

La Descentralización en Colombia¹

Alberto Alesina, Harvard University

Alberto Carrasquilla, Fedesarrollo

Juan Jose Echavarría, Fedesarrollo

Junio del 2000

¹ Agradecemos a George Borjas, Roberto Perotti, Howard Rosenthal, a varios de los miembros del grupo reunidos en Cartagena, así como a los participantes de los seminarios realizados en Bogotá en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Banca 2000, por sus valiosos comentarios. Maria Mercedes Carrasquilla proporcionó un invaluable apoyo institucional

1 Introducción

La asignación de responsabilidades entre las autoridades del gobierno central y el local, así como la relación fiscal entre estas dos instancias, constituye uno de los temas más complejos e importantes de las finanzas públicas. En la última década se ha presentado una tendencia mundial hacia la mayor descentralización, esto es, la delegación de un mayor número de prerrogativas fiscales a las autoridades locales, aún en aquellos países que han sido bastante centralistas. Uno de las razones de esta tendencia, tiene que ver con el hecho de que los gobiernos locales se encuentran supuestamente mucho más “cerca de la población”, y por tanto disponen de mayor información que les permite elegir políticas más ajustadas a las necesidades locales.² Que tanto éxito ha tenido este proceso, está por verse.

En la práctica, la descentralización puede asumir diversas formas. Una de las diferencias más importantes tiene que ver con el grado en que se relacionan los ingresos recaudados en cada nivel del gobierno, así como el peso que tengan en cuanto a las decisiones del gasto total. Mientras que en los sistemas centralistas, todos los ingresos son recaudados por las autoridades nacionales y todas las decisiones del gasto público se toman en el gobierno central, en los países con un régimen de descentralización se pueden presentar dos casos extremos. De un lado, se encuentran aquellos sistemas en donde los ingresos son recaudados por la nación, se transfieren posteriormente a los gobiernos regionales y todas las decisiones relacionadas con el gasto público, se toman en las instancias locales. En el extremo opuesto, se encuentran los sistemas en donde localmente se recauda un porcentaje elevado de los ingresos y, las autoridades locales pueden decidir asuntos relacionadas con los gastos tan solo en la medida en que puedan recaudar recursos.

Otra diferencia importante tiene que ver con el hecho de si los gobiernos locales, pueden o no, incurrir en déficit y contraer préstamos en los mercados financieros. Uno de

los problemas que puede presentarse del endeudamiento a nivel local, es el problema moral: Con frecuencia el gobierno central ha salido al rescate financiero de los gobiernos locales y esta posibilidad podría seriamente distorsionar los incentivos. Por el hecho de que el gobierno central eventualmente pueda entrar a tomar medidas, los bancos accederían a financiar proyectos irracionales. Los gobiernos locales también podrían endeudarse a tasas mas elevadas sabiendo que el gobierno central les servirá de garante. Uno de los retos consiste en saber cómo evitar esta distorsión de los incentivos, sin reducir demasiado la flexibilidad de los presupuestos locales y el financiamiento de los proyectos de inversión de largo plazo.

Los críticos de la descentralización sostienen que el delegar responsabilidades fiscales a los gobiernos locales, ha ocasionado frecuentemente problemas fiscales, bien en el nivel local, o a menudo han sido transmitidos de esta instancia al nivel nacional³. En efecto, la falta de disciplina fiscal en las instancias locales, ha ocasionado enormes déficit y endeudamiento nacional, aún cuando los gobiernos centrales manejaban presupuesto ceñidos a nivel nacional. Dos ejemplos que ayudan a ilustrar este fenómeno en Latino América, son Brasil y Argentina⁴. Aunque la descentralización de por si no produce déficit nacionales, sí puede tornarse en la causa del desequilibrio fiscal si no existe un diseño cuidadoso de la relación fiscal entre el gobierno central y los gobiernos locales,

Las finanzas públicas se descentralizaron fuertemente a partir de la reforma Constitucional de 1991, acelerando así un proceso que se había iniciado anteriormente. En términos de la distribución del gasto público entre las diferentes entidades territoriales, Colombia ocupa el primer lugar, después de los dos países de la región que cuentan con un sistema federal, Argentina y Brasil. Mas del 40 por ciento del gasto

² La bibliografía económica que trata este punto en cuestión, se encuentra en lo que se ha denominado el “federalismo fiscal”. Un examen reciente puede verse en Bates (1999), y para una discusión mas amplia de los temas políticos véase Ter Minassian (1999).

³ Una aproximación crítica al federalismo puede verse en Tanzi (1996) y a Ter Minassian (1999) para una visión mas amplia del tema.

público en Colombia es asignado por las entidades territoriales, versus el 15 en promedio en Latino América. La mayor parte de los ingresos tributarios (por encima del 80%) se recaudan en el nivel nacional y, se transfieren a los gobiernos regionales de conformidad con una serie de leyes, conjuntamente con otros ingresos corrientes menores. Los gobiernos locales reciben dichas transferencias y deben emplearlas en partidas estrictamente definidas. A los gobiernos locales se les permite incurrir en déficit presupuestal y realizar emisiones de deuda pública.

Como discutiremos posteriormente, estos rasgos de los sistemas descentralizados fracasan si no imponen estrictas restricciones a los presupuestos regionales y, pueden crear desequilibrios fiscales que posteriormente se transmiten al gobierno central. En efecto, después de la reforma de 1991, la estabilidad fiscal en Colombia se vio comprometida, en gran medida por los problemas en el proceso de descentralización. Más aún, dada la rigidez de las leyes sobre la asignación del gasto público en el nivel local, no queda claro hasta que punto la descentralización fiscal de 1991 ha contribuido a alcanzar las metas de relacionar los gastos con las necesidades locales y a mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios sociales. En el capítulo sobre la prestación de servicios sociales (Perotti (2000)) se demuestra que el desequilibrio excesivo del gasto social en educación y salud, ha interferido con la utilización eficiente de los recursos en la reducción de la pobreza.

Este capítulo se centra en la discusión de cuatro temas: i) Las leyes que asignan los recursos fiscales a las distintas localidades ii) Las leyes relacionadas con la forma como las localidades pueden gastarse las transferencias fiscales que proceden del gobierno central iii) Las leyes concernientes el equilibrio presupuestal de los gobiernos locales iv) los asuntos que tienen que ver con los incentivos otorgados a los políticos locales.

⁴ Una discusión muy interesante acerca de las finanzas públicas en Latino América enfocada al análisis de la relación entre el gobierno central y local puede verse en Gavin y Perotti (1997). Un examen muy ilustrativo acerca de Argentina se puede ver en Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000).

El capítulo está organizado en la siguiente forma: En la sección 2 se describe la situación actual y los problemas relacionados con la descentralización fiscal en Colombia. En la Sección 3 se analizan los asuntos de política pública que tienen que ver con el federalismo fiscal, concentrándonos en aquellos de mayor relevancia para Colombia. La Sección 4 ilustra las reformas que proponemos. Por último, se presentan las conclusiones.

2 La Descentralización Fiscal en Colombia

2.1 Introducción

El desempeño fiscal en Colombia, en abierto contraste con los datos históricos hasta la década de los noventa, ha presentado en años recientes un comportamiento bien problemático. Por primera vez en su historia, Colombia, tuvo que firmar un acuerdo formal con el FMI a finales de 1999 buscando detener la pérdida de la confianza doméstica e internacional que afectó los mercados en 1998 y 1999. Este deterioro se debía principalmente a los desequilibrios fiscales, los cuales tenían su origen en las relaciones entre el gobierno local y central.

Mientras que la participación de los gastos del Gobierno Central en el PIB ha aumentado en 9 por ciento, la participación de los ingresos ha crecido solamente en 4 por ciento. Así las cosas (en términos del PIB), el acumulado de la deuda se ha duplicado y el pago de los intereses se ha triplicado (Véase Cuadro 1).

De no presentarse un cambio en la legislación, el panorama de las finanzas públicas en el largo plazo es serio, en parte debido a la evolución que se espera tenga el sistema de seguridad social y el proyecto de intervención estatal en el sector financiero.⁵ Más aun, el régimen fiscal ha sido modificado frecuentemente (se han presentado 9 reformas tributarias en los últimos seis años), comprometiendo así gravemente la estabilidad del sistema y por ende los incentivos a la inversión.

⁵ El sistema de pensiones se encuentra actualmente muy tergiversado; es muy generoso para una pequeña proporción de la fuerza laboral, especialmente para los empleados públicos. Entre éstos últimos, los maestros reciben, en relación con otros empleados públicos, un tratamiento extremadamente amplio. Al

Diversos analistas sostienen que la solución al creciente problema del desequilibrio fiscal en Colombia requiere revisar los acuerdos establecidos en las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales. En efecto, la creciente participación de los desembolsos del Gobierno Central se realiza por mandato de la Constitución de 1991, bajo la modalidad de transferencias a los gobiernos regionales (departamentos y municipios). En 1999, por ejemplo, las transferencias a las regiones ascendieron a más del 27% del total de los gastos del gobierno central.

