

# Desempeño financiero de las entidades municipales 1993-1995

---

*Pedro Nel Ospina\**

*Catalina Gutiérrez\*\**

## I. INTRODUCCION

La descentralización fiscal tiene como propósito transferir la responsabilidad de proveer bienes y servicios nacionales a jurisdicciones más pequeñas, que disponen de información más directa sobre las necesidades de sus respectivos ciudadanos. En la medida en que se identifiquen cuáles son los niveles de gobierno que pueden ejercer estas funciones más eficientemente, se garantiza una mejor asignación de los recursos públicos.

Con la Constitución de 1991 se aceleró el proceso de descentralización que se venía desarrollando en Colombia desde finales de los sesenta, al aumentar y modificar las bases y los montos de las transferencias a los departamentos y municipios. Sin embargo, sólo hasta 1993 mediante la Ley 60 de este año, se definieron las normas de distribución de transferencias, se asignaron las responsabilidades en la provisión de los bienes

y servicios entre los diferentes niveles de gobierno y se establecieron las normas para su financiación.

Tres años después de aprobada la Ley 60 de 1993, vale la pena analizar qué ha sucedido con las finanzas municipales, con miras a entender cuál ha sido el impacto de este nuevo impulso descentralizador sobre el desempeño financiero de los municipios del país. Con este objetivo se diseñaron una serie de indicadores que permiten evaluar el desempeño fiscal de las entidades territoriales en las áreas de ingresos, transferencias, gastos y, endeudamiento y capacidad de ahorro. Este artículo resume los principales resultados del análisis de las finanzas públicas municipales, a través de las herramientas diseñadas y da una visión general de su evolución reciente.

## II. EVOLUCION RECIENTE DE LAS FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES.

Para analizar la evolución de las finanzas públicas municipales (sector central) y obtener una visión general de la tipología de los municipios del país, se analizó una muestra de 629 muni-

---

\* Investigador Asociado de Fedesarrollo.

\*\* Investigadora de Fedesarrollo.

cipios que se clasificaron en cinco grupos según el tamaño de la población<sup>1</sup>. En el Cuadro 1 se describe la muestra y la clasificación utilizada. Con base en ésta, se analiza el comportamiento de las finanzas municipales para los años 1993 a 1995. Primero se presenta brevemente la evolución de los balances de operaciones efectivas, y posteriormente los indicadores de desempeño fiscal.

## A. Balance fiscal municipal

### 1. Antecedentes

Antes de entrar a analizar el comportamiento más reciente de las finanzas públicas, vale la pena ilustrar el impacto de la Ley 60 de 1993 y de las normas constitucionales sobre las finanzas municipales. Para ello se presenta la variación

en la estructura de los ingresos, de los gastos y del balance financiero entre 1980 y 1994. Para este recuento histórico sólo se dispuso de información completa para una muestra de 450 municipios, por lo cual, los resultados difieren levemente de aquellos obtenidos utilizando la muestra más amplia de 629 municipios<sup>2</sup>. Aún así, los resultados son muy ilustrativos.

En el Gráfico 1 se presenta la composición de los ingresos corrientes del nivel municipal. Se destaca el crecimiento de las transferencias a partir de 1993, muy superior al registrado por las demás fuentes de ingresos. También vale la pena destacar que no se presentó pereza fiscal, ya que los ingresos tributarios registraron un crecimiento real de 10% entre 1993 y 1994, comparado con un crecimiento real promedio anual de 7% entre 1990 y 1993.

**Cuadro 1. POBLACION Y NUMERO DE MUNICIPIOS SEGUN RANGOS DE POBLACION**

Rango	Número de habitantes	Número de municipios	Población		
			1985	1990	1995
1	menos de 5.00	86	306,878	298,944	294,017
2	5.000-10.000	144	1,012,777	1,032,295	1,054,910
3	10.000-30.000	270	4,327,361	4,574,461	4,817,637
4	30.000-100.00	101	3,997,194	4,487,006	4,972,488
5	más de 100.000	28	7,217,085	7,953,727	8,663,570
Total		629	16,861,295	18,346,433	19,802,622

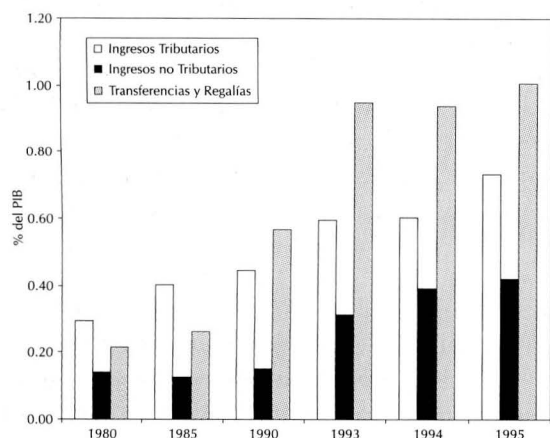
Nota: Bogotá no se encuentra incluida en la muestra.

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Dane.

<sup>1</sup> Esta clasificación permite obtener un panorama de las finanzas municipales teniendo en cuenta, en cierta medida, la heterogeneidad de los municipios del país. Cualquier clasificación es arbitraria, y sólo da una visión parcial, dada la multiplicidad de factores en los que se manifiesta dicha heterogeneidad. La clasificación que se escogió aquí se fundamenta en que se encontró una relación significativa entre la composición de los ingresos y los gastos y el tamaño de la población municipal.

<sup>2</sup> La muestra de 450 municipios no incluye, fundamentalmente, los municipios de los nuevos departamentos (antiguas intendencias y comisarias) porque no se dispuso de la información necesaria.

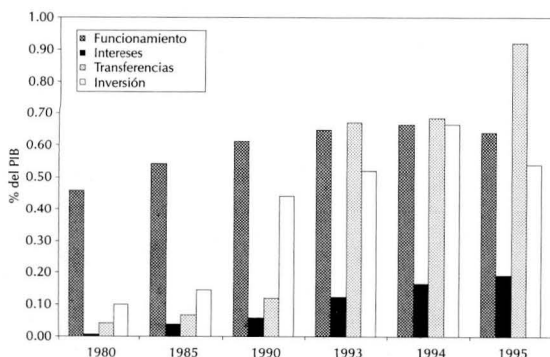
## Gráfico 1. COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS MUNICIPALES



Fuente: Cálculos propios con base en datos suministrados por DNP-UDT y Banco de la República.

El mayor impacto de la Ley 60 de 1993 se dio en la estructura de los gastos, los resultados se ilustran en el Gráfico 2. Vale la pena destacar tres elementos. Primero, la tendencia creciente de los gastos de funcionamiento se redujo, como consecuencia de la prohibición establecida en la Ley de financiarlos con transferencias. Segundo, entre 1990 y 1995, la inversión creció un

## Gráfico 2. COMPORTAMIENTO DE LOS GASTOS MUNICIPALES



Fuente: Cálculos propios con base en datos suministrados por DNP-UDT y Banco de la República.

