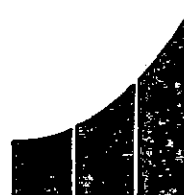


FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN COLOMBIA: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

FEDESARROLLO
Fabio Sánchez T.
Catalina Gutiérrez

Santafé de Bogotá, mayo de 1994

**LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN COLOMBIA:
PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS
(Informe final)**

FEDESARROLLO
Fabio Sánchez T.
Catalina Gutiérrez*

Santafé de Bogotá, mayo de 1994

* Investigadores de FEDESARROLLO (Bogotá). Agradecemos la colaboración de Juan Carlos Parra, quien 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.

RESUMEN EJECUTIVO

El documento "Descentralización Fiscal en Colombia: Problemas y Perspectivas" tiene por objetivo presentar la evolución del proceso de descentralización en Colombia, los retos que enfrenta con los cambios acontecidos con la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993, y las perspectivas de las finanzas públicas. Los temas principales del trabajo se resumen a continuación:

1) Antecedentes históricos del proceso de descentralización reciente, la evolución de la legislación desde 1968, haciendo énfasis en los cambios introducidos por la Constitución de 1991 y la Ley 60 de Competencias y Recursos.

2) Evolución de la estructura tributaria, de la estructura de ingresos y gastos y de relación entre ejecución de ingresos y gastos por niveles de gobierno, con especial énfasis en la estructura de transferencias que prevaleció hasta 1991 y la que prevalecerá con los cambios recientes.

3) Estimación de modelos econométricos que permitan determinar el comportamiento de las finanzas públicas bajo la presencia de transferencias. Estos modelos sirven para proyectar el comportamiento futuro de las finanzas públicas regionales hasta el año 2000.

4) Reflexión sobre algunos problemas microeconómicos y macroeconómicos del proceso de descentralización.

El estudio concluye que el proceso de descentralización actual incrementa las transferencias per-cápita para las regiones mas pobres, resolviendo la

inequidad existente con el esquema anterior, al tiempo que incrementa los gastos a niveles mas bajos de gobierno, tanto el gasto de inversión como el gasto social (educación y salud). Sin embargo, existen peligros tales como la posibilidad de un crecimiento exagerado de la deuda de los municipios, que podría tener graves consecuencias para la estabilidad macroeconómica. A nivel microeconómico, aunque los nuevos recursos permiten asegurar una mayor cobertura en el campo social, se necesita asegurar que los municipios inviertan los crecientes recursos de la forma mas eficiente posible. Sin embargo, la mayoría de estos no cuentan con la experiencia necesaria, ni con el personal calificado para tal fin. Los gobiernos central y departamental deben proveer la asesoría correspondiente con el fin de evitar el desperdicio de recursos.

I N D I C E

RESUMEN	
INTRODUCCION	1
CAPITULO 1. MARCO LEGAL	2
A. Antecedentes históricos	2
B. Evolución de la Legislación	5
a. Ley 14 de 1983	5
b. Ley 12 de 1986	6
c. Ley 59 de 1989	6
C. Medidas de Descentralización en Salud y Educación	7
a. Ley 29 de 1989	7
b. Ley 10 de 1990	8
c. Constitución Política de 1991	8
1. Transferencias	9
Situado Fiscal	9
Cesión a Municipios	10
Distribución de Regalías	11
2. Ley de Competencias y Recursos	13
D. Algunos Factores de Descentralización Política	16
CAPITULO 2. ESTRUCTURA Y EVOLUCION DE LAS FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES	17
A. Clasificación y Estructura Institucional del Sector Público	17
B. Evolución de las Finanzas Públicas por niveles de gobierno:	18
C. Estructura y evolución de los ingresos	22
a. Ingresos tributarios	24
1. Nivel Central	24
2. Nivel Departamental	25
3. Nivel Municipal	26
b. Ingresos no Tributarios	27
c. Transferencias	27
CAPITULO 3. ESTRUCTURA Y EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO NACIONAL Y REGIONAL	32
A. Estructura del gasto por niveles de gobierno	32

B. Descentralización en la ejecución del gasto y su financiamiento	34
C. Las transferencias a lo municipios después de la Ley 60 de Competencias y Recursos	39
CAPITULO 4. EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACION EN LAS FINANZAS PUBLICAS REGIONALES	42
A. Modelo de elasticidades	43
B. La financiación y la estructura del gasto de los entes territoriales	49
CAPITULO 5. PROYECCIONES DE LAS FINANZAS REGIONALES	57
A. Según modelo de elasticidades	58
B. Según modelo de ecuaciones simultáneas	62
C. Proyecciones de Gasto Social y su Financiación	64
CAPITULO 6. IMPACTO MACROECONOMICO DE LA DESCENTRALIZACION	65
A. Política Fiscal Anticíclica	67
B. Endeudamiento	69
CAPITULO 7. LA ASIGNACION DEL GASTO. ALGUNAS CONSIDERACIONES MICROECONOMICAS	71
CAPITULO 8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	74
A. Conclusiones	74
B. Recomendaciones	78
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	80
ANEXO	81
NOMENCLATURA UTILIZADA EN LOS CUADROS DE REGRESIONES	82

LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN COLOMBIA:

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

INTRODUCCION

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 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 política que se ha venido desarrollando desde 1970.

Este trabajo analizará la evolución de las finanzas públicas regionales desde 1980 y algunas de las implicaciones del proceso y la legislación reciente de descentralización fiscal; fundamentalmente, su impacto sobre las finanzas regionales y nacionales, y el efecto del nuevo ordenamiento sobre la estabilidad macroeconómica.

En la primera parte de este trabajo se describe la evolución de la legislación en materia de finanzas intergubernamentales y descentralización fiscal desde 1980. En la segunda y tercera parte se describe la evolución y el

comportamiento de las finanzas regionales, diferenciando entre departamentos y municipios, y dentro de éstos según niveles de pobreza. En la cuarta parte se estima un modelo que tiene por objetivo captar el comportamiento de las finanzas regionales y el efecto que sobre el gasto y la inversión tiene cada fuente de financiación (ingresos tributarios, no tributarios y transferencias). En la quinta parte y, con base en los resultados del modelo econométrico y el nuevo ordenamiento de las finanzas intergubernamentales consagrado en la Constitución, se proyectan los ingresos y los gastos de los niveles municipales y departamentales, y las transferencias recibidas del nivel central de administración y por concepto de regalías y su impacto sobre el déficit fiscal consolidado. La última parte está dedicada a las principales conclusiones y recomendaciones que se derivan de los resultados de este estudio.

CAPITULO 1. MARCO LEGAL

A. Antecedentes históricos

Entre 1930 y 1970 las finanzas públicas nacionales se caracterizaron por una centralización de las decisiones y los ingresos en el nivel central de administración. Durante este período, los ingresos tributarios departamentales fueron perdiendo importancia mientras que los tributos del nivel central concentraron la mayoría de los recursos recaudados. Así, mientras en 1930 el gobierno central concentraba el 54.3% de los ingresos tributarios y las entidades territoriales el 45.7% de los mismos, en 1967 estas participaciones se habían reducido a 74% y 26%, respectivamente (Banco de la República, 1990). Algunos estudios sugieren que la pérdida de importancia de los tributos subnacionales

obedeció a la poca elasticidad de los impuestos de estos niveles, a deficiencias en la administración y en la capacidad de recaudo de los mismos (Perry y Rodríguez, 1991), y "a la falta casi absoluta de autonomía de las entidades territoriales para fijar las bases, tasas, exenciones y demás características de sus tributos" (Perry y Rodríguez, 1991). Igualmente plantean que la disminución de los recursos propios de las entidades territoriales, redujo su capacidad de financiación y obligó al nivel central a asumir una proporción creciente de los gastos de éstas. Estas características de las finanzas intergubernamentales resultaron en el desbalance constante de las finanzas regionales, en un sistema cada vez más complejo de transferencias y en la dependencia creciente de los niveles departamentales y municipales del nivel central (Perry y Rodríguez, 1991). Predominó así, un esquema de transferencias discrecional, en el cual los montos transferidos por el nivel central no obedecían a un fórmula fija y exigían ciertos requisitos y contrapartidas al receptor, resultando en un flujo discontinuo de recursos entre los diferentes niveles de gobierno. A pesar de que dicho esquema tenía la virtud de darle libertad a la autoridad central respecto al uso y destino de los fondos, entorpecía enormemente la planificación y ejecución de los gastos de los niveles subnacionales.

A raíz de ello, la Constitución de 1968 estableció que la Nación debería distribuir una proporción de "ingresos ordinarios" entre los departamentos, los territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá, para la financiación de la salud y la educación. Se estableció que la proporción de los ingresos ordinarios¹ a distribuir sería de 13%, elevándose hasta 15% en 1975. El 30% de

¹ La base para la transferencia del situado fiscal corresponde a los ingresos corrientes de la Nación menos la porción del IVA que se transfiere directamente a municipios, menos el IVA recaudado sobre licores que se

los recursos se repartiría por partes iguales a los departamentos, los territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá; El restante 70% se asignaría en proporción a la población. Esta transferencia se denominó "Situado Fiscal". Paralelamente a la creación del Situado Fiscal, se diseñó una compleja organización en la prestación de los servicios de salud y educación, la cual se lleva a cabo a través de los Fondos Educativos Regionales (FER) y los Fondos Seccionales de Salud (FSS).

Posteriormente, la ley 33 de 1968 creó la "Cesión del Impuesto a las ventas", por medio de la cual, una proporción de éste impuesto ventas sería transferido a los municipios y a las cajas departamentales de previsión social. La proporción variaría así: 10% en 1969, 20% en 1970 y 30% de 1975 en adelante. La distribución del monto transferido sería igual a la estipulada para el Situado Fiscal, con la diferencia que esta vez los territorios nacionales, a diferencia de los municipios, no recibirían ingresos por este concepto. Además los departamentos deberían repartir a sus municipios, de acuerdo con la población de estos últimos, un 50% de su porción. Posteriormente, este porcentaje fue elevado a 74%. El restante 26% sería destinado por los departamentos a los fondos de pensiones de los Servicios Seccionales de Salud. Así, la cesión del impuesto a las ventas se convirtió en la principal fuente de transferencias hacia los municipios.

Más tarde se incluyeron nuevos beneficiarios de esta transferencia y los porcentajes fueron incrementados.

transfiere a los servicios seccionales de salud, menos una parte del impuesto a la renta con que contribuyen algunos departamentos.

La creación del Situado Fiscal y la Cesión del Impuesto a las Ventas, fueron las primeras modificaciones importantes de las finanzas intergubernamentales, dentro de un proceso continuo de reestructuración de éstas, que se ha caracterizado por aumentar la autonomía de los entes subnacionales sobre sus finanzas públicas.

Desde entonces han habido varias modificaciones a la estructura mencionada. Entre las más importantes y recientes se encuentran: 1) La ley 12 de 1986, mediante la cual se transfiere una proporción creciente de los ingresos corrientes de la Nación a las entidades territoriales, 2) la Constitución Política de 1991, la cual reformó estas transferencias, y 3) la Ley de Competencias y Recursos, mediante la cual se ordena la distribución de regalías y algunas obligaciones de gasto de las entidades locales.

A continuación se describe brevemente la legislación reglamentaria de las finanzas públicas regionales y su evolución reciente.

B. Evolución de la Legislación

a. Ley 14 de 1983

Esta ley buscaba fortalecer las finanzas municipales y departamentales.

A nivel departamental, se modificaron los impuestos sobre licores y cigarrillos, y la Nación le cedió el impuesto de timbre sobre vehículos. Las normas sobre el consumo de licores y cigarrillos tenían como objetivo

introducirle uniformidad entre departamentos a estos tributos, eliminar algunas anomalías jurídicas existentes, y defender la base del tributo contra la inflación.

La cesión del impuesto de timbre al nivel departamental se estableció con el fin de introducir un tributo flexible y progresivo en la estructura tributaria de ese nivel. El 80% de este recaudo debía ser destinado a inversión. Finalmente, se actualizaron los avalúos catastrales sobre los cuales se cobraba el impuesto predial, cuya base fue modificada al igual que la del impuesto de industria y comercio, y se estableció un impuesto local a los vehículos privados.

b. Ley 12 de 1986

Esta ley modificó la distribución y los montos de la cesión del (IVA) Impuesto al Valor Agregado, al establecerse un incremento progresivo por el término de seis años, de la proporción de dicho impuesto a ser distribuida, hasta alcanzar, en 1992, un 50% de lo recaudado. Adicionalmente, se estableció una redistribución del mismo, en proporción directa al número de habitantes, y un porcentaje fijo destinado a aquellos municipios con menos de 100,000 habitantes, que estaría sujeto a la eficiencia administrativa alcanzada, y al esfuerzo fiscal que éstos realizaran.

c. Ley 59 de 1989

Con base en esta ley se creó (FINDETER) Financiera de Desarrollo Territorial, una entidad financiera destinada a proveer recursos a las entidades territoriales,

mediante el mecanismo de redescuento. En la medida en que las mayores transferencias daban a las entidades territoriales una mayor capacidad de endeudamiento, se quería garantizar la disponibilidad de recursos para impulsar el proceso de descentralización.

Los recursos debían destinarse a inversión en infraestructura. Es decir, agua potable, electricidad, vías, telefonía, alcantarillado, salud y otros proyectos locales. La entidad estaba facultada para ejecutar y administrar los proyectos en caso de que fuese necesario.

C. Medidas de Descentralización en Salud y Educación

a. Ley 29 de 1989

Esta ley pretendió impulsar la descentralización a nivel administrativo, delegando en los Alcaldes el nombramiento, la administración y la supervisión del personal docente de los establecimientos educativos nacionales. Los salarios y las prestaciones continuaron a cargo de la Nación, la cual se eximió de pagar cualquier nombramiento adicional no aprobado.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación quedó facultado para organizar y financiar, en acuerdo con las entidades territoriales, los Fondos Educativos Regionales y los Centros de Experimentación Piloto.

b. Ley 10 de 1990

Esta ley reorganizó totalmente el Sistema Nacional de Salud, al definir las obligaciones de las entidades públicas y privadas que prestaban servicios de salud, y modificar el porcentaje del Situado Fiscal que debía destinarse al gasto en salud. Para ello crearon los Fondos Seccionales de Salud, cuya función sería manejar los ingresos del Situado Fiscal y las rentas cedidas o transferidas a las entidades territoriales con destino a la atención en salud. El Situado Fiscal también fue modificado, determinándose que el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación destinado a la financiación de la salud debía pasar de 4%, a un monto no superior a 25%, mediante aumentos anuales de medio punto porcentual.

Así mismo, la ley facultaba a los departamentos para distribuir los recursos de Situado Fiscal entre los municipios de su jurisdicción, de acuerdo con criterios de cobertura, necesidades y población.

Finalmente, todos los recaudos por el monopolio nacional de juegos de azar, fueron destinados al sector salud, creándose un fondo cuyo objetivo era explotar y administrar dichos recursos.

c. Constitución Política de 1991

Entre los cambios más importantes que han tenido las finanzas intergubernamentales, están las modificaciones consagradas en la Constitución Política de 1991. Esta dio un impulso grande al proceso de descentralización que

se profundizó desde principios de la década, al modificar los parámetros para el Situado Fiscal, 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. Dado que la Carta prohíbe las rentas con destinación específica salvo las que allí se especifican, cualquier otro mecanismo de transferencia automática a los entes territoriales, fue eliminado.