2.2 Las Leyes Actuales

2.2.1 Antecedentes

La constitución de 1991 estableció tres directrices importantes en relación con el funcionamiento de la descentralización en Colombia:

- 1) El Gobierno Central conserva la primacía en cuanto a la tributación y, debe transferir según mandato constitucional una parte significativa de estos recursos a los Gobiernos regionales (Artículo 356). Como se analizará posteriormente, la Ley 60 (1993) perfeccionó este mandato e introdujo mecanismos específicos que se encuentran actualmente en funcionamiento.
- 2) La descentralización tiene por objeto hacer que el gasto público (en particular aquel en salud y educación) sea más eficiente. Se establece específicamente que el grueso de los recursos que se transfieren se destine al gasto público en salud y educación. Las autoridades locales cuentan, sin embargo, con muy poca discrecionalidad en cuanto a la asignación de las transferencias. Colombia tiene la condición más elevada de este tipo, entre todos los países con sistemas descentralizados en América Latina⁶.
- 3) La Constitución establece un mandato general, aunque muy vago (Artículo 364) en donde se ordena a los gobiernos locales a no “gastar por encima de sus recursos”. Seis años más tarde, por medio de la Ley 358 (1997, se introdujeron algunos parámetros específicos.

momento de escribir este documento, el gobierno estaba preparando un proyecto de reforma al sistema de pensiones.

2.2.2 *Las Disposiciones específicas: Los Impuestos locales*

Los impuestos departamentales se recudan principalmente de los impuestos al consumo de licores, cerveza y tabaco. La suma de estos tres impuestos constituye aproximadamente el 70 por ciento del total. Del 30 por ciento restante, el 20 por ciento está conformado por el impuesto de rodamiento automotor y el resto son impuestos menores. El gráfico 1 muestra la composición de los ingresos tributarios por departamentos.

(Gráfico 1 aquí)

En relación con los impuestos municipales, estos se concentran principalmente en el impuesto predial, y las ventas de industria y comercio. En el gráfico 2 se puede apreciar la composición de los ingresos según los impuestos municipales.

(Gráfico 2 aquí)

Como se mencionó anteriormente, los impuestos locales representan aproximadamente el 19% del total del país. Las proyecciones para el año 2000 pueden verse el Cuadro 2. Las autoridades regionales cuentan con instrumentos que les permite acrecentar sus ingresos corrientes y, desde la Constitución de 1991, se han presentado de hecho muchos casos. En Medellín, por ejemplo, la proporción de las transferencias en relación con los ingresos corrientes totales descendió del 43% en 1997, al 22% en 1999 lo que refleja un esfuerzo fiscal severo en el nivel local, mientras que en Barranquilla dicha relación se incrementó en el mismo período del 43.4% a 48.7%.

2.2.3 *Las disposiciones específicas: las transferencias*

Los principios básicos de la descentralización relacionados con la transferencia de los recursos del gobierno nacional a los gobiernos departamentales, se encuentran incluidos en la Ley 60 (1993)⁷. Existen tres tipos de gobiernos regionales: los

⁶ IADB (1997).

⁷ La Ley 60 de 1993 sintetiza el estado del arte con relación a las transferencias y en ella se realiza un consolidado de todas la legislación anterior. La legislación previa está conformada por dos partes, cada una relacionada bien con uno de los entes gubernamentales territoriales (departamentos –o estados – y municipios). Estas son : La Ley 46, 1971, que introdujo el “*Situado Fiscal*”, o transferencias a los

departamentales (32), los distritos especiales (3), y los municipios (1080). Las Transferencias se definen en función de los ingresos corrientes del Gobierno Nacional y se distribuyen de acuerdo a la naturaleza de cada gobierno regional. Según los artículos 356 y 357 de la Constitución, y la Ley 60, las transferencias deben crecer del 26% en 1990, al 46% in 2002. Sin embargo, los cambios propuestos a esta Ley pueden verse mas adelante. Las Transferencias se dividen en tres categorías (véase Cuadro 3).

- 1) El Situado Fiscal, SF, que se transfiere a los 32 departamentos y a los 3 distritos especiales. El SF ha crecido de un 13.8% de los ingresos corrientes del Gobierno Central en 1990, hasta el 24.5% actualmente
- 2) La “participación municipal ” PM que tiene su origen en la transferencia del Impuesto al Valor Agregado. Los desembolsos de la PM han aumentado del 12.2% del total de los ingresos corrientes en 1990, hasta el 21% en el presente y 22% para el año 2001.
- 3) La transferencia de “las regalías ”, R, (recaudadas por el Gobierno Central) que pagan las compañías que explotan recursos minerales (el petróleo y el carbón dan cuenta de la mayor parte de estos recursos). Según la Ley 141 (1994) por medio de la cual se implementan los Artículos 360 y 361 de la Constitución, el ingreso de las regalías se divide así: el 47.5% deben transferirse a los departamentos donde se lleva a cabo la producción de los minerales, un 12.5% a los municipios en donde se extraen los minerales, el 8% a los municipios donde están localizados los puertos y el 32% a un Fondo (El Fondo Nacional de Regalías). La suma total de las regalías distribuidas en 1999 representa aproximadamente el 7% de los ingresos corrientes.

2.2.4 *En que forma se asignan los recursos?*

- *El Situado Fiscal*

El SF (transferencias a los departamentos y a los distritos especiales), se divide en dos partes. La primera parte (15%) se transfiere por partes iguales a cada uno de los 32

Departamentos, y la Ley 12 de 1986 que regulaba la *participación* de los municipios en el impuesto al valor agregado.

departamentos y a los tres distritos especiales. La segunda parte (85%) se asigna según las siguiente normatividad:

- a. Cada departamento y distrito especial recibe una participación, en función de su población objeto “actual” (i.e, el número de alumnos de educación pública y el número de pacientes en el sistema de salud). Lo anterior representa el 82.8% del total de los recursos transferidos del SF.
- b. Adicionalmente, los gobiernos locales reciben recursos según los “potenciales” usuarios del sistema educativo y del sistema de salud (i.e la población en edad escolar sin escuelas y la población que no se encuentra en el sistema de seguridad social). Estos recursos dan cuenta del 2.2% del total de las transferencias del SF.
- a. Por último, las autoridades locales reciben también algunos recursos en función de su “esfuerzo fiscal”, definido en forma general como la habilidad que tienen de recolectar impuestos en el nivel local. Lo anterior representa solamente un 0.02% del total de las transferencias del SF.

- *La Participación de los Municipios*

En el caso de la TM o transferencia a los Municipios, las leyes son bien complejas. En primer lugar, la cantidad que debe transferirse (22% de los ingresos totales del Gobierno Central en el año 2002) se divide en dos partes. La primera parte se denomina “asignación especial” y abarca aproximadamente el 6.7% del total. Estos recursos se transfieren con base a principios específicos, a los municipios más pequeños (un 4.2%), a los resguardos Indígenas (el 1.3%) y a otros componentes menores. La parte restante del total de las transferencias, se transfiere según los siguientes componentes:

- a. El 40% de este total se transfiere en función de la población que se encuentra viviendo por debajo de “las necesidades básicas no satisfechas”.
- b. Un 20% adicional se transfiere según la posición relativa que tengan los municipios (Vis a Vis los promedios nacionales) con relación a los indicadores de pobreza.
- c. Otro 22% se asigna según el tamaño de la población.
- d. Por ultimo, el 18% restante de esta parte de las TM (un 16.5% del total) consta de una compleja combinación de varios componentes que buscan

introducir criterios de eficiencia. Una tercera parte se reparte según el progreso “fiscal” (impuesto per cápita), una tercera al desarrollo “administrativo” y otra tercera parte “al desempeño” en los logros por alcanzar una mayor calidad de vida.

- *Las Regalías*

El Gobierno Nacional impone un impuesto a la producción de petróleo y carbón y transfiere los recaudos a las regiones. Las Regalías se dividen en cuatro partes así: (a) el 47.5% se destina a los departamentos donde se extrae el mineral (el petróleo y el carbón dan cuenta de más del 95% del total), (b) un 12.5% va a los municipios donde tiene lugar la producción (c) el 8% se destina a aquellos municipios que sirven como puertos y (d) el 32% llega al Fondo Nacional de Regalías (FNR). La suma total de las regalías representa aproximadamente el 1% del PIB.

Existe una salvedad importante. Buscando hacer más equitativa la distribución de los recursos generados por la producción “extraordinaria” del petróleo, dichas leyes tienen validez solamente hasta cuando se alcanza cierto techo en los niveles de la producción. De allí en adelante, disminuye substancialmente la participación de los recursos transferidos. En el caso de las transferencias de petróleo a los departamentos productores, la participación establecida del 47.5% se lleva a cabo solamente cuando la producción no sobrepasa los 180 mil barriles por día. Una vez superado este límite, las transferencias descienden al 10% (en el caso de niveles de producción que lleguen a los 600 mil barriles diarios y por encima de este tope las transferencias descienden al 5%). En el caso de las transferencias a los municipios, estas descienden del 12.5% al 10% cuando los niveles de producción sobrepasan los 100 mil barriles diarios. El resto se adjudica al FNR (65%) y a los departamentos no productores en la misma región (tratándose de las transferencias a los departamentos). En cuanto a los municipios, el 60% del remanente se destina al FNR y al resto a los municipios no productores en el mismo departamento. El Cuadro 4 muestra los recursos actualmente de estas tres modalidades de transferencias.