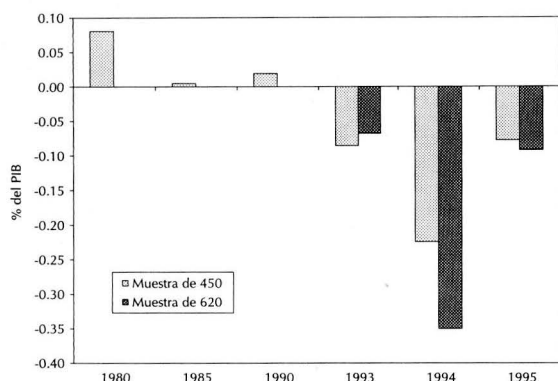
50% y las transferencia pagadas se triplicaron. Las transferencias pagadas corresponden a los gastos asociados a los programas de inversión en salud, educación y agua potable, entre otros (básicamente salarios y prestaciones de los maestros, los profesionales de la salud y subsidios a la población pobre). Este crecimiento es un resultado directo de la Ley 60, ya que se estableció que las transferencias sólo podían destinarse a inversión o a la financiación de los gastos asociados a los programas de inversión. Finalmente, el pago de intereses se duplicó como consecuencia de la mayor autonomía de las administraciones municipales en materia de endeudamiento, y de la mayor capacidad de apalancamiento generada por el incremento en las transferencias.

En el Gráfico 3 se ilustra el déficit municipal para las dos muestras (de 450 y 629 municipios). Resulta claro el deterioro de la posición fiscal municipal a partir de 1993. Como se aprecia, para 1993 el déficit acumulado de los municipios analizados fue de 0,07% del PIB, mientras que para 1994 fue de 0,35%. Para los mismos años el crédito interno aumentó de 0,38% a 0,48% del PIB.

Si bien el panorama que presentan los presupuestos aprobados para 1995 es más favorable en términos de que el déficit generado por los municipios es inferior al que se presentó en 1994, esto no necesariamente es así. Lo que está presupuestado es sólo parte de la capacidad de gasto de los municipios. Falta contabilizar todas las reservas presupuestales de años anteriores que son exigibles en 1995. Por otro lado, los presupuestos que se le informaron al DNP, no necesariamente presentan la totalidad de gastos aprobados.

Ello porque la gran mayoría de municipios está trabajando con normas presupuestales que no se ajustan a Ley 38 de 1989. La normatividad

**Gráfico 3. BALANCE FINANCIERO MUNICIPAL**



Fuente: Cálculos propios con base en datos suministrados por DNP-UDT y Banco de la República.

presupuestal anterior permitía un sinnúmero de adiciones y de presupuestos complementarios, que sólo se reflejan en el transcurso del año.

Como se deduce del análisis anterior, la Ley 60 de 1990 modificó completamente la estructura financiera municipal. A continuación se analiza cómo se comporta esta estructura por tipos de municipios y cuál ha sido su evolución reciente.

## **2. Evolución reciente**

En el Cuadro 2 aparece el balance fiscal municipal por rangos de población, como porcentaje del PIB. El balance consolidado de los municipios en la muestra, indica que para 1993 el balance fiscal de los rangos uno a cuatro presentaba superávit, mientras que para 1994 sólo el rango uno era superavitario. Para 1995, de acuerdo con los presupuestos aprobados en 1994, todos los rangos de población presentan una situación deficitaria. Vale la pena resaltar que más del 50% del déficit es aportado por los municipios de más de 100,000 habitantes, fundamentalmente las ciudades capitales. De hecho como se mencionó, en 1993 este grupo fue el único deficitario.

La contribución de cada grupo de municipios al déficit total se refleja directamente en el endeudamiento interno. Las ciudades más grandes absorben casi el 70% de los recursos de crédito. Resulta sorprendente que este grupo no aporte sino una fracción inferior al 30% del ahorro corriente. En efecto, para 1993 y 1994 aportó menos del 20% del ahorro corriente municipal. Son los municipios de rango 3 y 4 los que generan más del 50% del ahorro municipal.

A pesar de que el ahorro corriente es un buen indicador de la capacidad de un municipio para amortizar su deuda y para invertir, los balances municipales no reflejan ninguna correspondencia entre el nivel de ahorro y el de endeudamiento. Esto se debe a que en Colombia, por Ley, la capacidad de endeudamiento se define con respecto a los ingresos corrientes. Más específicamente, un municipio puede endeudarse hasta que el servicio de su deuda (intereses más amortizaciones) no sobrepase el 30% de sus ingresos corrientes. Este indicador no es adecuado para medir la capacidad de pago, porque no tiene en cuenta que un porcentaje importante de estos ingresos debe cubrir los gastos fijos de funcionamiento, que no son fácilmente recortables. Por ello, los municipios que están absorbiendo el crédito son aquellos que disponen de mayores ingresos corrientes, es decir aquellos con más de 100,000 habitantes, aún cuando no generan un ahorro corriente proporcional.

Cómo se ha dado este deterioro de las finanzas públicas, tan marcado y en tan corto plazo?. En primer lugar, el crecimiento de los gastos ha ido en aumento en la medida en que se han incrementado las transferencias. De hecho, los gastos han crecido a tasas superiores a las transferencias. Segundo, si bien no se puede decir que los impuestos municipales hayan caído, estos no han mantenido el ritmo de los gastos. Este aumento del gasto, tanto de funcionamiento como de inversión, ha intensificado la dependencia de

