	0,72	228.420	0,91	215.610	0,71
Aduanas y Recargos	328.610	1,47	335.932	1,34	210.136	0,69
CIF sobre importaciones	27.875	0,12	182.540	0,73	264.115	0,87
Otros	710.563	3,18	209.907	0,84	84.732	0,28
total	2.390.556	10,69	2.760.272	11,04	3.448.461	11,37
Nivel Departamental						
Cerveza	77.539	0,35	93.203	0,37	114.925	0,38
Tabaco	80.649	0,36	97.188	0,39	78.628	0,26
Licores	173.026	0,777	175.958	0,70	212.183	0,70
Timbre de vehículos	0,0	0,00	28.169	0,11	36.739	0,12
Otros	24.723	0,11	23.793	0,10	28.180	0,09
total	355.938	1,59	418.310	1,67	470.656	1,55
Nivel Municipal						
Predial	59.275	0,26	66.725	0,27	93.685	0,31
Circulación y Tránsito	6.311	0,03	5.258	0,02	9.509	0,03
Industria y Comercio	71.967	0,32	105.290	0,42	130.401	0,43
otros	23.205	0,10	46.865	0,19	74.312	0,25
total	160.758	0,72	224.138	0,90	307.908	1,02
Total Nacional	2.907.252	13,00	3.402.721	13,61	4.227.025	13,94

Fuente: Informes Financieros Contraloría General de la República e Informe Final de la Misión para la descentralización.

Cuadro 3

INGRESOS Y GASTOS POR NIVELES DE GOBIERNO

(Millones de pesos)

	1980	% PIB	1985	% PIB	1991	% PIB
1. Nivel Nacional						
Ingresos Tributarios	2.390.556	10,69	2.760.272	11,04	3.448.461	11,37
Ingresos no Tributarios	666.092	2,98	1.286.522	5,15	2.279.152	7,52
Transferencias	366.809	1,64	273.207	1,09	677.457	2,23
Ingresos de Capital	505.325	2,26	369.672	1,48	238.938	0,79
Total ingresos	3.928.784	17,56	4.689.673	18,76	6.644.007	21,91
Gastos Funcionamiento	891.629	3,99	1.032.213	4,13	1.140.375	3,76
Otros Gastos	337.741	1,51	135.947	0,54	174.858	0,58
Transferencias	1.375.007	6,15	1.874.932	7,50	2.618.311	8,64
- A departamentos	468.882	2,10	636.413	2,55	731.354	2,41
- A municipios	113.481	0,51	162.551	0,65	386.411	1,27
- Resto	792.645	3,54	1.075.968	4,30	1.500.545	4,95
Intereses Deuda	264.720	1,18	620.422	2,48	875.461	2,89
Gastos de Capital	1.588.632	7,10	1.964.624	7,86	1.622.598	5,35
Gastos Totales	4.457.730	19,93	5.628.139	22,51	6.431.603	21,21
Déficit (-) Superávit (+)	(528.947)	-2,36	(938.466)	-3,75	212.404	0,70
PIB	22.371.482	100,00	24.997.664	100,00	30.321.239	100,00
2. Nivel Departamental						
Ingresos Tributarios	355.938	1,59	418.310	1,67	470.656	1,55
Ingresos no Tributarios	265.308	1,19	273.854	1,10	304.029	1,00
Transferencias	479.004	2,14	645.948	2,58	745.618	2,46
Otros Ingresos	18.461	0,08	21.244	0,08	17.466	0,06
Total Ingresos	1.118.711	5,00	1.359.357	5,44	1.537.769	5,07
Gastos Funcionamiento	677.714	3,03	882.137	3,53	937.314	3,09
Otros Gastos	1.319	0,01	4.629	0,02	7.084	0,02
Transferencias	167.068	0,75	171.785	0,69	169.261	0,56
- A la Nación	11.737	0,05	11.469	0,05	8.641	0,03
- A municipios	9.539	0,04	6.522	0,03	8.234	0,03
- Resto	145.792	0,65	153.794	0,62	152.385	0,50
Intereses Deuda	13.382	0,06	27.263	0,11	53.704	0,18
Gastos de Capital	159.762	0,71	203.565	0,81	337.520	1,11
Gastos Totales	1.019.245	4,56	1.289.379	5,16	1.504.883	4,96
Déficit (-) Superávit (+)	99.466	0,44	69.977	0,28	32.886	0,11
3. Nivel Municipal						
Ingresos Tributarios	160.758	0,72	224.138	0,90	307.908	1,02
Ingresos no Tributarios	281.234	1,26	435.780	1,74	696.231	2,30
Transferencias	125.371	0,56	177.634	0,71	406.966	1,34
Otros Ingresos	21.842	0,10	6.440	0,03	52.749	0,17
Total Ingresos	589.205	2,63	843.993	3,38	1.463.855	4,83
Gastos Funcionamiento	262.621	1,17	354.537	1,42	467.344	1,54
Otros Gastos	15.949	0,07	(14.852)	-0,06	(68.283)	(0,23)
Transferencias	48.339	0,22	52.501	0,21	89.379	0,29
- A la Nación	4.038	0,02	6.740	0,03	5.101	0,02
- A departamentos	1.762	0,01	2.329	0,01	1.547	0,01
- Resto	42.538	0,19	43.432	0,17	82.678	0,27
Intereses Deuda	47.236	0,21	154.080	0,62	291.691	0,96
Gastos de Capital	270.760	1,21	509.405	2,04	885.593	2,92
Gastos Totales	644.905	2,88	1.055.672	4,22	1.665.723	5,49
Déficit (-) Superávit (+)	(55.700)	-0,25	(211.6780)	-0,85	(201.869)	(0,67)
4. Total Nacional						
Ingresos Totales	5.636.699	25,20	6.893.023	27,57	9.645.631	31,81
Gastos Totales	6.121.880	27,36	7.973.190	31,90	9.602.209	31,67
Déficit (-) Superávit (+)	(485.181)	-2,17	(1.080.167)	-4,32	43.421	0,14

Fuente: Banco de la República y cálculo de los autores.

Cuadro 4
PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO EN LA
EJECUCION DE INGRESOS Y GASTOS
(Porcentaje del total)

	1980	1985	1991
1. Nivel Nacional			
Ingresos Tributarios	42,41	40,04	35,75
Ingresos no Tributarios	11,82	18,66	23,63
Transferencias	6,51	3,96	7,02
Ingresos de Capital	8,96	5,36	2,48
Total Ingresos	69,70	68,04	68,88
Gastos Funcionamiento	14,56	12,95	11,88
Otros Gastos	5,52	1,71	1,82
Transferencias	22,46	23,52	27,27
A departamentos	-7,66	-7,98	(7,62)
A municipios	-1,85	-2,04	(4,02)
Intereses Deuda	4,32	7,78	9,12
Gastos de Capital	25,95	24,64	16,90
Gastos Totales	63,30	60,57	55,34
2. Nivel Departamental			
Ingresos Tributarios	6,31	6,07	4,88
Ingresos no Tributarios	4,71	3,97	3,15
Transferencias	8,50	9,37	7,73
Otros Ingresos	0,33	0,31	0,18
Total Ingresos	19,85	19,72	15,94
Gastos Funcionamiento	11,07	11,06	9,76
Otros Gastos	0,02	0,06	0,07
Transferencias	2,73	2,15	1,76
A la Nación	-0,19	-0,14	(0,09)
A municipios	-0,16	-0,08	(0,09)
Intereses Deuda	0,22	0,34	0,56
Gastos de Capital	2,61	2,55	3,52
Gastos Totales	16,30	15,95	15,50
3. Nivel Municipal			
Ingresos Tributarios	2,85	3,25	3,19
Ingresos no Tributarios	4,99	6,32	7,22
Transferencias	2,22	2,58	4,22
Otros Ingresos	0,39	0,09	0,55
Total Ingresos	10,45	12,24	15,18
Gastos Funcionamiento	4,29	4,45	4,87
Otros Gastos	0,26	-0,19	(0,71)
Transferencias	0,79	0,66	0,93
A la Nación	-0,07	-0,08	(0,05)
A departamentos	-0,03	-0,03	(0,02)
Intereses Deuda	0,77	1,93	3,04
Gastos de Capital	4,42	6,39	9,22
Gastos Totales	10,44	13,13	17,28

Fuente: Cuadro anterior.

estructura tributaria de este nivel. En segunda instancia, la necesidad de sustituir los recaudos tributarios originados en la actividad externa, que debían desaparecer con el proceso de apertura económica. Finalmente, las reformas tributarias llevadas a cabo durante el período, las cuales, además de aumentar la base y las tasas, perfeccionaron la administración y el control de la evasión⁶.