2.2.5 *En que forma se emplean estos recursos?*

Una reglamentación muy estricta establece la forma como las localidades pueden emplear las transferencias del Gobierno Central. En el caso del SF, un 60% de las transferencias debe emplearse en educación, un 20% en salud y, el 20% restante queda a discreción de las autoridades. En relación con los municipios, un 30% de los recursos PM (participación municipal) deben emplearse en educación, el 25% en salud, un 20% en proyectos de agua y alcantarillado y el 25% restante en otros proyectos contemplados por la Ley 60 (véase Cuadro 3).

Por último, en relación con R, el asunto principal consiste en la asignación de los recursos que se transfieren del FNR a los gobiernos regionales no productores de minerales. La Ley es bastante “laxa” al respecto, pero la idea principal es que estos recursos se empleen en proyectos de inversión. No existe una regulación específica como las que reglamentan los gastos en los otros tipos de transferencias. Así entonces, un 80% aproximadamente de todas las transferencias se asignan por ley a los gastos en educación y salud.

Un problema relacionado con lo anterior, tiene que ver con la confusa división de funciones existente en los diferentes niveles del gobierno, con relación a los programas de gasto público. El Cuadro 5, tomado de Echavarría, Rentería y Steiner (1999) muestra claramente, la intrincada red de responsabilidades que existen en los diferentes niveles gubernamentales. En el área de salud y educación (hacia donde se canaliza la mayor parte del dinero) los tres niveles del gobierno interactúan en forma poco clara y transparente. A pesar de que la Constitución de 1991 dejó implícito el hecho de que los gastos en salud y educación debían delegarse a las autoridades locales, en esta área el Gobierno Nacional también tiene una gran responsabilidad.

Varios autores consideran que la confusa asignación de responsabilidades en relación con el gasto público, constituye un problema muy grave⁸. De una parte los fondos que reciben las instituciones de educación y salud provienen de diversas fuentes,

⁸ Por ejemplo, Castañeda. T. (2000), Garay (1995) y Wiesner (1997).

y de otro lado, no existe una forma clara de fijar responsabilidades en cuanto a la calidad. En el caso de la educación el proceso se da en la siguiente forma.

- El gobierno central transfiere recursos a las autoridades regionales.
- El gobierno departamental gasta la parte del dinero que corresponde a educación en el pago a ciertos grupos de maestros y transfiere el resto a los establecimientos de educación.
- El gobierno municipal emplea este dinero pagando a otro grupo de maestros, construyendo obras de infraestructura y transfiere el resto a los establecimientos de educación
- Los establecimientos de educación reciben entonces los fondos a través de dos fuentes diferentes y tienen poca ingerencia en la contratación, el despido o la fijación de salarios de los maestros.

En el caso de la salud el asunto es todavía mucho mas complejo.

- El gobierno central transfiere recursos a los departamentos y a los municipios.
- El gobierno departamental se gasta el componente de salud de estos recursos (definidos estrictamente como se analizó anteriormente) en dos formas. En primer lugar, una parte se canaliza directamente a los hospitales. En segundo lugar, otra parte va a las instituciones que manejan gastos basados en la demanda.
- Los gobiernos municipales emplean el dinero en la misma forma: una parte se canaliza directamente a los hospitales y el resto a las EPS que administran la demanda.
- Adicionalmente, el gobierno central también gasta dinero adicional en los hospitales.
- Cualquier hospital, en cualquier momento dado, recibe fondos de dos fuentes diferentes así: del gobierno regional y de las EPS. De otro lado, las EPS, obtienen dinero de tres Fuentes: del gobierno central, departamental y municipal.

Por supuesto este tipo de sistema conlleva a que se presenten fricciones, a la duplicidad de las funciones así como a una baja fiscalización, y el desperdicio de los recursos.

2.2.6 El endeudamiento y los déficit en el nivel regional

Los gobiernos regionales en Colombia pueden (y de hecho incurren) en grandes déficit presupuestales. El Gobierno estima que en la actualidad los gobiernos regionales administrarán un déficit del 0.7% del PIB en el año 2000, de un 0.4% en 1999 equivalente al 26% del total de los impuestos locales. Por supuesto esta cifra subestima el efecto de la descentralización en los desequilibrios fiscales ya que una gran parte del déficit presupuestal del gobierno central se debe al incremento de las transferencias a las localidades. El acumulado de la deuda creció aceleradamente a partir de 1992, en el contexto de una bonanza crediticia que llevó a duplicar el tamaño de los balances del sector financiero (en términos reales) entre 1992 y 1997 (véase Cuadro 1). Una Ley dictada en 1986 declaró que el que los gobiernos regionales podrían ser dignos de crédito si el servicio de la deuda no sobrepasaba el 30% de los ingresos corrientes. A medida que el proceso de descentralización avanzó, esta restricción se tornó más flexible.

La Ley 358 de 1997 define el concepto de ahorros de funcionamiento como la diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes, neto del pago de intereses. La Ley pasa a definir luego, tres tipos de situaciones en los que un gobierno regional particular puede encontrarse, según sea la tasa del pago por intereses con relación a los ahorros de funcionamiento (véase el Cuadro 6). La primera circunstancia se presenta cuando la relación pago por interese sobre los ahorros de funcionamiento (i / AO) es menor del 40%, mientras que al mismo tiempo el acumulado de la deuda se encuentra por debajo del 80% del ingreso corriente. En esta eventualidad se le permite al gobierno regional contraer préstamos sin la intervención o monitoreo por parte del Gobierno Central. A lo anterior se le conoce como el status “de luz verde”. El segundo escenario se presenta cuando la relación $[i / AO]$ se encuentra entre el 40% y el 60% mientras que al mismo tiempo el acumulado de la deuda está por debajo del 80% del ingreso corriente. En estas circunstancias --denominadas como status de luz amarilla —el gobierno regional puede negociar autónomamente contratos de endeudamiento pero debe obtener una autorización por parte del Ministerio de Hacienda o, en el caso de los municipios, del Gobernador del departamento. La tercera y última posibilidad es aquella en la cual la relación $[i / AO]$ está por encima del 60%, y el acumulado de la deuda excede el 80% del ingreso corriente. En este caso, el gobierno regional no puede negociar autónomamente contratos de

endeudamiento y debe presentar un programa de ajuste al Gobierno Central. A esta situación se le denomina status de luz roja .

Pero en general, este sistema de señales de alerta es bastante laxo, ya que solamente se llega a esa situación de luz roja cuando la situación fiscal se encuentra en un estado relativamente crítico. Por tanto es razonable pensar que mientras el acumulado existente de la deuda puede ser un buen indicador del estado de las finanzas públicas locales, la proporción del pago de intereses sobre los ahorros, puede resultar siendo un indicador excesivamente volátil. Las fluctuaciones de corto plazo (quizás cíclicas) en el denominador pueden generar grandes oscilaciones en este indicador. El Cuadro 7 muestra la relación entre el pago por intereses y los ahorros operacionales entre 1997 y 1999.

En relación con el peso del riesgo, el Decreto 2187 de 1997 estableció, que los bancos debían valorar toda la deuda gubernamental de las regiones al 100% si se encontraban en la condición de luz verde y al 130% tanto si estaban en el status de luz amarilla o rojo. En 1998, en medio de un fuerte remezón financiero que afectaba a muchas entidades regionales, el Gobierno Central decidió echar reversa y fijó el peso del riesgo al 100% para los gobiernos regionales que se encontraran en el status de luz amarilla o roja, siempre y cuando tuvieran delineado un “programa” de ajuste. Y en el caso de préstamos que cuentan con garantía del Gobierno Central, el decreto de 1998 puso por condición el que la garantía podría borrarse del peso relevante.

Los resultados son bien preocupantes. Con fecha de 1997, de 27 departamentos de los que se pudo obtener datos al momento de escribir este documento, 18 (el 67%) se encontraban en el status de luz roja y 8 mas en el de luz amarilla. Un total de 56.2% de la deuda de los departamentos en 1998, estaban bajo el status legal de luz roja. En el caso de la deuda municipal, un 28.7% (0.4% del PIB) se encontraba en esta situación.

El Gobierno Central ha salido al rescate financiero de los gobiernos regionales y, al menos, una parte de esta deuda del gobierno regional que se encuentra en el status de luz roja puede llegar a ser avalada fomentando el problema del riesgo moral. En efecto,

el Gobierno Central tiene un programa, con un capital que asciende a US\$72 millones otorgado por agencias multilaterales, conocido como el PASFFIET (que traduce vagamente como “el programa de apoyo al mejoramiento fiscal y el fortalecimiento institucional de las entidades regionales”) el cual fue puesto en vigencia en 1993 en el aval de dos departamentos que se encontraban en una situación crítica financiera. Desde entonces el Gobierno Central ha recibido continuas peticiones de rescate financiero.