1. Transferencias

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. Se excluyeron de estos ingresos los recursos del Fondo de Regalías y los de otros ingresos consagrados como exclusivos de la Nación². La nueva distribución

² 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.

estableció que el 15% del Situado debe ser dividido por partes iguales entre el Distrito Especial de Bogotá, y los nuevos Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. El 85% restante debe dividirse 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).

Cesión a Municipios

Con respecto a la cesión de recursos a los municipios, la Constitución estableció nuevos porcentajes de participación de éstos en el total de los recursos de la Nación³. Dicha participación pasará de ser el 14% en 1993 al 22% en el 2001. Los criterios para la distribución de estas transferencias, con el fin de asegurar que los recursos lleguen a las comunidades con mayor grado de pobreza, 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 el 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 porcentajes de distribución.

³ 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.

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 que formen parte de los recursos recibidos por el municipio en el cual se localiza el Resguardo.

Distribución de Regalías

En el pasado, aunque 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 las corporaciones regionales de desarrollo y los (CORPES) Consejo Regional de Política Económica y Social, otras entidades descentralizadas de 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. Dicho 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 y de preservación del medio ambiente, y otros proyectos que se consideren importantes, especialmente en los municipios no productores.

Las regalías corresponden, por Ley, al 20% de la producción total. La distribución debe realizarse con base en tasas de participación establecidas para las regiones productoras y topes 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.

Para el caso de los municipios productores se establece que éstos 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.

2. Ley de Competencias y Recursos

La ley 60 de 1993 determinó las competencias en materia de salud, educación y vivienda para cada nivel de administración y la forma como estas actividades deberán financiarse.

Por el lado de las Competencias, la Ley estableció que la Nación será la encargada de distribuir el Situado Fiscal de acuerdo con los parámetros establecidos para ello. Deberá además brindar apoyo técnico y financiero a los entes territoriales, mediante la prestación de servicios médicos especializados y la cofinanciación de los proyectos de desarrollo local y regional. Además, deberá evaluar los resultados obtenidos, para garantizar el adecuado uso de los recursos, y readecuar la distribución de las transferencias.

Los departamentos una vez adecuados administrativamente, deberán ejercer las labores de planeación y administración en los campos de salud, educación, vivienda y asistencia a la población de menores recursos. Los Distritos Especiales compartirán las funciones mencionadas anteriormente con sus respectivos departamentos. Por lo tanto, es responsabilidad de los departamentos:

-Administrar los recursos cedidos por la Nación, planificar y administrar conjuntamente con los municipios las competencias en los campos de salud y educación.

- Coordinar y armonizar la prestación de los servicios entre municipios y el departamento, y contribuir directamente en la prestación de los servicios a cargo de los municipios cuando éstos no estén en capacidad de hacerlo.
- Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y a las instituciones que prestan los servicios.
- Participar en la financiación y cofinanciación de la prestación de los servicios educativos estatales y en las inversiones de infraestructura y dotación.
- Garantizar la prestación de los servicios de salud de segundo y tercer nivel⁴, bien sea directamente o a través de entidades.

Los municipios irán tomando bajo su cargo y en la medida que avancen en su desarrollo institucional, las labores de saneamiento ambiental, agua potable, atención a la población de menores recursos, salud, educación y vivienda.

En el sector educativo deberán:

- Administrar los servicios de educación preescolar, básica primaria y secundaria.

⁴ Como servicios de salud de primer nivel, se consideran los servicios de prevención; como servicios de segundo nivel, la atención ambulatoria y atención de maternidad; dentro de los servicios de tercer nivel se incluyen las cirugías con hospitalización y los cuidados intensivos.

- Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento.

- Evaluar los servicios educativos prestados.

En el área de salud, deberán:

- Dirigir el Sistema Local de Salud.

- Realizar las acciones de prevención y educación en salud.

- Asegurar y financiar la prestación de los servicios de primer nivel de atención⁴, directamente a través de sus entidades descentralizadas o a través de contratos con entidades públicas comunitarias o privadas.

- Los municipios podrán prestar atención de segundo y tercer nivel⁴, previa aprobación del departamento, sólo si demuestran tener la capacidad científica y tecnológica adecuada para ello.

En el sector de agua potable deberán:

- Asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, aseo urbano, disposición de escretas y saneamiento ambiental.

- Ejercer la vigilancia sobre el saneamiento ambiental (plazas de mercado, centros de acopio, mataderos, etc.).

En otros campos deberán:

-Promover y apoyar programas o proyectos y otorgar subsidios para la vivienda de interés social.

-Promover y participar en proyectos de desarrollo rural, y proveer asistencia técnica a los pequeños agricultores de sus jurisdicción.

D. Algunos Factores de Descentralización Política

El proceso de descentralización también estuvo acompañado de una serie de medidas de descentralización política. Entre las más importantes se encuentran la elección popular de alcaldes, iniciada en 1988 y la de gobernadores, establecida en la Constitución de 1991, y el refuerzo de la participación comunitaria en las decisiones locales. La elección popular de alcaldes y gobernadores los obliga a asumir una responsabilidad más directa con sus electores y la segunda garantiza que las decisiones locales se adecuen a las necesidades y preferencias de la población. Entre las medidas que persiguen una mayor participación comunitaria están: La consulta popular, la obligación de que al menos una tercera parte de los miembros de las juntas administradoras locales sea elegida por votación directa y la inclusión de representantes de los usuarios de servicios públicos en las juntas directivas de las empresas.

CAPITULO 2. ESTRUCTURA Y EVOLUCION DE LAS FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES

En esta parte del trabajo se describe la estructura de las finanzas públicas intergubernamentales y se hace un recuento de su evolución para el período comprendido entre 1980 y 1991.

Primero, se hace referencia al esquema institucional utilizado en este trabajo, con base en el cual se clasifica la información utilizada⁵. Segundo, se describe la estructura de las finanzas del nivel nacional, departamental y municipal, mencionando la fuente de sus ingresos y la responsabilidad sobre los gastos. Finalmente, se analiza la evolución de dichas finanzas y el déficit o superávit por nivel de gobierno.

A. Clasificación y Estructura Institucional del Sector Público

El sector público colombiano se clasifica en: Sector Público financiero y Sector Público no financiero. El sector público no financiero agrupa todas las entidades de propiedad del gobierno o contratadas por él, que cumplen con las funciones de producir o suministrar bienes y servicios. El sector público financiero está integrado por todas las entidades públicas que intermedian recursos financieros. El sector público no financiero a su vez, está subdividido entre las entidades que conforman el gobierno central o la administración pública central (ministerios y dependencias adscritas, alcaldías, gobernaciones, etc.) y las demás empresas públicas no financieras (empresas de telecomunicaciones, empresas

⁵ La clasificación institucional y los datos fueron tomados de las Finanzas Públicas regionales de Colombia (1990).

de energía, Ecopetrol, etc.), en todos los niveles: Nacional, regional y local. Los gobiernos centrales derivan la mayor parte de sus ingresos de impuestos y transferencias y sus gastos principales provienen de la provisión de servicios como educación, salud, justicia, etc. Las empresas públicas no financieras o el sector descentralizado, deriva sus ingresos de la venta de servicios como agua, luz, alcantarillado, telefonía, etc., y sus gastos son los que se generan de la provisión de dichos servicios.

Tanto las regiones como las localidades se componen de sectores centrales, descentralizados y de intermediarios financieros. Los consolidados departamental y municipal agregan los organismos centrales y descentralizados del nivel departamental y municipal respectivamente. La suma de estos dos consolidados equivale al consolidado regional.

B. Evolución de las Finanzas Públicas por niveles de gobierno:

Las tendencias generales

La estructura de las finanzas públicas cambió significativamente entre 1980 y 1991. A continuación se resumen las tendencias de la década de los ochenta.

- Los ingresos tributarios de la Nación han crecido moderadamente como proporción del PIB, pasando de 10.69% en 1980 a 11.37% en 1991. Como se observa en el cuadro 2.1, el crecimiento se ha concentrado en el gobierno nacional central y parte en los municipios, que han tenido un incremento en sus ingresos tributarios como

Cuadro 2.1. Estructura de los ingresos tributarios por niveles de gobierno

	1980		1985		1991	
	pesos de 1992	% del PIB	pesos de 1992	% del PIB	pesos de 1992	% del PIB
NIVEL NACIONAL						
Renta y Complementarios	687.192,43	3,07	982.519,95	3,93	1.629.853,05	5,38
IVA	475.791,10	2,13	820.951,84	3,28	1.044.013,79	3,44
Ad- Valorem gasolina	160.523,37	0,72	228.420,34	0,91	215.610,39	0,71
Aduanas y Recargos	328.610,44	1,47	335.932,57	1,34	210.136,40	0,69
CIF sobre importaciones	27.875,23	0,12	182.540,06	0,73	264.115,59	0,87
Otros	710.563,43	3,18	209.907,14	0,84	84.731,79	0,28
total	2.390.556,00	10,69	2.760.271,90	11,04	3.448.461,00	11,37
NIVEL DEPARTAMENTAL						
Cerveza	77.539,40	0,35	93.203,34	0,37	114.925,59	0,38
Tabaco	80.649,31	0,36	97.107,88	0,39	70.627,47	0,26
Licores	173.025,96	0,77	175.957,80	0,70	212.183,13	0,70
Timbre de vehículos	0,00	0,00	28.168,66	0,11	36.739,22	0,12
Otros	24.722,96	0,11	23.792,88	0,10	28.180,36	0,09
total	355.937,63	1,59	418.310,56	1,67	470.655,77	1,55
NIVEL MUNICIPAL						
Predial	59.275,04	0,26	66.725,36	0,27	93.685,54	0,31
Circulación y Tránsito	6.311,37	0,03	5.258,14	0,02	9.509,28	0,03
Industria y Comercio	71.966,95	0,32	105.290,14	0,42	130.401,33	0,43
otros	23.205,10	0,10	46.864,68	0,19	74.312,10	0,25
total	160.758,46	0,72	224.138,32	0,90	307.908,25	1,02
TOTAL NACIONAL	2.907.252,09	13,00	3.402.720,78	13,61	4.227.025,02	13,94

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

proporción del PIB, mientras que para los departamentos, dicha proporción se ha mantenido casi constante.

- El crecimiento de los ingresos de los departamentos y municipios obedece fundamentalmente al crecimiento de las transferencias.

Como se observa en el cuadro 2.2, las transferencias departamentales pasaron de un 2.14% del PIB en 1980, a 2.46% en 1991, mientras que los ingresos

Cuadro 2.2. Ingresos y gastos por niveles de gobierno
(millones de pesos de 1992)

	1980	% PIB	1985	% PIB	1991	% PIB
1. NIVEL NACIONAL						
INGRESOS TRIBUTARIOS	2.390.556,00	10,69	2.760.271,90	11,04	3.448.461,00	11,37
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	666.092,44	2,98	1.286.521,69	5,15	2.279.151,65	7,52
TRANSFERENCIAS	366.809,00	1,64	273.207,42	1,09	677.456,89	2,23
-Transferencias de deptos y munc.	15.775,22	0,07	18.208,49	0,07	13.742,55	0,05
INGRESOS DE CAPITAL	505.325,46	2,26	369.671,86	1,48	238.937,66	0,79
TOTAL INGRESOS	3.928.782,90	17,56	4.689.672,87	18,76	6.644.007,20	21,91
GASTOS FUNCIONAMIENTO	891.629,15	3,99	1.032.212,90	4,13	1.140.375,20	3,76
OTROS GASTOS	337.741,23	1,51	135.947,55	0,54	174.858,53	0,58
TRANSFERENCIAS	1.375.007,37	6,15	1.874.932,55	7,50	2.618.310,65	8,64
- A departamentos	468.881,67	2,10	636.413,28	2,55	731.354,42	2,41
- A municipios	113.480,97	0,51	162.551,52	0,65	386.410,69	1,27
- Resto	792.644,73	3,54	1.075.967,75	4,30	1.500.545,53	4,95
INTERESES DEUDA	264.720,00	1,18	620.421,70	2,48	875.460,69	2,89
GASTOS DE CAPITAL	1.588.632,00	7,10	1.964.623,92	7,86	1.622.598,20	5,35
GASTOS TOTALES	4.457.729,75	19,93	5.628.138,61	22,51	6.431.603,27	21,21
DEFICIT (-) SUPERAVIT (+)	(528.946,85)	-2,36	(938.465,75)	-3,75	212.403,92	0,70
PIB	22.371.481,92	100,00	24.997.664,29	100,00	30.321.238,73	100,00
2. NIVEL DEPARTAMENTAL						
INGRESOS TRIBUTARIOS	355.937,63	1,59	418.310,56	1,67	470.655,77	1,55
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	265.308,30	1,19	273.853,77	1,10	304.029,35	1,00
TRANSFERENCIAS	479.003,90	2,14	645.948,42	2,58	745.617,86	2,46
-Transferencias de Nación y munc.	470.644,07	2,10	638.742,45	2,56	732.901,92	2,42
OTROS INGRESOS	18.461,32	0,08	21.243,91	0,08	17.465,91	0,06
TOTAL INGRESOS	1.118.711,16	5,00	1.359.356,66	5,44	1.537.768,89	5,07
GASTOS FUNCIONAMIENTO	677.713,80	3,03	882.136,81	3,53	937.313,73	3,09
OTROS GASTOS	1.318,96	0,01	4.629,14	0,02	7.083,78	0,02
TRANSFERENCIAS	167.068,54	0,75	171.784,63	0,69	169.260,69	0,56
- A la Nación	11.737,55	0,05	11.468,65	0,05	8.641,09	0,03
- A municipios	9.538,80	0,04	6.522,38	0,03	8.234,11	0,03
- Resto	145.792,19	0,65	153.793,60	0,62	152.385,02	0,50
INTERESES DEUDA	13.381,98	0,06	27.263,41	0,11	53.704,41	0,18
GASTOS DE CAPITAL	159.761,97	0,71	203.565,43	0,81	337.520,22	1,11
GASTOS TOTALES	1.019.245,26	4,56	1.289.379,41	5,16	1.504.882,83	4,96
DEFICIT (-) SUPERAVIT (+)	99.465,89	0,44	69.977,25	0,28	32.886,06	0,11
3. NIVEL MUNICIPAL						
INGRESOS TRIBUTARIOS	160.758,46	0,72	224.138,32	0,90	307.908,25	1,02
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	281.233,80	1,26	435.780,58	1,74	696.230,64	2,30

TRANSFERENCIAS	125.371,54	0,56	177.634,48	0,71	406.966,49	1,34
-Transferencias de Nación y deptos.	123.019,77	0,55	169.073,89	0,68	394.644,81	1,30
OTROS INGRESOS	21.841,63	0,10	6.439,82	0,03	52.749,25	0,17
TOTAL INGRESOS	589.205,42	2,63	843.993,21	3,38	1.463.854,63	4,83
GASTOS FUNCIONAMIENTO	262.620,88	1,17	354.537,54	1,42	467.343,89	1,54
OTROS GASTOS	15.949,47	0,07	(14.851,91)	-0,06	(68.282,87)	(0,23)
TRANSFERENCIAS	48.338,61	0,22	52.500,68	0,21	89.378,90	0,29
- A la Nación	4.037,66	0,02	6.739,84	0,03	5.101,46	0,02
- A departamentos	1.762,40	0,01	2.329,17	0,01	1.547,49	0,01
- Resto	42.538,54	0,19	43.431,67	0,17	82.677,95	0,27
INTERESES DEUDA	47.236,40	0,21	154.080,03	0,62	291.690,66	0,96
GASTOS DE CAPITAL	270.759,96	1,21	509.405,37	2,04	885.592,79	2,92
GASTOS TOTALES	644.905,32	2,88	1.055.671,71	4,22	1.665.723,36	5,49
DEFICIT (-) SUPERAVIT (+)	(55.699,90)	-0,25	(211.678,50)	-0,85	(201.868,73)	(0,67)
4. TOTAL NACIONAL						
INGRESOS TOTALES	5.636.699,47	25,20	6.893.022,74	27,57	9.645.630,72	31,81
-Sin transferencias	5.027.260,41	22,47	6.066.997,91	24,27	8.504.341,45	28,05
GASTOS TOTALES	6.121.880,33	27,36	7.973.189,74	31,90	9.602.209,47	31,67
-Sin transferencias	5.512.441,27	24,64	7.147.164,91	28,59	8.460.920,20	27,90
DEFICIT (-) SUPERAVIT (+)	(485.180,86)	-2,17	(1.080.167,00)	-4,32	43.421,26	0,14

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

propios (tributarios y no tributarios) redujeron su participación en el PIB. 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.