Entre los ingresos tributarios del nivel departamental ningún rubro registra cambios significativos. Como ya se mencionó, esto obedece a la respuesta inercial de este tipo de impuestos a los cambios en el ingreso. El impuesto de mayor importancia en este nivel es el de los licores, el cual aporta casi la mitad de los ingresos tributarios departamentales a pesar de haber perdido participación durante el período estudiado.

Entre los impuestos del nivel municipal, el más dinámico es el de industria y comercio, seguido por otros impuestos y el impuesto predial. Para 1980, el impuesto de industria y comercio representaba un 0.22% del PIB y aportaba casi el 45% de los impuestos municipales. Para 1991 participaba con 0.45% del PIB y contribuía con el 42% de los impuestos. Por su lado el impuesto predial, para los mismos años participaba con un 0.22% y 0.32% del PIB respectivamente y aportaba en 1980 el 26% y en 1991 el 30% de los ingresos tributarios de este

nivel. El impuesto predial recae directamente sobre la propiedad raíz e históricamente ha constituido una de las principales fuentes de ingresos del nivel municipal. Aunque registra crecimiento durante la década de los ochenta, varios analistas⁷ encuentran que su elasticidad ingreso ha sido muy baja, en contraste con lo que se podría esperar de su naturaleza. Colombia tiene el rendimiento más bajo de la tributación a la propiedad en el contexto latinoamericano. La explicación a este fenómeno tiene su origen en las deficiencias de la administración de los cobros, las exenciones a un número no despreciable de predios y la desactualización de los avalúos respecto a sus verdaderos valores comerciales⁸.

Otros analistas, por el contrario, adjudican el bajo recaudo de los niveles departamentales y municipales a una caída del esfuerzo fiscal de estos niveles de gobierno, producida por el aumento de las transferencias⁹. Como veremos más adelante, este fenómeno, que se conoce como pereza fiscal, no se ha registrado. La elasticidad de los ingresos tributarios a las transferencias resulta baja y estadísticamente insignificante¹⁰.

Ingresos no tributarios: Los ingresos no tributarios se componen básicamente de los excedentes brutos de explotación de las empresas del Estado, nacionales, departamentales y municipales (Carbocol, Telecom, Ecopetrol, empresas

6 Sánchez y Gutiérrez (1994). Contraloría General de la República.

7 Entre otros, Perry y Rodríguez, (1991) y Banco de la República (1990).

8 Banco de la República (1990). pg 59.

9 Misión para la Descentralización (1992).

10 Ver Anexo.

municipales de acueducto y alcantarillado, etc.) y de los ingresos de otras entidades adscritas a los diferentes ministerios. Como se puede apreciar en el cuadro 3, estos ingresos han sido los más dinámicos durante el período estudiado. Para 1980 representaban un poco más del 5% del PIB, elevándose hasta alcanzar casi un 10% en 1991.

La mayor parte de los ingresos no tributarios de la nación se generaron en el nivel central. Para 1991, éstos representaban casi un 7.5% del PIB y contribuían con más del 70% de los ingresos no tributarios de la nación en su conjunto. El nivel municipal contribuyó con 23% de los ingresos no tributarios. Estos, al igual que los ingresos no tributarios del nivel nacional, registraron un crecimiento durante el período estudiado, pues multiplicaron por dos su participación en el PIB, pasando de 1.2% a 2.3% durante el período 1980-1991. En contraste, los ingresos no tributarios departamentales tuvieron una menor dinámica y de hecho disminuyeron su participación en el PIB.

Transferencias: El análisis detallado del sistema de transferencias intergubernamentales y sus características resulta fundamental en el estudio de las finanzas públicas, pues dichas transferencias reflejan la fuente de los ingresos, su uso, y el grado de independencia fiscal de los niveles de gobierno. Esta parte del trabajo se dedica a analizar detalladamente la evolución reciente de las transferencias, y posteriormente se estudian las perspectivas para el futuro próximo. Las transferencias recibidas por los

municipios tuvieron hasta 1992 fundamentalmente dos fuentes: La primera la constituyen las transferencias del nivel central, que representan una proporción dada de los ingresos corrientes de la nación y se conocen como la «cesión a los municipios», que como se mencionó, es un porcentaje del IVA. La segunda, la constituyen las regalías de municipios productores de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, básicamente carbón, níquel, hidrocarburos y oro. Para los departamentos, la fuente más importante de transferencias del nivel central es el llamado «Situado Fiscal», y al igual que los municipios, participan de los ingresos por explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, con un porcentaje sobre las regalías.

Los ingresos por transferencias tuvieron una tendencia creciente a lo largo de la década de los ochenta, especialmente en el nivel municipal. En efecto, las transferencias a los departamentos se incrementaron del 2.1% al 2.4% del PIB, mientras que las destinadas a los municipios se incrementaron de 0.5% a 1.27% (cuadro 3).

Del comportamiento de las transferencias promedio per-cápita recibidas por los departamentos¹¹ y municipios entre 1987 y 1991 (cuadro 5), se puede ver que las transferencias departamentales son, en todos los casos, por lo menos el doble de las municipales. Analizando la evolución histórica de las transferencias (cuadro 6) se puede observar que en niveles absolutos no existe ninguna relación entre la pobreza del departamento y el monto de las

11 Las transferencias departamentales están divididas entre Situado Fiscal para salud y educación y el resto de transferencias.

Cuadro 5
TRANSFERENCIAS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES PER-CAPITA
SEGUN NIVELES DE POBREZA
(Promedio 1987 - 1991)

(Pesos constantes de 1992)

Depto.	% Hogares Con NBI	Situado Fiscal		Resto Transf. Deptales	Transf. M/pales	Total
		Salud	Educación			
Más Pobres (grupo 1)						
Chocó	82	6.227	15.791	21.061	13.405	56.485
Córdoba	73	3.636	8.004	8.663	8.595	28.898
Sucre	73	4.122	8.29	8.781	4.850	26.054
Bolívar	64	4.040	5.773	12.175	9.093	31.082
Medio-Bajo (grupo 2)						
Magdalena	62	3.947	7.356	10.356	8.061	29.721
Cesár	61	2.634	6.564	9.063	8.682	26.944
Guajira	61	5.295	8.035	27.746	20.964	62.040
Caquetá	60	4.112	13.566	19.412	10.047	47.138
Cauca	60	4.389	7.625	10.264	10.517	32.796
Medio-Medio (grupo 3)						
Nariño	60	3.847	8.258	15.535	8.872	36.513
Boyacá	60	3.891	11.005	13.291	12.119	40.307
Santander	53	4.454	9.405	16.820	9.016	39.697
Norte	51	5.729	9.192	21.762	9.535	6.219
Cundinamarca	48	3.528	11.294	12.807	11.837	39.468
Medio-Alto (grupo 4)						
Huila	48	3.419	10.262	30.968	12.905	57.554
Tolima	48	3.594	9.160	14.729	10.186	37.670
Meta	47	3.217	7.680	21.155	10.271	42.325
Atlántico	41	2.524	4.916	10.054	5.145	22.640
Antioquia	40	2.971	6.793	12.734	9.166	31.666
Alto (grupo 5)						
Caldas	35	4.434	10.272	13.503	10.848	39.058
Risaralda	33	4.148	8.607	21.373	12.003	46.132
Valle	32	3.207	4.895	11.402	6.338	25.844
Quindío	30	5.933	8.618	11.959	7.794	34.305
Bogotá D.C.	23	2.769	5.118	(4.362)	11.163	14.688
Intendencias y Comisarías	67	6.194	11.048	104.416	27.683	149.342

Fuente: Cálculo de los autores con base en datos de: Finanzas Públicas Regionales de Colombia (1990).

transferencias recibidas.¹² En efecto a nivel departamental existió una tendencia a la concentración de las transferencias per-cápita en los departamentos menos pobres. Para 1980 los departamentos más pobres recibían las mayores transferencias per-cápita. Para 1985, la relación entre transferencias per-cápita y pobreza se diluye, siendo los departamentos con niveles medios de pobreza los más beneficiados en términos de transferencias per-cápita. Para 1991, esta estructura no se modifica. A nivel municipal se puede apreciar el mismo comportamiento.