2.3. La eficiencia en la prestación de los servicios públicos

Un punto muy importante en la discusión acerca del proceso de descentralización en Colombia consiste en saber si la prestación de los servicios sociales (especialmente en el campo de la salud y la educación) han mejorado a raíz de la descentralización. Un examen pormenorizado de los niveles de eficiencia en la prestación de la salud y educación requeriría un volumen completo. No podemos proveer un completo tratamiento sobre este asunto .

En el capítulo sobre la prestación de los servicios sociales (Perotti (2000) se argumenta que la concentración de los gastos casi exclusivamente en salud y educación, ha conducido al fracaso en el manejo de los problemas de la extrema pobreza. Los gastos en bienestar destinados a los más pobres, se encuentran diseminados en un gran número de programas descoordinados entre sí. El gasto en educación se utiliza casi exclusivamente en el pago de salarios (y pensiones) a los maestros. Lo anterior constituiría algo normal, pero la distribución regional de los maestros y su productividad ha sido ampliamente cuestionada, tal como se indica en el capítulo sobre el empleo público. Así las cosas, no es claro si, dado los recursos escasos existentes para combatir la extrema pobreza, los beneficios marginales de un dólar de impuesto gastado en la educación son mas elevados que los beneficios en otros programas. Sin embargo, dada la rigidez que existe en los parámetros que fijan las normas de los salarios y pensiones de los educadores en el nivel nacional, junto con las leyes sobre la participación de los gastos de transferencia a las autoridades locales, es muy difícil alterar la composición del gasto local.

2.4. Conclusiones

- El proceso de Descentralización que venía presentándose gradualmente desde comienzos de la década de los ochenta, se aceleró sustancialmente a partir de la Constitución de 1991.
- La Descentralización se estableció dentro del marco de la tributación centralizada (el 80% de todos los ingresos tributarios son nacionales) y luego un sistema de transferencias que comprende en la actualidad una cifra muy por encima del 42% de todos los ingresos corrientes del Gobierno Central.
- Las Transferencias se rigen por un conjunto de leyes estrictas que le restan peso a los esquemas de incentivos.
- El gasto de estos recursos que representan aproximadamente un 5.4% del PIB, se rige por medio de un conjunto de leyes muy estrictas que buscan mejorar la calidad del gasto social (en educación y salud). Sin embargo, es cuestionable si dichas leyes, y aún más el proceso de descentralización, han incrementado la eficiencia.
- Las autoridades Regionales pueden administrar déficit grandes y han acumulado gran cantidad de deuda. Los asuntos relacionados con el rescate financiero ocupan un primer plano en esta discusión .

3 El Federalismo Fiscal: Temas de discusión y problemas

Un amplio campo de la literatura económica ha venido estudiando los convenios óptimos que se deben establecer entre los diferentes niveles del gobierno con relación a las finanzas públicas. En lo que resta de esta sección, vamos a subrayar algunos puntos que son especialmente relevantes para Colombia.

3.1 *Que debe realizarse en cada nivel del gobierno?*

Supongamos un país dividido en varias regiones. Unas pocas funciones públicas le corresponden al Gobierno Central. Una primera función sería la función de redistribución a través de las regiones, la cual podría alcanzarse en distintas formas. Otra sería la defensa nacional y la provisión de leyes y mantenimiento del orden, en

donde son críticas las economías a escala. La tercera función sería la implementación de proyectos los cuales, si cada región actuara aisladamente, no podría interiorizar las externalidades. Más allá de estas tareas que son verdaderamente importantes, todo el resto podría (en principio) delegarse a los gobiernos territoriales en nuestro ejemplo las "regiones". Estas regiones podrían también optar por el delegar varias funciones a instancias gubernamentales territoriales, digamos a los municipios. La motivación en este sistema de delegación radica en que entre mas pequeño sea el tamaño de una jurisdicción, se pueden confeccionar al menos en principio, políticas ajustadas a las preferencias individuales.

Existen sin embargo límites a que tanto puede reducirse el tamaño de una jurisdicción, dadas las economías de escala en la producción de los bienes públicos. Así por ejemplo, aunque una farola en la calle presta el servicio tan solo a cierta parte de ésta, resultaría muy costoso e ineficiente delegar la prestación del servicio de alumbrado de las vías a comunidades muy pequeñas que cuentan con pocas casas. Así las cosas, las economías a escala y los costos administrativos imponen límites al tamaño de una jurisdicción. Sin embargo, la "teoría", debe encarar a la realidad. Principalmente en un país de ingresos medios donde se presentan grandes desigualdades regionales, a las autoridades locales (especialmente aquellas en regiones pobres) les puede faltar la capacidad técnica para llevar a cabo eficientemente tareas complicadas. La corrupción en el nivel local puede extenderse tanto o más que en el nivel nacional. Así mismo, una definición imprecisa de las metas y funciones, puede conducir a la multiplicación de entidades que realizan lo mismo, agregando mas confusión y despilfarro .

3.2 Quién es el encargado de la tributación?

Pueden darse dos tipos de disposiciones y de hecho es lo que se presenta en la realidad. En el primer caso, los recaudos se realizan en el nivel nacional, se distribuyen a través de alguna formula a las regiones y éstas administran el gasto público. Otra disposición es aquella en la cual los impuestos se recaudan localmente y, las regiones pueden imponer impuestos y gastar tanto cuanto quieran. La mayoría de los arreglos se encuentran en la práctica entre ambos extremos.

El primer sistema presenta una desventaja ya que de que no fijarse leyes pertinentes, las localidades no pueden interiorizar los costos fiscales de sus programas de gastos pues los ingresos se recaudan en el nivel nacional. Este es un tema que se ha venido debatiendo ampliamente en la literatura académica, haciendo referencia especialmente a la organización de la legislación⁹. La idea es que los políticos electos localmente pueden canalizar el gasto hacia áreas geográficas específicas, mientras los impuestos se recauden en el nivel nacional existirá una tendencia al gasto excesivo. La explicación es que un político que tiene una circunscripción electoral geográficamente definida, no puede interiorizar los costos de un proyecto que beneficia solamente a su circunscripción pues los impuestos son recaudados nacionalmente. Lo anterior es un buen ejemplo de la relación "concentración de beneficios/difusión de costos" que lleva a elegir políticas por debajo del óptimo. Un argumento muy parecido se utiliza para las regiones, que pueden gastar pero no recaudan impuestos y, resulta especialmente crítico (como lo discutiremos mas adelante) si las localidades pueden incurrir en presupuestos deficitarios. Tal como lo describimos en la Sección 2, el caso Colombiano se encuentra cercano de este extremo ya que casi todos los impuestos se recaudan en el ámbito nacional.

Si bien el primer sistema presenta la desventaja de crear incentivos sesgados hacia el gasto y el déficit, el segundo también cuenta con limitaciones. En especial no permite redistribuciones explícitas intra regionalmente. Adicionalmente los gobiernos nacionales pueden tener una ventaja comparativa en la recaudación y administración de los impuestos, especialmente en países en desarrollo donde las regiones pobres pueden contar con unidades locales administrativas muy ineficientes.

3.3 Leyes Sencillas

Para que un sistema de transferencias funcione eficientemente en forma vertical, todas las normas subyacentes deben ser muy sencillas y transparentes. Las normas que asignan las transferencias con base en variables muy difíciles de medir y/o que cambian

⁹ Véase Weingast, Shepsle y Johnsen (1981) quienes hicieron una primera contribución al tema, Alesina y Perotti (1999) para una evaluación, y Milesi-Ferreti, Rostagno y Perotti (2000) para la evidencia empírica

substantialmente de año en año, pueden generar decisiones arbitrarias, incentivos nefastos a las autoridades regionales, así como reducir la confianza y la equidad del sistema. Todavía resulta mas cierto cuando se trata de leyes basadas en contingencias muy difíciles de verificar.

Las leyes demasiado complicadas que buscan utilizar la descentralización con el objeto de alcanzar una gran cantidad de metas, que son inestables y que se basan en la medición de muchas contingencias, resultan auto anulándose pues no generan los resultados deseados. Por ejemplo, el conjunto tan complicado de leyes en Colombia, ha llevado a que se presenten diferencias muy amplias en relación con el gasto público per cápita en salud y en educación: En el departamento de Bolivar, por ejemplo, el gasto per capita en educación, es menos de la mitad del observado en Cundinamarca y aproximadamente una cuarta parte del de San Andrés.

3.4 Debe permitirse a los gobiernos locales administrar déficit?

En el capítulo sobre las instituciones fiscales (Ayala y Perotti (2000)) se han señalado los argumentos a favor y en contra de una legislación sobre el equilibrio presupuestal para los gobiernos nacionales. Los argumentos en contra incluyen la necesidad de utilizar los déficit y superavit como un "regulador de existencias ". Así entonces, el imponer una norma de equilibrio presupuestal en el nivel nacional, podría interferir con la implementación de una política fiscal óptima inter temporal. De otro lado, una serie de estudios ha señalado la forma como los incentivos políticos pueden conducir a que los políticos generen excesivos déficit.¹⁰ Una ley que obligue a tener un presupuesto balanceado podría reducir este problema. Así pues, habría que intercambiar los costos de una falta de flexibilidad en la política fiscal, con los beneficios de una menor distorsión política.