- La mayor capacidad de gasto de la Nación, se ha debido en menor grado a un mayor esfuerzo fiscal propio, de los departamentos y municipios, y 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. Como se observa en el cuadro 2.2, los ingresos

no tributarios del nivel nacional crecieron como proporción del PIB, pasando de 2.9% en 1980 a 7.5% en 1991.

La evolución del gasto ha tenido dos características:

1) La disminución de la participación de los gastos de capital del nivel central de administración dentro de los gastos totales, y una elevación de éstos en los municipios y departamentos. En efecto, como se aprecia en el cuadro 2.3, 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 2.2 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.

C. Estructura y evolución de los ingresos

En 1991, los ingresos totales del sector público representan alrededor de un 31.81% del PIB nacional, frente a 25.2% en 1980. Los ingresos de los municipios fueron los que más crecieron (más del 100%) y contribuyeron con casi dos puntos porcentuales al crecimiento de los ingresos totales como proporción del PIB. Los ingresos totales a nivel nacional también crecieron y contribuyeron con más de

Cuadro 2.3. Participación de los distintos niveles de gobierno en la ejecución de ingresos y gastos sin transferencias intergubernamentales (porcentaje del total)

	1980	1985	1991
1. NIVEL NACIONAL			
Ingreos Tributarios	47,55	45,50	40,55
Ingreos no Tributarios	13,25	21,21	26,80
Transferencias	6,98	4,20	7,80
Ingreos de Capital	10,05	6,09	2,81
Total Ingresos	77,84	77,00	78,12
Gastos Funcionamiento	16,17	14,44	13,48
Otros Gastos	6,13	1,90	2,07
Transferencias	14,38	18,09	17,74
Intereses Deuda	4,80	8,68	10,35
Gastos de Capital	28,82	27,49	19,18
Gastos Totales	70,30	70,60	62,80
2. NIVEL DEPARTAMENTAL			
Ingresos Tributarios	7,08	6,89	5,53
Ingresos no Tributarios	5,28	4,51	3,57
Transferencias	0,17	0,12	0,15
Otros Ingresos	0,37	0,35	0,21
Total Ingresos	12,89	11,88	9,46
Gastos Funcionamiento	12,29	12,34	11,08
Otros Gastos	0,02	0,06	0,08
Transferencias	2,64	2,15	1,80
Intereses Deuda	0,24	0,38	0,63
Gastos de Capital	2,90	2,85	3,99
Gastos Totales	18,10	17,79	17,59
3. NIVEL MUNICIPAL			
Ingresos Tributarios	3,20	3,69	3,62
Ingresos no Tributarios	5,59	7,18	8,19
Transferencias	0,05	0,14	0,14
Otros Ingresos	0,43	0,11	0,62
Total Ingresos	9,27	11,12	12,57
Gastos Funcionamiento	4,76	4,96	5,52
Otros Gastos	0,29	-0,21	-0,81
Transferencias	0,77	0,61	0,98
Intereses Deuda	0,86	2,16	3,45
Gastos de Capital	4,91	7,13	10,47
Gastos Totales	11,59	14,64	19,61

Fuente: Cuadro anterior.

tres puntos porcentuales al crecimiento de los ingresos totales. Los ingresos departamentales también crecieron, aunque mucho más modestamente que el resto de los ingresos y, de hecho, no aumentaron su participación en el PIB.

a. 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 2.1 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 durante todo el período alrededor del 82% de los ingresos tributarios de la Nación. De forma similar, los ingresos departamentales perdieron participación dentro de los ingresos tributarios totales, pasando del 12.24% en 1980, a 11.13% en 1991. Esta pérdida de participación de los niveles departamental y central, fue sustituida por los ingresos tributarios municipales, los cuales, elevaron su participación en los impuestos totales, del 5.5% en 1980, al 7.28% en 1991.

1. Nivel Central

El mayor dinamismo, en el crecimiento de los impuestos nacionales, se registró en el impuesto de renta y en el IVA. En ambos casos el crecimiento responde a 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. A pesar de los aumentos significativos en la participación de dichos impuestos en el PIB, los ingresos tributarios del nivel central crecieron en menor proporción, debido principalmente a la reducción en los impuestos de aduanas y recargos, los cuales fueron eliminados con el proceso de apertura comercial y económica de comienzos de la década de los noventa. Otra de las características de los impuestos del nivel central, y que se puede apreciar en el cuadro 2.1, es la concentración de los ingresos tributarios en unos pocos impuestos, principalmente IVA y renta, los cuales responden por el 80% de los ingresos tributarios de este nivel. La drástica disminución en el rubro de otros ingresos se debió fundamentalmente a un esfuerzo expreso de las autoridades económicas para simplificar la estructura tributaria y facilitar con ello el cobro de los impuestos⁷. Esto explica por qué éstos caen como proporción del PIB de 0.84% en 1985 a 0.28% en 1991.

2. Nivel Departamental

De 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 impuesto a los licores, el cual aporta casi la

⁶ Sánchez y Gutiérrez (1994).
Informe Financiero Mensual, diciembre 1991. Contraloría General de la República.

⁷ Para una explicación más detallada ver Sánchez y Gutiérrez (1994).

mitad de los ingresos tributarios departamentales, a pesar de haber perdido participación durante el período estudiado.

3. Nivel Municipal

De los impuestos del nivel municipal, el más dinámico es el de industria y comercio, seguido por otros rubros 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 y históricamente ha constituido una de las principales fuentes de ingresos del nivel municipal. Aunque registra crecimiento durante la década de los ochenta, varios analistas⁸ encuentran que su elasticidad al 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 un 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 comerciales⁹.

⁸ Entre otros, Perry y Rodríguez, 1991.
Finanzas Regionales de Colombia. Banco de la República (1990).

⁹ Finanzas Públicas Regionales de Colombia (1990). pg 59.

b. 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 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 2.2, estos ingresos han sido los más dinámicos durante el período estudiado. Para 1980, representaban más de un 5% del PIB elevándose hasta alcanzar casi un 10% en 1991.

La mayor parte de los ingresos no tributarios de la Nación se generan 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 contribuye con 21% de los ingresos no tributarios. Estos, al igual que los ingresos no tributarios del nivel nacional, registraron un crecimiento durante el período de estudio, 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 disminuyen su participación en el PIB durante el período.

c. Transferencias

El análisis detallado del sistema de transferencias intergubernamentales y sus características, resulta fundamental en el estudio de las finanzas

intergubernamentales, pues dichas transferencias reflejan dónde se generan los ingresos, dónde se gastan, y qué niveles de gobierno o departamentos tienen una relativa independencia fiscal. Esta parte del trabajo se dedica a analizar detalladamente la evolución reciente de las transferencias y sus perspectivas para el futuro próximo.

Las Transferencias Municipales y Departamentales.

Las transferencias recibidas por los municipios tienen 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 conoce como la "cesión a los municipios", que como se mencionó, era 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 han tenido una tendencia creciente a lo largo de la década de los ochentas, 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 1.34% según se observa en el cuadro 2.2. El cuadro 2.4 presenta la estructura

de las transferencias per-cápita recibidas por los departamentos y municipios entre 1987 y 1991, y es ilustrativo del comportamiento de aquellas durante el período en mención. Los departamentos se encuentran clasificados según el número de pobres como proporción de la población total. Las transferencias departamentales están divididas entre Situado Fiscal para salud y educación y el resto de transferencias. Las transferencias departamentales son, en todos los casos, por lo menos el doble de las transferencias municipales. Como se puede apreciar, en niveles absolutos no existe ninguna relación entre la pobreza relativa del departamento y el monto de las transferencias recibidas.

Cuadro 2.4. Transferencias municipales y departamentales según 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			

MAS POBRES (Grupo 1)						
Chocó	82,1	6.227,1	15.791,4	21.061,4	13.405,9	56.485,8
Córdoba	73,5	3.636,5	8.004,3	8.663,0	5.895,0	28.898,8
Sucre	73	4.122,4	8.299,9	8.781,2	4.850,6	26.054,0
Bolívar	64,1	4.040,2	5.773,7	12.175,2	9.093,3	31.082,4
MEDIO-BAJO (Grupo 2)						
Magdalena	62,4	3.947,1	7.356,5	10.356,9	8.061,2	29.721,7
Cesar	61,7	2.634,6	6.564,1	9.063,6	8.682,5	26.944,8
Guajira	61,4	5.295,4	8.035,0	27.746,4	20.964,1	62.040,9
Caquetá	60,9	4.112,1	13.566,4	19.412,3	10.047,7	47.138,6
Cauca	60,6	4.398,8	7.625,2	10.264,1	10.517,1	32.796,2
MEDIO-MEDIO (Grupo 3)						
Nariño	60,4	3.847,8	8.258,3	15.535,4	8.872,4	36.513,9
Boyacá	60,1	3.891,0	11.005,7	13.291,9	12.119,1	40.307,7
Santander	53	4.454,6	9.405,8	16.820,0	9.016,6	39.697,0
Norte	51,7	5.729,0	9.192,3	21.762,3	9.535,5	46.219,1

Cundinamarca	48,5	3.528,6	11.294,6	12.807,4	11.837,8	39.468,4
--------------	------	---------	----------	----------	----------	----------

MEDIO-ALTO
(Grupo 4)

Huila	48,3	3.419,3	10.262,2	30.968,1	12.905,3	57.554,9
Tolima	48,2	3.594,0	9.160,9	14.729,7	10.186,2	37.670,8
Meta	47,3	3.217,8	7.680,6	21.155,5	10.271,1	42.325,0
Atlántico	41,2	2.524,8	4.916,9	10.054,0	5.145,0	22.640,7
Antioquia	40,1	2.971,1	6.793,6	12.734,7	9.166,9	31.666,2

ALTO
(Grupo 5)

Caldas	35,8	4.434,3	10.272,1	13.503,2	10.848,5	39.058,1
Risaralda	33,6	4.148,2	8.607,7	21.373,2	12.003,6	46.132,6
Valle	32,6	3.207,6	4.895,4	11.402,3	6.338,7	25.844,1
Quindío	30,4	5.933,2	8.618,5	11.959,5	7.794,2	34.305,3
Bogotá D.C.	23,3	2.769,8	5.118,4	(4.362,5)	11.163,0	14.688,7

Intendencias y Comisarias	67,3	6.194,4	11.048,7	104.416,2	27.683,5	149.342,9
------------------------------	------	---------	----------	-----------	----------	-----------

Fuente: Cálculo de los autores.

El cuadro 2.5 complementa la información del cuadro 2.4. A nivel departamental, ha existido una tendencia a la concentración de las transferencias per-cápita en los municipios de los departamentos menos pobres. Como se aprecia en el cuadro, para 1980 los municipios 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

Cuadro 2.5. Consolidado departamental. Ingresos y gastos totales per-cápita
(pesos de 1992)

Grupo**	1988				1985				1991			
	Ingresos tributarios	ingresos no trib.	Transferencias	Gasto	Ingresos tributarios	Ingresos no trib	Transferencias	Gasto	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transferencias	Gasto
1	6.719,1	6.921,0	25.720,9	37.411,1	6.927,7	7.371,6	25.201,3	37.230,2	7.460,5	5.711,0	23.759,1	38.073,6
2	8.469,8	10.660,4	24.412,8	42.812,8	9.413,6	7.693,8	27.175,7	45.796,6	8.323,4	8.220,9	26.034,5	40.697,4
3	13.063,8	14.081,0	21.080,9	44.843,8	15.063,8	12.922,3	29.027,7	52.106,0	15.080,9	14.324,7	28.596,2	59.438,7
4	13.731,9	12.975,8	23.080,0	47.881,3	14.016,2	11.975,1	26.930,3	58.990,6	14.016,2	8.257,9	27.914,9	50.974,5
5	16.638,3	16.781,0	23.080,0	54.840,0	17.929,8	13.951,2	27.442,6	55.804,7	17.457,0	15.822,1	27.277,0	55.980,5
Intendencias y Comisarias	50.112,4	7.043,9	139.081,7	201.254,5	27.255,0	6.984,9	80.229,4	136.959,6	49.156,1	21.066,9	164.163,8	270.088,5
Total*	11.724,6	12.283,9	23.474,9	45.557,8	12.670,2	10.782,8	27.157,1	49.985,6	12.469,2	10.467,3	27.116,3	49.018,6

Consolidado municipal. Ingresos y gastos totales per-cápita
(pesos de 1992)

Grupo**	1988				1985				1991			
	Ingresos tributarios	ingresos no trib.	Transferencias	Gasto	Ingresos tributarios	Ingresos no trib	Transferencias	Gasto	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transferencias	Gasto
1	1.680,9	776,2	3.864,7	7.162,6	1.629,4	944,3	4.866,4	8.990,4	2.085,1	439,6	10.851,1	16.165,5
2	1.639,1	1.394,9	3.156,6	6.187,2	2.033,6	1.585,5	5.424,7	9.765,5	2.908,5	1.997,4	11.872,3	15.531,9
3	2.808,5	1.937,9	3.472,3	7.386,8	3.083,4	2.865,5	4.436,2	10.340,4	4.064,7	3.660,0	13.780,9	19.957,4
4	4.691,9	6.399,6	3.251,9	14.766,0	6.325,5	7.621,3	4.977,0	22.425,5	7.565,1	12.684,3	13.753,6	38.554,9
5	6.084,7	6.985,1	3.544,7	15.088,5	7.056,6	10.096,6	4.652,8	24.255,3	8.481,3	14.262,6	12.380,9	34.366,0
Intendencias y Comisarias	1.324,3	394,5	8.272,8	8.758,3	1.204,3	153,2	7.974,5	8.138,3	2.302,1	4.063,8	39.836,6	68.425,5
Bogotá D.C.	14.351,5	35.816,3	14.455,9	88.921,9	17.512,2	53.770,3	10.498,2	122.526,0	21.656,6	67.444,9	16.847,6	156.918,7
Total*	3.381,0	3.498,7	3.450,0	10.102,2	4.025,7	4.622,6	4.871,4	15.137,4	5.020,9	6.608,8	12.527,7	24.915,1

Consolidado regional. Ingresos y gastos totales per-cápita
(pesos de 1992)

Grup ^o **	1980				1985				1991			
	Ingresos tributarios	ingresos no trib.	Transferencias	Gasto	Ingresos tributarios	Ingresos no trib	Transferencias	Gasto	Ingresos tributarios	ingresos no trib.	Transferencias	Gasto
1	8.400,0	7.697,2	29.585,5	44.573,6	8.557,0	8.315,8	30.067,7	46.130,6	9.553,6	6.150,6	34.610,2	54.239,1
2	10.108,9	12.055,3	27.569,4	49.000,0	11.447,2	9.279,4	32.600,4	55.562,1	11.231,9	10.218,3	39.906,8	56.229,4
3	15.872,3	16.018,8	24.553,2	52.230,6	18.147,2	15.787,8	33.463,8	62.446,4	19.145,5	17.984,7	42.377,0	79.398,2
4	18.423,8	19.375,4	26.331,9	62.647,2	20.341,7	19.596,4	31.915,3	81.416,2	21.581,3	20.942,1	41.668,5	89.529,4
5	22.723,0	23.766,1	26.624,7	69.848,5	24.986,4	24.047,8	32.095,3	80.060,0	25.938,3	30.084,7	39.657,9	90.274,5
Intendencias y Comisarias	51.436,6	7.438,4	147.354,5	210.012,8	28.459,2	7.138,1	88.203,8	145.097,9	51.458,2	25.130,7	204.000,4	338.514,0
Bogotá D.C.	14.351,5	35.816,3	14.455,9	88.921,9	17.512,2	53.778,3	18.498,2	122.526,0	21.656,6	67.444,9	16.847,6	156.918,7
Total*	15.105,6	15.782,6	26.932,9	55.660,0	16.695,9	15.405,4	32.028,5	65.123,1	17.490,1	17.076,1	39.644,1	73.933,7

* 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 HBI.