**Cuadro 2. BALANCE FISCAL MUNICIPAL POR TAMAÑO DE MUNICIPIO 1993-1995**  
(Porcentaje del PIB)

	Rango 1			Rango 2			Rango 3		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995
<b>Ingresos Corrientes (1+2+3)</b>	0.041	0.045	0.045	0.121	0.123	0.126	0.486	0.459	0.473
Ingresos Tributarios	0.004	0.004	0.005	0.013	0.013	0.017	0.053	0.055	0.071
Ingresos no Tributarios	0.003	0.004	0.003	0.013	0.012	0.010	0.050	0.042	0.045
Transferencias y Regalía	0.034	0.037	0.037	0.095	0.098	0.099	0.383	0.362	0.356
<b>Gastos Corrientes (1+2+3)</b>	0.024	0.028	0.031	0.070	0.087	0.090	0.311	0.342	0.351
Funcionamiento	0.012	0.013	0.012	0.039	0.040	0.035	0.168	0.171	0.147
Intereses	0.000	0.001	0.000	0.001	0.002	0.002	0.008	0.012	0.013
Transferencias Pagadas	0.012	0.014	0.019	0.029	0.045	0.053	0.134	0.159	0.191
<b>Ahorro Corriente</b>	0.016	0.017	0.014	0.052	0.036	0.036	0.176	0.117	0.122
<b>Inversión</b>	0.016	0.017	0.016	0.043	0.047	0.042	0.169	0.186	0.145
<b>Ingresos de Capital</b>	0.001	0.001	0.000	0.001	0.001	0.001	0.006	0.007	0.004
<b>Déficit o Superavit</b>	0.001	0.001	-0.001	0.009	-0.010	-0.006	0.013	-0.063	-0.019
<b>Financiamiento (1+2+3+4-5)</b>	-0.001	-0.001	0.001	-0.009	0.010	0.006	-0.013	0.063	0.019
Crédito Externo Neto (i- ii)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001	0.001	-0.001
Crédito Interno Neto (i- ii)	0.000	0.001	0.000	0.001	0.007	0.000	0.015	0.042	0.006
Crédito Interno	0.001	0.002	0.001	0.004	0.009	0.003	0.034	0.059	0.028
Amortizaciones Deuda	0.001	0.001	0.001	0.003	0.003	0.003	0.019	0.017	0.022
<b>Otros</b>	0.005	0.005	-0.001	0.023	0.010	-0.003	0.060	0.024	-0.005
	Rango 4			Rango 5			Total		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995
<b>Ingresos Corrientes (1+2+3)</b>	0.540	0.500	0.528	0.896	1.027	1.140	2.084	2.154	2.312
Ingresos Tributarios	0.100	0.098	0.125	0.446	0.453	0.521	0.616	0.623	0.739
Ingresos no Tributarios	0.051	0.057	0.059	0.217	0.295	0.304	0.334	0.410	0.422
Transferencias y Regalías	0.389	0.346	0.344	0.233	0.279	0.315	1.134	1.121	1.152
<b>Gastos Corrientes (1+2+3)</b>	0.334	0.360	0.396	0.837	0.951	0.981	1.576	1.768	1.849
Funcionamiento	0.179	0.175	0.158	0.320	0.336	0.328	0.718	0.735	0.679
Intereses	0.018	0.022	0.026	0.099	0.134	0.149	0.127	0.171	0.190
Transferencias Pagadas	0.137	0.163	0.212	0.418	0.481	0.504	0.731	0.863	0.979
<b>Ahorro Corriente</b>	0.206	0.140	0.132	0.059	0.076	0.159	0.508	0.386	0.463
<b>Inversión</b>	0.175	0.192	0.151	0.198	0.325	0.245	0.601	0.767	0.599
<b>Ingresos de Capital</b>	0.006	0.013	0.006	0.012	0.008	0.036	0.025	0.030	0.048
<b>Déficit o Superavit</b>	0.036	-0.039	-0.012	-0.128	-0.240	-0.050	-0.068	-0.350	-0.089
<b>Financiamiento (1+2+3+4-5)</b>	-0.036	0.039	0.012	0.128	0.240	0.050	0.068	0.350	0.089
Crédito Externo Neto (i-ii)	0.002	0.004	0.002	-0.037	0.000	-0.001	-0.034	0.005	0.000
Crédito Interno Neto (i-ii)	0.044	0.056	0.000	0.182	0.249	0.047	0.243	0.355	0.053
Crédito Interno	0.077	0.083	0.027	0.261	0.331	0.112	0.377	0.483	0.171
Amortizaciones Deuda	0.032	0.027	0.027	0.079	0.081	0.065	0.134	0.128	0.118
Otros	0.114	0.065	-0.005	0.073	0.085	0.032	0.274	0.190	0.017

Nota: 1995 presupuestado.

PIB: 1993: 42,455,915. 1994: 54,896,399. 1995: 71,450,372p

Fuente: Cálculos propios con base en información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación.

las transferencias, en especial para los municipios pequeños y medianos.

En lo que sigue se analizan las finanzas municipales según los indicadores diseñados para ello, ofreciendo así, una visión más clara de los que ha sucedido.

## **B. Indicadores de desempeño financiero municipal**

En esta parte se presentan los resultados de los indicadores diseñados para el análisis del desempeño financiero de las entidades territoriales. Los indicadores se clasifican en cuatro tipos: Indicadores sobre ingresos, indicadores sobre gasto, indicadores sobre transferencias e indicadores de endeudamiento y capacidad de ahorro.

### **1. Indicadores de ingresos**

Los indicadores de ingresos tienen por objeto primero, determinar la composición de los ingresos municipales, segundo determinar los niveles relativos de ingresos y de dependencia fiscal y finalmente estimar la capacidad y el esfuerzo fiscal. Para estimar el esfuerzo y la capacidad fiscal se construyó un Sistema Representativo de Impuestos que permite comparar el esfuerzo y la capacidad fiscal municipal mediante índices referidos al esfuerzo y a la capacidad fiscal promedio.

Para obtener una visión relativa del nivel de ingresos tributarios que permita hacer comparaciones entre municipios, se calculó el nivel de ingresos tributarios per cápita. Como se puede apreciar en el Cuadro 3, éstos presentan niveles similares para los municipios cuya población es inferior a 50,000 habitantes (rangos 1 a 3). Los municipios con población entre 50,000 y 100,000 habitantes (rango 4) presentan un nivel de ingresos tributarios per cápita casi dos veces el registrado por los municipios más pequeños, mientras que para los municipios con más de 100,000 habitantes este indicador es cuatro veces mayor.

Las disparidades en los ingresos tributarios se reflejan en la dependencia fiscal. Esta se define como la participación de las transferencias dentro de los ingresos corrientes del municipio. La dependencia fiscal es superior al 60% para todos los municipios con menos de 100,000 habitantes (Cuadro 3). En el caso de los municipios más pequeños, (rangos 1 y 2) esta dependencia es del 80% de los ingresos, estos municipios son una tercera parte de los municipios del país. Los municipios más grandes, en promedio, presentan un nivel de dependencia de 25%.

Para evaluar la capacidad y el esfuerzo fiscal municipal se construyó un Sistema Representativo de Impuestos (SRT) utilizando la metodología propuesta por el Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1994). El sistema consiste en calcular el recaudo potencial per cápita de cada municipio, suponiendo que este utiliza completamente su base tributaria y aplica la tasa impositiva promedio observada<sup>3</sup>. Con base en ello se construye un índice de capacidad fiscal, en donde la capacidad fiscal nacional toma un valor de 100. Una vez calculado el recaudo potencial de cada municipio (dada la tasa promedio), se compara con los recaudos observados. Con esta relación se construye un índice en donde el esfuerzo promedio es igual a 100.

En otras palabras, el SRT del municipio  $i$  referido al impuesto  $j$ , resulta de aplicar la tasa promedio del impuesto  $j$  a la base potencial de ese impuesto. El SRT total del municipio  $i$  ( $SRT_i$ ) será la sumatoria del recaudo potencial en cada uno de los impuestos que cobra. De esta forma, si  $tp$  es la tasa promedio,  $B$  es la base potencial y cada municipio cobra diferentes impuestos que van

---

<sup>3</sup> La tasa promedio es el resultado de dividir los recaudos totales municipales de cada impuesto por la base potencial total de este impuesto.

**Cuadro 3. INGRESOS TRIBUTARIOS PER CAPITA (pesos de 1993) Y DEPENDENCIA FISCAL (Porcentajes)**

	1993	1994	1995
<b>Ingresos tributarios per capita</b>			
Rango 1	5,071	6,033	8,138
Rango 2	5,457	5,672	7,579
Rango 3	4,790	5,187	7,126
Rango 4	8,890	9,029	12,155
Rango 5	22,600	23,935	29,022
<b>Dependencia fiscal</b>			
Rango 1	84.07	82.80	82.47
Rango 2	78.25	79.22	78.71
Rango 3	78.83	78.80	75.35
Rango 4	72.00	69.14	65.19
Rango 5	25.99	27.14	27.65

Fuente: Cálculos Propios con base en datos suministrados por DANE y UDT-DNP.

de 1 ....j, el sistema representativo de impuestos del municipio i será:

$$SRT_i = \sum_{j=1}^m tp_j * B_{ij}$$

La capacidad fiscal del municipio i,  $CF_i$  se define como el recaudo potencial per cápita dado su sistema representativo de impuestos, esto es  $SRT_i / P_i$ , donde  $P_i$  es la población del municipio i. Análogamente la capacidad fiscal nacional se define como  $SRT/P$ .