Un argumento en contra de las normas de equilibrio presupuestal es que estas pueden crear incentivos al empleo de prácticas contables engañosas. En muchos casos,

reciente.

¹⁰ Véase Alesina y Perotti (1995)

incluso en Colombia, la falta de transparencia del presupuesto frecuentemente ha sido el principal problema de las instituciones y de los procedimientos fiscales¹¹ Con relación a los municipios, existe un número mayor de argumentos en favor de normas de equilibrio presupuestal. Las localidades saben que el gobierno central les servirá de garante y que de alguna manera el costo de los excesivos déficit se extenderá a todo el país.

El punto final consiste, en que muchos de los argumentos que sugieren que no es buena idea una ley de equilibrio presupuestal para el gobierno nacional, no son apropiados tratándose de los gobiernos locales. Por el contrario, las localidades cuentan con incentivos específicos (que los gobiernos nacionales no tienen) para no incurrir en déficit excesivos. Estas son los motivos por las cuales se debe mirar positivamente las leyes que prohíben o recortan severamente la facultad de los gobiernos locales para adquirir préstamos.

La evidencia de los países que cuentan con este tipo de legislación es muy alentadora. Un caso particular muy interesante es el de los Estados Unidos, donde diferentes estados presentan diversas regulaciones y leyes sobre si pueden o no incurrir en déficit . En efecto, algunos estados cuentan con una estricta ley sobre el equilibrio presupuestal, otros tienen una ley mas laxa, y otros mas no cuentan con ninguna ley. Muchísima literatura ha mostrado que en aquellos estados que cuentan con una estricta ley presupuestal han tenido un desempeño fiscal superior, en términos de que han presentado finanzas estables y no deficitarias¹².

4 Propuestas

Nuestra discusión se divide en 4 temas:

- La cantidad de recursos que se deben transferir y las leyes que se utilizan para realizar la transferencia a cada gobierno regional.

¹¹ Este punto es tratado en forma muy convincente en el capítulo sobre las instituciones fiscales , Ayala y Perotti (2000).

¹² Para una evaluación sobre el tema, véase por ejemplo , Poterba (1994), Alt y Lowry (1994) y Alesina y Perotti (1999)

- Las leyes que deben regir la forma como los gobiernos regionales deben gastarse las transferencias.
- La forma en que deben regularse las deudas y los déficit en el nivel regional.
- El asunto de la responsabilidad para los gobiernos regionales, principalmente la posibilidad de la re- elección del alcalde.

4.1. Que tanto debe asignarse?

La discusión sobre que tanto se debe hacer avanzar la descentralización en Colombia es muy importante. Algunos comentaristas sostienen que la descentralización ha llegado demasiado muy lejos, ha sido la causa de desequilibrios fiscales y ha delegado funciones muy complejas a las localidades que no cuentan con destrezas técnicas para implementarlas.

Un reciente proyecto gubernamental refleja estas inquietudes y deja sobrentendido que hacia el futuro habrá una moderada reducción en la participación de la de las transferencias a las localidades. En efecto, el proyecto solicita un incremento del 1.5 por ciento anual en términos reales de estas transferencias, así que si el crecimiento real del PIB es mayor de este 1.5 por ciento, la participación de las transferencias sobre el PIB bajará. Si el crecimiento es elevado, este cambio en la política puede conducir en el mediano y largo plazo a una reducción razonable en la cantidad transferida a las localidades, como proporción del PIB. Este giro en la política proviene de la preocupación existente de que la descentralización ha llegado demasiado lejos, y que los gobiernos regionales están transmitiendo tensiones fiscales al centro. El problema real, desde nuestro punto de vista, consiste no tanto "cuanto" se transfiere a las localidades (digamos un 30 por ciento de los ingresos tributaros en vez del 40 por ciento), sino "cómo" se llevan a cabo estas transferencias y que tipo de incentivos están asociados. Así, más que el *tamaño* de las transferencias, creemos que la fuente del problema radica en la *forma* en que se asignan las responsabilidades fiscales. En esta forma, nuestra atención se dirige a la forma como se asignan y gastan mas que al tamaño de los programas.

4.2. En que forma se deben asignar los recursos?

Una buena ley para la asignación de recursos debe contemplar tres objetivos i) debe ser sencilla; ii) debe permitir alguna redistribución de las regiones ricas a las pobres; iii) debe crear incentivos que permita recaudar eficiente los impuestos locales .

En ocasiones estos objetivos pueden entrar en conflicto entre sí. Un posible sistema por ejemplo puede vincular las transferencias al desempeño de las localidades en términos de su producción (por ejemplo, la calidad de sus servicios públicos). Esta idea cuenta con excelentes propiedades de incentivo; Sin embargo, puede ser muy difícil su implementación aún en países como los de la OECD, y más aún en países de ingresos intermedios. Cómo verificar, por ejemplo, la calidad de la educación en diversos municipios? O la pureza del agua? O la prestación de los servicios de salud? Las dificultades en la implementación de leyes con base en la producción parecen vedadas. En efecto, salvo en el caso de Nueva Zelanda y Gran Bretaña , este tipo de sistema es prácticamente inexistente aún en los países de la OECD. En principio, se debería tratar de extender el uso de estos modelos. Sin embargo, resultan muy poco prácticos para las condiciones actuales de Colombia. Mas que dedicar una cantidad de esfuerzo intelectual tratando de alcanzar un modelo perfecto, es mejor tratar de ser mas realistas. Por ejemplo, resulta mas factible un sistema de "auxilios paralelos".

Un argumento similar se utiliza para los criterios de redistribución. Lo ideal sería que un sistema de redistribución interregional tuviera en cuenta un conjunto de indicadores que permitieran identificar la pobreza relativa, el ingreso relativo y el uso relativo de los servicios públicos de la población objeto. Sin embargo, las leyes excesivamente complicadas pueden incrementar el abuso del sistema, la corrupción y la falta de transparencia.

4.2.1 Los Principios Básicos

Actualmente las leyes de asignación de recursos a los departamentos y a los municipios son muy diferentes. No es claro por que se da así Creemos que la uniformidad en las leyes de asignación, conjuntamente con una mayor flexibilidad desde

el punto del gasto público, podría incrementar la transparencia y conducir a que las localidades tengan una mayor responsabilidad en relación con las necesidades locales.

Las Leyes que determinan la asignación de las transferencias a las localidades, son muy complejas y poco transparentes, especialmente en el caso de los PM y de R. Este régimen busca al parecer, alcanzar múltiples metas, creando confusión y resultados indeseables, tales como la gran e injustificada dispersión regional de los gastos per cápita. Nuestra propuesta llevaría a simplificar radicalmente las leyes que rigen las asignaciones. Estas leyes deberían estar basadas en tres componentes muy sencillos:

- 1) Un porcentaje fijo en relación con la contribución porcentual de las regiones al total de los ingresos corrientes de la nación.
- 2) Un componente de redistribución, que fluya de las regiones más ricas hacia las más pobres, independientemente de si la riqueza o pobreza relativa se miden por el ingreso per cápita.
- 3) Un componente de eficiencia que vincule el esfuerzo tributario que realizan los gobiernos regionales en relación con las transferencias.

En nuestra propuesta todos los elementos adicionales que se contemplan actualmente y discutidos en la sección 2 desaparecen, así como la diferencia entre las PM y P.

El proyecto que proponemos se puede sintetizar en la forma siguiente: Sea T el monto total que se transfiere a las regiones. En la actualidad esta cantidad es igual al 46% del ingreso corriente y el proyecto del gobierno lo definiría como el incremento real dado en relación con años anteriores. Cada gobierno regional (j) recibió transferencias iguales a $R(j)$ que representan una fracción del total de las transferencias.

$$R(j) = A(j)T$$

La propuesta es la siguiente: $A(j)$ es la suma de tres factores:

- Un porcentaje fijo de las contribuciones regionales en relación con el total de los ingresos corrientes de la nación $b(j)$;

- Un componente de *re distribución*;
- Un componente de eficiencia que vincule los esfuerzos tributarios t de los gobiernos regionales con las transferencias $d(j)$

La participación que el gobierno regional j recibe del total de las transferencias es como sigue:

$$A(j) = b(j) + c(j) + d(j)$$

4.2.2 *El porcentaje fijo ($b(j)$)*

La primera parte de nuestra propuesta consiste en establecer la fracción de los ingresos fiscales recaudados en cada departamento o municipio. Esta evaluación proporciona la línea de base para la asignación de la transferencia fiscal a cada departamento y municipio. En otras palabras, si una región contribuye con un porcentaje b al total de los ingresos tributarios, la línea de base debe ser el que reciba un porcentaje b del total de las transferencias.

