

Transferencias intergubernamentales y finanzas municipales en Colombia¹

Michael Smart ²
Juan Gonzalo Zapata G.³
Juan Camilo Chaparro C.⁴

Abstract

Colombian fiscal transfer system has undergone significant changes during the last 20 years. This paper produces some evidence about the effects of the transfer system on equalization, local tax effort and allocation of spending between 1994 and 2001. Own fiscal capacity is very unequal among Colombian municipalities. Transfers from the central government have compensated these differences in some way but without achieving total equalization. Local tax effort has suffered because of transfer growth since the 80's, although all these new resources were mostly driven to investment. Transfer conditionality has produce tighter effects on municipalities with less fiscal capacity. All these conclusions should be taken into account if the Colombian transfer system is once again reform in the near future.

Resumen

El sistema de transferencias colombiano ha sufrido grandes cambios durante los últimos 20 años. Este artículo busca estudiar los efectos del sistema vigente entre 1994 y 2001 en materia de equidad horizontal, esfuerzo tributario local y asignación del gasto. Se encuentran grandes diferencias en la capacidad fiscal propia municipal. Las transferencias han compensado parte de estas diferencias sin lograr una plena equidad horizontal. Se encuentra que el crecimiento de las transferencias desde mediados de la década de los ochenta generó un menor esfuerzo tributario y un mayor flujo de inversión. Adicionalmente, la condicionalidad en su uso produjo una mayor restricción en la asignación del gasto en municipios con una menor capacidad fiscal. Estas conclusiones deben ser tenidas en cuenta al momento de reformar nuevamente el sistema de transferencias Colombiano.

Keywords: Intergovernmental relations, local spending and taxation, Colombia
Palabras claves: Relaciones intergubernamentales, Tributación y gasto local, Colombia.
Clasificación JEL: H71, H72, H77.

¹ Este artículo hace parte de los estudios adelantados para la Misión del Ingreso Público coordinada por Fedesarrollo para el Gobierno Nacional. Los autores agradecen a Olga Lucía Acosta, Richard Bird y Jairo Núñez por su colaboración. A Alfredo Sarmiento y a Carlos Eduardo Alonso por su información y apoyo. Igualmente, a los funcionarios del Ministerio de Hacienda por sus comentarios.

² Universidad de Toronto.

³ Investigador Asociado de Fedesarrollo.

⁴ Investigador Junior de Fedesarrollo.

Con la publicación de este trabajo se busca ofrecer elementos adicionales a la discusión sobre el sistema de transferencias en Colombia. Este incluye conceptos como capacidad fiscal, necesidades fiscales y otros que no se han tenido en cuenta para transferir recursos a las regiones con criterios de equidad horizontal. Algunos de estos podrían hacer el sistema más equitativo y eficiente.

*Ximena Cadena O.
Editora Coyuntura Económica*

I. INTRODUCCIÓN

Colombia llevó a cabo un profundo proceso de descentralización fiscal durante los últimos 15 años. El gasto local creció fuertemente desde 1986, a medida que las regiones asumían el control sobre los programas de inversión en salud, educación y demás servicios locales. Además, una proporción creciente de los ingresos corrientes de la Nación se destinó a transferencias para los entes territoriales.

La descentralización en Colombia se diseñó y puso en marcha con el propósito de incrementar la capacidad administrativa y la responsabilidad fiscal de los gobiernos locales, fortalecer sus recursos fiscales y direccionar de forma acertada el gasto social hacia aquellas regiones e individuos que más lo necesitan. Sin embargo, el éxito de las reformas realizadas no ha sido el esperado a la luz de estos objetivos: la capacidad tributaria de las entidades territoriales aún es débil y varias de ellas produjeron niveles de déficit fiscal insostenibles durante la década de los noventa. El aumento en calidad y cobertura de los servicios a cargo de los gobiernos locales no ha sido el esperado considerando el fuerte incremento en la inversión local desde las reformas de 1993. Además, algunos afirman que la corrupción es endémica y propia del sistema político lo-

cal y que su responsabilidad fiscal es escasa. Adicionalmente, es probable que la descentralización haya contribuido al deterioro de las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) pues más del 40% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) tenían como destino final el sistema de transferencias nacionales⁵, dejando poco espacio para sortear la actual crisis fiscal.

Para algunos expertos, estos problemas no representan un fracaso de la descentralización en sí misma, sino de la forma como se realizó el proceso. La capacidad tributaria de las entidades territoriales continúa siendo baja y por lo tanto las transferencias deben ser lo suficientemente grandes para cubrir la brecha fiscal existente. Si bien es cierto que las transferencias han logrado una mayor transparencia en los años recientes gracias a su liquidación por medio de fórmulas, es probable que la alta dependencia de las transferencias en la mayoría de las entidades territoriales haya reducido el esfuerzo fiscal, distorsionado las prioridades de gasto y atenuado la responsabilidad de los funcionarios públicos locales por las consecuencias de sus decisiones. Estos problemas son relevantes al considerar que el gobierno nacional no cuenta con la capacidad de entender todas las necesidades fiscales locales⁶ y supervisar adecuadamente el desempeño local. Todo esto ha promovido la cautela a la hora de devolver a las regiones aquellas decisiones o

⁵ Hasta finales del 2001, Situado Fiscal y Participaciones Municipales de acuerdo con la ley 60. A partir de este año se consolidaron bajo el Sistema General de Participaciones de la ley 715.