Con estos elementos se puede construir el índice de capacidad fiscal total (ICF), dividiendo la capacidad fiscal de cada municipio por la capacidad fiscal nacional (CFT), siendo la capacidad fiscal promedio igual a 100.

$$ICF_i = CF_i / CFT * 100$$

Una vez se ha estimado la capacidad fiscal, se puede construir un índice de esfuerzo fiscal. El esfuerzo fiscal del municipio i con respecto al impuesto j, se define como el recaudo efectivo sobre el recaudo potencial, esto es :

$$EF_{ij} = (YT_{ij}/P_i) / CF_{ij} * 100$$

El esfuerzo fiscal del municipio i,  $EF_i$  resultará de sumar el esfuerzo fiscal de todos sus impuestos.

De esta forma el índice de cada municipio indica el esfuerzo y la capacidad fiscal de este en relación con los demás municipios del país. Un índice de capacidad fiscal superior a 100 indica que ese municipio tiene una base tributaria per cápita superior al promedio nacional. Un índice de esfuerzo fiscal superior a 100 indica que o bien el municipio está utilizando una tasa impositiva superior a la promedio o/y que la eficiencia con la cual utiliza su base es superior a la del promedio nacional.

El Sistema Representativo de Impuestos se calculó para 1993, para los impuestos de predial, industria y comercio y circulación y tránsito. A pesar de que un panorama completo de la capacidad y el esfuerzo fiscal debería incluir todos los impuestos, la dificultad para obtener la bases tributarias de éstos lo hacen virtualmente imposible. Sin embargo, esto no se presenta como una restricción seria, ya que estos tres impuestos responden por el 80% de los recaudos del nivel



municipal, de tal forma que se capta el grueso del esfuerzo y de la capacidad fiscal.

Para la base del impuesto predial se utilizaron los avalúos catastrales reportados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y los catastros de Cali y Antioquia<sup>4</sup>. Para la base del impuesto de circulación y tránsito se estimó el valor del parque automotor por municipios<sup>5</sup>. Para la base del impuesto de industria y comercio se utilizó el valor de las ventas de la industria y el comercio registrado por Confecámaras.

En el Cuadro 4 se muestran los índices de capacidad y esfuerzo fiscal para cada rango poblacional, para los impuestos seleccionados y para el total de éstos<sup>6</sup>. La mayor capacidad fiscal total la registran los municipios en el rango 5, lo que responde fundamentalmente a la capacidad fiscal en el impuesto predial. Efectivamente, mientras que el rango 5 presenta la capacidad fiscal en predial más alta, no ocurre lo mismo con la capacidad fiscal para los impuestos de industria y comercio y circulación y tránsito. La capacidad fiscal en industria y comercio para el rango 5 es la menor entre todos los rangos, y supera únicamente al rango 4 en circulación y tránsito. La razón de ello es que, al agregar por rangos de población, la base industrial y comercial está menos concentrada que la población (recordemos que la capacidad fiscal se mide en

términos per cápita). En otras palabras, la base tributaria per cápita para estos impuestos es menor en los municipios con poblaciones superiores a 100,000 habitantes. Para 1993 estos municipios concentraban el 43% de la población de la muestra<sup>7</sup>, y tan sólo el 6% de la base de industria y comercio<sup>8</sup>.

Resulta interesante que, entre los municipios de menos de 100,000 habitantes, son los mas pequeños los que mayor esfuerzo fiscal realizan en el impuesto predial. Esto se puede explicar porque estos municipios recaen fuertemente sobre el predial como fuente tributaria de ingresos. Para el rango 1 de población, el predial representa el 70% de los ingresos tributarios totales, mientras que este porcentaje es sólo de 33% para los municipios del rango 4, y de 49% para el rango 3. En el Cuadro 5 se estimó la tarifa efectiva para los cinco rangos poblacionales. Como se aprecia, la mayor presión sobre el impuesto predial la ejercen los municipios de menor población. La tarifa efectiva se calcula como la relación entre el recaudo efectivo por predial y el valor del avalúo catastral. La tarifa efectiva promedio para los años analizados es de 5.7 por mil para el rango uno, mientras que para el rango cinco es de 4.9. Ello explica porqué el esfuerzo fiscal de los municipios pequeños es alto: están recaudando a una tasa superior a la de los demás municipios.

Sin embargo, esta dependencia de los ingresos por predial no responde a una menor capacidad fiscal en el resto de los impuestos. Por el contrario, los municipios pequeños cuentan con los

---

<sup>4</sup> Bogotá no se encuentra incluida en la muestra de municipios analizados, debido a inconsistencias en la información.

<sup>5</sup> Para el cálculo del valor del parque automotor, se utilizaron los censos de vehículos registrados (INTRA) y las estadísticas de precios y antigüedad del parque automotor publicadas por Acolfa.

<sup>6</sup> Los índices totales se calcularon como la suma de los ingresos tributarios por predial, industria y comercio y circulación y tránsito, en relación con la suma de sus bases y con la población total de cada municipio.

---

<sup>7</sup> Bogotá no esta incluida en la muestra.

<sup>8</sup> A pesar de que gran parte del comercio se concentra en las grandes ciudades, la industria, cuyo peso es mayor en el total de la base, se localiza en los municipios aledaños a las capitales y no dentro de las mismas.



**Cuadro 4. INDICES DE CAPACIDAD Y ESFUERZO FISCAL MUNICIPAL SEGUN RANGOS DE POBLACION 1993 (Promedio nacional = 100)**

Rango de población	Impuesto predial		Circulación y tránsito		Industria y comercio		Total	
	Capacidad fiscal	Esfuerzo fiscal	Capacidad fiscal	Esfuerzo fiscal	Capacidad fiscal	Esfuerzo fiscal	Capacidad fiscal	Esfuerzo fiscal
1	84.84	79.13			979.23	1.59	108.14	36.38
2	70.68	72.54			513.20	4.98	95.58	42.52
3	62.77	68.93	380.11	11.44	188.34	16.21	74.74	48.94
4	82.72	66.73	88.12	70.23	71.43	73.69	71.43	80.81
5	137.36	123.05	92.48	121.20	13.87	1230.40	130.78	129.43

Fuente: Cálculos de los autores con datos de: IGAC, catastros de Cali y Antioquia, INTRA, CONFECAMARAS y UDT-DNP

**Cuadro 5. PARTICIPACION DE PREDIOS URBANOS Y RURALES Y TARIFA PREDIAL EFECTIVA**

	1985	1990	1992	1993
<b>Rango 1</b>				
Urbano	13.88	15.03	16.27	16.88
Rural	86.12	84.97	83.73	83.12
Tarifa	4.01	6.27	5.74	6.79
<b>Rango 2</b>				
Urbano	17.79	22.91	22.95	22.98
Rural	82.21	77.09	77.05	77.02
Tarifa efectiva	4.24	5.35	4.97	5.71
<b>Rango 3</b>				
Urbano	23.46	37.88	29.48	29.84
Rural	76.54	62.12	70.52	70.16
Tarifa efectiva	4.33	5.74	6.20	5.90
<b>Rango 4</b>				
Urbano	50.43	52.90	57.34	57.46
Rural	49.57	47.10	42.66	42.54
Tarifa efectiva	3.96	5.95	4.85	5.69
<b>Rango 5</b>				
Urbano	89.56	90.60	88.10	89.26
Rural	10.44	9.40	11.90	10.74
Tarifa efectiva	4.87	4.46	4.81	5.58
<b>Total</b>				
Urbano	64.32	72.41	67.88	69.12
Rural	35.68	27.59	32.12	30.88
Tarifa efectiva	4.54	4.96	5.07	5.68

Fuente: Cálculos propios con base en datos del IGAC.