Por qué esta fracción? Lo anterior es muy sencillo. Supongamos que todas las localidades fuesen exactamente iguales. Por tanto, cada una debería recibir una cantidad igual del gobierno, en proporción a los ingresos (idénticos) recolectados en cada localidad. Por supuesto que si este fuese el único componente, cada localidad podría entonces recaudar y usar sus propios ingresos. Sin embargo, lo anterior no siempre se da, pues cuando se trata de levantar recursos el gobierno central tiene una ventaja comparativa.

Los impuestos representan casi el 85 por ciento de los ingresos corrientes del gobierno. Existen dos formas para calcular la contribución de cada región en el caudal de los impuestos nacionales. Una forma consiste en tomar los datos nacionales y establecer que parte de los impuestos de renta y de valor agregado (que representan la mayor parte de los ingresos tributarios) se recaudan en cada región. Estos cálculos no son triviales. Tomemos por ejemplo un exportador cuya sede de funcionamiento está localizada en una

región costera pero que su oficina principal está en Bogotá. En cual región se le deben contabilizar sus ingresos tributarios?

La segunda aproximación comienza con la información sobre los recaudos de los impuestos locales. La participación de los tributos recaudados localmente en cualquier región, en relación con el total de los impuestos locales recaudados, constituye una buena aproximación de su participación en el total de los impuestos nacionales. Digamos, por ejemplo, que todos los impuestos locales recaudados en el país asciendan a \$100. Una aproximación de la contribución de cada región a los impuestos nacionales, sería la parte de \$100 recaudada por cada gobierno regional. Lo anterior constituye un error, ya que las regiones difieren en relación con el esfuerzo que realizan en la recaudación de los impuestos. La rectificación que hemos introducido consiste en estimar el esfuerzo “normal” en cada región. Con este fin realizamos una correlación entre los impuestos locales y la población local y supusimos que el esfuerzo “normal” estaba dado por la línea de la regresión. Los cálculos se pueden ver en el Apéndice.

Podría presentarse una crítica si los impuestos locales reflejaran la composición de la producción. Las diferencias en las tasas impositivas locales de cada región, en relación con el total nacional, se relacionaría entonces no tanto al esfuerzo, sino mas bien con la composición de la producción. Aquellas regiones donde predominan actividades con bajo nivel de tributación presentarían tasas menores. Sin embargo, dado que los impuestos locales son básicamente impuestos a la propiedad y al consumo, creemos que el procedimiento no produce resultados que presenten este sesgo perjudicial. Ciertamente este sistema “penalizaría” a las regiones intensivas en la producción de actividades que presentan bajas tasas de tributación (tales como la agricultura) y “privilegiaría” a aquellas regiones intensivas en actividades altamente gravables (tales como el petróleo). Esta es la razón por la cual hemos incluido los dos otros criterios en especial el de la redistribución.

Un tercer criterio aún mas sencillo consiste en igualar $b(j)$ a la fracción de la participación regional j en el total del PIB nacional. Nuevamente los datos constituyen

el problema: no existen cálculos del PIB a nivel municipal y por tanto debe estimarse con el fin de hacer operativo el esquema.

4.2.3 El componente de redistribución , $c(j)$

Una vez obtenido el porcentaje fijo de asignación, que distribuye implícitamente las transferencias en función de la contribución que realiza cada región al total nacional, la tarea siguiente consiste en la redistribución de las regiones mas ricas hacia las mas pobres.

Proponemos que se defina una reasignación de recursos de suma cero donde los recursos se “toman” de los departamentos donde el ingreso per cápita está por encima de la media “y se entregan ” a las regiones donde el ingreso per cápita se encuentra por debajo de la media. Un sistema parecido podría aplicarse a los municipios, aunque los cálculos en este nivel gubernamental pueden resultar más problemáticos. El tamaño de esta redistribución es una decisión política. El punto que deseamos dejar en claro es que este sistema de redistribución de suma cero debe ser claro y transparente.

Los Departamentos

Los datos del PIB a nivel departamental se encuentran disponible solo hasta el año de 1995. Lo anterior no representa un problema mayor, ya que no hay razón para esperar que se hallan producido cambios sustanciales en 5 años. Sin embargo, las entidades encargadas de las estadísticas deberían incrementar sus esfuerzos para producir y divulgar información local mas actualizada.

En el Cuadro 9 pueden verse nuestros cálculos. En la primera columna aparecen los departamentos. La segunda y tercera columna muestran, para cada caso, la desviación porcentual del PIB per cápita departamental con relación a la media nacional, tanto para las regiones ricas como las pobres. Por ejemplo, Bogotá presenta un ingreso per capita 96% mas elevado que el promedio, mientras Sucre, tiene un ingreso per capita 56% mas bajo que la media. La cuarta y quinta columna muestran el calculo siguiente: del total de la desviación de la media, ζ que tanto se explica por la desviación en este

departamento en particular? Por ejemplo, en el caso de los departamentos ricos, la desviación total con respecto a la media asciende al 14.2, de cual un 20% es explicada por la desviación observada del Amazonas. En el caso de los departamentos pobres, la cantidad es 5, del cual el Cauca explica el 33%. Sin embargo, estos cálculos no tienen en cuenta el tamaño de los departamentos. La quinta y sexta columna indican el porcentaje del total del PIB de las regiones ricas y pobres explicado por cada departamento. El producto de los departamentos ricos suma aproximadamente un 75% del PIB total y la columna 5 indica que porcentaje de este subtotal es explicado por cada uno de los departamentos ricos.

Las dos últimas columnas se obtuvieron en la siguiente forma. En el caso de las regiones ricas, sopesamos la riqueza relativa por el tamaño. En términos prácticos multiplicamos la columna 4 por la columna 6. En relación con las regiones pobres, también sopesamos la pobreza relativa por tamaño, multiplicando la columna 5 por la columna 7. Esto nos da número que conlleva un sobre costo para las regiones relativamente mas ricas, pero toma también en cuenta el hecho de que existen diferencias entre las regiones en cuanto a su tamaño.

Nuestra propuesta es como sigue. Partimos de las cifras que calculamos en la sección anterior. Los departamentos se dividen en dos grupos, pobres y ricos según el Cuadro anterior.

- Sumamos "la proporción fija" $[b(j)]$ de las transferencias para el caso de las regiones ricas. Esto nos proporciona la base sobre la cual podemos estimar la cantidad total de recursos que se van a redistribuir a las regiones pobres.
- Asignamos un porcentaje del total de las transferencias de las regiones más ricas $a(j)$, digamos el 10%. Lo anterior está conformado con la sumatoria de todas las desviaciones positivas de la media. Esto nos da una cantidad de dinero específico para redistribuir. Cada región rica contribuye al fondo total en proporción a sus transferencias. Las cifras que se presentan en el cuadro corresponden al caso en que la redistribución asciende al 10 por ciento del total de las transferencias a las regiones ricas.

- Imponemos una carga impositiva a la proporción fija de las transferencias de cada región rica, según las mediciones anteriores. La región rica x , contribuirá al fondo que va a redistribuirse, según sea su contribución a la suma de todas las desviaciones positivas de la media. En el caso de Antioquia, por ejemplo, ésta contribuiría con el 9% del fondo total
- De igual manera asignamos estos recursos a las regiones pobres según su posicionamiento, como se puede ver en la columna 6. El Atlántico por ejemplo, recibiría el 12.7% del total de los fondos. Un rasgo muy interesante y de gran valor de este sistema consiste en que la cantidad que se redistribuye es muy transparente. Los cambios relativos en cuanto a que tan redistributivo es el sistema, estarían sintetizados en el parámetro b .

4.2.4 *El componente de eficiencia ($d(j)$)*

El hecho de transferir un porcentaje fijo del total de los fondos en proporción a los esfuerzos que realizan las regiones, presenta rasgos muy convenientes, principalmente:

- Castiga a las regiones que se quedan rezagadas en el esfuerzo de tributación y fomenta a aquellas regionales que realizan avances al respecto.
- Es un incentivo para la población al poder monitorear el desempeño así como poder penalizar las malas administraciones.

El problema es el siguiente: la relación entre las transferencias y los impuestos locales ha crecido en los departamentos pero ha descendido en los municipios (véase el Cuadro 8). Mientras que todos los gobiernos regionales tienen acceso a los mismos impuestos, lo anterior revela un problema de incentivos al que no se le otorga mucho peso en el contexto actual.¹³ Se podría crear un fondo que asigne una cierta cantidad de transferencias en relación con el esfuerzo fiscal de los departamentos y los municipios.

- Definamos un grado deseado de incentivos como un porcentaje de T . Supongamos esta cantidad es el 10% de T .

- Esta suma sería la suma total de lo recaudado i.e. cada región contribuiría con el 10% de sus transferencias estimadas (luego de que se haga el ajuste para la redistribución) y en esta forma se conformaría un fondo.
- A través de este fondo se puede distribuir recursos en forma de suma cero. El "esfuerzo" medio, medido como la desviación de la regresión que utilizamos anteriormente, divide la muestra en dos grupos y así las transferencias se darían desde las regiones fiscalmente “perezosas” hacia aquellas mas “activas”.