⁶ El término "Necesidades Fiscales Locales" y su correspondiente abreviación (NFL) será utilizado a lo largo de todo el documento. Se refiere a los requerimientos de gasto adicional que una entidad territorial debe realizar con el fin de avanzar en objetivos como coberturas en educación, salud e infraestructura, entre los más importantes.

funciones claves: por ejemplo, el uso de las transferencias municipales está sujeto a ciertas condiciones y un alto porcentaje debe ser utilizado en sectores del gasto decididos por el nivel nacional. Un buen ejemplo en este sentido es la entrada en vigencia en 1997 de la ley 358 o "de semáforos" que impone límites al endeudamiento territorial. Se puede observar que las reformas al proceso de descentralización realizadas a lo largo de la década de los años noventa suelen apuntar a dos direcciones muy diferentes: incrementar la capacidad de gasto local e incrementar la supervisión ejercida por el gobierno central. ¿Cuál es la dirección correcta y cuáles son los efectos de la compleja estructura de restricciones e incentivos atada a las transferencias nacionales?

Este artículo intenta despejar algunas de estas inquietudes. Para ello se estudia la información fiscal disponible entre 1985 y 1999 para un amplio número de municipios (ver anexo 1). El primer objetivo consiste en estudiar los efectos del diseño del sistema de transferencias sobre la equidad horizontal (*horizontal balance*). Según las estimaciones adelantadas, la capacidad fiscal de los municipios colombianos varía mucho de un municipio a otro, lo cual representa un reto central para el diseño óptimo de un sistema nacional de transferencias. Sin embargo, el actual sistema posee un importante efecto de igualación (*equalization*) gracias al criterio de distribución per capita y al gran tamaño de las transferencias en comparación con los ingresos propios municipales. Aún así, este efecto no es suficiente para lograr una alta equidad horizontal: por ejemplo, la capacidad fiscal igualada⁷ (*CFI - equalized fiscal capacity*) del quintil municipal más rico es un

60% mayor a la *CFI* del quintil más pobre. Esta brecha es aún mayor si se toman en cuenta las diferencias en las necesidades de gasto debido a los diferentes niveles de desarrollo municipal. Todo esto sugiere que las transferencias nacionales deberían tener en cuenta nuevas mediciones de la capacidad fiscal y de las necesidades fiscales municipales.

El segundo propósito del trabajo es producir algunas inferencias sobre cómo el sistema de transferencias ha afectado el nivel de tributación y gasto local y la distribución de este último entre los diferentes rubros principales de inversión. La información fiscal disponible para este trabajo cubre el período crítico de transformación del sistema nacional de transferencias producto de la ley 60 de 1993. La temática de estudio es amplia y por lo tanto las conclusiones a las que se llegan son parciales. En resumen, nuestras conclusiones son:

- Existe evidencia de que el crecimiento de las transferencias ha desestimulado el esfuerzo tributario en los municipios. Esto es cierto incluso para las Participaciones Municipales definidas por fórmula, las cuales, en principio, no deberían crear problemas de restricciones presupuestales blandas. Por lo tanto, el esquema de descentralización de la ley 60 actuó como un impedimento para la movilización de recursos fiscales locales.
- Las transferencias han tenido un efecto significativo sobre el gasto en inversión local durante la década de los noventa. La mayoría de estos recursos han sido destinados a programas de inversión más que a gastos administrativos.
- La legislación nacional impone fuertes restricciones sobre la forma como las transferencias municipales pueden ser utilizadas. Existe evidencia

⁷ El concepto de capacidad fiscal igualada (*CFI*) se explica en detalle más adelante.

de que estas reglas generan una fuerte restricción especialmente sobre los municipios con menor capacidad fiscal propia ("pobres"). Los municipios "ricos", en cambio, están en capacidad de reasignar sus recursos propios con el fin de evadir las restricciones impuestas. Estos hechos indican que hay una mayor fungibilidad de las transferencias de lo que una primera lectura de los parámetros legales diseñados sugeriría. Probablemente esta es una consecuencia no deseada, sin embargo, es necesario hacer un llamado para incrementar la flexibilidad en la asignación del gasto local.

- Otras transferencias, en particular las regalías provenientes de la explotación de los Recursos Naturales No Renovables (*RNNR*), están mal distribuidas entre los municipios y los tipos de gasto que financian no son los más adecuados.

El resto del artículo está organizado de la siguiente manera: la sección II describe la estructura general de las finanzas públicas municipales y su evolución durante los últimos treinta años. La sección III estudia la capacidad que tienen las transferencias municipales de generar equidad horizontal. La sección IV evidencia cómo las transferencias han afectado las políticas tributarias y las prioridades de gasto de los gobiernos municipales. Finalmente, la sección V presenta las conclusiones del trabajo.