B. Estructura y Evolución de los Gastos

Evolución del gasto por niveles de gobierno:

En los cuadros 3 y 4 presenta la evolución y la estructura del gasto por niveles de gobierno para el período 1980-1991. Se observa que durante la década existió una tendencia a la descentralización del gasto. En efecto, mientras en 1980 el nivel central ejecutaba el 63.3% del gasto público total de la nación (sin incluir transferencias a los departamentos y municipios), este porcentaje cayó a 60.5% en 1985 y a 55.3% en 1991. El gasto departamental como porcentaje del gasto total cayó durante la década de 16.3% a 15.5%, caída originada principalmente en los gastos de funcionamiento. Por su parte, el gasto municipal como proporción del gasto total, se incrementó considerablemente, pasando del 10.4% al 17.2%. También es de notar que, para todos los niveles de gobierno, los gastos por intereses de deuda crecieron en forma significativa, duplicándose para el nivel nacional y departamental y casi multiplicándose por cuatro para el nivel municipal. Las tendencias presentadas en el cuadro 4 obedecen tanto a la evolu-

ción de las transferencias intergubernamentales como al comportamiento fiscal de los distintos niveles de gobierno. En efecto, tanto las transferencias como los ingresos departamentales, como proporción de los ingresos totales nacionales, permanecieron prácticamente inalterados durante el período 1980-1991. La consecuencia lógica de este comportamiento es que el gasto que los departamentos pudieron financiar como proporción del gasto total permaneció prácticamente constante. Caso contrario ocurrió con los municipios, ya que tanto sus ingresos propios como sus transferencias se incrementaron como proporción de los ingresos totales de la nación, lo que les permitió financiar un gasto que se incrementó a un ritmo superior que el de los otros niveles de gobierno.

Evolución de la inversión: La inversión pública total creció entre 1980 y 1991 un poco más de 40%, por debajo del crecimiento de los gastos totales, con el resultado de que mientras para el primer año la inversión representaba el 32% de los gastos, en 1991 sólo era el 29% de los mismos.

Entre niveles de gobierno, el gasto en inversión sufrió un proceso de descentralización significativo. Aunque la mayor parte de la inversión sigue siendo ejecutada por el nivel nacional, este nivel ha venido perdiendo participación dentro de su ejecución, mientras que los municipios y los departamentos la aumentaron.

Como se observa en el cuadro 4, los gastos de capital del nivel nacional pasaron de representar el 25% de los gastos totales de la nación en 1980 a participar tan solo con 16.9% en 1991. En

12 Los departamentos se encuentran clasificados según el porcentaje de pobres por NBI.

contraposición, los municipios que en 1980 ejecutaron una inversión equivalente al 4.4% de los gastos totales, en 1991 ejecutaron casi 9,5%. Los departamentos también registraron un leve aumento de la participación de su inversión dentro del gasto total nacional.

C. Descentralización en la ejecución del gasto y su financiamiento

El cuadro 6 presenta la evolución de los ingresos y gastos para los departamentos, municipios y el consolidado regional, por grupos de departamentos, de acuerdo con el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Los resultados que muestran las cifras son bastante ilustrativos. Se observa, como era de esperarse, que los departamentos más pobres (grupo 1), tuvieron durante toda la década, los ingresos tributarios y no tributarios per-cápita más bajos. Se observa además, en ese período que tanto los ingresos tributarios como los no tributarios per-cápita de los departamentos más ricos son casi tres veces los de los departamentos más pobres.

Sin embargo, la estructura de las transferencias de acuerdo con el indicador NBI, no mostró ninguna progresividad, mas bien por el contrario, una leve regresividad. Los departamentos más pobres vieron disminuidas sus transferencias per-cápita, mientras que para los más ricos dichas transferencias se elevaron. Esta estructura repercutió, como era de esperarse, en la estructura del gasto, que hizo que durante toda la década el gasto per-cápita

de los departamentos con más alto NBI (mayor porcentaje de población pobre según NBI), fuera sólo 2/3 del gasto per-cápita de los departamentos con más bajo NBI.

Los ingresos y gastos de los municipios de acuerdo con NBI son similares a los de los departamentos, pero las diferencias entre municipios de los departamentos pobres y ricos es bastante más alta que la diferencia entre departamentos. Se observa, en primer término, que los ingresos tributarios y no tributarios per cápita tendieron a aumentar más del 30% en promedio durante la década. Sin embargo, la disparidad en la carga impositiva y en los ingresos no tributarios, no fue compensada en forma alguna por un sistema progresivo de transferencias a los municipios. En efecto, en 1980 el conjunto los ingresos tributarios y no tributarios de los municipios de los departamentos más pobres eran 1/6 de los de los municipios de los departamentos más ricos. Para 1991, aquellos eran tan solo 1/10, según se observa en el cuadro 6. Sin embargo, las transferencias crecieron en la misma proporción para todos los municipios (de hecho un poco más para los más ricos), lo que trajo como resultado que, en 1991, el gasto per-cápita de los municipios de los departamentos más ricos fuese un poco más del doble que el de los más pobres.¹³

Finalmente, los ingresos tributarios, los no tributarios, las transferencias y los gastos per-cápita del consolidado regional, reflejan el comportamiento de éstas variables para el conjunto de departamentos y municipios (cuadro 6).

¹³ La Ley de Competencias y Recursos, como se explicó en la sección anterior, deberá introducir alguna progresividad al sistema al hacer depender parte de las transferencias a los municipios, de la proporción de la población con necesidades básicas insatisfechas.

Cuadro 6

CONSOLIDADO DEPARTAMENTAL

INGRESOS Y GASTOS TOTALES PER CAPITA

Grupo**	1980				1985				1991			
	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gasto	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gasto	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gasto
1	6.719	6.921	25.721	37.411	6.928	7.372	25.201	37.230	7.468	5.711	23.759	38.074
2	8.470	10.660	24.413	42.813	9.414	7.694	27.176	45.797	8.323	8.221	28.034	40.697
3	13.064	14.081	21.081	44.844	15.064	12.922	29.028	52.106	15.081	14.325	28.596	59.439
4	13.732	12.976	23.080	47.881	14.016	11.975	26.938	58.990	14.016	8.258	27.915	50.974
5	16.638	16.781	23.080	54.840	17.930	13.951	27.443	55.804	17.457	15.822	27.277	55.908
Intendencias y Comisarias	50.112	7.044	139.082	201.254	27.255	6.985	80.229	136.960	49.156	21.067	164.164	270.088
Total*	11.725	12.284	23.475	45.558	12.670	10.783	27.157	49.986	12.469	10.467	27.116	49.019