En el apéndice se pueden ver las estimaciones del esfuerzo local conjuntamente con nuestros estimativos del esfuerzo “normal”. La propuesta consiste en utilizar estos datos con el fin de calcular un esquema de incentivo de suma cero que recompense a las regiones que son mas activas en el orden fiscal y castigue a aquellas más perezosas. Si cada región contribuye al fondo con un 10% del total de sus transferencias y luego gire contra este fondo según su posición relativa en la escala de esfuerzos. Una región muy activa (la medida del esfuerzo es positivo) podría girar mas del 10% de su contribución y una región muy perezosa se le “gravaría ” y terminaría por no poder hacer ningún retiro del fondo.

4.3 En que forma se deben regular los gastos ?

El sistema actual regula estrictamente la forma como las localidades pueden gastar las transferencias que reciben. Si se dejara un margen de discreción mas amplio en las asignaciones locales podría generarse una forma mejor de ajustar el gasto público con éstas. Una mayor discrecionalidad puede generar mas arbitrariedad y corrupción en la asignación del gasto, aunque lo anterior también podría encontrar la forma de filtrarse aún en el sistema actual. Si se permitiera un margen más amplio de discrecionalidad quizás los políticos locales encontrarían incentivos para desarrollar “políticas buenas” especialmente si existe la obligación de rendir cuentas ante los electores. Un punto importante relacionado con lo anterior tiene que ver con la definición de "pobreza" y "necesidades". Hemos resumido en el indicador ingreso per capita, nuestra medida de "pobreza". Aún si cuentan con el mismo nivel de ingreso, los departamentos y

¹³ Wiesner, E (1995) ha mostrado este problema y propone que se introduzcan mayores incentivos.

municipios pueden encarar necesidades muy diferentes dependiendo de las características que presenta su población, su geografía y su estructura económica etc. En vez de tratar de asignar las transferencias con base en estos rasgos y luego canalizar los gastos según una ley, sugerimos que se deje a cada localidad decidir la forma de gastarse esos recursos. Así entonces, la simplificación de las leyes de la transferencia van de la mano con una mayor flexibilidad en la forma cómo se lleva cabo el gasto público. En otras palabras, supongamos dos departamentos "pobres". Un uno de éstos departamentos el problema que puede presentarse son las bajas tasas en el número de matriculados y baja calidad en la educación. En otro por el contrario, la extrema pobreza rural puede ser el asunto más apremiante. Por lo tanto en éste último, la decisión puede ser el de gastar menos en educación de lo que las leyes actuales establecen. En efecto, en la actualidad las localidades están sujetas a gastar una gran parte de sus ingresos en salud y educación y, existe evidencia de que lo anterior no se lleva a cabo eficientemente (Perotti, 2000).

Un problema relacionado con lo anterior tiene que ver con la fijación de responsabilidades desde el punto de vista del gasto público, entre el gobierno central y los gobiernos locales. Como ya lo mencionamos, todos los niveles de los gobiernos participan en el gasto público, duplicando así las funciones y haciendo que el sistema sea muy poco transparente. Existen dos posibilidades extremas que pueden ayudar a resolver el problema. Tomemos el caso de la educación. La primera posibilidad consiste en dejar de lado a los gobiernos regionales y asignar los fondos directamente a las escuelas (aproximadamente 60,000 en todo el país). El problema entonces es la necesidad de realizar un monitoreo y esto no resulta fácil en un sistema tan centralizado.

La segunda posibilidad es permitir a los gobiernos regionales implementar su propia descentralización permitiéndoles diseñar leyes a través de las cuales se asignen fondos a las escuelas. El monto de las transferencias que reciben estaría basado en las leyes esbozadas anteriormente, pero la decisión acerca de cómo se asignan entre los diferentes programas de gasto, estaría reglamentada por ellos mismos.

Lo importante es que tan solo un nivel gubernamental se encargue de cada función. Por ejemplo pagando los maestros. En relación con este ejemplo, debemos enfatizar que en la medida en que los salarios de los maestros estén fijados nacionalmente y, puesto que los salarios dan cuenta hasta del 80 por ciento de los gastos totales en educación, existe poca discrecionalidad para que los departamentos, los municipios y las escuelas diseñen el programa de gastos según las necesidades locales. En el capítulo sobre el gasto público se desarrolla este punto con mayor detalle.

4.4 Pueden permitirse los empréstitos ?

El riesgo de permitir a las localidades obtener empréstitos en los mercados y especialmente a través de los bancos, sobrepasa los beneficios. Debería permitirse a las localidades gastar más de lo asignado anualmente, solamente a través de empréstitos contra transferencias futuras del gobierno central. Así, si en un año dado una localidad tiene necesidad de incurrir en mayores gastos, puede acudir a "prestamos" del gobierno central. Este último puede controlar transferencias futuras en la cantidad apropiada. Por supuesto que las localidades pueden libremente acumular excedentes. No se debería permitir a las localidades endeudarse con bancos o realizar emisiones de bonos.

De tener que elegir la propuesta más importante, pensamos que sería ésta. El problema del excesivo endeudamiento de los gobiernos locales con los bancos públicos y privados resulta tan obvio y crítico, (no solo en Colombia sino también en otros países de Latino América) que vale la pena que el Gobierno Central destine una gran parte de "su capital político" con el fin de alcanzar dicha meta.

Una pregunta relevante tiene que ver con la financiación de proyectos grandes en infraestructura. En teoría, podría pensarse en permitir a los gobiernos locales acudir a empréstitos en el Mercado destinados a proyectos de inversión. En la práctica, ésta resulta ser una idea muy peligrosa. En primer lugar, por las mismas razones que señalamos anteriormente, las localidades pueden tener incentivos a excederse en el sobre endeudamiento y los gastos en infraestructura local.

En segundo lugar, es bien conocido que aquello que se define como "inversión" en los presupuestos públicos, está sujeto a manipulaciones estratégicas . El capítulo que trata sobre el manejo del presupuesto (Ayala y Perotti (2000)) muestran como una cantidad desproporcionada de partidas del gasto que debían estar clasificados como "gastos corrientes " se encuentran bajo el rótulo de inversiones . Si estas prácticas se dan en el nivel central , donde el presupuesto está sujeto ocasionalmente al escrutinio por parte de organismos internacional, es mucho mas probable que ocurra en el nivel local . Por todas estas razones practica y políticas, los grandes proyectos de inversión deberían

aúñ eñ p a í s e s c o m o l o s d e l a O E C D , y m á s a ú n e ñ p a í s e s d e d e i n g r e s o s i n t e r m e d i o s . C ó m o v e r i f i c a r , p o r e j e m p l o , l a c a l i d a d d e l a e d u c a c i ó n e ñ d i v e r s o s m u n i c i p i o s ? O l a p u r e z a d e l a a g u a ? O l a

□p□r□e□s□t□a□c□i□ó□n□ □d□e□ □l□o□s□ □s□e□r□v□i□c□i□o□s□ □d□e□

Cuadro 1 - Colombia: Las Finanzas del Gobierno Central (Como proporción del PIB)

	Ingresos	Gastos	Excedente	Total de la Deuda	Intereses
1990	8.9%	9.7%	-0.8%	14.9%	1.1%
1991	10.4%	10.6%	-0.2%	12.9%	1.2%
1992	10.8%	12.5%	-1.7%	13.6%	1.0%
1993	11.6%	12.3%	-0.7%	13.4%	1.1%
1994	11.4%	12.8%	-1.4%	12.0%	1.2%
1995	11.3%	13.6%	-2.3%	13.2%	1.2%
1996	12.0%	15.7%	-3.7%	13.9%	1.9%
1997	12.6%	16.3%	-3.7%	17.5%	2.0%
1998	11.9%	16.8%	-4.9%	21.6%	2.9%
1999	13.4%	19.3%	-5.9%	29.6%	3.3%

Cuadro 2 – Distribución de los Impuestos (Valores proyectados, 2000)

	Cantidad (Billones de Pesos)	Participación
Local	4,682	19.8%
Nacional	18,933	80.2%
Total	23,615	100%

Cuadro 3 - Leyes

	Departamentos	Municipios
Que tanto se transfiere?	24.5% de los Ingresos Corrientes del Gobierno Central	20% de los Ingresos Corrientes del Gobierno Central
Cual es el criterio?	Formula con 4 componentes (gasto per capita (82%), participación igual 15%)	Formula con 10 componentes (fijo 15%, % pobres (31%), UBN (15%))
Con que finalidad?	60% en Educación 20% en Salud	30% a Educación 25% a Salud 45% Otros gastos Sociales

Cuadro 4 – Composición de las Transferencias 1995-99**(En billones de Pesos)**

	PM	SF	R
1995	1.2	1.7	0.4
1996	1.6	2.3	0.6
1997	2	2.7	0.9
1998	2.6	3.3	1
1999	3	3.6	1
<i>Crecimiento promedio</i>	<i>17%</i>	<i>21%</i>	<i>27%</i>