Nota: No incluye Bogotá, Antioquia y Cali.

mayores índices de capacidad fiscal en industria y comercio, pero su esfuerzo fiscal en este campo es casi nulo. Lo anterior explica porqué estos municipios ocupan el segundo puesto en cuanto capacidad fiscal total pero tienen el peor índice de esfuerzo.

El bajo índice de esfuerzo fiscal de industria y comercio registrado en los municipios más pequeños obedece a dos razones fundamentales. La primera de ellas es la poca capacidad administrativa tributaria de estos municipios. El impuesto de industria y comercio es un impuesto complejo de recolectar y en la mayoría de los casos los municipios no conocen su base efectiva. El segundo factor es el diseño de este impuesto. La ley indica que el impuesto debe recolectarse según la localización geográfica del establecimiento comercial o industrial. Sin embargo, en muchos casos las actividades de producción están separadas de las de distribución, mientras la producción se localiza en los municipios aledaños a las ciudades, la distribución tiende a concentrarse en las ciudades y acaba siendo allí donde se recolecta el impuesto. Finalmente, es importante anotar que los resultados presentados aquí son promedios y puede existir una varianza significativa entre los municipios de un mismo grupo, debido fundamentalmente a la concentración geográfica de la industria. Un índice de capacidad fiscal alto en un rango poblacional puede deberse a la presencia de un "corredor industrial" y puede no ser una situación común a todos los municipios de la muestra.

Todo lo anterior sugiere que la baja participación de los ingresos tributarios dentro del total de los ingresos obedece a deficiencias en la capacidad administrativa local de estas entidades y a problemas en el diseño del impuesto de industria y comercio y no a una capacidad fiscal baja, en términos de carencia de base tributaria. Sólo para el impuesto predial, cuya administración (avalúos y censos catastrales) está a cargo del

nivel central (IGAC), estos municipios realizan un buen esfuerzo fiscal.

A pesar de que aún existen deficiencias en la información utilizada para la construcción de las bases tributarias de los impuestos de Industria y Comercio y de Circulación y Tránsito, el SRT ofrece una aproximación a la capacidad y al esfuerzo tributario municipal. El impuesto de industria y comercio puede convertirse en una buena alternativa para aumentar los ingresos tributarios especialmente de los municipios más pobres y de baja población, lo que a su vez reduciría su dependencia del impuesto predial. Sin embargo, ésto requiere de una mejor capacidad administrativa y una adecuación de los procedimientos legales para el cobro.

## **2. Indicadores de gastos**

En esta sección se describe cómo se descomponen los gastos y cómo se compagina cada uno de ellos con las diferentes formas de financiación. En los cuadros 6 y 7 se presentan estos indicadores.

El indicador de gastos de funcionamiento per cápita se utiliza como estándar para comparar los gastos de funcionamiento entre municipios. En general, las diferencias son despreciables. En 1993 oscilaron entre \$22,311 para el rango de población 5 y \$17,753 para el rango 3. Parecería que existen ciertas economías de escala para poblaciones de menos de 30,000 habitantes, ya que, a medida que aumenta el número de habitantes (hasta 30,000), los gastos de funcionamiento per cápita se reducen.

En cuanto al gasto en programas de inversión per cápita, GPI/P<sup>9</sup>, este es mayor a medida que disminuye el número de habitantes. En 1993, los municipios con población inferior a 5,000 habitantes, realizaron un GPI per cápita de \$37,569 mientras que los municipios con una población superior,

**Cuadro 6. INDICADORES DE GASTOS POR RANGOS DE POBLACION**  
(Valores en pesos de 1993 indicadores en porcentajes)

	1993	1994	1995
<b>Gasto de funcionamiento per cápita</b>			
Rango 1	19,493	23,505	22,817
Rango 2	18,328	19,959	19,528
Rango 3	17,753	18,851	18,124
Rango 4	19,470	20,127	20,917
Rango 5	22,311	24,900	27,951
<b>GPI per cápita</b>			
Rango 1	37,569	43,728	52,602
Rango 2	26,824	36,651	40,061
Rango 3	24,666	29,904	30,318
Rango 4	24,263	28,860	29,647
Rango 5	25,179	35,429	32,086
<b>Gastos de funcionamiento/ingresos propios</b>			
Rango 1	209.23	197.96	176.38
Rango 2	171.11	181.66	159.54
Rango 3	191.59	205.28	155.23
Rango 4	144.70	141.16	117.17
Rango 5	66.37	62.97	60.79

Fuente: Cálculos Propios con base en datos suministrados por DANE y UDT-DNP.

estuvieron en el rango de \$24,263 y \$26,824. En este sentido parecería que las transferencias actúan progresivamente en la medida en que favorecen la inversión en los municipios más pequeños, pero el tamaño de población y el nivel de pobreza no están tan estrechamente ligados. Si este indicador se analiza por niveles de pobreza se encuentra que los municipios con un 90% de su población en condiciones de pobreza realizan un gasto que equivale a la mitad del realizado por los municipios menos pobres (Ospina y Gutiérrez 1995).

Dentro de los indicadores de financiación de los gastos, el que hace referencia a la relación gastos

de funcionamiento e ingresos propios, es clave para entender los problemas de funcionamiento que enfrentan en la actualidad los municipios. Para los municipios entre el rango uno y el cuatro, el nivel de gastos de funcionamiento sobrepasa sus ingresos propios. Para 1993 el indicador varió entre 209% para el rango uno y 144% para el cuatro. Unicamente en el rango cinco los gastos de funcionamiento son inferiores a los ingresos propios.

La relación FC ayuda a explicar porqué se concentra el déficit de operaciones efectivas en los municipios del rango 5. Esa capacidad de generar recursos propios le sirve para apalancar los créditos dirigidos a incrementar el gasto total en los programas de inversión (GTI)<sup>10</sup>. Para mirar

<sup>9</sup> El gasto en programas de inversión (GPI) incluye toda la formación bruta de capital fijo y otros gastos de funcionamiento de programas de inversión, específicamente el pago de los maestros y profesionales de la salud con sus correspondientes transferencias a la seguridad social y los subsidios a las familias.

<sup>10</sup> El gasto total en programas de inversión GTI, es igual al gasto en en programas de inversión (GPI) + los intereses de la deuda contratada para financiar programas de inversión.

este comportamiento se presentan los indicadores de financiación del gasto total de inversión.

Para estimar las fuentes de financiación del gasto total en programas de inversión, se estima si los recursos propios son suficientes para pagar los gastos corrientes propios (Gcp) (es decir los gastos de funcionamiento de la administración central + los intereses de la deuda no contratada para inversión + las transferencias diferentes a las destinadas a programas de inversión). Si estos son suficientes y queda un excedente, entonces con este ahorro se financiará el gasto total en programas de inversión (H/GTI), y tanto la totalidad de las transferencias (de libre -TRL- y forzosa asignación -TRI-) como el endeudamiento (E) se usarán para cubrir el gasto total en programas de inversión (GTI). Si por el contrario, los recursos propios son insuficientes, se recurre sucesivamente a las demás fuentes de ingresos, primero a las transferencias de libre asignación, después a las transferencias de destinación específica y finalmente al endeudamiento (TRI, TRL y E) hasta lograr cubrirlos. En el Cuadro 7 se ilustran los resultados de este ejercicio.