II. ESTRUCTURA FISCAL MUNICIPAL

Los elementos centrales de la actual estructura fiscal colombiana fueron establecidos en la Constitución de 1991. En pocas palabras, el gobierno central mantuvo el control sobre la mayor parte de las bases tributarias disponibles, pero a la vez asumió el compromiso de transferir a los departamentos y municipios una proporción creciente de sus ingre-

sos corrientes. A su vez, las entidades territoriales tomaron mayor control sobre las decisiones de gasto social local. La ley 60 de 1993 creó el marco legislativo necesario, el cual fue posteriormente reformado por la ley 715 de 2001.

A. Ingresos municipales bajo la estructura actual

La mayor parte de los ingresos propios municipales está compuesta por dos impuestos: el impuesto predial y el impuesto de industria, comercio y avisos (*ICA*). La participación de ambos impuestos en el ingreso tributario total entre 1993 y 1999 para cuatro conjuntos de municipios se puede encontrar en el Cuadro 1⁸. Se puede observar que el impuesto predial es el más importante en los municipios pequeños. En cambio, el impuesto más importante en las ciudades medianas y grandes es el *ICA*.

El impuesto predial se cobra con base en los avalúos catastrales administrados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (*IGAC*), entidad del orden nacional. La excepción a este hecho son Cali, Bogotá y los municipios del departamento de Antioquia, quienes cuentan con sus propios catastros. La legislación impone un amplio rango, entre 1 y 16 por mil, a la tarifa de este impuesto, pero la mayoría de los municipios han decidido imponer tarifas cercanas a la cota inferior permitida (ver Leibovich y Núñez, 2002).

Los recursos propios locales financian menos de la mitad del gasto total municipal. En contraparte, los recursos de las transferencias constitucionales, o Participaciones Municipales (*PM*) han sido la principal fuente de financiamiento de la inversión lo-

⁸ La información fiscal utilizada a lo largo de este trabajo se describe en el Anexo 1.

Cuadro 1. COMPOSICIÓN DEL INGRESO TRIBUTARIO 1993-1999 (%)

Población municipal	Predial	ICA	Otros impuestos
Menos de 30.000 habitantes	51,7	23,4	24,9
30.000 a 100.000 habitantes	38,8	34,7	26,5
100.000 a 500.000 habitantes	38,9	38,5	22,6
Más de 500.000 habitantes	31,6	42,2	26,1
Todos los municipios	34,5	39,8	25,7

Fuente: cálculos de los autores con base en información de la *CGR* para 802 municipios.

cal. Los recursos de este sistema consistían en una proporción creciente de los ingresos corrientes del Gobierno Central, que según la Constitución de 1991 debía llegar a 22% en 2002. En 2001, el sistema se reformó, unificando los principales recursos a transferir (Situado Fiscal, Participaciones Municipales y Fondo de Crédito Educativo) en el Sistema General de Participaciones (*SGP*), el cual crecerá entre 2002 y 2008 a una tasa constante (variación de *IPC* + 2% o 2,5%). Una de las intenciones de esta reforma es estabilizar en el largo plazo las finanzas del Gobierno Central.

B. Evolución del Sistema de Transferencias

En primer lugar, hay que mencionar que durante cerca de 100 años Colombia fue un país centralizado. Prácticamente la totalidad de las inversiones que se ejecutaban en el nivel local eran adelantadas por entidades del nivel nacional, las cuales generalmente no consultaban a los mandatarios y las comunidades locales. La centralización hizo que las finanzas locales se marchitaran y que su participación dentro del total de los recursos corrientes apenas si se acercara al 10% del total. El modelo centralista mediante entidades nacionales entró en crisis ante la evidencia de los atrasos en las coberturas y en el equipamiento urbano de la gran mayoría de los municipios colombianos cuando se com-

paraba con otros países de similar desarrollo socio-económico. Ante las notorias demandas de las comunidades locales a inicios de la década de los ochenta se inicia un proceso de descentralización política, administrativa y económica que buscaba fortalecer los fiscos municipales y aumentar las transferencias del centro a los municipios.

Entre 1983 y 1984 se toman medidas de todo tipo que concluyen en la decisión de elegir los alcaldes por voto popular a partir de 1988 y en la necesidad de financiar de una manera estructural este nivel de gobierno (Acosta y Bird, 2003). Es en este marco en donde se diseñan las transferencias a los municipios.

Desde sus inicios estas transferencias eran un porcentaje del anterior impuesto a las ventas. En los años setenta los municipios recibían hasta el 30% de dicho impuesto y alrededor de 7 puntos porcentuales se destinaban al pago de prestaciones de maestros. Este monto del 30% permaneció fijo hasta 1986 aunque se cambiaron los porcentajes de destinación con el fin de incrementar los recursos para los Fondos Educativos Regionales -*FER*-. Esto significaba menor transferencia efectiva a los municipios y más recursos para financiar la educación. La ley 12 de 1986 incrementa notablemente la participación municipal y se fija como meta un 50%

del nuevo impuesto al valor agregado. En este momento el IVA era el segundo impuesto en importancia para el gobierno central (Cuadro 2).