CONSOLIDADO MUNICIPAL

INGRESOS Y GASTOS TOTALES PER CAPITA

Grupo**	1980				1985				1991			
	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gasto	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gasto	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gasto
1	1.681	776	3.865	7.163	1.629	944	4.866	8.900	2.085	440	10.851	16.165
2	1.639	1.395	3.157	6.187	2.034	1.585	5.425	9.765	2.908	1.997	11.872	15.532
3	2.808	1.938	3.472	7.387	3.083	2.865	4.436	10.340	4.065	3.660	13.781	19.957
4	4.692	6.400	3.252	14.766	6.325	7.621	4.977	22.425	7.565	12.684	13.754	38.555
5	6.085	6.985	3.545	15.008	7.057	10.097	4.653	24.255	8.481	14.263	12.381	34.366
Intendencias y Comisarias	1.324	394	8.273	8.758	1.204	153	7.974	8.138	2.302	4.064	39.837	68.425
Bogota D.C.	14.353	35.817	14.457	89.083	17.516	53.792	183.340	122.559	21.657	67.445	16.848	156.919
Total*	3.381	3.499	3.458	10.102	4.026	4.623	4.871	15.137	5.021	6.609	12.528	24.915

**CONSOLIDADO REGIONAL
INGRESOS Y GASTOS TOTALES PER CAPITA**

Grupo**	1980				1985				1991			
	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gasto	Ingresos tributarios	Ingresos no trib	Transf.	Gasto	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gasto
1	6.719	6.921	25.721	37.411	6.927,7	7.372	25.201	37.230	7.468	5.711	23.759	38.074
2	10.109	12.055	27.569	49.000	11.447,2	9.279	32.600	68.222	11.232	10.218	39.907	56.229
3	15.872	16.019	24.553	52.231	18.147,2	15.788	33.464	62.446	19.145	17.985	42.377	79.396
4	18.424	19.375	26.332	62.647	20.341,7	19.596	31.915	68.756	21.581	20.942	41.668	89.529
5	22.723	23.766	26.625	69.848	24.986,4	24.048	32.095	64.705	25.938	30.085	39.657	90.274
Intendencias y Comisarias	51.437	7.438	147.354	210.013	28.459,2	7.138	88.204	145.098	51.458	25.131	204.000	338.514
Bogotá D.C.	14.353	35.817	14.457	89.083	17.516,2	53.792	183.340	122.559	21.657	67.445	16.848	156.919
Total*	15.106	15.783	26.933	55.660	16.695,9	15.405	32.028	65.123	17.490	17.076	39.644	73.934

* No incluye Intendencias y Comisarias ni Bogotá D.C.

** Grupo 1= mayor número de pobres como proporción de la población total

Grupo 5 = menor número de pobres como proporción de la población total.

Pobreza medida por NBI.

Fuente: Cálculo de los autores con base en:

Hasta 1987 Finanzas públicas regionales de Colombia (1990)

Desde 1987 Banco de la República.

En lo que atañe a la financiación con recursos propios, se observa que la estructura existente se mantuvo a lo largo de la década (cuadro 6). Como era de esperarse, los departamentos más pobres financian su gasto con recursos propios, en menor proporción que los departamentos más ricos. Mientras que los departamentos en el grupo 1 financian alrededor del 35% de su gasto con recursos propios, los más ricos financian alrededor del 60%. La misma estructura se cumple en el caso de los municipios, observándose una tendencia a que la proporción del gasto financiada con recursos propios sea menor. Mientras que en 1980 los municipios de los departamentos más pobres financiaban 34% de su gasto con recursos propios, en 1991 ésta proporción era tan solo el 15%. Para los municipios de los departamentos más ricos, esta proporción pasó del 87% al 66%.

De otro lado, analizando los ingresos y gastos de los departamentos y municipios como porcentaje del PIB regional (cuadro 7), se observa que el esfuerzo fiscal como proporción del PIB es mucho mayor para los departamentos más ricos que para los más pobres. Mientras que para los primeros los impuestos departamentales y municipales constituían en 1991 el 1.7% y 0.90% del PIB regional, para los más pobres este porcentaje era 1.4% y 0.37%, respectivamente. No hubo, sin embargo, como puede concluirse del cuadro 7, un aumento de los ingresos tributarios departamentales como proporción del PIB regional. Esto implica que si los ingresos tributarios per-cápita crecieron (ver cuadro 6), el PIB creció a una tasa más alta.

El comportamiento fiscal de los municipios contrasta con el de los departamentos. Se observa que tanto para los municipios de los

departamentos más pobres como para los de los más ricos, los ingresos tributarios como proporción del PIB regional crecieron. En efecto, los ingresos tributarios de los municipios de los departamentos más pobres se incrementaron de 0.3% al 0.39% de su PIB, mientras que los ingresos tributarios de los municipios de los departamentos más ricos pasaron del 0.68% al 0.89% de su PIB. Los ingresos no tributarios, excepto para los municipios de los departamentos más pobres, también aumentaron como proporción de su PIB regional a lo largo de la década.

El comportamiento de las transferencias a los departamentos como porcentaje del PIB regional permaneció constante durante el período 1980-1991, aunque se puede observar que las transferencias son una proporción más alta del PIB regional para los departamentos pobres que para los departamentos ricos. Sin embargo, las transferencias a los municipios, como proporción del PIB regional, se multiplicaron por tres a lo largo de la década, y de igual forma que para los departamentos, son una proporción más alta del PIB regional en los municipios de los departamentos más pobres que en los de los más ricos.

En síntesis, la evolución de los ingresos y gastos de la nación se ha caracterizado por:

- 1) Una disminución de la participación de los gastos de capital del nivel nacional de administración dentro de los gastos totales, y una elevación de éstos en los municipios y departamentos.

Es decir, se dio una descentralización de la inversión del nivel nacional hacia el nivel

municipal. En efecto, como se aprecia en el cuadro 3, en 1980 los gastos de capital del nivel central representaban el 26% de los gastos totales. Para 1991, esta proporción se había reducido a 16.9%. Para estos mismos años, los gastos de capital de los departamentos y municipios, como proporción de los gastos totales, pasaron de 2.6% a 3.5% y de 4.4% a 9.2% respectivamente.

2) Los pagos por intereses de deuda han crecido significativamente en los tres niveles de administración. En el cuadro 3 se aprecia que los intereses pagados crecieron vertiginosamente para todos los niveles de gobierno, multiplicándose por tres entre 1980 y 1991. El crecimiento de los intereses de la deuda fue mucho más alto para los niveles departamental y municipal.

3) Los ingresos tributarios de la nación han crecido moderadamente como proporción del PIB, pasando de 13% en 1980 a 14% en 1991. Como se observa en el cuadro 3, el crecimiento se ha concentrado en el gobierno nacional central y parte en los municipios, los cuales han incrementado en sus ingresos tributarios como proporción del PIB, mientras que para los departamentos, dicha proporción se ha mantenido casi constante.

4) El crecimiento de los ingresos de los departamentos y municipios obedece fundamentalmente al crecimiento de las transferencias. Las transferencias departamentales pasaron de un 2.14% del PIB en 1980, a 2.46% en 1991, mientras que los ingresos propios (tributarios y no tributarios) redujeron su participación en el PIB (cuadro 3). De manera similar, las transferencias municipales como proporción del PIB más que se duplicaron,

pasando del 0.51% al 1.27%, en contraste con los ingresos propios, que a pesar de crecer significativamente, no lograron duplicarse.

5) La mayor capacidad de gasto de la nación se ha debido en mayor grado, a la disponibilidad de recursos provenientes de las empresas no financieras del Estado como Ecopetrol, Telecom y Carbocol, cuyos excedentes brutos de explotación han crecido significativamente y en menor grado a un mayor esfuerzo fiscal propio de los departamentos y municipios. Los ingresos no tributarios del nivel nacional crecieron como proporción del PIB pasando de 2.9% en 1980 a 7.5% en 1991 (cuadro 3).

6) La estructura de transferencias no ha sido progresiva, ni ha compensado la regresividad en el gasto, entre los departamentos pobre y ricos. En efecto, los departamentos más pobres registraban los menores ingresos propios (tributarios y no tributarios) per cápita, y las transferencias que recibían eran equivalentes a las de los departamentos más ricos. Así, el gasto per-cápita que los departamentos pobres podían financiar era mucho menor que aquel que podían financiar los departamentos más ricos.