Los municipios en el rango cinco, fuera de los recursos de transferencias destinan sus recursos propios para incrementar el GTI, mientras que los municipios en los rangos dos, tres y cuatro no maximizan sus recursos hacia esta área de gasto. Sus transferencias de libre asignación se destinan en su gran mayoría a financiar gastos de funcionamiento, el rango cuatro financia el 28% del GTI con estas transferencias y el rango dos el 34%. Por otro lado, para 1993 en los municipios en los rangos 1 a 4 el endeudamiento neto fue negativo, es decir que no se aumentó la deuda para financiar los programas de inversión.

Los municipios de rango 5, por el contrario, financiaron el 25% de estos gastos mediante endeudamiento. En 1994, únicamente los munici-

**Cuadro 7. FINANCIACION DEL GASTO EN PROGRAMAS DE INVERSION (Porcentajes)**

	1993	1994	1995
<b>Rango 1</b>			
H/GTI	0.00	0.00	0.00
TRL/GTI	34.72	31.30	7.38
TRI/GTI	70.57	73.19	89.28
E/GTI	-5.28	-4.49	3.33
<b>Rango 2</b>			
H/GTI	0.00	0.00	0.00
TRL/GTI	34.75	27.90	3.40
TRI/GTI	79.39	60.83	89.89
E/GTI	-14.15	11.27	6.72
<b>Rango 3</b>			
H/GTI	0.00	0.00	0.00
TRL/GTI	23.60	19.14	5.74
TRI/GTI	81.01	61.34	88.08
E/GTI	-4.61	19.52	6.18
<b>Rango 4</b>			
H/GTI	0.00	0.00	0.00
TRL/GTI	28.07	23.32	12.07
TRI/GTI	84.76	64.49	84.05
E/GTI	-12.83	12.19	3.88
<b>Rango 5</b>			
H/GTI	29.59	23.96	37.90
TRL/GTI	26.88	17.92	11.07
TRI/GTI	18.55	22.94	42.49
E/GTI	24.99	35.18	8.54

GTI: Gasto total en programas de inversión

H: Ahorro corriente

TRL: Transferencias de libre asignación

TRI: Transferencias de destinación específica

E: Endeudamiento

Fuente: Cálculos Propios con base en datos suministrados por DANE y UDT-DNP.

pios en el rango 1 no recurrieron al endeudamiento, mientras que los municipios en el rango 5 financiaron el 35% de su inversión con recursos de crédito.

### 3. Indicadores de transferencias

Uno de los problemas usuales en los procesos de descentralización es cómo lograr que las transferencias del nivel nacional a los gobiernos locales se utilicen para los propósitos para los que fueron asignadas, y cómo impedir que ante las mayores transferencias, los gobiernos locales reduzcan su esfuerzo fiscal propio. Algunas relaciones sencillas pueden reflejar estos fenómenos. En el Cuadro 8 se presentan los indicadores de transferencias por tamaño de población.

El indicador de transferencias para inversión contra inversión, FI, capta la relación entre el gasto en programas de inversión, versus el monto de transferencias que deben ser asignadas a estos gastos (transferencias de forzosa asignación y regalías). En todos los casos, el indicador FI resultó superior a 100, lo cual indica que además de las transferencias de forzosa asignación y las regalías, se están destinando recursos adicionales para financiar el GPI.

El mismo cálculo se realizó para la inversión por sectores, diferenciando entre educación (Fie) y salud (FIs). Estos indicadores muestran el nivel de cumplimiento de los porcentajes de transferencias asignadas por concepto y lo efectivamente realizado. El indicador Fie mide el nivel de transferencias utilizadas para financiar los programas de educación. En 1994, este indicador en todos los casos fue superior a 100. El resultado muestra cómo, en el caso de la salud, para los rangos uno, tres y cuatro no se están ejecutando todos los recursos que la Ley 60 obliga. De todos los incumplimientos en 1994, el más pronunciado fue el de los programas de vivienda. Si la ley hubiese estado en vigencia para 1993, el incumplimiento más pronunciado habría sido en salud. En 1994, a pesar de que no todos los municipios estaban cumpliendo con los porcentajes destinados, el indicador FIs se incrementó alrededor de un 50%.

**Cuadro 8. INDICADORES DE TRANSFERENCIAS (porcentajes)**

	1993	1994	1995
<b>Rango 1</b>			
FI	141.71	136.63	112.00
Fie	111.71	150.63	121.94
FIs	35.78	94.11	138.78
SRI		5.23	-7.22
SRG		5.59	8.85
<b>Rango 2</b>			
FI	125.96	164.40	111.25
Fie	86.09	159.28	99.76
FIs	36.19	103.94	131.76
SRI		26.50	-18.59
SRG		17.08	4.46
<b>Rango 3</b>			
FI	123.44	163.02	113.53
Fie	94.82	157.89	103.49
FIs	33.09	88.92	125.06
SRI		24.75	-17.23
SRG		17.41	3.90
<b>Rango 4</b>			
FI	117.98	155.07	118.98
Fie	84.77	173.40	109.19
FIs	27.39	88.14	122.25
SRI		24.08	-10.07
SRG		19.90	8.69
<b>Rango 5</b>			
FI	539.05	435.93	235.34
Fie	240.07	208.87	128.24
FIs	441.87	338.10	209.79
SRI		28.74	-9.16
SRG		27.14	11.54

Fuente: Cálculos Propios con base en datos suministrados por DANE y UDT-DNP.

Los indicadores anteriores permiten estimar si las transferencias se están destinando conforme lo ordena la ley. Sin embargo, no dicen si las mayores transferencias están generando sustitución de rentas o pereza fiscal. Si existe sustitución de rentas, es decir si los recursos propios que

antes se destinaban a inversión ahora son destinados a cubrir otros gastos, entonces los incrementos en las transferencias no generan un aumento de la inversión equivalente. Para medir si existe sustitución de rentas se estimó la diferencia entre el cambio en el monto de transferencias y el cambio en la inversión realizada. Para poder comparar entre municipios, esta diferencia se relaciona con la inversión total del respectivo municipio (indicador SRI). En el Cuadro 8 se aprecian los resultados.

Para estimar si además de ello se está generando pereza fiscal, se comparan el gasto total y las transferencias. El indicador SRG es similar al anterior pero estima la diferencia entre la variación del gasto total y la variación en las transferencias, como proporción del gasto total. Es importante aclarar que en algunos casos puede ocurrir que no se registre una caída en el gasto total porque se está incrementando el endeudamiento, puede inclusive ocurrir que los recursos propios aumenten. Por ello, este indicador se debe complementar con los de ingresos y endeudamiento para obtener un panorama completo.

Al analizar los indicadores SRI y SRG para 1994 se observa que en ningún caso se presentó fungibilidad o sustitución de rentas (ambos indicadores registraron signo positivo). En otras palabras, el cambio en el gasto total fue mayor al cambio en las transferencias totales (SRG) y el gasto en programas de inversión fue mayor que el cambio en las transferencias de forzosa asignación (SRI).

Sin embargo, el mayor nivel de inversión y de gasto no se debió a un mayor esfuerzo fiscal propio sino a un mayor endeudamiento. Lo anterior se deduce de los indicadores sobre la composición de financiación del GPI (Cuadro 7), analizado anteriormente. En todos los casos, el endeudamiento aumentó y sólo los municipios de más de 100,000 habitantes dispusieron de

excedentes de sus recursos propios que utilizaron en los programas de inversión.