Dado este nivel de transferencias se puede afirmar que la ley 12 de 1986 es el inicio formal de la descentralización Colombiana. Esto por el alto volumen de ingresos transferidos y por la distribución

de funciones que se dio entre los dos niveles de gobierno. Los decretos 77, 78, 79 y 80 de 1987, delegaron un gran número de funciones nacionales a los municipios y a su vez ordenaron cerrar entidades nacionales y divisiones de los ministerios encargadas de ejecutar programas de inversión social. En cierta medida, este paquete legislativo fue un diseño integral de la descentralización pues

Cuadro 2. PARTICIPACIÓN MUNICIPAL DE LOS INGRESOS DEL NIVEL CENTRAL 1968-2001

Leyes	% de la participación	Destino y utilización de los recursos
Ley 33 de 1968	30% Impoventas	30 puntos, Departamentos, Municipios y Bogotá. Liquidado en forma similar al Situado Fiscal (población y territorio). Los recursos de los municipios eran libres.
Ley 10 de 1979	30% Impoventas	22,08 puntos, departamentos, municipios y Bogotá. 3,00 puntos, Intendencias y Comisarías. Los recursos de los territorios eran libres de asignación sectorial.
Decreto 232 de 1983	30% IVA	25 puntos, departamentos, municipios y Bogotá. 1,5 puntos, Intendencias y Comisarías. 3,5 puntos, Cajas de previsión social departamentales. Las transferencias locales no estaban atadas.
Ley 12 de 1986	30,5% IVA -1986 32,0% en 1987 34,5% en 1988 37,5% en 1989 41% en 1990 45% en 1991 y, 50% 1992 en adelante	Entre 25,8 y 28,5 puntos para deptos, municipios y Bogotá. Entre 3,5 y 4 puntos Intendencias y Comisarías. Desde 0,4 puntos en 1986 hasta 16,8 puntos en 1992 para municipios de menos de 100.000 habitantes. Retención para los FER de las transferencias a Bogotá y otros municipios entre el 30% y 50% por población, que se utilizarán para el pago de nómina en educación. Con base en esta ley se expidieron los decretos 77,78,79 y 80 de 1987, que le asignan funciones a los municipios y elimina las mismas en el nivel nacional. Descentralización de funciones en cerca de 10 sectores.
Artículos 357 y 358 Constitución Nacional y Ley 60 de 1993	Del 14% de los Ingresos Corrientes de la Nación en 1994 hasta el 22% en 2002	Destinado casi en su totalidad para municipios y distritos. La distribución se hizo bajo los siguientes criterios: población, <i>NBI</i> y estimación de eficiencias administrativa y fiscal. Los recursos se destinaron así: 30% educación, 25% salud, 20% saneamiento básico, 5% recreación y deporte y 20% libre. Los municipios pequeños o de estratos bajos antes de esta distribución tenían un 28% del total como recursos libres. Posterior a la ley 60, entidades y ministerios del nivel nacional asignaron numerosas funciones a los municipios.
Acto legislativo 01 y Ley 715 de 2001	\$11,9 billones y crecimiento del 2% y 2,5% real hasta el año 2009	Se crea el Sistema General de Participaciones -SGP- el cual se divide en: salud, educación y propósito general (municipal). El 17,5% del SGP para municipios. Se distribuyen bajo los criterios de población, <i>NBI</i> , pobreza relativa, eficiencia administrativa y fiscal. Algunos de los recursos de educación del SGP quedaran a cargo de los municipios. Hay periodo de transición y certificación. Los de salud en manos de los departamentos, solo los municipios grandes administrarán los recursos de salud.

abarcó un gran número de sectores entre los que se destacan: saneamiento básico, salud, educación, asistencia técnica agropecuaria, manejo de tierras y baldíos, desarrollo urbano y obras públicas. Así mismo, modificó los procesos presupuestales, transfirió funciones del manejo del transporte público y de policía y formalizó la asistencia técnica de la Nación a los municipios.

El proceso iniciado se complementó a su vez con la descentralización de los ministerios de salud y educación a finales de la década de los años ochenta, los cuales eran liderados por los nuevos alcaldes elegidos por voto popular. La constituyente de 1991 modificó nuevamente las reglas del juego de las finanzas intergubernamentales y elevó las mismas a mandato constitucional. Los artículos 357 y 358 de la Constitución Nacional incrementan en forma progresiva tanto el Situado Fiscal (*SF*) como las Participaciones Municipales (*PM*) y se proyectó que llegarían en conjunto al 46,5% del total de los ingresos corrientes de la nación. Las *PM* pasarían de 14% de los ingresos corrientes nacionales en 1994 al 22% en el año 2002. Este nivel de transferencias es alto de acuerdo con parámetros internacionales y se acerca a una estructura federal de los ingresos públicos dado su alto monto. Por esto no es de extrañar que a lo largo de la década de los años noventa el gasto público prácticamente se doblara al pasar del 20% del *PIB* al 38%, puesto que las transferencias crecieron a tasas reales del 10% durante la década en mención, lo que se explica por el crecimiento de la tributación producto de las 5 reformas tributarias aprobadas.