Fuente: Hasta 1987 Finanzas Regionales y Municipales de Colombia (1989). Desde 1987 Banco de la República, y cálculos de los autores.

estructura no se modifica. A nivel municipal se puede apreciar el mismo comportamiento.

CAPÍTULO 3. ESTRUCTURA Y EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO NACIONAL Y REGIONAL

A. Estructura del gasto por niveles de gobierno

El cuadro 2.3 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 de la Nación ejecutaba el 70.3% del gasto público total de la Nación (sin incluir transferencias a los departamentos y municipios), este porcentaje cayó a 62.8% en 1991. El gasto departamental como porcentaje del gasto total cayó durante la década, del 18.1% al 17.6%, caída originada principalmente en los gastos de funcionamiento. Por su parte, el gasto municipal como proporción del gasto total, se incrementó considerablemente, pasando del 11.6% al 19.6%. Tanto para los departamentos como para los municipios hubo un aumento considerable del gasto de capital (formación bruta de capital fijo), siendo para los últimos bastante significativo, pasando del 4.9% al 10.4% del gasto total, durante el período en estudio.

También es de notar que, para todos los niveles de gobierno, los gastos por intereses de deuda también 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 2.4 obedecen tanto a la evolución de las transferencias intergubernamentales como al comportamiento fiscal de los distintos niveles de gobierno. En efecto, tanto las transferencias departamentales como proporción del gasto total, 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 incrementaba a un ritmo superior que el de los otros niveles de gobierno.

***B. Descentralización en la ejecución del gasto
y su financiamiento***

El cuadro 2.5 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, y durante toda la década, 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. Se observa que 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 pobres y ricos. 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 2.5. 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.¹⁰ Finalmente, los ingresos tributarios, los no tributarios, las transferencias y los gastos per-cápita del consolidado regional, reflejan, como se observa en el cuadro 2.5, el comportamiento de éstas variables en los consolidados departamental y municipal.

El cuadro 3.1 contiene los recursos propios como porcentaje del gasto. Se observa que la estructura existente se mantuvo a lo largo de la década. 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

¹⁰ 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 3.1. Consolidado departamental. Recursos propios como porcentaje del gasto (% del gasto)

Grupo**	1980			1985			1991		
	Tributarios	No Tributarios	Total	Tributarios	No Tributarios	Total	Tributarios	No Tributarios	Total
1	17,96	18,50	36,46	18,61	19,80	38,41	19,62	15,00	34,62
2	19,78	24,90	44,90	20,56	16,80	37,36	20,45	20,20	40,65
3	29,13	31,40	59,10	28,91	24,80	53,71	25,37	24,10	49,47
4	28,68	27,10	56,30	23,76	20,30	44,06	27,50	16,20	43,70
5	30,34	30,60	62,60	32,13	25,00	57,13	31,22	28,30	59,52
Intendencias y Comisarias	24,90	3,50	28,40	19,90	5,10	25,00	18,20	7,80	26,00
Total*	25,18	26,50	51,87	24,79	21,34	46,13	24,83	20,76	45,59

Consolidado municipal. Recursos propios como porcentaje del Gasto (% del gasto)

Grupo**	1980			1985			1991		
	Tributarios	No Tributarios	Total	Tributarios	No Tributarios	Total	Tributarios	No Tributarios	Total
1	23,47	10,84	34,30	18,31	10,61	28,92	12,90	2,72	15,62
2	26,49	22,54	49,04	20,82	16,24	37,06	18,73	12,86	31,59
3	38,02	26,23	64,25	29,82	27,71	57,53	20,37	18,34	38,71
4	31,78	43,34	75,12	28,21	33,98	62,19	19,62	32,90	52,52
5	40,54	46,54	87,08	29,09	41,63	70,72	24,68	41,50	66,18
Intendencias y Comisarias	15,12	4,50	19,62	14,80	1,88	16,68	3,36	5,94	9,30
Bogotá D.C	16,11	40,21	56,32	14,29	43,89	58,18	13,00	42,98	56,78
Total*	32,06	29,90	61,96	25,25	26,03	51,28	19,26	21,66	40,92

* 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 HBI.

Fuente: Cuadro anterior.

departamentos en el grupo 1 financian alrededor del 35% 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, aquella proporción pasó del 87% al 66%.

El cuadro 3.2 presenta los ingresos y gastos de los departamentos y municipios como porcentaje del PIB regional. 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 3.2, un aumento de los ingresos tributarios departamentales como proporción del PIB regional. Esto implica que si los ingresos tributarios per-cápita crecieron (ver cuadro 2.5), 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 como porcentaje del PIB regional permaneció constante durante el período 1980-1991, aunque se puede observar que las transferencias son una

Cuadro 3.2. Consolidado departamental. Ingresos y gastos
(porcentaje del PIB regional)

Grupo*	1980				1985				1991			
	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transferencias	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transferencias	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transferencias
1	8,21	1,38	1,56	5,96	8,60	1,55	1,71	6,04	7,90	1,48	1,06	5,11
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	4,33
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	2,83
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.	Transferencias	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transferencias	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transferencias
1	1,48	0,30	0,14	0,88	1,95	0,34	0,17	1,16	3,15	0,37	0,01	2,22
2	1,06	0,30	0,25	0,53	1,70	0,38	0,27	0,90	2,90	0,57	0,38	2,11
3	1,10	0,39	0,27	0,53	1,43	0,40	0,35	0,66	2,80	0,50	0,40	1,77
4	1,70	0,55	0,70	0,42	2,40	0,72	0,80	0,48	3,60	0,80	1,20	1,22
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	1,33
Total*	1,41	0,44	0,41	0,55	2,03	0,53	0,55	0,75	3,20	0,63	0,69	1,77

* No incluye Bogotá D.C.

Consolidado regional. Ingresos y gastos
(porcentaje del PIB regional)

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

*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: Hasta 1987 Finanzas Departamentales y Municipales de Colombia (1990).

A partir de 1987 Banco de la Republica, y cálculos de los autores.

proporción mas alta del PIB regional para los departamentos pobres que para los departamentos ricos. 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.

C. Las transferencias a lo municipios después de la Ley 60 de Competencias y Recursos

Los cuadros 2.5 y 3.1 muestran que la estructura de las transferencias hasta 1991 no tenía ninguna progresividad, pues no estaba asociada en forma alguna a

criterios de pobreza. Lo que se observa en estos cuadros, es que las transferencias eran mas 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 60 de 1993 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%¹¹, incrementándose un punto porcentual cada año, hasta llegar al 22%. 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. El restante 18% se reparte proporcionalmente con base en mejoras en la eficiencia administrativa del municipio, en su eficiencia fiscal y en el progreso que demuestre en la mejora en la calidad de vida de la población del municipio.

Para calcular cuál será el efecto sobre la estructura de las transferencias per-cápita de los municipios por departamentos, se llevó a cabo

¹¹ Como se explicó en la primera parte, para el cálculo del 15% se exceptúan algunos rubros.

un ejercicio de simulación basado en las estipulaciones de la Ley 60.¹² Las proyecciones arrojadas por el ejercicio de simulación están presentados en el cuadro 3.3. Allí 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, según se observa en el cuadro 3.3, 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.

Cuadro 3.3. Proyecciones de transferencias per-cápita. Consolidado municipal*
(pesos de 1992)

	% de la población con NBI en 1995	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Chocó	82,1	17.615,22	21.015,00	23.856,54	27.742,24	32.832,65	37.710,23	42.623,94
Córdoba	73,5	8.127,54	11.274,12	13.921,23	17.497,30	22.145,39	26.602,08	31.089,29
Sucre	73,0	5.877,12	9.035,89	11.698,07	15.282,35	19.930,81	24.388,68	28.876,39
Bolívar	64,1	14.866,53	17.503,51	19.704,85	22.721,63	26.679,12	30.470,73	34.290,79
Promedio simple		11.621,60	14.707,15	17.295,17	20.810,88	25.396,99	29.792,93	34.220,10
Magdalena	62,4	9.501,71	12.151,00	14.374,13	17.391,59	21.325,61	25.096,67	28.894,38
Cesár	61,7	12.127,26	14.707,66	16.866,89	19.812,97	23.666,86	27.360,08	31.080,27
Guajira	61,4	14.699,32	17.228,02	19.338,03	22.232,03	26.030,45	29.669,49	33.335,97
Caguetá	60,9	14.171,20	16.687,78	18.788,63	21.667,62	25.444,29	29.062,65	32.708,16
Cauca	60,6	13.263,49	15.781,91	17.886,24	20.765,07	24.537,41	28.151,95	31.793,34
Promedio simple		12.752,60	15.311,27	17.450,78	20.373,86	24.200,92	27.868,17	31.562,42

¹² 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 (1993).

Nariño	60,4	12.192,00	14.718,90	16.832,62	19.718,31	23.494,62	27.113,38	30.758,67
Boyacá	60,1	14.315,07	16.797,23	18.868,64	21.709,10	25.436,72	29.007,98	32.606,13
Santander	53,0	9.043,79	11.331,07	13.248,63	15.855,83	19.258,76	22.520,43	25.805,41
Norte	51,7	11.545,97	13.746,24	15.584,83	18.099,88	21.395,34	24.552,97	27.734,04
Cundinamarca	48,5	15.298,37	17.323,99	19.006,76	21.333,70	24.403,64	27.343,50	30.306,60
Promedio simple		12.479,06	14.783,49	16.708,30	19.343,36	22.797,82	26.107,65	29.442,17
Huila	48,3	26.698,00	28.541,33	30.045,59	32.194,64	35.086,94	37.852,16	40.643,08
Tolima	48,2	13.757,44	15.795,95	17.492,89	19.830,00	22.907,42	25.854,45	28.824,29
Meta	47,3	14.078,42	16.079,84	17.744,70	20.041,28	23.008,54	25.963,97	28.884,01
Atlántico	41,2	6.493,65	8.401,21	10.002,65	12.174,45	15.004,35	17.717,17	20.449,04
Antioquia	40,1	12.614,00	14.391,02	15.868,96	17.908,33	20.595,26	23.168,63	25.762,10
Promedio simple		14.720,30	16.641,87	18.230,96	20.429,86	23.332,10	26.111,28	28.912,50
Caldas	35,8	14.421,68	16.032,25	17.365,43	19.221,15	21.679,49	24.032,86	26.405,52
Risaralda	33,6	16.104,01	17.620,32	18.870,13	20.623,48	22.957,45	25.190,88	27.443,37
Valle	32,6	8.357,52	9.962,30	11.303,42	13.137,63	15.540,70	17.843,29	20.162,95
Quindío	30,4	14.149,86	15.599,75	16.797,45	18.470,90	20.692,99	22.819,78	24.964,36
Promedio simple		13.250,27	14.803,66	16.084,11	17.863,29	20.217,66	22.471,71	24.744,05

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

Fuente: Cálculo de los autores.

CAPITULO 4. EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACION EN LAS FINANZAS

PUBLICAS REGIONALES

El propósito de esta sección es examinar cuál es el impacto que tiene la estructura de financiación de los entes territoriales (departamentos, municipios, municipios capitales y resto de municipios) sobre su estructura de gasto y esfuerzo fiscal. Es decir, se intentará captar el efecto que tienen los ingresos no tributarios y las transferencias, sobre el esfuerzo fiscal propio del ente territorial, sobre los gastos corrientes y la inversión, definida ésta última como la formación bruta de capital fijo.

Esta sección hace uso de dos tipos de metodologías para calcular los impactos mencionados. La primera estima elasticidades de los ingresos tributarios, del gasto de funcionamiento y de la formación bruta de capital fijo

con respecto a las fuentes exógenas de financiamiento¹³. La segunda metodología estima coeficientes de la forma estructural de gasto de funcionamiento, inversión e ingresos tributarios en un modelo simultáneo. Las ecuaciones de la forma estructural del modelo se derivan de una función de utilidad de "pérdida" y de la restricción presupuestal del ente territorial.

A. Modelo de elasticidades

Para este modelo se hacen los siguientes supuestos:

1) Los ingresos tributarios **YT** son una función del PIB regional **PIER**, de los ingresos no tributarios **YNT** y de las transferencias **TR**.

2) Los gastos corrientes **GC**, depende de los ingresos tributarios **YT**, de los ingresos no tributarios **YNT**, y de las transferencias **TR**, ya sean totales o divididas entre el situado fiscal **SF** y el resto de transferencias **RTR**.

3) La inversión o formación bruta de capital fijo **Ig** depende, al igual que los gastos corrientes, de los ingresos tributarios **YT**, de los ingresos no tributarios **YNT** y de las transferencias **TR**. Las ecuaciones a estimar son entonces:

¹³ Un modelo similar fue estimado por Stine, W.(1983). Este autor calcula la respuesta de los ingresos tributarios locales a las transferencias intergubernamentales para 57 condados del estado de New York.

$$YT_{1j} = \beta_0 + \beta_1 PIBR_{1j} + \beta_2 YNT_{1j} + \beta_3 TR_{1j} + \beta_4 TIEMPO \quad (1)$$

$$GC_{1j} = \beta_5 + \beta_6 YT_{1j} + \beta_7 YNT_{1j} + \beta_8 TR_{1j} + \beta_9 TIEMPO \quad (2)$$

$$Ig_{1j} = \beta_{10} + \beta_{11} YT_{1j} + \beta_{12} YNT_{1j} + \beta_{13} TR_{1j} + \beta_{14} TIEMPO \quad (3)$$

donde los subíndices ij especifican el valor de la variable en el año i para el departamento j . Se espera que el coeficiente β_1 sea mayor que cero, pues los impuestos responden positivamente al ingreso regional. El signo de los coeficientes β_2 y β_3 depende de si los entes territoriales tienden o no a disminuir su esfuerzo fiscal cuando aumentan las fuentes exógenas de ingreso. Si existe "pereza fiscal", dichos coeficientes serán negativos. Los coeficientes de las ecuaciones de GC e Ig deben ser positivos, pues un aumento de los ingresos tanto tributarios como no tributarios debe conllevar aumentos en el gasto.