IV. Proyecciones de las Finanzas Regionales

El objetivo de esta parte del estudio es, de un lado, estimar el efecto de las nuevas reglas de distribución sobre las transferencias municipales, distinguiendo los municipios según la pobreza del departamento en el cual se localizan, con el objeto de estimar su impacto redistributivo y, de otro lado, estimar el impacto de las transferencias sobre la estructura del gasto y sobre el esfuerzo fiscal de los niveles subnacionales de gobierno.

Cuadro 7
CONSOLIDADO DEPARTAMENTAL
INGRESOS Y GASTOS TOTALES PER CAPITA
Porcentaje del PIB regional

Grupo**	1980				1985				1991			
	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Gasto
1	8,21	1,38	1,56	5,96	8,60	1,55	1,71	6,04	7,90	1,48	1,06	5,18
2	7,44	1,49	1,85	4,24	8,50	1,78	1,59	4,93	7,30	1,55	1,05	5,04
3	6,88	1,79	2,15	3,52	7,40	1,93	1,89	4,41	8,10	1,83	1,89	4,35
4	6,08	1,63	1,71	3,03	6,30	1,69	1,39	2,91	4,80	1,48	0,75	2,63
5	6,30	1,91	2,05	2,62	6,70	2,12	1,94	3,19	6,01	1,73	1,92	2,89
Total	6,982	1,64	1,86	3,87	7,50	1,81	1,70	4,30	6,82	1,61	1,33	4,02

CONSOLIDADO MUNICIPAL
INGRESOS Y GASTOS
Porcentaje del PIB regional

Grupo**	1980				1985				1991			
	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.
1	1,48	0,30	0,14	0,88	1,95	0,34	0,17	1,16	3,15	0,37	0,01	2,26
2	1,06	0,30	0,25	0,53	1,70	0,38	0,27	0,90	2,90	0,57	0,38	2,10
3	1,10	0,39	0,27	0,53	1,43	0,40	0,35	0,66	2,80	0,50	0,40	1,70
4	1,70	0,55	0,70	0,42	2,40	0,72	0,80	0,48	3,60	0,80	1,20	1,20
5	1,70	0,68	0,70	0,40	2,69	0,80	1,17	0,55	3,56	0,89	1,44	1,33
Bogotá D.C.	6,79	1,09	2,73	1,10	9,75	1,39	4,28	1,47	12,43	1,72	5,34	1,34
Total*	1,41	0,44	0,41	0,55	2,03	0,53	0,55	0,75	3,20	0,63	0,69	1,72

* No incluye Bogotá D.C.

CONSOLIDADO REGIONAL
INGRESOS Y GASTOS TOTALES PER CAPITA
Porcentaje del PIB regional

Grupo**	1980				1985				1991			
	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos. no trib.	Transf.	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Gasto
1	8,21	1,38	1,56	5,96	8,60	1,55	1,71	6,04	7,90	1,48	1,06	5,18
1	9,69	1,68	1,70	6,84	10,55	1,89	1,88	7,20	11,05	1,85	1,07	7,44
2	8,50	1,79	2,10	4,77	10,20	2,16	1,86	5,83	10,20	2,12	1,43	7,14
3	7,98	2,18	2,42	4,05	8,83	2,33	2,24	5,07	10,90	2,33	2,29	6,05
4	7,78	2,18	2,41	3,45	8,70	2,41	2,19	3,39	8,40	2,28	1,95	3,83
5	8,00	2,59	2,75	3,02	9,39	2,92	3,11	3,74	9,57	2,62	3,36	4,22
Total	8,39	2,08	2,28	4,43	9,53	2,34	2,26	5,05	10,02	2,24	2,02	5,74

**Grupo 1= mayor humero de pobres como proporció de la población total

Grupo 5= menor número de pobres como proporción de la población total

Pobreza medida por NBI

Fuente: Cálculos de los autores con base en:

Hasta 1987 Finanzas Públicas Regionales de Colombia (1990)

A partir de 1987 Banco de la República.

A. Perspectivas de las Transferencias Municipales según niveles de pobreza de los departamentos

La estructura de las transferencias hasta 1991 no tenía ninguna progresividad, pues no estaba asociada en forma alguna a criterios de pobreza (cuadros 6 y 7). Las transferencias eran más bien neutras o regresivas en términos per-cápita, ya que tanto los departamentos como los municipios de los departamentos más ricos recibían en promedio más transferencias que sus contrapartes más pobres.

Uno de los objetivos de la Ley de Competencias y Recursos fue introducir una cierta progresividad al sistema de transferencias intergubernamentales a los municipios al establecer como criterios explícitos para la distribución de los recursos, indicadores de pobreza medida por NBI.

En efecto, la Ley 60 de 1993 establece que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación será del 15%¹⁴, incrementándose un punto porcentual cada año, hasta llegar al 22%. Como se mencionó anteriormente, de acuerdo con la Ley, 40% de la participación será asignada en relación directa con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, 20% en proporción al grado de pobreza de cada municipio en relación con el nivel de pobreza promedio nacional el 22% de acuerdo con la participación de la población del municipio dentro de la población total del país.

Para calcular el efecto futuro sobre la estructura de las transferencias per-cápita de los municipios por departamentos, se llevó a cabo un ejercicio de simulación basado en las estipulaciones de la Ley 60.¹⁵ Las proyecciones arrojadas por el ejercicio de simulación se presentan en el cuadro 8. Se observa claramente que, a diferencia de lo que sucedió en la década de los ochenta, las transferencias a los municipios van a ser mucho más progresivas. Se puede ver cómo las transferencias per-cápita a los municipios de los departamentos más pobres van a triplicarse, mientras que las de los más ricos apenas van a duplicarse. Para 1998, las transferencias per-cápita de los municipios de los departamentos más pobres van a ser sustancialmente mayores que las de los municipios de los departamentos más ricos.

B. Perspectivas de las Finanzas Intergubernamentales

Para estimar el impacto de las transferencias sobre la estructura del gasto, se estimó un modelo de elasticidades que pretende captar el efecto de cambios en las fuentes de financiación, sobre los diferentes rubros del gasto. El modelo incorpora endógenamente los ingresos tributarios con el objeto de captar el posible efecto que las mayores transferencias puedan ejercer sobre el esfuerzo fiscal de los departamentos y municipios.

Las transferencias se proyectaron con base en la tasa de crecimiento de los recursos

14 Como se explicó en la primera parte, para el cálculo del 15% se exceptúan algunos rubros.

15 La Ley 60 estipula que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación se incrementará del 15% al 22% entre los años 1994 y 2001. Para el cálculo del crecimiento de la base de transferencias se usaron las proyecciones de Fainboim, Acosta y Cadena (1994).

Cuadro 8
PROYECCIONES DE TRANSFERENCIAS PER CAPITA
A LOS MUNICIPIOS
(Pesos de 1992)