De igual forma, al analizar el indicador SRG se observa que no se generó un proceso de pereza fiscal o sustitución de rentas. Sin embargo, a pesar de que no se dio una reducción en los ingresos tributarios per cápita, los incrementos son poco significativos (de \$1,300 en el mayor de los casos). Adicionalmente, sólo el rango de población 1 presentó un incremento en la participación de los recursos propios dentro del total. En otras palabras, los mayores recursos disponibles para financiar el mayor gasto se debieron fundamentalmente a un incremento en el nivel de endeudamiento.

#### **4. Endeudamiento y capacidad de ahorro**

Este grupo de indicadores apunta a determinar la capacidad de las administraciones municipales para sostener deudas.

El primer indicador de capacidad de endeudamiento es la relación entre ahorro corriente e ingresos corrientes (CH). Este indicador refleja la capacidad de los municipios para generar ahorro con destino a inversión, en primera instancia, o para pagar las amortizaciones de los créditos contraídos.

En el Cuadro 9 se aprecia que la capacidad de ahorro (CH) se deterioró significativamente entre 1993 y 1994, especialmente para los municipios con población entre 5,000 y 100, 000 habitantes (rangos 2,3 y 4) que representan el 80% de los municipios del país. Esta reducción en la capacidad de generar ahorro reduce la capacidad real (no así la legal) de pago. Sorprende que las ciudades capitales dispongan de un muy bajo nivel de ahorro corriente en relación a sus ingresos. Esto se debe fundamentalmente a que los gastos por transferencias pagadas y los intereses absorben (en comparación con los demás munici-

**Cuadro 9. INDICADORES DE AHORRO Y CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO**  
(Indicadores en porcentajes)

	Rango 1			Rango 2			Rango 3			Rango 4			Rango 5		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995
CH	40.0	38.0	31.9	42.5	29.2	28.4	36.1	25.4	25.8	38.1	27.9	25.1	6.6	7.4	13.9
CH2	-112.7	-101.8	-80.5	-72.9	-84.9	-62.8	-93.8	-112.4	-60.9	-51.8	-50.8	-26.1	21.1	20.7	22.7
CDT	10.9	11.4	11.8	6.5	9.3	9.2	8.7	16.8	15.9	19.3	21.0	17.5	27.6	26.3	22.7
CDI	4.4	2.3	1.8	5.3	5.3	3.3	8.3	6.9	6.0	9.1	8.4	8.0	33.4	12.2	11.4
SD	9.2	7.8	9.8	8.6	13.5	13.5	15.1	23.2	26.0	22.7	30.6	33.7	136.2	102.5	70.0

prios), una proporción significativa de los ingresos. El nivel de ahorro corriente es inferior a las amortizaciones del periodo, lo cual quiere decir que están operando en un esquema de "roll over" de su deuda, debilitando con ello su capacidad de acometer planes de inversión en un futuro cercano.

El grado de exposición a la deuda se puede medir en torno a la relación servicio de la deuda a ingresos disponibles para pagarla. Para efectos de este trabajo se diferencia entre la deuda contratada para financiar programas de inversión y el resto de la deuda. El indicador CDT corresponde a la relación entre el servicio de la deuda contratada para financiar gastos no asociados a los programas de inversión y los ingresos propios del municipio (ingresos corrientes menos transferencias). El indicador CDI corresponde a la relación entre el servicio de la deuda contratada para financiar programas de inversión y las transferencias de asignación forzosa (TRI).

El indicador CDT varía entre 6% para el rango 2 y 27% para el rango 5. En otras palabras, el servicio de la deuda contratada para fines diferentes a programas de inversión aún puede ser cubierto con los recursos propios. Sin embargo, un nivel de deuda que compromete el 27% de los recursos propios debe ser cuidadosamente analizado.

El servicio de la deuda contratada para inversión como proporción de las transferencias de asignación forzosa, se comporta de manera similar entre los diferentes rangos. Sorprende la carga de la deuda (CDI) de 33% en los municipios con población mayor a 100,000 habitantes es decir, están utilizando la tercera parte de las transferencias para pagar su deuda. Ello implica que sólo utilizan dos terceras partes en programas de inversión. Si la carga de la deuda crece, la tasa de inversión puede reducirse, de ahí la importancia de mantener el servicio de la deuda en un nivel que no comprometa una proporción grande de los recursos disponibles para invertir.

Lo que se vio con el indicador CH del nivel de sobreendeudamiento de los municipios del rango 5 se evidencia más claramente con el indicador SD, que mide la relación entre el servicio de la deuda y el ahorro primario (ahorro corriente antes de pagar intereses). El ahorro primario son los recursos de los cuales dispone un municipio para distribuir entre inversión y pago de servicio de deuda. Para todos los rangos poblacionales se observa un ritmo creciente en este indicador. Sin embargo, el rango 5 alcanza un nivel superior al 100% en 1993 y 1994. Para el rango 4, el indicador alcanza niveles del 30% en este periodo, y para el resto de municipios se coloca alrededor del 15%. En el caso del rango 5 claramente la generación de ahorro primario se destina



a cubrir los gastos del servicio de la deuda y la totalidad de la inversión se financia con nuevo endeudamiento.

Mirando este comportamiento del endeudamiento, es importante en este momento estudiar el impacto de la sentencia No. C 520 de la Corte Constitucional de noviembre de 1994. Si bien hasta 1994, los municipios podían disponer de transferencias para financiar sus gastos de funcionamiento, la sentencia de la corte constitucional lo prohibió a partir de 1995. Los únicos gastos corrientes que se permitieron financiar con las transferencias nacionales son el pago de los intereses de la deuda contraída para ejecutar programas de inversión financiados con los recursos de las transferencias y los gastos de funcionamiento de los programas sociales considerados como de inversión. Posteriormente, mediante el acto legislativo de diciembre de 1995 se modificó esta norma, estableciéndose un período de transición para realizar el ajuste<sup>11</sup>. Aún así, los municipios deberán realizar un ajuste significativo, para poder cubrir sus gastos de funcionamiento.

El indicador CH2 mide el nivel de gastos de funcionamiento que no se puede cubrir con transferencias como proporción del ahorro propio (ahorro corriente menos transferencias). Si todos estos gastos fuesen financiados con recursos generados dentro de los municipios, para el periodo 1993- 1994 y en especial en 1994, estos tendrían que incrementarse en un 101% para el rango uno, 84% para el rango dos, 112% para el rango tres y 50% para el rango cuatro. Sólo el

rango 5 dispone de recursos suficientes para cubrir sus gastos de funcionamiento.

Con el nuevo acto legislativo, un cálculo preliminar utilizando una muestra de 297 municipios sugiere que los municipios de categoría 1 y 2 (según las categorías de la Ley 136/95 utilizadas en el acto legislativo) no requieren aumentar sus ingresos propios para poder cubrir sus gastos de funcionamiento en el año 1999. Por el contrario, de aquí al año 2000, los municipios de categoría 3 tendrán que aumentar sus recursos propios en un 20%, los municipios de categoría 4 tendrán que hacerlo en un 54% y los de categoría 5 en un 49%. No se dispuso de información para calcular el impacto sobre los municipios de categoría 6.