Los resultados del modelo están presentados en los cuadros 4.1, 4.2 y 4.3. El cuadro 4.1 presenta los resultados de la ecuación (1) de ingresos tributarios. Se observa, tal como se espera, que el PIB regional tiene un efecto positivo y significativo en los ingresos tributarios a nivel regional y departamental, y positivo, aunque no significativo, en los ingresos tributarios municipales. Los ingresos no tributarios tiene en todos los casos un efecto negativo sobre los ingresos tributarios tanto a nivel departamental como a nivel municipal, lo cual implica que existe sustituibilidad entre ingresos tributarios

Cuadro 4.1. Determinantes de los ingresos tributarios
(Cifras per-cápita en pesos de 1975)

(Datos en formato panel; variables en logaritmos)

$$YT = \beta_0 + \beta_1 \cdot PIBR + \beta_2 \cdot YNT + \beta_3 \cdot TR + \beta_4 \cdot TIEMPO (+22 \text{ Dummies})$$

Para (1):

$$YT = \beta_0 + \beta_1 \cdot PIBR + \beta_2 \cdot YNT + \beta_{3a} \cdot SF + \beta_{3b} \cdot RTR + \beta_4 \cdot TIEMPO (+22 \text{ Dummies})$$

Variable	Consolidado Regional	Consolidado Departamental	(1)	Consolidado Municipal	Municipio Capital	Resto de Municipios
C	-21,761 (-4,023)***	-11,515 (-2,302)**	-6,971 (-1,162)	-69,210 (-6,032)***	-97,467 (-10,045)***	4,134 (7,751)***
PIBR	0,215 (2,145)**	0,257 (2,196)**	0,327 (2,897)***	0,138 (1,170)	0,056 (0,369)	
YNT	-0,043 (-1,786)*	-0,031 (-1,374)	-0,037 (-1,513)	-0,045 (-1,552)	-0,041 (-1,475)	-0,079 (-1,107)
TR	0,057 (0,768)	0,050 (0,645)		0,053 (1,212)	-0,028 (-0,807)	0,176 (2,187)**
SF			-0,061 (-0,757)			
RTR			0,004 (1,766)*			
TIEMPO	0,013 (4,459)***	0,007 (2,820)***	0,005 (1,590)	0,037 (6,133)***	0,052 (10,039)***	0,031 (2,978)***
R2	0,961	0,945	0,946	0,962	0,940	0,892

(1) Consolidado Departamental con Situado Fiscal y Resto de Transferencias.

* significativo al 90%

** significativo al 95%

*** significativo al 99%

Cálculos de los autores.

y no tributarios (estos últimos están compuestos fundamentalmente por ingresos de propiedad y superávit de operación). El efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios es positivo aunque no significativo, lo cual implica que la

hipótesis de "pereza fiscal" no tiene un fuerte soporte empírico.¹⁴ Finalmente la variable de tendencia temporal resultó positiva y significativa en todas las regresiones, lo que implica que el esfuerzo fiscal per-cápita de los entes territoriales se incrementó a lo largo de la década de los ochenta.

Los cuadros 4.2 y 4.3 presentan las elasticidades de los gastos corrientes y de la inversión, con respecto a sus fuentes de financiación. Se observa que, contrario a lo que se esperaría, la elasticidad de los gastos corrientes con respecto a cambios en los ingresos tributarios, no tributarios y transferencias, es mas bien baja. En efecto, si los ingresos tributarios se incrementan 1% los gastos corrientes lo hacen sólo en 0.2% y un poco más de 0.1% si los que se incrementan en 1% son los ingresos no tributarios. La elasticidad de los gastos corrientes a las transferencias, es igualmente menor que la unidad. En efecto, su valor máximo es de 0.5%, que es el caso del resto de municipios.

El cuadro 4.3 presenta la elasticidad de la inversión a los ingresos de los entes territoriales. Se observa que en todos los casos la elasticidad de la inversión con respecto a los distintos tipos de financiación es mayor que en el caso de los gastos corrientes. En efecto, un aumento de 1% en los ingresos tributarios incrementa 0.4% la inversión regional, y 0.6% la inversión municipal. La elasticidad de la inversión a las transferencias es aun más alta: 0.6% para el consolidado regional, 0.8% para el consolidado departamental y 0.5% para los

¹⁴ La llamada "pereza fiscal" puede no surgir cuando se presenta un flujo de transferencias normales. Es posible que si existe un flujo "anormal", como ocurre en los municipios que reciben regalías por explotación minera, podría presentarse una tendencia a disminuir el esfuerzo fiscal. Esta hipótesis no se prueba acá.

Cuadro 4.2. Determinantes del gasto corriente
Cifras para 23 Departamentos para el periodo 1980-1991.
(Cifras per-cápita en pesos de 1975)

(Datos en formato panel; variables en logaritmos)

$$GC = \beta_5 + \beta_6 YI + \beta_7 YNT + \beta_8 TR + \beta_9 TIEMPO (+22 Dummies)$$

Para (1):

$$GC = \beta_5 + \beta_6 YI + \beta_7 YNT + \beta_8 a SF + \beta_8 b RTR + \beta_9 TIEMPO (+22 Dummies)$$

Variable	Consolidado Regional	Consolidado Departamental	(1)	Consolidado Municipal	Municipio Capital	Resto de Municipios
C	14,041 (3,886)***	11,550 (3,600)***	18,103 (4,770)***	-32,250 (-4,223)***	-31,502 (-4,657)***	2,204 (6,728)***
YI	0,203 (5,365)***	0,204 (5,374)***	0,225 (5,560)***	0,088 (1,962)*	0,282 (5,304)***	0,094 (1,407)
YNT	0,121 (6,430)***	0,121 (7,157)***	0,086 (4,722)***	0,023 (1,240)	0,053 (3,149)***	0,068 (2,617)***
TR	0,414 (7,558)***	0,378 (6,352)***		0,300 (10,289)***	0,142 (6,668)***	0,513 (10,291)***
SF			0,260 (3,684)***			
RTR			0,083 (3,456)***			
TIEMPO	-0,006 (-3,003)***	-0,004 (-2,749)***	-0,007 (-4,056)***	0,018 (4,611)***	0,017 (5,016)***	0,003 (0,603)
R2	0,934	0,910	0,922	0,957	0,927	0,929

(1) Consolidado Departamental con Situado Fiscal y Resto de Transferencias.

* significativo al 90%

** significativo al 95%

*** significativo al 99%

Cálculos de los autores.

Cuadro 4.3. Determinantes de la inversión
Cifras para 23 Departamentos, para el período 1980-1991.
(Per-cápita en pesos de 1975)

(Datos en formato panel; variables en logaritmos)

$Ig = \beta_{10} + \beta_{11}YT + \beta_{12}YNT + \beta_{13}TR + \beta_{14}TIEMPO$ (+22 Dummies)

Para (1):

$Ig = \beta_{10} + \beta_{11}YT + \beta_{12}YNT + \beta_{13a}SF + \beta_{13b}RTR + \beta_{14}TIEMPO$ (+22 Dummies)

Variable	Consolidado Regional	Consolidado Departamental	(1)	Consolidado Municipal	Municipio Capital	Resto de Municipios
C	-87,328 (-5,327)***	-41,525 (-2,203)**	-50,149 (-2,227)**	-99,485 (-3,552)***	-157,767 (-3,355)***	-1,894 (-3,074)***
YT	0,398 (2,351)**	0,300 (1,261)	0,240 (0,988)	0,614 (3,976)***	0,665 (3,566)***	0,142 (1,045)*
YNT	0,068 (0,938)	0,180 (1,981)**	0,183 (1,684)*	0,049 (0,826)	0,094 (1,427)	0,232 (3,000)***
TR	0,600 (2,408)**	0,802 (2,308)**		0,544 (5,577)***	0,567 (3,532)***	0,774 (7,940)***
S.F.			0,412 (1,254)			
RTR			0,464 (3,326)***			
TIEMPO	0,044 (4,877)***	0,020 (1,976)**	0,024 (2,091)**	0,050 (3,442)***	0,078 (3,235)***	0,091 (7,000)***
R2	0,840	0,676	0,683	0,861	0,632	0,857

(1) Consolidado Departamental con Situado Fiscal y Resto de Transferencias.

* significativo al 90%

** significativo al 95%

*** significativo al 99%

Cálculo de los autores.

municipios. Estos resultados son consistentes con la descripción de la evolución de las finanzas públicas de los distintos niveles de gobierno presentada en la primera parte, donde se observa un crecimiento de los gastos de capital (inversión) como proporción de los gastos totales durante el período 1980-1991.

*B. La financiación y la estructura del gasto de
los entes territoriales*

Los modelos estimados en la sección anterior, aunque permiten entender el comportamiento del gasto territorial ante cambios en los ingresos, no hacen posible determinar la forma como los distintos tipos de ingresos se asignan a los diversos tipos de gasto. En otras palabras, qué proporción de los ingresos tributarios, de los ingresos no tributarios y de las transferencias, se asignan respectivamente a los gastos corrientes y a la inversión, y la manera como las decisiones de invertir los ingresos no tributarios y las transferencias, determinan el esfuerzo fiscal de los entes territoriales. Se trata pues de determinar el impacto que tiene la estructura de la financiación (ingresos tributarios, no tributarios y transferencias) sobre la estructura del gasto (funcionamiento e inversión).

Para captar el problema mencionado se estima un modelo que parte del supuesto de que los gobiernos locales maximizan la siguiente función de utilidad¹⁵:

$$U = U(Ig, GC, YT, E) \quad (4)$$

¹⁵ Este modelo es una adaptación de los modelos utilizados para evaluar el impacto de la ayuda externa. Ver por ejemplo Heller, P "A Model of Public Fiscal Behavior in Developing Countries: Aid, Investment and Taxation" American Economic Review, June 1975. Ali Khon, H. y Horhino, E. "Impact of Foreign Aid on the Fiscal Behavior of LDC Governments" World Development, Vol. 20, No.10, 1992.

donde I_g =Inversión Pública, GC =Gastos corrientes, YT =Ingresos tributarios locales, E =Endeudamiento. La restricción presupuestal es la siguiente:

$$GC = \rho_1 YT + \rho_2 YNT + \rho_3 TR \quad (5)$$

$$I_g = (1-\rho_1)YT + (1-\rho_2)YNT + (1-\rho_3)TR + E \quad (6)$$

Donde ρ_1 = fracción de los ingresos tributarios destinada a gasto corriente, ρ_2 = fracción de los ingresos no tributarios destinada a gasto corriente, y ρ_3 = fracción de las transferencias destinadas a gasto corriente, las cuales incluyen Situado Fiscal y otras transferencias.

La función de utilidad a maximizar está expresada como una "función de pérdida", así:

$$\begin{aligned} \text{Max } V = & \alpha_0 + \alpha_1(I_g - I_g^*) - \alpha_2/2(I_g - I_g^*)^2 + \alpha_3(GC - GC^*) - \alpha_4/2(GC - GC^*)^2 \\ & - \alpha_5(YT - YT^*) - \alpha_6/2(YT - YT^*)^2 - \alpha_7(E - E^*) - \alpha_8/2(E - E^*)^2 + \lambda_1[I_g - (1- \\ & \rho_1)YT - (1-\rho_2)YNT - (1-\rho_3)TR - E] + \lambda_2[GC - \rho_1 YT - \rho_2 YNT - \rho_3 TR] \end{aligned}$$

donde I_g^* , GC^* , YT^* y E^* , son la inversión, los gastos corrientes, los ingresos tributarios y el endeudamiento planeados, derivados de una función

econométrica previa¹⁶. Después de derivar condiciones de primer orden, se obtienen las siguientes ecuaciones de la forma estructural¹⁷:

$$GC = C_1 + \rho_1 Y_T + \rho_2 Y_{NT} + \rho_3 TR \quad (7)$$

$$Y_T = C_3 + \rho_1 C_4 (GC - GC^*) + C_5 Y_T^* + C_6 (1 - \rho_1) [I_G - (1 - \rho_2) TR] \quad (8)$$

$$I_G = C_7 + (1 - C_8) I_G^* + C_8 [(1 - \rho_1) Y_T + (1 - \rho_2) Y_{NT} + (1 - \rho_3) TR] \quad (9)$$

donde los betas son una combinación de α 's y ρ 's, que resultan de resolver la forma reducida del modelo¹⁸. La solución del modelo econométrico arrojó los valores estimados de los coeficientes C_1 y ρ_1 . Los coeficientes ρ_1 , ρ_2 y ρ_3 son la proporción de los impuestos locales, de los ingresos no tributarios y de las transferencias, que se gastan en gastos corrientes. Los coeficientes C_1 indican la relación que existe entre las diferentes variables del modelo.

¹⁶ El cálculo de I_G^* , GC^* , Y_T^* , E^* , puede llevarse a cabo a través de regresiones que expliquen el comportamiento de esas variables. El valor ajustado de la variable es una buena aproximación a su valor planeado. Si por ejemplo $I_G = f(PIB_{t-1}, I_P, TIEMPO)$, entonces $I_G^* = \gamma_0 + \gamma_1 PIB_{t-1} + \gamma_2 I_P + \gamma_3 TIEMPO$, donde I_P = inversión privada y $TIEMPO$ = Tendencia en el tiempo. En este trabajo se supuso que el valor planeado de la variable corresponde a su tendencia en el tiempo.

¹⁷ La derivación de los coeficientes C_1 esta presentada en el apéndice 2.

¹⁸ Este modelo puede ser estimado por mínimos cuadrados en tres etapas, usando series temporales, datos de cortes transversal o una combinación de las dos, en un modelo panel. En este trabajo se hicieron estimaciones de carácter transversal y panel.

Si se desea saber, por ejemplo, cuál es el efecto de las transferencias sobre el esfuerzo fiscal local, es decir, si los ingresos tributarios territoriales y las transferencias son sustitutos o complementarios, se tiene:

$$\delta Y_T / \delta T_R = - C_6 (1 - \rho_1) (1 - \rho_2) \quad (10)$$

La magnitud y la dirección del impacto dependerá de la magnitud y el signo de los coeficientes de la expresión.

Los resultados de la estimación del modelo econométrico en forma panel se encuentran en el cuadro 4.4. Los resultados indican que de cada peso de ingresos tributarios, los departamentos gastan en promedio alrededor de 0.6 pesos en gastos corrientes, y los municipios alrededor de \$0.7. Por otra parte, los departamentos gastan \$0.76 de los ingresos no tributarios en gastos corrientes y los municipios \$0.35. Finalmente, por cada peso de transferencias, los departamentos gastan 0.64 pesos en gastos corrientes y los municipios \$0.47. Los resultados también indican que la totalidad del Situado Fiscal (coeficiente ρ_4) se destina a gasto corriente. Al estimarse el modelo en forma transversal para el año de 1990 se obtienen, tal como se muestra en el cuadro 4.5, valores de coeficientes ρ_1 similares a los del cuadro 4.4.