	% de la población con NBI en		1993	1994	1995	1996	1997	1998
	1985	1992						
Chocó	82	17.615	21.015	23.856	27.742	32.832	37.710	42.623
Córdoba	73	8.127	11.274	13.921	17.497	22.145	26.602	31.089
Sucre	73	5.877	9.035	11.698	15.282	19.930	24.388	28.876
Bolívar	64	14.866	17.503	19.704	22.721	26.679	30.470	34.290
Promedio Simple		11.621	14.707	17.295	20.810	25.396	29.792	34.220
Magdalena	62	9.501	12.151	14.374	17.391	21.325	25.096	28.894
Cesár	62	12.127	14.707	16.866	19.812	23.666	27.360	31.080
Guajira	61	14.699	17.228	19.338	22.232	26.030	29.669	33.335
Caquetá	61	14.171	16.687	18.788	21.667	25.444	29.062	32.708
Cauca	60	13.263	15.781	17.886	20.765	24.537	28.151	31.793
Promedio Simple		12.752	15.311	17.450	20.373	24.200	27.868	31.562
Nariño	60	12.192	14.718	16.832	19.718	23.494	27.113	30.758
Boyacá	60	14.315	16.797	18.868	21.709	25.436	29.007	32.606
Santander	53	9.043	11.331	13.248	15.855	19.258	22.520	25.805
Norte	52	11.545	13.746	15.584	18.099	21.395	24.552	27.734
Cundinamarca	48	15.298	17.323	19.006	21.333	24.403	27.343	30.306
Promedio Simple		12.479	14.783	16.708	19.343	22.797	26.107	29.442
Huila	48	26.698	28.541	30.045	32.194	35.086	37.852	40.643
Tolima	48	13.757	15.795	17.492	19.830	22.907	25.854	28.824
Meta	47	14.078	16.079	17.744	20.041	23.066	25.963	28.884
Atlántico	41	6.493	8.401	10.002	12.174	15.004	17.717	20.449
Antioquia	40	12.614	14.391	15.868	17.908	20.595	23.168	25.762
Promedio Simple		14.728	16.641	18.230	20.429	23.332	26.111	28.912
Caldas	36	14.421	16.032	17.365	19.221	21.679	24.032	26.405
Risaralda	34	16.104	17.620	18.870	20.623	22.957	25.190	27.443
Valle	33	8.357	9.962	11.303	13.137	15.540	17.843	20.162
Quindío	30	14.149	15.599	16.797	18.470	20.692	22.819	24.964
Promedio Simple		13.258	14.803	16.084	17.863	20.217	22.471	24.744

* Distribución de transferencias municipales proyectadas de acuerdo con las reglas de distribución de la Ley 60.

Fuente: Cálculo de los autores.

ordinarios de la nación, por las proyecciones de producción de petróleo estimados por el Departamento Nacional de Planeación, y con la reglamentación sobre los montos y la distribución de transferencias estipulados en la ley 60. Los ingresos no tributarios se proyectaron con la tendencia histórica de crecimiento y los ingresos tributarios con base en las elasticidades encontradas en el modelo (ver apéndice).

De igual forma, para proyectar los gastos corrientes y la inversión se utilizaron los resultados del modelo. Para el nivel departamental las transferencias se diferenciaron entre Situado Fiscal y las demás transferencias. Los resultados de las proyecciones se pueden apreciar en el cuadro 916. Los coeficientes del modelo (las elasticidades) aparecen en el anexo.

Como puede observarse, los ingresos departamentales que más crecen durante el período son las transferencias, las cuales casi se duplican, mientras que los ingresos tributarios y no tributarios crecen relativamente poco. Los ingresos propios de los municipios crecen a una tasa superior a la registrada por los departamentos. En efecto, los ingresos tributarios podrían crecer alrededor de 40% y los no tributarios 72%. Por su parte las transferencias casi se triplican, así, los ingresos

totales de los departamentos registrarían un incremento real de 57% y los ingresos municipales de 93.5%.

Los gastos totales departamentales registrarían un crecimiento de 45% real para todo el período, mientras que los gastos municipales crecerían 147% (cuadro 9).

El incremento de los gastos obedece fundamentalmente al sustancial aumento de la inversión, que se duplica en el nivel departamental y se triplica en el nivel municipal. Este comportamiento de la inversión obedece a la mayor elasticidad de ésta a las transferencias, como se desprende de los coeficientes del modelo, en donde la elasticidad de la inversión al resto de transferencias (diferentes al situado fiscal) es de 0,4 con un alto nivel de significancia. En otras palabras, un incremento de las transferencias, diferentes al Situado fiscal, de 100% genera un crecimiento de la inversión de 40%.

Así, el comportamiento de los ingresos y gastos durante el período proyectado daría como resultado un superávit creciente en los departamentos que pasaría de 0.66% del PIB nacional en 1993 a 1.12% en el año 2000 y un déficit creciente de los municipios que parte de 0.13% en 1993 hasta alcanzar 2.22% del PIB en el 2000.

16 Las ecuaciones utilizadas para proyectar los ingresos tributarios y los gastos fueron las siguientes:

$$\begin{aligned} GC &= a_1 + b_1 * YT + b_2 * YNT + b_3 * SF + b_4 * RTR + b_5 * t + (\text{una dummy para cada departamento}) \\ INV &= a_2 + b_6 * YT + b_7 * YNT + b_8 * SF + b_9 * RTR + b_{10} * t + (\text{una dummy para cada departamento}) \\ YT &= a_3 + b_{11} * PIBR + b_{12} * YNT + b_{13} * SF + b_{14} * RTR + b_{15} * t + (\text{una dummy para cada departamento}) \end{aligned}$$

donde:

GC = gasto corriente
YT = ingresos tributarios
YNT = ingresos no tributarios
SF = situado fiscal
INV = inversión
t = tiempo

Cuadro 9
PROYECCIONES DE LAS FINANZAS PUBLICAS REGIONALES
1993 - 2000
(Millones de pesos de 1992)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. Nivel Departamental								
Ingresos tributarios	445.079	453.347	467.671	483.357	494.668	497.893	502.319	507.533
Ingresos no tributarios	314.453	319.799	325.236	330.765	336.388	342.106	347.922	353.837
Transferencias	963.567	1.095.223	1.213.208	1.462.456	1.618.319	1.712.246	1.789.462	1.854.883
Otros ingresos	20.870	23.739	26.460	29.394	30.863	32.407	34.027	35.728
Total	1.743.970	1.892.110	2.032.576	2.305.973	2.480.239	2.584.654	2.673.731	2.751.982
Gastos corrientes	1.081.412	1.126.189	1.175.933	1.264.404	1.310.070	1.319.411	1.324.164	1.325.995
Inversión	365.777	415.789	497.269	643.709	734.544	737.330	739.759	741.945
Intereses deuda	66.169	73.447	81.527	90.495	100.449	111.498	123.763	137.377
Gastos totales	1.513.359	1.615.427	1.754.730	1.998.609	2.145.064	2.168.240	2.187.687	2.205.318
Déficit (-) Superavit (+)	230.610	276.683	277.846	307.364	335.175	416.414	486.043	546.664
% PIB	0,66	0,76	0,72	0,76	0,79	0,94	1,04	1,12
2. Nivel Municipal								
Ingresos tributarios	355.016	372.311	391.138	411.463	431.811	452.334	473.415	495.173
Ingresos no tributarios	813.587	879.488	950.727	1.027.736	1.110.982	1.200.972	1.298.251	1.403.409
Transferencias	579.244	665.261	789.913	961.701	1.119.265	1.258.284	1.391.200	1.520.396
Otros ingresos	69.566	73.044	76.697	80.532	84.558	88.786	93.225	97.887
Gastos totales	1.817.416	1.990.106	2.208.476	2.481.433	2.746.618	3.000.378	3.256.092	3.516.866
Gastos corrientes	483.640	516.041	556.224	604.128	647.211	686.087	723.616	760.501
Inversión	1.014.413	1.186.758	1.415.289	1.712.368	2.018.678	2.332.716	2.669.842	3.035.297
Intereses deuda	365.870	409.775	458.948	514.022	575.704	644.789	722.164	808.823
Gastos totales	1.863.924	2.112.575	2.430.462	2.830.518	3.241.595	3.663.593	4.115.622	4.604.623
Déficit (-)superavit (+)	(46.507)	(122.468)	(221.986)	(349.085)	(494.976)	(663.215)	(859.529)	(1.087.756)
%PIB	(0,13)	(0,34)	(0,58)	(0,87)	(1,17)	(1,49)	(1,84)	(2,22)
3. Total Regional	184.102	154.214	55.860	(41.721)	(159.801)	(246.800)	(373.486)	(541.092)
Déficit (-) Superavit (+)	0,53	0,42	0,15	(0,10)	(0,38)	(0,56)	(0,80)	(1,11)
PIB	34.783.328	36.522.494	38.348.619	40.266.050	42.279.352	44.393.320	46.612.986	48.943.635

Fuente: Cálculo de los autores con base en las estadísticas del modelo de finanzas regionales y las tasas de crecimiento de los ingresos corrientes y el PIB estimadas por el Departamento Nacional de Planeación.