Las transferencias automáticas y amarradas a los ingresos de la Nación, propias de la ley 60 de 1993, generaron un proceso de condicionamiento y control por parte del nivel central frente a estos recursos; por esto gran parte del gasto municipal finan-

ciado con las transferencias era de destinación específica. Según dicha ley, las transferencias debían destinarse 30% para salud, 25% educación, 20% saneamiento básico, 5% recreación y deporte y 20% libres. De otra parte, uno de los principales problemas fue la fórmula de liquidación de las transferencias. Estas se distribuían con base en los siguientes criterios:

- ❑ 22% población (censo 1993),
- ❑ 40% índice de necesidades básicas insatisfechas -*NBI*-,
- ❑ 20% nivel relativo de pobreza.
- ❑ 18% eficiencia fiscal, administrativa y progreso en calidad de vida.

Es pertinente anotar que a diferencia de otros sistemas de transferencias intergubernamentales, la población no es el criterio más importante y por el contrario los criterios de pobreza (*NBI* y la línea de pobreza) son los que asignan más recursos. Esta es una decisión controvertida pues el *NBI* es en realidad más un indicador de desarrollo urbano que de pobreza y además deja por fuera elementos importantes que son responsabilidad local como la salud y el equipamiento urbano, entre otros.

Se consideró que el crecimiento de las transferencias de la década de los años noventa no era sostenible en el largo plazo y que era necesario desamarrar las mismas de los ingresos corrientes de la nación. En 2001, un acto legislativo que modifica la Constitución y la ley 715, cambian nuevamente el sistema de transferencias intergubernamentales y crean el Sistema General de Participaciones *SGP*, que integra el Situado Fiscal, las *PM* y otras transferencias en un sólo sistema. Se decide que el monto total de las transferencias crecerá entre 2002 y 2008 a la inflación más 2 puntos los primeros 4 años y 2,5 los siguientes cuatro. A partir de 2009 el crecimen-

to será igual al promedio móvil de orden cuatro del crecimiento real de los ingresos corrientes de la Nación (*ICN*). Sin embargo, si para dicho año la proporción entre las transferencias y los *ICN* es menor a 46,5%, el gobierno central deberá aportar la diferencia antes de aplicar la nueva fórmula por primera vez.

Con este sistema se espera que los ingresos adicionales por nuevas reformas tributarias nacionales queden en manos de la Nación y no afecten las transferencias. Las últimas dos reformas tributarias presentadas por este gobierno son un buen ejemplo de lo anterior y esta ventaja la tiene el gobierno hasta el año 2005. Debe recordarse que para el promedio móvil del año 2009, los ingresos corrientes del 2006 se tendrán en cuenta.

III. EQUIDAD HORIZONTAL

El debate entorno a la equidad vertical⁹ en Colombia ha sido amplio; en cambio, se ha prestado poca atención al problema de la equidad horizontal entre municipios.

La equidad fiscal horizontal, o igualación fiscal, es un concepto con diferentes interpretaciones. En su interpretación más sencilla, la equidad fiscal horizontal consiste en igualar el ingreso total de todos los gobiernos locales (incluyendo las transferencias) de tal forma que no haya diferencia en el nivel de gasto total per cápita. Esta "ortodoncia fiscal", como fue denominada por Rao y Chelliah (1991), no tiene mayor sentido. Igualar el gasto y el ingreso local en términos per capita (hasta el nivel correspondiente al gobierno local con mayores recursos per capita), ignora las diferencias que pueden exis-

tir entre las preferencias locales de gasto, una de las principales razones para llevar a cabo un proceso de descentralización fiscal. Tampoco toma en cuenta las diferencias en necesidades y costos locales o en la capacidad local de incrementar los ingresos propios. Al igualar el gasto y el ingreso per capita de todos los gobiernos locales, se desestimula el esfuerzo tributario local y se suaviza la restricción presupuestal sobre el gasto. Bajo este sistema, aquellas entidades territoriales con los mayores niveles de gasto y los menores niveles de ingreso propio recibirían los mayores niveles de transferencias.

Para evitar estos problemas, la mayoría de los países con un sistema de transferencias cuyo objetivo central sea la equidad horizontal, intentan equiparar la capacidad de los gobiernos locales para suministrar un nivel mínimo de bienes públicos, en cantidad y calidad (Bird y Smart, 2002). Este criterio es muy atractivo para los gobiernos centrales, pues de esta forma están en capacidad de determinar el nivel mínimo de calidad y cantidad que debe cumplir todo gobierno local al proveer cierta canasta de bienes y servicios públicos. Incluso, la entrega de las transferencias puede estar atada al cumplimiento de dichos niveles mínimos. Desafortunadamente, bajo este sistema persiste el incentivo a disminuir el esfuerzo fiscal propio, a menos que las transferencias tengan en cuenta la capacidad o el potencial fiscal propio.