Para determinar el efecto que tendrían sobre los ingresos tributarios la diferencia entre el gasto corriente planeado y el realmente ejecutado, debe observarse lo que acontece con el producto $\rho_1 C_4$ en la ecuación (8). En efecto, por cada peso de diferencia entre GC^* y GC , los departamentos hacen un esfuerzo fiscal adicional de \$0.12 y los municipios de \$0.35. Se observa además, y en

Cuadro 4.4. Impacto de las transferencias en las finanzas públicas de los entes territoriales.
Cifras para 23 Departamentos para el periodo 1980-1991.
(Cifras per-cápita en pesos de 1975)

(Datos en formato panel)

$$GC=C(1) + \rho(1)*YT + \rho(2)*YNT + \rho(3)*TR$$

$$YT = C(3) + \rho(1)*C(4)*(GC* - GC) + C(6)*(1-\rho(1))*(Ig - (1-\rho(2))*YNT - (1-\rho(3))*TR) + C(5)*YT*$$

$$Ig = C(7) + C(8)*((1 - \rho(1))*YT + (1 - \rho(2))*YNT + (1 - \rho(3))*TR) + (1 - C(8))*Ig*$$

Para (1) y (2):

$$GC=C(1) + \rho(1)*YT + \rho(2)*YNT + \rho(4)*SF + \rho(5)*RTR$$

$$YT = C(3) + \rho(1)*C(4)*(GC* - GC) + C(6)*(1-\rho(1))*(Ig - (1-\rho(2))*YNT - (1-\rho(4))*SF - (1 - \rho(5))*RTR) + C(5)*YT*$$

$$Ig = C(7) + C(8)*((1 - \rho(1))*YT + (1 - \rho(2))*YNT + (1 - \rho(4))*SF + (1 - \rho(5))*RTR) + (1 - C(8))*Ig*$$

Variable	Consolidado Regional	(1)	Consolidado Departamental	(2)	Consolidado Municipal	Municipio Capital	Resto de Municipios
C(1)	259,744 (9,285)***	175,768 (6,015)***	224,638 (9,930)***	162,890 (7,094)***	41,800 (4,093)***	59,495 (9,412)***	40,529 (13,507)***
C(3)	1,012 (0,000)	-3,345 (-0,225)	3,975 (0,240)	1,526 (0,121)	0,110 (0,013)	3,449 (0,535)	2,857 (0,446)
C(4)	-0,300 (-2,240)**	-0,211 (-2,110)*	-0,216 (-2,283)**	-0,172 (-2,114)*	-0,562 (-3,944)***	-0,203 (-2,191)**	-0,287 (-2,625)***
C(5)	0,998 (26,150)***	1,004 (29,537)***	0,981 (28,057)***	0,988 (31,775)***	0,999 (11,504)***	0,988 (35,093)***	0,991 (20,408)***
C(6)	0,006 (0,095)	0,028 (0,281)	0,025 (0,176)	0,072 (0,391)	0,003 (0,018)	0,735 (0,743)	0,197 (0,499)
C(7)	-14,343 (-1,307)	-7,255 (-0,842)	-49,025 (-3,707)***	-40,793 (-4,007)***	-2,157 (-0,529)	-9,016 (-2,400)**	-41,653 (-11,400)***
C(8)	0,059 (1,660)*	0,052 (1,442)	0,201 (4,259)***	0,206 (4,679)***	0,215 (6,416)***	0,213 (4,516)***	0,740 (15,743)***
$\rho(1)$	0,438 (8,843)***	0,618 (12,171)***	0,551 (14,916)***	0,679 (18,263)***	0,693 (5,399)***	0,932 (36,184)***	0,706 (10,726)***
$\rho(2)$	0,728 (15,333)***	0,571 (11,951)***	0,767 (18,796)***	0,590 (14,393)***	0,356 (6,123)***	0,566 (5,905)***	0,552 (6,190)***
$\rho(3)$	0,652 (22,072)***		0,640 (20,718)***		0,471 (11,499)***	0,214 (5,690)***	0,367 (23,524)***
$\rho(4)$		1,176 (20,266)***		1,058 (22,086)***			

$\rho(5)$	0,468 (14,086)***	0,460 (13,658)***
-----------	----------------------	----------------------

(1): Consolidado Regional con Situado Fiscal y Resto de Transferencias.
 (2): Consolidado Departamental con Situado Fiscal y Resto de Transferencias.
 * significativo al 90%
 ** significativo al 95%
 *** significativo al 99%

Cálculo de los autores.

Cuadro 4.5. Impacto de las transferencias en las finanzas públicas de los entes territoriales.
 Corte transversal. Año 1990. Cifras para 23 Departamentos.
 (Per-cápita en pesos de 1975)

(Datos en formato panel)

$$\begin{aligned}
 GC &= C(1) + \rho(1)*YT + \rho(2)*YNT + \rho(3)*TR \\
 YT &= C(3) + \rho(1)*C(4)*(GC* - GC) + C(6)*(1-\rho(1))*(Ig - (1-\rho(2))*YNT - (1-\rho(3))*TR) + C(5)*YT* \\
 Ig &= C(7) + C(8)*((1-\rho(1))*YT + (1-\rho(2))*YNT + (1-\rho(3))*TR) + (1-C(8))*Ig* \\
 \text{Para (1) y (2):} \\
 GC &= C(1) + \rho(1)*YT + \rho(2)*YNT + \rho(4)*SF + \rho(5)*RTR \\
 YT &= C(3) + \rho(1)*C(4)*(GC* - GC) + C(6)*(1-\rho(1))*(Ig - (1-\rho(2))*YNT - (1-\rho(4))*SF - (1-\rho(5))*RTR) + C(5)*YT* \\
 Ig &= C(7) + C(8)*((1-\rho(1))*YT + (1-\rho(2))*YNT + (1-\rho(4))*SF + (1-\rho(5))*RTR) + (1-C(8))*Ig*
 \end{aligned}$$

Variable	Consolidado Regional	(1)	Consolidado Departamental	(2)	Consolidado Municipal	Municipio Capital	Resto de Municipios
C(1)	379,358 (4,468)***	292,167 (3,697)***	344,100 (4,326)***	219,854 (3,622)***	51,111 (1,326)	37,313 (1,241)	95,714 (4,739)***
C(3)	-39,520 (-0,587)	-34,484 (-0,612)	-44,833 (-1,637)	12,750 (0,191)	3,514 (0,147)	-6,481 (-0,262)	-20,948 (-0,824)
C(4)	-0,913 (-0,913)	-0,711 (-1,010)	-0,651 (-2,238)**	-0,548 (-1,386)**	-0,672 (-1,658)	-0,011 (-0,033)	-0,062 (-0,157)
C(5)	1,110 (8,405)***	1,101 (9,061)***	1,148 (22,712)***	1,067 (8,430)***	0,969 (5,304)***	1,021 (8,571)***	1,285 (6,842)***
C(6)	-0,018 (-0,094)	0,001 (0,006)	-0,059 (0,511)	0,449 (0,807)	-0,291 (-0,335)	2,977 (0,775)	-0,091 (-0,105)
C(7)	-107,588 (-2,290)*	-104,578 (-2,683)***	-191,431 (-3,541)***	-167,720 (-4,197)***	-22,185 (-1,576)	-7,159 (-0,531)	-79,858 (-5,135)***
C(8)	0,224 (2,065)**	0,202 (2,673)***	0,413 (2,829)***	0,543 (4,170)***	0,262 (2,170)**	-0,294 (-1,309)	0,776 (5,693)***
$\rho(1)$	0,275 (1,980)*	0,341 (2,746)***	0,406 (3,354)***	0,498 (5,521)***	0,779 (2,691)***	0,917 (10,508)***	0,707 (3,247)***

$\rho(2)$	0,699 (5,709)***	0,679 (6,237)***	0,668 (4,832)***	0,613 (6,033)***	0,346 (3,101)***	0,582 (1,304)	0,482 (1,485)
$\rho(3)$	0,535 (6,839)***		0,501 (4,901)***		0,378 (3,309)***	0,388 (2,522)**	0,217 (3,612)***
$\rho(4)$		1,149 (6,679)***		1,055 (8,216)***			
$\rho(5)$		0,314 (3,497)***		0,311 (3,597)***			

(1): Consolidado Regional con Situado Fiscal y Resto de Transferencias.

(2): Consolidado Departamental con Situado Fiscal y Resto de Transferencias.

* significativo al 90 %

** significativo al 95%

*** significativo al 99%

concordancia con los resultados del modelo de elasticidades presentado arriba, no existe una relación muy clara entre esfuerzo fiscal del ente territorial y las transferencias, que estaría expresada en el resultado de la multiplicación $-(1-\rho_3)*C_4(1-\rho_1)$, ya que el coeficiente C_4 , según se observa en los resultados del cuadro 4.4, es estadísticamente insignificante y cercano a cero. Esto implica que la hipótesis de pereza fiscal no se comprueba para ninguno de los entes territoriales. Los resultados del modelo también permiten determinar el efecto de los diversos tipos de ingreso sobre la inversión. En efecto, el resultado de $C_4(1-\rho_1)$ indica en cuánto se incrementa la inversión por cada peso adicional de financiación. Si los ingresos tributarios, los no tributarios o las transferencias se incrementan en \$1, la inversión departamental aumentaría en \$0.10, en \$0.06 y en \$0.09 respectivamente. Resultados similares se obtienen cuando se hace la estimación econométrica en forma transversal.

El cuadro 4.6 presenta el modelo estimado en los cuadros anteriores para el consolidado departamental, pero calculando los coeficientes de acuerdo con el ingreso per-cápita del ente territorial. Se observa, basados en el valor del

Quadro 4.6. Impacto de las transferencias en las finanzas públicas de los entes territoriales.
Cifras para el consolidado departamental de 23 departamentos para el período 1980-1991
(Cifras per-cápita en pesos de 1975)

(Datos en formato panel)

$$GC = \rho(1) * YT + \rho(2) * YNT + \rho(3) * TR$$

$$YT = C(3) + \rho(1) * C(4) * (GC^* - GC) + C(6) * (1 - \rho(1)) * (Ig - (1 - \rho(2)) * YNT - (1 - \rho(3)) * TR) + C(5) * YT^*$$

$$Ig = C(7) + C(8) * ((1 - \rho(1)) * YT + (1 - \rho(2)) * YNT + (1 - \rho(3)) * TR) + (1 - C(8)) * Ig^*$$

Variable	Mas Pobres	Mas Ricos
C(3)	-12,118 (-0.483)	3,132 (0.190)
C(4)	-0,068 (-2.144)**	-0,331 (-3.259)***
C(5)	1,096 (6.360)***	1,002 (38.330)***
C(6)	1,265 (0.258)	-0,035 (-0.256)
C(7)	-11,122 (-1.927)*	0,476 (0.031)
C(8)	0,394 (3.343)***	0,020 (0.194)
$\rho(1)$	0,946 (4.633)***	0,504 (7.216)***
$\rho(2)$	0,786 (5.792)***	0,694 (6.130)***
$\rho(3)$	0,931 (22.315)***	1,123 (26.222)***

* significativo al 90%

** significativo al 95%

*** significativo al 99%

Cálculos de los autores.

coeficiente ρ_1 , que los departamentos más pobres, como era de esperarse destinan una parte mayor de sus ingresos a gasto corriente. En efecto, los departamentos más pobres usan la totalidad de sus ingresos tributarios para pagar gastos corrientes ($\rho_1=0.946$), mientras que los más ricos sólo destinan la mitad de sus ingresos tributarios para tal propósito ($\rho_1=0.5$). Los coeficientes ρ_2 y ρ_3 indican que los departamentos más pobres destinan 78% de sus ingresos no tributarios y 93% de sus transferencias a gastos corrientes, mientras que los departamentos con ingresos per-cápita más altos gastan 69% de sus ingresos no tributarios y la totalidad de las transferencias, en gastos corrientes. Otros resultados del modelo indican 1) que el esfuerzo fiscal adicional, si existe diferencia entre el gasto planeado y el ejecutado (coeficiente C_4), es mayor en los departamentos más ricos, pues tienen una base tributaria más amplia; 2) que la inversión es menos volátil (coeficiente C_5) en los departamentos ricos y que aumentos en los ingresos de los departamentos pobres tienen poco efecto adicional sobre la inversión, según se desprende del producto $C_5*(1-\rho_1)$.

CAPITULO 5. PROYECCIONES DE LAS FINANZAS REGIONALES

Con base en los resultados de los modelos presentados en los cuadros 4.1, 4.2 y 4.3 y tomando como punto de partida el nuevo ordenamiento de las finanzas intergubernamentales, se realizaron proyecciones para estimar el comportamiento de las finanzas departamentales y municipales hasta el año 2000 y su efecto sobre el déficit consolidado.

Para ambos modelos, las transferencias se proyectaron con base en la tasa de crecimiento de los recursos 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.

De igual forma, para proyectar los gastos corrientes y la inversión se utilizaron los resultados de los modelos. 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 5.1.

A. Según modelo de elasticidades

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 70%. Por su parte las transferencias casi se triplican. Así los ingresos totales de los departamentos registran un incremento real de 56% y los ingresos municipales de 94%.

Cuadro 5.1. Proyecciones de las finanzas públicas regionales. 1993-2000
(millones de pesos de 1992)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. NIVEL DEPARTAMENTAL								
Ingresos Tributarios	445.079,12	453.347,97	467.671,10	483.357,22	494.660,61	497.893,56	502.319,13	507.533,37
Ingresos no tributarios	314.453,85	319.799,57	325.236,16	330.765,17	336.388,18	342.106,78	347.922,60	353.837,28
Transferencias	963.567,40	1.005.223,15	1.213.208,52	1.462.456,96	1.618.319,09	1.712.246,93	1.789.462,29	1.854.883,01
Otros ingresos	20.870,00	23.739,62	26.460,55	29.394,22	30.863,93	32.407,12	34.027,48	35.728,85
Total	1.743.970,36	1.892.110,31	2.032.576,33	2.305.973,58	2.480.239,81	2.584.654,39	2.673.731,49	2.751.982,51
Gastos corrientes	1.081.412,47	1.126.189,54	1.175.933,82	1.264.404,11	1.310.070,58	1.319.411,02	1.324.164,73	1.325.995,10
Inversión	365.777,94	415.789,73	497.269,26	643.709,90	734.544,11	737.330,12	739.759,27	741.945,47
Intereses deuda	66.169,20	73.447,82	81.527,08	90.495,05	100.449,51	111.498,96	123.763,84	137.377,86
Gastos Totales	1.513.359,61	1.615.427,09	1.754.730,16	1.998.609,07	2.145.064,20	2.168.240,09	2.187.687,84	2.205.318,43
Déficit (-) Superávit (+)	230.610,75	276.683,23	277.846,17	307.364,51	335.175,61	416.414,31	486.043,66	546.664,08
% PIB	0,66	0,76	0,72	0,76	0,79	0,94	1,04	1,12
2. NIVEL MUNICIPAL								
Ingresos Tributarios	355.016,87	372.311,75	391.138,66	411.463,22	431.811,49	452.334,68	473.415,12	495.173,10
Ingresos no tributarios	813.587,97	879.488,60	950.727,18	1.027.736,08	1.110.982,70	1.200.972,39	1.298.251,05	1.403.409,39
Transferencias	579.244,96	665.261,40	789.913,76	961.701,96	1.119.265,53	1.250.204,86	1.391.200,59	1.520.396,65
Otros ingresos	69.566,66	73.044,99	76.697,24	80.532,10	84.558,71	88.786,64	93.225,97	97.887,27
Total	1.817.416,46	1.990.106,74	2.208.476,82	2.481.433,36	2.746.618,43	3.000.378,48	3.256.092,73	3.516.866,41
Gastos corrientes	483.640,51	516.041,03	556.224,87	604.128,50	647.211,95	686.087,52	723.616,14	760.501,99
Inversión	1.014.413,08	1.186.758,79	1.415.289,57	1.712.368,26	2.018.678,45	2.332.716,81	2.669.842,09	3.035.297,53
Intereses Deuda	365.870,85	409.775,35	458.948,39	514.022,20	575.704,86	644.789,45	722.164,18	808.823,88
Gastos Totales	1.863.924,44	2.112.575,16	2.430.462,83	2.830.518,96	3.241.595,27	3.663.593,78	4.115.622,41	4.604.623,40
Déficit (-) Superávit (+)	(46.507,98)	(122.468,42)	(221.986,00)	(349.085,60)	(494.976,84)	(663.215,30)	(859.529,68)	(1.087.756,99)
% PIB	(0,13)	(0,34)	(0,58)	(0,87)	(1,17)	(1,49)	(1,84)	(2,22)
3. TOTAL REGIONAL								
Déficit (-) Superávit (+)	184.102,77	154.214,81	55.860,17	(41.721,10)	(159.801,23)	(246.800,99)	(373.486,02)	(541.092,91)
% PIB	0,53	0,42	0,15	(0,10)	(0,38)	(0,56)	(0,80)	(1,11)
PIB	34.783.328,00	36.522.494,40	38.348.619,12	40.266.050,08	42.279.352,56	44.393.320,21	46.612.986,22	48.943.635,53

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

Como se puede apreciar en el cuadro 5.1, los gastos totales departamentales registrarían un crecimiento de 45% real para todo el período, mientras que los gastos municipales crecerían 145%.