Cuadro 5 - Asignación de las decisiones sobre el Gasto Público

SERVICIO PUBLICO	Cantidad	Estruc Tura	Ejecución	Supervision
Seguridad Nacional	N	N	N	N
Recursos Naturales (Petróleo)	N	N		N
Educación				
Primaria	N,D,M	N,D	N,D,M	N
Bachillerato	N,D	N,D	N,D	N
Universidades	N	N	N	N
Salud	N,D,M	D,M	N,D,M	N
Vivienda	N,M	N,D,M	M	M
Hospitales	N,D,M	N,D,M	N,D	N
Servicio de agua y alcantarillado	M	M	M	N
Transporte Público	M	M	M	M
Vías	M	M	M	M
Basuras y Aseo	M	M	M	N
Alumbrado Público	N,M	N	N,M	N
Carreteras	N,D	N,D	N,D	N,D
Telecomunicaciones	N,M	N,M	N,M	N
Puertos	N,M	N,M	N,M	N

Cuadro 6 – Las leyes de “advertencia”

VARIABLE	Luz Verde	Luz Amarilla	Luz Roja
Intereses / ahorros de funcionamiento	< 40%	40% < 60%	> 60%
Acumulado Stock / Ingreso Corriente	< 80%	< 80%	> 80%

Cuadro 7 – Pago de Intereses como porcentaje del ahorro corriente

TIPO	1997	1998	1999
Departamentos	84.7%	147%	-50%
Municipios	49.2%	45.7%	56.5%

Cuadro 8 - Relación Transferencias / Impuestos locales

TIPO	1997	1998	1999(P)
Departamentos	51.4%	58.7%	62.6%
Municipios	30%	27.7%	24.5%

Cuadro 9

Redistribución de las Transferencias : Departamentos

Dept	%devp	%devm	levyplus	levymin	%plusgd	%mingdp	adjustedp	adjmin
					p			
AMAZONAS	2.89	-	0.20		0.45%		1.74%	
ANTIOQUIA	0.38	-	0.03		19.09%		9.76%	
ARAUCA	0.61	-	0.04		0.48%		0.39%	
ATLANTICO	-	(0.18)	-	0.04		14.70%		12.73%
BOGOTA	0.96	-	0.07		32.42%		41.93%	
BOLIVAR R.	-	(0.12)	-	0.02		12.79%		7.17%
BOYACA	-	(0.09)	-	0.02		11.36%		4.94%
CALDAS	0.15	-	0.01	-	3.33%		0.68%	
CASANARE	4.38	-	0.31	-	3.04%		17.92%	
CAUCA	-	(0.33)	-	0.06		6.38%		10.01%
CESAR	-	(0.27)	-	0.05		4.63%		5.96%
CHOCO	-	(0.58)	-	0.12		1.35%		3.79%
CORDOBA	-	(0.46)	-	0.09		5.94%		13.13%
CUNDINAMARC	0.51	-	0.04	-	8.29%		5.71%	
A								
GUAINIA	-	(0.63)	-	0.13		0.04%		0.13%
HUILA	-	(0.02)	-	0.00		7.87%		0.69%
LA GUAJIRA	0.39	-	0.03	-	1.53%		0.80%	
MAGDALENA R.	-	(0.33)	-	0.07	0.00%	6.62%		10.54%
META	0.62	-	0.04	-	2.61%		2.16%	
NARIÑO	-	(0.46)	-	0.09		6.04%		13.32%
NTE	-	(0.26)	-	0.05		6.56%		8.19%
SANTANDER								
PUTUMAYO	-	(0.39)	-	0.08		1.04%		1.96%
QUINDIO	0.59	-	0.04	-	2.14%		1.71%	
RISARALDA	0.12	-	0.01	-	2.75%		0.46%	
SAN ANDRES	1.56	-	0.11	-	0.03%		0.00%	
SANTANDER	0.12	-	0.01	-	5.65%		0.92%	
SUCRE	-	(0.58)	-	0.12		2.56%		7.22%
TOLIMA	-	-	-	-		11.98%		
VALLE	0.65	-	0.05	-	18.16%		15.82%	
VAUPES	-	(0.34)	-	0.07		0.14%		0.24%
VICHADA	0.23	-	0.02	-	0.04%		0.00%	

14.18	(5.03)	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
-------	--------	------	------	------	------	------	------

Apéndice

1. El cálculo de la "proporción fija" de las transferencias fiscales

El primer componente de las transferencias del gobierno central al gobierno regional x , estaría sujeto a la contribución x de la región, con relación al total de los impuestos nacionales T . Si todas las regiones contribuyesen en la misma proporción, obtendrían todas la misma cantidad de transferencias.

Una forma para estimar la contribución de cada región en los impuestos nacionales consiste en utilizar las cifras de los impuestos recaudados regionalmente. Todos los impuestos regionales suman aproximadamente el 2.8% del PIB y se obtienen principalmente de los impuestos a la propiedad y al consumo. “La participación” de la región x en este 2.8% del PIB, constituye nuestra aproximación para la contribución de la región x en los impuestos nacionales .

Conocemos la distribución regional de estos recursos. Sin embargo, la participación de la región x en este 2.8% del PIB incluye “esfuerzo”. Con el objeto de poner un filtro a lo anterior estimamos la siguiente regresión :

$$x = a + bPOP + e$$

donde POP es la población de las regiones. El valor observado esta conformado por dos partes: la línea de la regresión y el residuo. Tomamos el valor ajustado como “esfuerzo normal ” y el residual como la estimación del “esfuerzo propio”. La suma del “esfuerzo propio” debe ser igual a cero. EL Cuadro A.1 muestra los resultados para los departamentos. Los resultados municipales se encuentran disponibles para quien esté interesado.

Cuadro A.2

Dept.	Actual	Ajustado	Esfuerzo
1	20.26	20.76	-0.50
2	25.52	24.93	0.59
3	21.34	21.59	-0.24
4	24.35	24.16	0.19
5	26.92	25.08	1.84
6	23.89	23.98	-0.09
7	24.03	23.85	0.18
8	23.63	23.56	0.07
10	22.31	22.15	0.17
11	23.03	23.61	-0.57
12	22.81	23.26	-0.44
13	23.43	23.73	-0.30
14	25.49	24.12	1.37
15	22.04	22.67	-0.63
16	19.08	19.81	-0.73
18	23.45	23.46	-0.01
19	21.36	22.73	-1.37
20	23.26	23.64	-0.38
21	23.37	23.06	0.31
22	23.27	23.75	-0.48
23	22.64	23.55	-0.91
24	21.62	22.12	-0.50
25	22.75	22.90	-0.15
26	23.51	23.42	0.09
27	22.63	18.84	3.79
28	24.26	24.05	0.21
29	22.68	23.23	-0.55
30	23.76	23.81	-0.05
31	25.52	24.73	0.79
32	18.79	20.33	-1.54
33	19.48	19.62	-0.14
Total	710.49	710.49	0.00

Bibliografía

Alesina A., R. Perotti (1999): "Budget Deficit and Budget Institutions" en J. Von Hagen y J. Poterba's Fiscal Institutions and Fiscal Performance, University of Chicago Press and NBER.

Alesina A, R. Perotti (1995): "The Political Economy of Budget Deficits" *IMF Staff Papers*, March 1-31.

Alt J., R. Lowry (1995): "Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Deficits: Evidence from the States" *American Political Science Review*, 88: 811-28.

Ayala M., R. Perotti (2000): "Budget Institutions in Colombia" en el presente tomo.

Bates W. (1999): "An Essay on Fiscal Federalism" *Journal of Economic Literature*, pp. 1120-49, September

Castañeda, T. (2000): "Problemas Estructurales de la Descentralización en Colombia" *Economía Colombiana* No. 277, Febrero, pgs 89-99.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) Boletín Sobre Descentralización (varios números).

Echavarría,J.J, Rentería, C and R. Steiner (1999) "Decentralization and Bailouts in Colombia" (Mimeo)

Garay, L.J (1994): *Descentralización, Bonanza Petrolera y Estabilización : la Economía colombiana en los años 90* (Bogotá, CEREC, Fescol).

Gavin M., R. Perotti (1999): "Fiscal Policy in Latin America" in *NBER Macroeconomic Annual*, MIT Press, Cambridge MA.

Inter American Development Bank (1997): *Economic and Social Progress in Latin America. 1997 Report.*

Inter American Development Bank (1994): *Economic and Social Progress in Latin America. Special Topic: Fiscal Decentralization* (Washington).

Milesi_Ferreti, G.R. Perotti y M. R.:stagno (2000): "Political Institutions and Fiscal Policy" sin publicar

Perotti R. (2000): "The Delivery of Social Services in Colombia" en este tomo.

Poterba J. (1994): "State Responses to Fiscal Crises: A Natural Experiment" *Journal of Political Economy*, 102: 799-821.

Ter Minassian T. (1999): Fiscal Federalism. International Monetary Fund, Washington D.C.

Tanzi V. (1996): "Fiscal Federalism and Decentralization: A review of some efficiency and Macroeconomic Aspects" in *Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995*, Washington D.C.

Wiesner, E. (1995): La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia. (Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Asociación Nacional de Instituciones Financieras)