Una mejor alternativa consiste en construir un sistema que iguale la capacidad o el potencial fiscal. El objetivo de este sistema es darle a cada gobierno local los recursos *potenciales* suficientes (recursos propios más transferencias) para suministrar un nivel de servicios previamente determinado por el gobierno central (es posible tener o no en cuenta los costos de proveer servicios y bienes públicos en cada región). Bajo este esquema, las transferencias

⁹ La distribución de la presión tributaria entre niveles de gobierno y el tamaño de las transferencias.

dependen de una medida del ingreso *potencial* de cada entidad territorial y no de sus ingresos propios efectivamente recaudados. Por ejemplo, el avalúo total de los predios sujetos al impuesto predial o estimaciones de las bases tributarias para los demás impuestos locales. Este sistema de transferencias no incentiva la pereza fiscal, pues el gobierno local conserva toda la responsabilidad sobre las decisiones fiscales en el margen (tributarias y de gasto). Esto ocurre pues las transferencias se comportan como subsidios de suma fija (*lumpsum*); sin embargo, todo esto es posible si se asume que el ingreso potencial, o la capacidad fiscal, se mide con exactitud, tarea nada fácil.

En Colombia se ha prestado poca atención al tema de la igualación fiscal. Así, el actual sistema de transferencias poco involucra medidas de capacidad fiscal o de necesidades de gasto local. A continuación se estudia el grado de desequilibrio en la capacidad fiscal o ingreso potencial municipal y su relación con las necesidades fiscales o de gasto y con ello se estudia el papel que ha cumplido el actual sistema de transferencias en corregir este desequilibrio.

A. Capacidad fiscal e Igualación en Colombia

Como lo indican las ideas presentadas hasta este punto, la clave para lograr un sistema de equiparación fiscal eficiente es contar con una medida de la capacidad fiscal o de ingreso potencial local diferente al recaudo tributario efectivo. Una región que genere pocos ingresos propios por pereza fiscal no debe ser compensada por medio de transferencias. En cambio, las transferencias deberían cumplir un papel importante en aquellas regiones cuyas bases tributarias se encuentren por debajo del promedio. Pero el gobierno central colombiano no cuenta con la suficiente información para estimar exactamente

la capacidad fiscal propia de todas las entidades territoriales, lo cual se convierte en un problema a la hora de intentar reformar el sistema de transferencias nacionales. Sin embargo, el avalúo catastral es la excepción que rompe esta regla: el IGAC¹⁰ tiene la responsabilidad de producir y mantener la información catastral para casi todos los municipios del país¹¹. En cambio, no existe información consolidada para la base tributaria del Impuesto de Industria y Comercio (*ICA*), el segundo impuesto en importancia a nivel municipal. Para efectos de la estimación, asumimos que la base tributaria del *ICA* y de los demás impuestos municipales es proporcional al avalúo catastral del municipio, lo cual nos permite utilizar esta variable como punto de partida para medir la capacidad fiscal. Hay que tener en cuenta que al utilizar este supuesto, es posible subestimar las diferencias en capacidad fiscal entre municipios.

El siguiente paso a seguir consiste en determinar un valor mínimo de recaudo (*benchmark*) que cada municipio debería obtener de su base tributaria total estimada. Para ello utilizamos el mecanismo de "sistema tributario representativo" *Representative Tax System*" o RTS (Ver, e.g., Boadway y Nobson, 1993). Se asume que la tasa efectiva promedio de recaudo es la apropiada para determinar el recaudo mínimo. Para calcular esta tasa, se halló la proporción entre el ingreso tributario total y el avalúo

¹⁰ Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

¹¹ Bogotá, Calí, Medellín y los demás municipios de Antioquia tienen sus propios catastros y no se cuenta con la información de estas entidades. En todo caso, es preferible excluir de las estimaciones a los municipios más ricos del país con el fin de evitar los sesgos que pueden producir. Además, su exclusión también se basa en el hecho que el ingreso propio de los gobiernos locales con una capacidad fiscal por encima del promedio no suele ser redistribuido entre los demás gobiernos, inclusive en países con sistemas de equiparación fiscal en pleno funcionamiento.

catastral de todos los municipios en la muestra¹². La capacidad fiscal de cada municipio se define como el avalúo catastral total per capita multiplicado por la tasa efectiva promedio estimada. Por lo tanto, si B_i y R_i son la base tributaria y los ingresos tributarios per capita del municipio i y P_i es su población, entonces la capacidad fiscal propia (CF_i) se define:

$$CF_i = B_i \frac{\sum_j P_j R_j}{\sum_j P_j B_j} \quad (1)$$

donde las dos sumatorias (j) corresponden a los totales para los municipios en la muestra. Para estudiar el efecto del sistema de transferencias, se calculó la capacidad fiscal igualada (CFI) como la suma de la capacidad fiscal propia (CF) y las transferencias per cápita (TR):