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.

Así, el comportamiento de los ingresos y gastos durante el período proyectado daría como resultado un superávit creciente en los departamentos que pasaría de 0.97% del PIB en 1993 a 1.43% en el año 2000 y un déficit creciente de los municipios que parte de 0.39% en 1993 hasta alcanzar 2.5% del PIB en el 2000.

En el consolidado regional se registraría un superávit hasta 1996, año en el cual la producción de Cusiana alcanza su máximo tope de explotación. A partir de este año y hasta el 2000 el déficit regional como proporción del PIB aumenta hasta alcanzar 1.05%. Este déficit creciente a partir de 1997 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.

En el cuadro 5.2 se proyectan las transferencias municipales y departamentales distinguiendo entre Situado Fiscal, transferencias municipales

Cuadro 5.2. Proyección de las transferencias departamentales y municipales
(millones de pesos de 1992)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos departamentales totales	1.743.970,36	1.892.110,31	2.032.576,33	2.305.973,58	2.480.239,81	2.584.654,30	2.673.731,49	2.751.982,51
Ingresos municipales Totales	1.817.416,46	1.990.186,74	2.208.476,82	2.481.433,36	2.746.618,43	3.000.378,48	3.256.092,73	3.516.866,41
Ingresos corrientes de la nación	4.291.624,59	4.762.102,22	5.061.024,16	5.580.348,78	6.123.087,61	6.646.821,83	7.078.556,72	7.447.207,10
Transferencias a los departamentos	963.567,40	1.095.223,15	1.213.288,52	1.462.456,96	1.618.319,09	1.712.246,93	1.789.462,29	1.854.883,01
Situado Fiscal	859.016,39	980.755,61	1.068.385,49	1.260.151,48	1.388.361,60	1.509.941,00	1.608.603,30	1.691.562,85
Regalías	104.551,00	114.467,54	144.823,03	202.305,48	229.957,49	202.305,94	180.858,99	163.320,16
Transferencias a los municipales	579.244,96	665.261,40	789.913,76	961.701,96	1.119.265,53	1.258.284,86	1.391.200,59	1.520.396,65
Transferencias municipales	534.122,95	615.859,62	727.411,18	874.391,17	1.020.020,72	1.170.973,88	1.313.145,65	1.449.911,11
Regalías	45.122,01	49.401,78	62.502,57	87.310,79	99.244,81	87.310,98	78.054,93	70.485,54
Total transferencias	1.542.812,36	1.760.484,56	2.003.122,28	2.424.158,92	2.737.584,62	2.970.531,79	3.180.662,88	3.375.279,66
Participación de las transferencias en los ingresos corrientes de la nación (%)	35,95	36,97	39,50	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.

y regalías. Como se puede apreciar las transferencias representan el 36% de los ingresos corrientes de la Nación y pasarán a representar un 45% de éstos en el año 2000.

De igual forma, 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 representará el 50% de los ingresos municipales y el 67% de los ingresos departamentales.

B. Según modelo de ecuaciones simultáneas

El cuadro 5.3 muestra que, los ingresos tributarios de los municipios crecerán 86% en términos reales. Es decir, más del doble que lo que crecían según el modelo de elasticidades. A su vez, los otros ingresos departamentales presentan una caída del 21% mientras los municipales crecen 75%.

Los ingresos totales departamentales se comportan de manera muy similar en los dos modelos de proyección, a la vez que los ingresos totales municipales crecen 11% más en el modelo de ecuaciones simultáneas (104%).

Los gastos en inversión crecen a tasas más moderadas que en el modelo de elasticidades. Para el nivel departamental su crecimiento es de 77% y para el nivel municipal, de 91%. Esto redunda en que los gastos totales también crezca menos que en el modelo de elasticidades (29% para el nivel departamental y 90% para el municipal).

De acuerdo con el comportamiento anteriormente descrito, los departamentos generarían un superávit creciente, que pasa de ser 0.5% del PIB en 1993, a 1.46% del PIB en el año 2000. Para el caso de los municipios, estos generarían un déficit decreciente hasta 1998, para en el año siguiente aumentar en forma significativa y regresar finalmente en el año 2000 al nivel alcanzado en 1998. Dicho déficit pasa de ser el 0.53% del PIB en 1993, a ser 0.23% del PIB en el año 2000. Lo anterior arroja una situación superavitaria para el consolidado regional, a excepción del año 1993. El superávit es creciente hasta

Cuadro 5.3. Proyecciones de las finanzas públicas regionales según modelo simultáneo. 1993-2000
(Millones de pesos de 1992)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. NIVEL DEPARTAMENTAL								
Ingresos Tributarios	489.867,70	499.772,80	509.871,60	520.166,70	530.681,80	541.359,70	552.263,30	563.376,60
Ingresos no tributarios	314.886,80	320.337,90	325.966,30	331.693,50	337.521,40	343.451,60	349.486,10	355.626,50
Transferencias	963.567,40	1.095.223,15	1.213.208,52	1.462.456,96	1.618.319,09	1.712.246,93	1.789.462,29	1.854.883,01
Otros Ingresos	16.362,26	15.836,87	15.328,34	14.836,15	14.359,76	13.898,67	13.452,38	13.020,43
Total	1.784.684,16	1.931.170,72	2.064.374,76	2.329.153,31	2.500.882,05	2.610.956,90	2.704.664,07	2.786.906,54
Gastos Corrientes*	1.288.879,00	1.239.324,00	1.252.235,00	1.274.612,00	1.297.474,00	1.320.832,00	1.344.696,00	1.369.877,00
Inversión	397.245,80	431.026,90	467.726,80	507.601,60	550.928,60	598.010,10	649.175,20	704.701,50
Gastos Totales	1.686.124,80	1.661.350,90	1.719.961,80	1.782.213,60	1.848.402,60	1.918.842,10	1.993.871,20	2.073.858,50
Déficit(-) Superávit(+)	178.479,36	269.819,81	344.412,96	546.939,71	652.459,45	692.114,80	710.792,87	713.048,04
% PIB	0,51	0,74	0,90	1,36	1,54	1,56	1,52	1,46
2. NIVEL MUNICIPAL								
Ingresos Tributarios	367.927,00	399.139,00	439.940,20	492.339,90	542.662,80	590.035,60	670.218,50	685.254,90
Ingresos no tributarios	813.929,20	880.025,70	951.501,40	1.028.782,00	1.112.340,00	1.202.694,00	1.300.366,00	1.405.982,00
Transferencias	579.244,90	665.261,40	789.913,80	961.701,90	1.119.266,00	1.258.285,00	1.391.201,00	1.520.397,00
Otros Ingresos	61.921,31	67.089,12	72.688,22	78.754,60	85.327,28	92.448,49	100.164,02	108.523,47
Total	1.823.022,41	2.011.507,02	2.254.043,62	2.561.578,40	2.859.596,08	3.143.453,09	3.261.949,52	3.720.157,37
Gastos Corrientes*	941.854,10	1.026.493,00	1.135.788,00	1.274.755,00	1.409.159,00	1.536.853,00	1.665.135,00	1.795.673,00
Inversión	1.066.714,00	1.168.697,00	1.284.442,00	1.415.902,00	1.555.792,00	1.704.521,00	1.864.828,00	2.030.214,00
Gastos Totales	2.008.568,10	2.195.190,00	2.420.230,00	2.690.657,00	2.964.951,00	3.241.374,00	3.529.963,00	3.833.887,00
Déficit(-) Superávit(+)	(185.545,69)	(183.682,98)	(166.186,38)	(129.078,60)	(105.354,92)	(97.920,91)	(268.013,48)	(113.729,63)
% PIB	(0,53)	(0,50)	(0,43)	(0,32)	(0,25)	(0,22)	(0,57)	(0,23)
3. TOTAL REGIONAL								
Déficit(-) Superávit(+)	(7.066,33)	86.136,83	178.226,58	417.861,11	547.104,53	594.193,89	442.779,39	599.318,41
% PIB	(0,02)	0,24	0,46	1,04	1,29	1,34	0,95	1,22
PIB	34.783.328,00	36.522.494,40	38.348.619,12	40.266.050,00	42.279.352,58	44.393.320,21	46.612.986,22	48.943.635,53

* Incluye intereses de deuda.

Cálculo de los autores con base en el modelo simultáneo y tasas de crecimiento de los ingresos corrientes de la nación y el PIB estimados por el Departamento Nacional de Planeación.

1998. En el año siguiente cae para después aumentar nuevamente. Dicho superávit oscila entre 0.24% del PIB en 1994 y 1.22% del PIB en año 2000.

Las proyecciones realizadas utilizando este modelo resultan interesantes, porque arrojan balances de las finanzas regionales, que no son tan explosivos como los resultantes del modelo de elasticidades.

C. Proyecciones de Gasto Social y su Financiación

En el cuadro 5.4 se proyecta el gasto social como porcentaje del PIB. Como se puede apreciar el gasto social total, pasaría de 9.86% en 1993 a 12.6% en el año 2000. El gasto en salud para estos mismos años se incrementaría de 3.64% a 5.53% y el de educación de 3.47% a 4.53%. Los gastos en vivienda y cultura y deporte permanecerían casi constantes.

Tanto en salud como en educación la fuente de recursos que más se incrementa son las transferencias municipales y el Situado Fiscal. Por el contrario, el gasto del gobierno central permanece casi constante para salud y disminuye 0.08 puntos del PIB en educación. En el gasto en salud se presenta un ligero aumento del gasto financiado con recursos propios, constituidos básicamente por las rentas cedidas de tabaco y licores.

En estas proyecciones vale la pena aclarar que el gasto social de 1993 es mucho más alto que lo que históricamente se registraba, básicamente por el aumento del Situado Fiscal para educación y transferencias municipales con destinación específica para los sectores de educación y salud.

Cuadro 5.4. Proyecciones gasto social según financiación como porcentaje del PIB

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
SALUD								
Gasto gobierno central y CAJANAL	0,81%	0,81%	0,82%	0,82%	0,83%	0,83%	0,84%	0,86%
ISS	1,27%	1,30%	2,01%	2,07%	2,12%	2,18%	2,24%	2,30%
Situado fiscal	0,64%	0,69%	0,72%	0,81%	0,85%	0,88%	0,89%	0,89%
Transferencias municipales	0,35%	0,39%	0,44%	0,50%	0,56%	0,61%	0,65%	0,68%
Gasto regional con recursos propios	0,57%	0,62%	0,64%	0,72%	0,75%	0,78%	0,79%	0,79%
Total gasto Salud	3,64%	3,82%	4,63%	4,91%	5,11%	5,28%	5,42%	5,53%
EDUCACION								
Gasto gobierno central	1,23%	1,21%	1,20%	1,18%	1,17%	1,16%	1,16%	1,15%
Situado fiscal	1,64%	1,78%	1,85%	2,08%	2,18%	2,26%	2,29%	2,30%
Transferencias municipales	0,43%	0,47%	0,53%	0,60%	0,67%	0,73%	0,78%	0,82%
Gasto regional con recursos propios	0,18%	0,20%	0,21%	0,23%	0,24%	0,25%	0,25%	0,26%
Total gasto Educación	3,47%	3,66%	3,79%	4,10%	4,27%	4,41%	4,49%	4,53%
Total gasto Salud y Educación	7,11%	7,48%	8,41%	9,01%	9,37%	9,69%	9,91%	10,06%
Seguridad Social	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%
Cultura y Vivienda	0,55%	0,55%	0,55%	0,55%	0,55%	0,55%	0,54%	0,54%
Total gasto social	9,67%	10,03%	10,96%	11,56%	11,92%	12,23%	12,45%	12,60%

Proyecciones hechas con base en los lineamientos de la ley 60 de 1993.

Fuente: Cuadros 15 y 16.

CAPITULO 6. IMPACTO MACROECONOMICO DE LA DESCENTRALIZACION

Uno de los objetivos fundamentales de la política fiscal es asegurar una adecuada asignación de los recursos y procurar que, el Estado en el proceso de ofrecer bienes y servicios y recaudar los recursos para su financiación, genere la mínimas distorsiones económicas.

Su función es actuar como herramienta anticíclica de estabilización macroeconómica, generando superávit en los años de auge económico y

desacumulando en los períodos de recesión. La capacidad de la política fiscal para actuar como herramienta anticíclica depende en gran medida de la sensibilidad de los ingresos y los gastos a las variaciones en el nivel de actividad económica, y la capacidad de ajuste de las fianzas nacionales y regionales cuando se necesario.

Uno de los peligros de la descentralización es que, ante la mayor autonomía que sobre su gasto tienen los gobiernos regionales, la capacidad anticíclica de la política fiscal se aminore y todo el ajuste fiscal consistente con el equilibrio y las metas macroeconómicas deba ser asumido por el nivel central.

En el análisis del efecto de la descentralización sobre el equilibrio macroeconómico y las finanzas nacionales y regionales hay dos variables que resultan de una importancia fundamental:

1) La sensibilidad de los ingresos corrientes al nivel de actividad económico. ya que si los ingresos nacionales o regionales tienen una correspondencia significativa con el nivel de actividad económico, en períodos de recesión la capacidad de aumentar el gasto y presionar la demanda se va a ver limitada por la reducción en el nivel de ingresos. En otras palabras, la capacidad de implementar una política anticíclica será reducida.

2) La capacidad de endeudamiento de los niveles subnacionales de gobierno, ya que el excesivo endeudamiento puede afectar la solvencia futura de las entidades regionales si el servicio de la deuda se incrementa como proporción

de los gastos. Esto a su vez reducirá la capacidad de ajuste de los niveles subnacionales en períodos que se requieran ajustes macroeconómicos. Analizaremos separadamente ambas variables

A. Política Fiscal Anticíclica

El análisis de la capacidad de la política fiscal para actuar como herramienta tuvo como punto de partida dos relaciones básicas. Por una lado, la sensibilidad de los ingresos corrientes de la nación al nivel de actividad económico, y por otro, la sensibilidad de los ingresos propios de las regiones ante estas variaciones.

Varios han sido los estudios empíricos realizados para determinar el grado de sensibilidad de los ingresos corrientes a las variaciones en el PIB. Entre los más recientes se encuentran los de Martínez R. E. (1994) y Lora y Sánchez (1993).

El primer estudio estima mediante los métodos de mínimos cuadrados en dos y tres etapas, la relación entre los ingresos corrientes de la nación (YT) y el nivel de actividad económica U, definido este último como PIB observado/PIB potencial, incluyendo además una tendencia temporal T. Los resultados, extraídos de un modelo estimado en mínimos cuadrados en dos y tres etapas son los siguientes :

$$MC2: YT = -0,23 + 0,36*U + 0,001*T$$

$$MC3: YT = -0,29 + 0,42*U + 0,001*T$$

El estudio de Lora y Sánchez encuentran, mediante mínimos cuadrados ordinarios, para la misma especificación, que el coeficiente de U es de 0,32. En ambos estudios los coeficientes resultan ampliamente significativos.