En el consolidado regional se registraría un superávit hasta 1995, año en el cual la producción de Cusiana entra a su máximo nivel de explotación. A partir de este año y hasta el 2000, el déficit regional como proporción del PIB aumentaría hasta alcanzar 1.11%. Este déficit creciente a partir de 1996 se explica por el aumento sustancial de las regalías a los entes territoriales a partir de este año, lo cual generaría un incremento más que proporcional de los gastos regionales, especialmente de la inversión municipal.

De igual forma, para 1993 representan una porción creciente de los ingresos totales de los departamentos y municipios. Así, se estima que para el año 2000 esta fuente de ingresos representaría el 43% de los ingresos municipales y el 67% de los ingresos departamentales. Finalmente, proyectando las transferencias municipales y departamentales y diferenciando entre Situado Fiscal, transferencias municipales y regalías, se puede apreciar que en 1993 las transferencias representaban el 36% de los ingresos corrientes de la nación y que, pasar a representar el 45% de éstos en el año 2000 (cuadro 10). De igual forma, su peso dentro de los ingresos totales de los departamentos y municipios sería creciente. Así, se estima que para el año 2000 esta fuente de ingresos representaría el 43% de los ingresos municipales y el 67% de los ingresos departamentales.

Tanto para los municipios como para los departamentos, las transferencias de origen intergubernamental, es decir Situado Fiscal y Transferencias Municipales, son las de mayor importancia. Así, en 1993, el Situado Fiscal constituye el 89% de los ingresos de los departamentos por transferencias el 92% para el

caso de los municipios. Durante los años en que Cusiana entra a su máximo tope de explotación, las transferencias aumentarían su participación. Se calcula que en 1996 el Situado Fiscal constituirá el 85% de las transferencias recibidas por los departamentos y las transferencias municipales el 91% de las transferencias totales recibidas por el nivel municipal. La participación de las regalías decrecería nuevamente con la disminución en la explotación de Cusiana a partir de 1997 en los departamentos, y a partir de 1996 en el caso de los municipios.

Para el año 2000 el Situado Fiscal representaría el 91% de las transferencias que recibirían los departamentos, y las Transferencias Municipales representarían el 95% de las transferencias totales recibidas por el nivel municipal. Estos resultados cobran importancia si se tiene en cuenta que la mayor parte de estas transferencias están destinadas al gasto social. Así, para el consolidado regional, en el año 2000 por lo menos el 50% de los ingresos totales se estarían destinando al gasto social, del cual salud y educación absorberían el 40%. A este 40% deben añadirse los recursos recibidos por las rentas cedidas de tabaco y licores que deben orientarse al gasto en salud, y representan en la actualidad alrededor de un 13% de los ingresos totales regionales. El gasto total dedicado al sector social puede resultar aún mayor si no existe «fungibilidad», es decir, si los departamentos y municipios no reducen los recursos propios que antes destinaban a este sector en respuesta a los mayores recursos recibidos con destinación específica para estos sectores.

Aunque parecería que los recursos destinados a salud y educación van a aumentar,

Cuadro 10
PROYECCION DE LAS TRANSFERENCIAS DEPARTAMENTAL Y MUNICIPALES
(Millones de pesos de 1992)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos departamentales	1.743.970	1.892.110	2.032.576	2.305.973	2.480.239	2.584.654	2.673.731	2.751.982
Ingresos municipales	1.817.416	1.990.106	2.208.476	2.481.433	2.746.618	3.000.378	3.256.092	3.516.866
Ingresos corrientes de la Nación	4.291.624	4.762.102	5.061.024	5.580.348	6.123.087	6.646.821	7.078.556	7.447.207
Transferencias departamentales	963.567	1.095.223	1.213.208	1.462.456	1.618.319	1.712.246	1.789.462	1.854.883
Situado Fiscal	859.016	980.755	1.068.385	1.260.151	1.388.361	1.509.941	1.608.603	1.691.562
Regalías	104.551	114.467	144.823	202.305	229.957	202.305	180.858	163.320
Transferencias municipales	579.244	665.261	789.913	961.701	1.119.265	1.258.284	1.391.200	1.520.396
Transferencias de ley	534.122	615.859	727.411	874.391	1.020.020	1.170.973	1.313.145	1.449.911
Regalías	45.122	49.401	62.502	87.310	99.244	87.310	78.054	70.485
Total transferencias	1.542.812	1.760.484	2.003.122	2.424.158	2.737.584	2.970.531	3.180.662	3.375.279
Participación de las transferencias en los ingresos corrientes de la nación (%)	35,95	36,97	39,58	43,44	44,71	44,69	44,93	45,32
Participación de las transferencias municipales en los ingresos totales municipales (%)	31,87	33,43	35,77	38,76	40,75	41,94	42,73	43,23
Participación de las transferencias departamentales en los ingresos totales departamentales (%)	55,25	57,88	59,69	63,42	65,25	66,25	66,93	67,40

Fuente: Cálculo de los autores con base en el cuadro anterior y el crecimiento de los ingresos corrientes estimado por el Departamento Nacional de Planeación.

esto no es del todo claro. Antes los departamentos y municipios recibían otras rentas transferidas para gastar en salud y educación estas rentas fueron eliminadas con la nueva legislación. Solo en la medida en que el aumento en las Transferencias Municipales y el Situado Fiscal sea superior a la disminución de recursos por la eliminación de estas rentas, la nueva legislación implicaría un aumento del gasto en salud y educación.

V. Conclusiones y Recomendaciones

El proceso de descentralización que se profundizó desde principios de los ochenta, ha tenido como una de sus características la descentralización del gasto pero no de los ingresos. Como se mencionó anteriormente, el nivel central ha concentrado casi el 70% de éstos, mientras que su participación en los gastos totales, ha decrecido de 63% en 1980 hasta 55% en 1991.

Esta tendencia se acentuará durante la próxima década, ya que, por un lado la ley de competencias y recursos adjudica la ejecución de nuevos gastos a los niveles municipales y departamentales y, por otro lado, y como se desprende del modelo, las mayores transferencias por concepto de regalías generarán una mayor inversión de los departamentos y los municipios.

Este incremento en el gasto regional y local puede no verse acompañado de un mayor esfuerzo fiscal debido a la baja elasticidad que han registrado los impuestos de estos niveles. Así, gran parte del gasto va financiarse mediante transferencias o endeudamiento. En efecto, la participación de las transferencias en los ingresos

corrientes de la Nación pasará de 35% en 1993 a 45% en el año 2000 y serán, de acuerdo a los estimativos de este trabajo, para este año, el 43% de los ingresos del nivel municipal y el 67% de los ingresos del nivel departamental. El éxito e impacto del proceso de descentralización en la década de los noventa dependerá en gran parte del manejo que hagan los entes territoriales de las crecientes transferencias y de la estabilidad de sus finanzas públicas.

Existen varios elementos que permiten ser optimistas: Como muestran las proyecciones, no se espera un déficit grande de las finanzas regionales. El déficit generado por los municipios se verá compensado por un balance superavitario de los departamentos, que mantendrá el déficit territorial alrededor de 1% del PIB.

Por otra parte, las transferencias a los municipios pasaron de un esquema que no compensaba la regresividad del gasto regional per cápita, a un esquema claramente progresivo, en el cual los municipios más pobres reciben mayores transferencias per cápita.

Igualmente, los mecanismos que regulan los montos transferidos resultan adecuados ya que, por un lado, premian el esfuerzo fiscal, la mejoría en las condiciones de vida de la población municipal y la eficiencia administrativa, condicionando el 18% de las transferencias adicionales al progreso de estos indicadores, y por otro lado, garantizan un flujo continuo y estable de recursos.

Sin embargo, el proceso de descentralización no está exento de riesgos. Uno de los mayores a los que se enfrentará el proceso de descentra-

lización es que, bajo la coyuntura de bonanza petrolera que se espera con la explotación de Cusiana, las regiones y los municipios, ante la disponibilidad de mayores recursos, se endeuden en una cuantía superior a lo que macroeconómicamente sería conveniente, incurriendo en déficits insostenibles y poniendo en peligro la estabilidad macroeconómica.