$$CFI_i = CF_i + TR_i \quad (2)$$

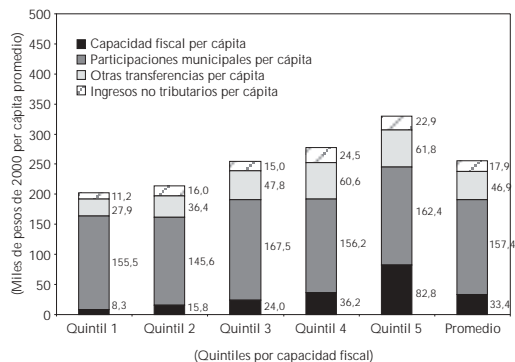
La relación entre CF_i y CFI_i indica el grado de igualación del sistema de transferencias. Este es el mecanismo de estudio de la equidad horizontal que se encuentra en la literatura internacional (ver Shah 1996). Sin embargo, los municipios colombianos cuentan con otras dos fuentes de recursos relativamente importantes: las regalías por la explotación de *RNNR* y los ingresos no tributarios. En los análisis que se presentan a continuación se amplía el concepto de capacidad fiscal igualada al incluir ambas fuentes. Esto permite realizar una lectura más amplia de la equidad horizontal en el país.

Es necesario tener en cuenta que la población municipal y los avalúos catastrales, variables centrales

dentro del análisis, pueden tener serias fallas en su medición. Si la magnitud de este error es aproximadamente la misma en todos los municipios, entonces las probabilidades de clasificar un municipio con baja capacidad fiscal como uno de alta y viceversa son iguales y por lo tanto se está subestimando el verdadero grado de desigualdad fiscal horizontal, tanto antes como después de transferencias. Otro problema aún más importante consiste en que las transferencias per cápita estimadas dependen de los errores en la medición de la población municipal y por ende se crea una correlación positiva entre la medida de capacidad fiscal y transferencias estimadas. Esto produce un sesgo en la estimación de la capacidad de igualación del sistema de transferencias que debe ser tenido en cuenta.

El Gráfico 1 presenta el promedio de los componentes de la capacidad fiscal igualada (CFI) para los quintiles de municipios según su capacidad fiscal propia (CF). Por ejemplo, la barra de la izquierda muestra la capacidad fiscal igualada promedio del 20% de los municipios con la menor CF . La segunda barra corresponde a los municipios dentro del

Gráfico 1. CAPACIDAD FISCAL IGUALADA EN 1999 PARA 624 MUNICIPIOS



Fuente: cálculos de los autores con base en información de la CGR y el IGAC.

¹² La muestra está compuesta por los 624 municipios que contaban con la información catastral necesaria.

grupo percentil 20% - 40% y así en adelante. La barra a la derecha corresponde al promedio de todos los municipios en la muestra. Cada barra está dividida en cuatro componentes: capacidad fiscal propia (CF), participaciones municipales (PICN), otras transferencias e ingreso no tributario. Todas las variables se presentan en miles de pesos del 2000 per capita. El deflactor utilizado ha sido el IPC Nacional. Es importante señalar que los resultados de este ejercicio aplican para el sistema de transferencias definido por la Ley 60 de 1993 y que esto pudo haber cambiado con la reforma contenida en la ley 715 de 2001.

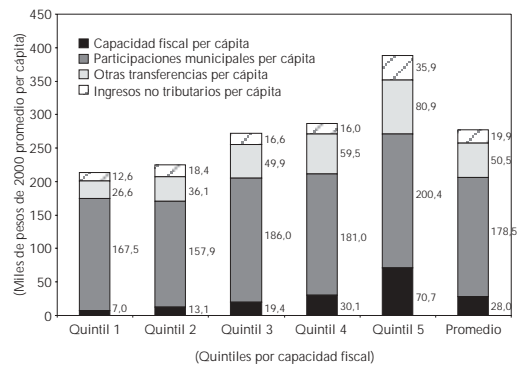
Una primera lectura de estos resultados permite obtener las siguientes conclusiones sobre como ha sido el proceso de igualación fiscal en Colombia:

- La capacidad fiscal igualada (CFI) promedio en 1999 era de \$250.000 per cápita. Cerca del 60% corresponde a PICN, 20% a otras transferencias y el 20% restante a recursos propios (tributarios y no tributarios). Por lo tanto los municipios son fiscalmente dependientes en buena medida de las transferencias.
- La capacidad fiscal propia (CF) es dispareja. La CF promedio del mayor quintil es diez veces la CF del último quintil. En cambio, la PICN per cápita es prácticamente la misma para los cinco quintiles, lo cual indica que las transferencias municipales no eran sensibles a la actual medida de capacidad fiscal propia. A pesar de esto, las transferencias si producen una fuerte igualación fiscal en términos porcentuales debido a su tamaño relativo en comparación con la capacidad fiscal propia municipal. Muestra de ello es que la capacidad fiscal igualada (CFI) del quintil superior es mayor en un 60% a la del quintil inferior. En otras palabras, la CFI de los dos quintiles inferiores se encuentra un 20% por debajo del promedio

nacional, el cual a su vez está 20% por debajo de la capacidad fiscal igualada del quintil superior.