De este grupo de indicadores podemos concluir que si bien los municipios pequeños no presentan un problema en su nivel de endeudamiento, sí requieren de un mayor nivel de ingresos tributarios propios para poder asumir sus costos de administración. Mientras que los municipios mas grandes no tienen problema para financiar sus gastos de administración con sus ingresos tributarios propios, sí tienen un problema sustancial de sobreendeudamiento y, por lo tanto, para adelantar sus programas de inversión requerirán incrementar sus ingresos tributarios para sanear sus balances fiscales. A pesar de que el nuevo Acto Legislativo mejoró la situación financiera de los municipios más pequeños, aún será necesario que estos realicen un esfuerzo importante para aumentar sus recursos propios.

Si bien se llega a la conclusión de la necesidad de mayores ingresos tributarios locales por diferentes vías, la realidad que enfrentan los municipios en estos momentos es apremiante. Es importante resaltar que sus problemas financieros se pueden resolver dentro de las administraciones locales. Únicamente en el caso de municipios pequeños, aquellos con una población

---

<sup>11</sup> Se estableció que los municipios de categoría 2 y 3 (según las categorías establecidas en la Ley 136 de 1995) pueden en 1995 utilizar el 25% de las transferencias en gastos de funcionamiento. Este porcentaje debe reducirse a 5% en 1999. A los municipios de categoría 4, 5 y 6 se les permitió utilizar hasta el 30% de las transferencias en 1995, porcentaje que debe reducirse a 15% en el año 2000.

inferior a cinco mil habitantes se deben plantear soluciones a nivel nacional. Una de las primeras a ser considerada es la reglamentación vigente para la creación de municipios. Con las reglas actuales lo que se está promoviendo es la proliferación de municipios que no tiene viabilidad financiera.

### III. CONCLUSIONES

Los indicadores diseñados permiten analizar la gestión financiera y la capacidad de endeudamiento de los entes territoriales. Se realizó un análisis para el caso de las administraciones municipales centrales.

Como se mencionó aún es necesario realizar ajustes en la metodología, en especial para el cálculo de las bases tributarias, y recolectar información adicional sobre cobertura que permita ampliar los indicadores sobre la eficiencia administrativa y la eficiencia del gasto en los programas de inversión. Sin embargo, con la información disponible, se pueden hacer inferencias útiles sobre el estado y la viabilidad financiera de los entes territoriales. Del análisis realizado se pueden extraer conclusiones importantes.

Lo primero que salta a la vista es el crecimiento del déficit municipal consolidado. Como se vio, el déficit en 1994 fue de 0.35% del PIB, con un incremento significativo entre 1993 y 1994. Aunque esto aún no atenta contra la estabilidad macroeconómica, se debe frenar el ritmo de crecimiento del déficit.

Al analizar los indicadores de ingresos se destaca la alta dependencia que presentan los municipios de menor población de las transferencias nacionales. El alto grado de dependencia cobra mayor importancia si por ley, se prohíbe la financiación de los gastos de funcionamiento mediante transferencias. En este caso como lo indica el indicador CH2, con excepción de los

municipios del rango 5 de población, los demás municipios tendrían que incrementar sus ingresos tributarios en niveles que oscilan entre el 300% y el 50%.

Del Sistema Representativo de Impuestos se concluye, que si bien los municipios más pobres y con menor número de habitantes, recaen fuertemente sobre el predial como fuente tributaria de ingresos, esto se debe a una baja capacidad administrativa y de gestión en el cobro de otros impuestos, al igual que a dificultades en su diseño y no a una baja capacidad fiscal en términos de base tributaria. Los municipios con menos de 100,000 habitantes ejercen la presión fiscal más alta sobre el predial (mayor tasa efectiva), esto se presentaría como una restricción en el momento de incrementar los ingresos tributarios. Por esta razón, resulta indispensable fortalecer la capacidad de cobro sobre los demás impuestos. El impuesto de industria y comercio se presenta como una buena fuente potencial de ingresos, un esfuerzo focalizado de apoyo institucional y una reforma al diseño del impuesto pueden reportar grandes beneficios.

De los indicadores de gastos se pueden extraer algunas conclusiones interesantes. La primera de ellas es que, con excepción de los municipios en el rango 5, los municipios no disponen de recursos propios para incrementar el gasto en programas de inversión. Adicionalmente, sorprende la poca diferencia entre los gastos de funcionamiento per cápita generados por la administración local entre los diferentes municipios. En cuanto al gasto en programas de inversión per cápita, si bien las transferencias son progresivas y representan la mayor fuente de ingresos para los municipios pequeños, estas no son suficientes para igualar este indicador (GPI/P).

A partir de 1993, las transferencias sufren un incremento significativo, pasan de absorber el 0.2% de PIB en 1980 a casi 1% en 1993. Este incremento no generó pereza fiscal o sustitución

de rentas. Por el contrario, tanto el gasto destinado a programas de inversión como el gasto total aumentaron. Sin embargo, ello no se debió a incrementos en los ingresos tributarios per cápita, sino a un mayor endeudamiento.

En cuanto a los indicadores de cumplimiento de los gastos de inversión por sectores, se evidencia que para 1994 se dio un cambio significativo en su distribución. Los sectores que registraron los mayores incrementos fueron los de salud y vivienda, aunque en muchos casos no se destinaron la totalidad de los recursos.

Finalmente, aun cuando el servicio de la deuda es bajo como proporción del PIB, es claro que el endeudamiento municipal registró tasas de crecimiento sin precedentes en los últimos 20 años. Los mayores montos de deuda financiaron fundamentalmente programas diferentes a los de inversión. Esto es lo que muestran los indicadores de CDT y CDI. El endeudamiento fue especialmente alto en 1994 y puede ser una respuesta a las normas legales que impidieron financiar los gastos de funcionamiento con recursos de transferencias, que obligó a los municipios a endeudarse para poder cumplir con estos pagos.

## BIBLIOGRAFIA

- Acolfa (1994), "Anuario Automotriz 1994"; Acolfa, Santafé de Bogotá.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1990), "State and Fiscal Capacity and Effort, 1988" ACIR.
- Banco de la República (1990), "Finanzas Públicas Regionales de Colombia. 1980-1987", Banco de la República.
- CONFIS (1994), "Informe sobre endeudamiento territorial" documento asesores 038/94.
- Contraloría General de la República (1994), "La Descentralización Fiscal en Colombia: Realidades Posibilidades, Agenda", Tomo II Contraloría General de la República, Santafé de Bogotá.
- Contraloría General de la República (1995), "La Situación de las finanzas del estado 1994. Informe del Contralor". Contraloría General de la República, Santafé de Bogotá.
- INTRA-División de Programación Global (1992), "Censo parque automotor 1992"; INTRA, Santafé de Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1994), "Ley 60 de 1990"; Reformas Económicas. Administración Gaviria, tomo III, Ministerio de Hacienda, Santafé de Bogotá.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1992), "Desarrollo Humano: Informe 1992"; PNUD-Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.
- Prud'homme, Remy (1994), "On the danger of decentralization"; Policy Research Working Paper No. 1252; World Bank, Washington.
- Unidad de Desarrollo, Territorial División de Finanzas Territoriales, (1994), "Metodología para el análisis integral de las finanzas territoriales" Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá.
- Ospina, P. y Gutiérrez C. (1995), "Metodología para el análisis del desempeño financiero de las Entidades Territoriales", Documento de trabajo.