Como se observa en las proyecciones del cuadro 9, no se esperan déficits significativos de las finanzas regionales. El déficit municipal que alcanzará 2.2% del PIB en el 2000, será compensado en parte por el superávit de los departamentos. Sin embargo, es importante resaltar que el modelo que generó estas proyecciones no incorporó explícitamente el endeudamiento, (está implícitamente incorporado, como resultado de la diferencia entre los gastos y los ingresos). Es probable que la disponibilidad de recursos futuros fomente el endeudamiento de los entes regionales y con ello incremente el déficit.

La nueva estructura de finanzas intergubernamentales le introduce una menor discrecionalidad al gobierno central sobre los ingresos y los gastos nacionales y hace recaer toda la política de estabilización sobre el gobierno central. En efecto, los municipios y los departamentos serán, de acuerdo con los objetivos del proceso de descentralización, administradores y ejecutores de sus gastos y la financiación de éstos estará asegurada con las transferencias, y la mayor capacidad de endeudamiento. Así, en la medida en que a los entes territoriales no se les exija mantener equilibrio en sus finanzas públicas o no se les limite el acceso al crédito, la estabilización macroeconómica será responsabilidad exclusiva

del gobierno central, el cual tendrá que realizar el esfuerzo fiscal que no sea llevado a cabo por los entes territoriales, para alcanzar el déficit consistente con la estabilidad macroeconómica y las metas de inflación y crecimiento. Esto resulta aún más preocupante, si se tiene en cuenta que el margen de maniobra del gobierno para reducir gastos o incrementar los ingresos es muy reducido, al estar obligado a transferir el 45% de sus ingresos corrientes y a asegurar salud y educación para toda la población.

Otro de los factores sobre los cuales se debe ser cuidadosos es sobre el impacto del mayor monto de transferencias sobre el esfuerzo fiscal propio de los departamentos y municipios. A pesar de que no existe ninguna razón empírica para confirmar que tendrá lugar un proceso de apereamiento fiscal ante la presencia de transferencias, éste puede llegar a generarse. Es evidente que es políticamente desventajoso para los gobernadores o alcaldes aumentar la carga impositiva, pues esto reduce su popularidad ante los electores. Sólo en la medida en que sean estrictamente necesarios los ingresos tributarios para financiar el gasto, los gobernadores y alcaldes recurrirán a ellos. Si por el contrario los ingresos por transferencias o los otros ingresos no tributarios son más que suficientes para financiar el gasto, existirá un incentivo a reducir los impuestos. De tal forma que, aunque históricamente no haya existido pereza fiscal en los niveles subnacionales de gobierno, a partir de cierto monto de recursos transferidos ésta puede presentarse.

Recomendaciones

De este estudio se derivan cuatro recomendaciones:

1) El mecanismo de transferencias es eficiente y progresivo, los municipios más pobres recibirán mayores transferencias per cápita, pero ello por sí solo no mejorará la distribución del ingreso si no está acompañado de un gasto eficiente y adecuado. Como ya se mencionó, la inversión es el rubro que mayor elasticidad presenta a las transferencias, lo cual es favorable en términos del efecto que ello pueda tener sobre el crecimiento económico, en la medida en que la inversión que se realiza sea productiva y asignada a proyectos prioritarios. En Colombia ha sido frecuente la asignación de la inversión a proyectos poco productivos o no prioritarios. Por esta razón resulta indispensable, que mientras los municipios adquieren la madurez política y la capacidad administrativa para manejar los recursos, que el Estado realice un esfuerzo sustancial de monitoreo, evaluación y asistencia técnica de los proyectos de inversión.

2) Aún con las mayores transferencias de recursos y suponiendo que el endeudamiento de los entes territoriales se mantiene en sus niveles históricos, como lo muestran las proyecciones, los municipios generarán déficits durante los próximos 5 años. Dicho déficit alcanzaría en el 2000 el 2.2% del PIB. Se hace necesario entonces que los municipios fortalezcan sus ingresos tributarios para reducir

su dependencia fiscal del nivel nacional y departamental. El fortalecimiento se debe alcanzarse mediante reformas administrativas más que tributarias. Los impuestos municipales son potencialmente una fuente dinámica de recaudos pero los problemas administrativos, los atrasos de los avalúos catastrales y otros factores han impedido que estos rubros aporten lo que potencialmente podrían.

3) Del ejercicio se desprende claramente que, mientras que los municipios serán deficitarios, los departamentos presentarán ligeros superávits en su finanzas. Esto resultará en transferencias permanentes de recursos de los departamentos hacia los municipios, en cuantías nada despreciables (hasta 1.1% del PIB en el año 2000). Los mecanismos y condiciones de estas transferencias deberán ser especificados para evitar, por un lado, la ineficiente asignación de estos recursos en los municipios y, por otro lado, que ese flujo de recursos sea discrecional o discontinuo.

4) Finalmente, para permitir algún grado de control del gobierno central sobre las finanzas municipales y departamentales, resultaría conveniente que parte de las transferencias estuviesen condicionadas al cumplimiento de límites máximos de endeudamiento y déficit fiscal.

Anexo

DETERMINANTES DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, GASTO CORRIENTE E INVERSION REGIONALES

Ingresos Tributarios			Gasto Corriente			Inversión		
Variable	Consolidado Deptal	Consolidado Municipal	Variable	Consolidado Deptal	Consolidado Municipal	Variable	Consolidado Deptal	Consolidado Municipal
C	-6,971 (-1,162)	-69,210 (-6,032)***	C	18,103 (4,770)***	-32,250 (-4,223)***	C	-50,149 (-2,227)**	-99,485 (-3,552)***
PIBR	0,327 (2,897)***	0,138 (1,170)	YT	0,225 (5,560)***	0,088 (1,962)*	YT	0,240 (0,988)	0,614 (3,976)***
YNT	-0,037 (-1,513)	-0,045 (-1,552)	YNT	0,086 (4,722)***	0,023 (1,240)	YNT	0,183 (1,684)*	0,049 (0,826)
TR		0,053 (1,212)	TR		0,300 (10,289)***	TR		0,544 (5,577)***
SF	-0,061 (-0,757)		SF	0,260 (3,684)***		S.F.	0,412 (1,254)	
RTR	0,064 (1,766)*		RTR	0,083 (3,456)***		RTR	0,464 (3,326)***	
Tiempo	0,005 (1,590)	0,037 (6,133)***	Tiempo	-0,007 (-4,056)***	0,018 (4,611)***	Tiempo	0,024 (2,091)**	0,050 (3,442)***
R2	0,946	0,962	R2	0,922	0,957	R2	0,683	0,861

Todas las regresiones incluyeron una variable dummy para cada departamento.

* significativo al 90%; ** significativo al 95%; *** significativo al 99%

GC = Gasto Corriente; YT = Ingresos Tributarios; YNT = Ingresos no tributarios; TR = Transferencias totales;

SF = Situado Fiscal; RTR = Resto de Transferencias diferentes al Situado Fiscal; PIBR = Producto Interno Bruto; Ig = Inversión.

Bibliografía

Banco de la República, (1990): Finanzas Públicas Regionales de Colombia. 1980-1987. Banco de la República.

Fainboim, I, Acosta, O. L. y Cadena, H. J. (1994): El Proceso Reciente de Descentralización en Colombia y sus Perspectivas, Documento presentado en el VI seminario de política fiscal, Chile, enero.

Misión para la Descentralización, (1993): Colombia: Descentralización y

Federalismo Fiscal, Departamento Nacional de Planeación.

Perry, G. y Rodríguez, J. A. (1991): Finanzas Intergubernamentales en la Constitución de 1991, Coyuntura Económica, diciembre.

Sánchez, F. y Gutiérrez, C. (1994): Reformas Tributarias en Colombia 1980-1992. Aspectos de equidad, eficiencia y simplificación administrativa, Coyuntura Económica, Marzo.