El carácter procíclico de los ingresos corrientes de la nación tiene implicaciones importantes para las finanzas subnacionales ya que las transferencias quedaron atadas a aquellos como un porcentaje dado, lo que determina el carácter prociclo de éstas.

Desde el punto de vista de las finanzas del gobierno central es una ventaja que las transferencias estén atadas a los ingresos corrientes en un porcentaje fijo, y no en una cantidad fija, ya que una disminución de estos se verá acompañada de una disminución proporcional de los gastos por transferencias.

Para los niveles subnacionales, por el contrario el hecho de que los ingresos por transferencias sean es desventajoso, ya que afecta la provisión de los servicios de salud y educación que son financiados con estos recursos. En cuanto a los ingresos propios de las regiones, en las estimaciones realizadas en este estudio, se encontró que son menos sensibles al ciclo económico (ver cuadro 3.3), registrando unos coeficientes de 0.25 para el consolidado departamental y de 0.138 para el consolidado municipal. Esto se explica por la naturaleza de los tributos de carácter regional, que son inelásticos al ingreso.

B. Endeudamiento

Como se mencionó anteriormente, una de las características de la evolución del gasto público ha sido el incremento de los intereses de deuda para todos los niveles de gobierno, triplicándose entre 1980 y 1991. El aumento se concentró en los departamento y municipios.

Es de esperarse que si no se reglamenta y controla la financiación de estos niveles, el proceso de descentralización puede agudizar este proceso y el servicio de la deuda tenderá a incrementarse como proporción de los gastos totales, afectando así la capacidad financiera de los mismos.

En las estimaciones realizadas en este estudio se supone que el servicio de la deuda continuará con su comportamiento histórico. Sin embargo, con la descentralización y ante el aumento en los ingresos de los niveles subnacionales de gobierno por concepto de transferencias y regalías, podría esperarse un incremento del endeudamiento. De hecho, a noviembre de 1993 los nuevos créditos municipales aprobados para ese año mediante la emisión de bonos de deuda ascendían a casi 150,000 millones de pesos, equivalentes a 0.3% del PIB.¹⁹

¹⁹ Las cifras fueron proveídas por funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, en estimaciones de FEDESARROLLO sobre la sensibilidad de las finanzas públicas a cambios en variables macroeconómicas y al endeudamiento de las regiones, se encuentra que, ante una reducción de los ingresos totales del Sector Público no Financiero equivalente a 1% del PIB, si las regiones no disminuyen su gasto ante la necesidad de un ajuste fiscal, el déficit fiscal nacional puede incrementarse entre 0,14% y 0,3% del PIB. (Análisis Coyuntural. Coyuntura Económica No. 4, Vol. XXIII. ver pgs. 69 y 72)

Para evitar el desbalance de las finanzas nacionales y regionales, resulta indispensable diseñar indicadores adecuados que le permitan las autoridades regionales y nacionales conocer la capacidad de endeudamiento de las regiones, y desarrollar los mecanismos legales para controlarlo. Para ello el Departamento Nacional de Planeación propuso un indicador de capacidad de endeudamiento definido como una proporción del ahorro disponible multiplicado por una función del plazo y la tasa de interés de la deuda ²⁰.

Por otro lado, si la capacidad de endeudamiento se basa en el ahorro disponible para cada municipio, esto es de cierta forma inequitativo, ya que son precisamente los municipios más pobres los que requieren de crédito para realizar las inversiones requeridas por el proceso de descentralización. Su capacidad de financiar estos gastos con recursos propios es muy reducida. Como lo muestran las estimaciones realizadas en este estudio, los municipios más pobres destinan un porcentaje más alto de los recursos propios y las transferencias a gastos de funcionamiento. Esto se explica porque es muy poca la inversión que realizan. En este sentido limitar la capacidad de endeudamiento a la capacidad de ahorro ahondaría las diferencias en el desarrollo de los municipios.

Resulta conveniente por ello, que los departamentos garanticen y dirijan la inversión en los municipios que no tienen la suficiente capacidad de ahorro

²⁰capacidad de endeudamiento CE es igual a

$$CE = 0.5 * AD * n / (n * i) + 1$$

donde AD = ahorro disponible, i= tasa de interés y n = plazo para el pago de la deuda. Sin embargo, dicho indicador ha sido objeto de crítica al no tener en cuenta los efectos futuros del endeudamiento, y al no incorporar las interrelaciones de las finanzas de los diferentes niveles de gobierno y con la actividad económica. Ver **Informe Financiero**. Contraloría General de la República, noviembre de 1993.

para endeudarse según el indicador del DNP. Los departamentos, por el contrario, al registrar superávits, pueden promover y garantizar la inversión en los municipios más pobres de su jurisdicción.

Ante la perspectiva de un mayor endeudamiento, la ley reglamentó la emisión de títulos de deuda pública, estableciendo que cualquier emisión debe ser aprobada por el Ministerio de Hacienda, previa aprobación del Departamento Nacional de Planeación. Aun así, las entidades regionales cuentan con otros mecanismos de endeudamiento diferentes a la emisión de bonos, cuyo control no ha sido totalmente reglamentado, entre ellos los créditos de: Findeter, los Institutos de Desarrollo Departamental (IDD) y los bancos comerciales.

CAPITULO 7. LA ASIGNACION DEL GASTO. ALGUNAS CONSIDERACIONES MICROECONOMICAS

El proceso de descentralización transfirió la ejecución fundamentalmente del gasto social a los departamentos y municipios, y además los facultó para otorgar los subsidios a la población pobre. La asignación de los recursos transferidos quedó claramente establecida, al fijarse las pautas que rigen la distribución entre departamentos y municipios.

Estas primeras reglas de distribución son eficientes por cuanto asignan las transferencias de acuerdo a la población con Necesidades Básicas Insatisfechas y a la población por atender en las aéreas de salud y educación. En este sentido asegura que los recursos se distribuyan de acuerdo con la demanda y con la población, evitando que se asignen recursos innecesarios a un

departamento que no los necesita, bien sea porque a logrado altas coberturas en salud y en educación o porque dispone de los recursos propios para hacerlo. De esta forma se la distribución entre los departamentos y municipios es equitativa y eficiente.

Igualmente se establecieron los porcentajes de las transferencias que deben ser destinados a la atención de la salud, de la educación, de la vivienda y de la cultura y el deporte.

A nivel agregado el gasto total a cada rubro parece coincidir con las necesidades del país en cuanto a salud y educación. Se estima que para satisfacer la demanda por servicios de salud el gasto en este campo debe alcanzar un 4.5% del PIB²¹ y para satisfacer la demanda de los servicios de educación se requiere gasto equivalente a 4.5% del PIB²². En el cuadro 5.4 se proyectan los gastos totales en salud y educación bajo la nueva estructura de fianzas intergubernamentales. Para el año 2000 los gastos en educación alcanzarán un 5.5% del PIB y los de educación un 4.5% del mismo, bastante cercanas a las metas establecidas para lograr una cobertura total. Sin embargo, a nivel municipal no es claro que el establecer que porcentaje debe destinarse a salud y que porcentaje a educación sea eficiente, ya que solo los municipios pueden conocer sus prioridades de gasto. Lo que se pretende con estos porcentajes es asegurar un gasto mínimo en las dos aéreas sociales prioritarias. Adicionalmente, las restricción mas fuertes sobre la distribución entre las áreas de gasto comienza a regir a partir del 2000. Entre 1994 y este año existe un porcentaje de libre

²¹ Urrutia y Gutiérrez, 1990.

²² Urrutia y Molina 1990.

distribución. Lo correcto sería que la restricción rigiese durante el período inicial de descentralización para evitar el despilfarro de los recursos. En la medida en que los municipios adquieren experiencia administrativa, la asignación del gasto municipal debe ser más discrecional.

De igual forma, se estableció el tipo de gasto a los cuales se puede orientar el porcentaje de recursos dentro de cada campo del gasto. Por ejemplo, las transferencias para salud solamente pueden gastarse en dotación y mantenimiento de la infraestructura de salud, a la prestación de servicios preventivos y educativos y al subsidio de las familias pobres. La prestación directa de los servicios y los gastos de funcionamiento debe ser financiada con recursos propios o con la venta de servicios. El objetivo de destinar las transferencias a gastos específicos busca eliminar el esquema tradicional de subsidios a la oferta y cambiarlo por los subsidios a la demanda. El sistema anterior permitía que las transferencias financiaran todo el funcionamiento de los hospitales y era a través de estos que se subsidiaba a la población al no cobrar por los servicios prestados o cobrar tarifas bajas. Este sistema demostró ser ineficiente e inequitativo. Por un lado no fomentaba el uso adecuado de los recursos, las instituciones prestadoras de servicios al saber que contaban con la financiación para su funcionamiento, desperdiciaban recursos y no vigilaban la calidad de los servicios sociales (salud, educación, vivienda etc.). De igual forma, el anterior sistema subsidiaba a toda la población al no discriminar el pago y la prestación de los servicios según el nivel socioeconómico de los usuarios. El nuevo mecanismo pretende introducir elementos de competencia en la prestación de los servicios y garantizar el acceso mediante subsidios transparentes y directos a la demanda, además de aumentar la eficiencia en la

prestación de los servicios y mejorar la equidad del sistema. En este sentido la asignación de los recursos será mucho más eficiente.

Los municipios y los departamentos pueden determinar entonces las familias o personas elegibles para los subsidio y los proyectos específicos en los cuales invertir. La ventaja de permitir que los subsidios se otorguen a través de los municipios es que estos conocen mejor las personas elegibles para los subsidios. De igual forma pueden responder más fácilmente a las necesidades de la comunidad al tener cierta discreción en la asignación de la inversión.

CAPITULO 8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

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 50% 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 según el modelo de elasticidades, 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 cercano al 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 descentralización, 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 5.1, no se esperan déficits significativos de las finanzas regionales. El déficit municipal que alcanzará 2.5% 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 incorpora explícitamente el endeudamiento, (está implícitamente incorporado, como 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 obligado por la Constitución 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 aperezamiento 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.

B. Recomendaciones

De este estudio se derivan cuatro recomendaciones:

1) 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.

2) 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 1.43% 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.

3) 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 alcanza en el 2000, 2.5% 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 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.

4) Finalmente, 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.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Ali Khon, H. y Horhino E, "Impact of Foreign Aid on the Fiscal Behavior LDC governments", World Development, Vol. 20 No. 10 1992.

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

Contraloría General de la República, Informe Financiero, Nov. 1993.

Fainboim Israel, Olga Lucía Acosta y Héctor José Clavijo, "El Proceso Reciente de Descentralización en Colombia y sus Perspectivas", Documento presentado en el VI seminario de política fiscal, Chile, enero de 1994.

Heller Peter, "A model of Public Fiscal Behavior in Developing Countries: Aid, Investment And Taxation", American Economic Review, Junio de 1975.

Misión para la Descentralización, "Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal", Departamento Nacional de Planeación (1993).

Perry Guillermo y Jorge Armando Rodríguez, "Finanzas Intergubernamentales en la Constitución de 1991", Coyuntura Económica, diciembre de 1991.

Sánchez Fabio y Catalina Gutiérrez, "Reformas Tributarias en Colombia 1980-1992. Aspectos de equidad, eficiencia y simplificación administrativa", Coyuntura Económica, Marzo de 1994.

Urrutia, M. y Molina, C., "Informe de desarrollo humano", Fedesarrollo-PNUD-DNP, 1990, documento no publicado.

Stein, William "Estimating the responsiveness of local revenue to intergovernmental aid" National tax journal. Vol. XXXVIII, No.2, 1985.

En este anexo se derivan las ecuaciones estructurales del problema de maximización. Se asume que los hacedores de política maximizan una función objetivo de pérdida, y que junto con las restricciones presupuestales arrojan el siguiente Lagrangiano.

$$\begin{aligned} \max V = & \alpha_0 + \alpha_1 (I_g - I_g^*) - (\alpha_2 / 2) (I_g - I_g^*)^2 \\ & + \alpha_3 (GC - GC^*) - (\alpha_4 / 2) (GC - GC^*)^2 - \alpha_5 (YT - YT^*) \\ & - (\alpha_6 / 2) (YT - YT^*)^2 - \alpha_7 (E - E^*) - (\alpha_8 / 2) (E - E^*)^2 \\ & + \lambda_1 (I_g - E - (1 - \rho_1)YT - (1 - \rho_2)YNT - (1 - \rho_3)TR) \\ & + \lambda_2 (GC - \rho_1 YT - \rho_2 YNT - \rho_3 TR). \end{aligned}$$

Suponiendo que $E^* = 0$, las condiciones de primer orden son:

$$\begin{aligned} \partial V / \partial I_g &= \alpha_1 - \alpha_2 (I_g - I_g^*) + \lambda_1 = 0, \\ \partial V / \partial GC &= \alpha_3 - \alpha_4 (GC - GC^*) + \lambda_2 = 0, \\ \partial V / \partial YT &= \alpha_5 - \alpha_6 (YT - YT^*) - \lambda_1 (1 - \rho_1) - \lambda_2 \rho_1 = 0 & \partial V / \partial E \\ &= -\alpha_7 - \alpha_8 E - \lambda_1 = 0, \\ \partial V / \partial \lambda_1 &= I_g - E - (1 - \rho_1)YT - (1 - \rho_2)YNT - (1 - \rho_3)TR = 0, \\ \partial V / \partial \lambda_2 &= GC - \rho_1 YT - \rho_2 YNT - \rho_3 TR = 0, \end{aligned}$$

Sustituyendo los λ 's y reordenando las condiciones de primer orden se tiene:

$$\begin{aligned} GC &= C_1 + \rho_1 YT + \rho_2 YNT + \rho_3 TR \\ YT &= C_2 + \rho_1 C_4 (GC - GC^*) + C_5 YT^* + C_6 (1 - \rho_1) [I_g - (1 - \rho_2)YNT - (1 - \rho_3)TR] \end{aligned}$$

$$Ig = C_7 + (1 - C_8)Ig^* + C_8[(1 - \rho_1)YT + (1 - \rho_2)YNT + (1 - \rho_3)TR]$$

donde $C(4) = a_4 / (a_8 + a_{10}(1 - \rho_1)^2)$, $C(5) = a_5 / (a_8 + a_{10}(1 - \rho_1)^2)$, $C(6) = a_{10} / (a_8 + a_{10}(1 - \rho_1)^2)$, $C(7) = (a_1 - a_9) / (a_2 + a_{10})$, y $C(8) = a_{10} / (a_2 + a_{10})$.

NOMENCLATURA UTILIZADA EN LOS CUADROS DE REGRESIONES

PIBR: Producto Interno Bruto Real

YT: Ingresos Tributarios

YT*: Ingresos Tributarios esperados

YNT: Ingresos No Tributarios

TR: Transferencias

RTR: Resto de Transferencias

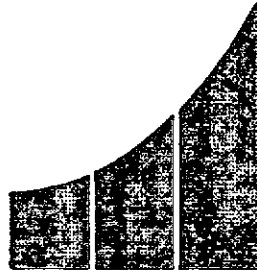
SF: Situado Fiscal

Ig: Inversión Bruta de Capital Fijo (Inversión)

Ig*: Inversión Bruta de Capital Fijo Planeada

GC: Gasto Corriente

GC*: Gasto Corriente Planeado



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.