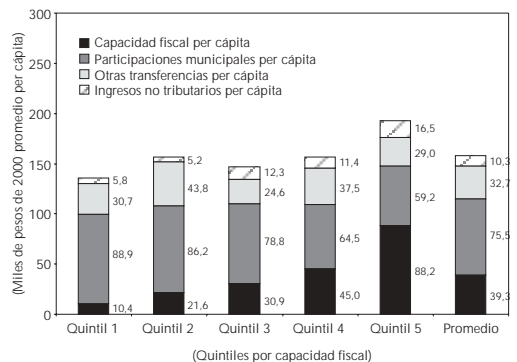
- Los Gráficos 2 y 3 presentan la misma estimación para los subconjuntos de municipios con más y con menos de 30.000 habitantes (Zapata y Charro, 2002). Las transferencias promedio de los

Gráfico 2. CAPACIDAD FISCAL IGUALADA EN 1999 PARA 496 MUNICIPIOS CON MENOS DE 30.000 HABITANTES



Fuente: cálculos de los autores con base en información de la CGR y el IGAC.

Gráfico 3. CAPACIDAD FISCAL IGUALADA EN 1999 PARA 128 MUNICIPIOS CON MÁS DE 30.000 HABITANTES



Fuente: cálculos de los autores con base en información de la CGR y el IGAC.

municipios pequeños son mayores, aunque la capacidad fiscal propia dentro de este subconjunto es menos heterogénea que la encontrada para el subconjunto de municipios grandes. Esto es consecuencia del componente de las transferencias municipales basado en medidas locales de pobreza. Por esta misma razón, el sistema de transferencias cumple mejor el objetivo de igualación fiscal con las grandes ciudades que con los municipios pequeños, pues las tasas de pobreza son más variables en este último grupo.

- La historia es algo diferente si se observan los quintiles por capacidad fiscal igualada (*CFI*) y no por capacidad fiscal propia (*CF*) (ver Gráfico 4). De esta manera se observa el comportamiento después de y no antes de transferencias. Bajo esta perspectiva y por construcción, las diferencias en la capacidad fiscal igualada (*CFI*) deben ser mayores a las observadas en el Gráfico 1. Aún así, las diferencias encontradas son sorprendentes. La *CFI* del quintil superior es aproximadamente dos veces la *CFI* promedio municipal, mientras que los demás quintiles se agrupan en-

tre el 50% y 100% del mismo promedio. Este hecho indica que un pequeño número de municipios eran los principales beneficiarios del sistema de transferencias vigente hasta 2001.

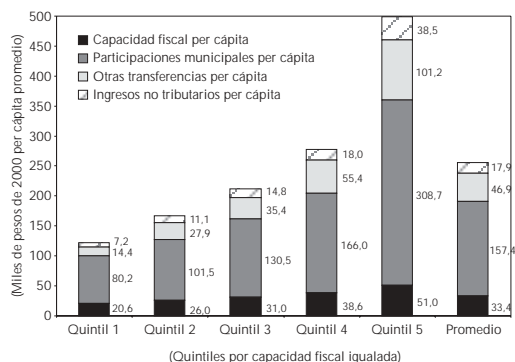
Estos hechos permiten indicar la existencia de municipios con una capacidad fiscal propia similar entre sí, pero con niveles de transferencias municipales muy diferentes. En esta medida, el anterior sistema de transferencias estaría incrementando el desequilibrio fiscal horizontal: Esto es consecuencia de la estructura del sistema y su mecanismo de fórmulas. Sin embargo, algunos hechos justifican estas diferencias. Por ejemplo la disparidad en los costos de suministro de bienes y servicios públicos o incluso diferencias en las necesidades fiscales de cada municipio, las cuales no se pueden apreciar desde la perspectiva del Gráfico 1. Con el fin de abordar esta cuestión, la siguiente sección involucra una medida de necesidades fiscales locales en el análisis.

B. Reestimación de la CFI a partir de una medida de necesidades fiscales locales

Con el fin de medir las diferencias en las necesidades fiscales locales entre municipios, se construyó un índice de necesidades locales en conjunto con la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación. Es necesario tener en mente que el objetivo es aproximarse a una medida de los costos de suministrar servicios y bienes públicos locales adicionales en cada municipio. El índice construido es una suma ponderada de las siguientes cuatro variables:

- 1) El Índice de Condiciones de Vida, previamente construido y postulado por el *DNP*.
- 2) Cobertura (porcentaje) del régimen subsidiado en salud.

Gráfico 4. CAPACIDAD FISCAL IGUALADA EN 1999 PARA 624 MUNICIPIOS



Fuente: cálculos de los autores con base en información de la *CGR* y el *IGAC*.

- 3) Tasa de cobertura rural en educación básica primaria.
- 4) Número de bibliotecas públicas como una *proxy* de infraestructura pública local.

El índice de necesidades fiscales locales se construyó como¹³:

$$INFL = 1 - 0,695 \times (1) - 0,205 \times (2) + 0,690 \times (3) - 0,0064 \times (4) \quad (3)$$

Este índice fue normalizado al dividirlo por su máximo valor de tal forma que tome valores entre cero y uno; donde uno representa el mayor nivel de necesidades fiscales locales posible. Por ejemplo Bogotá D.C., con 0.09, obtuvo el menor puntaje entre los 977 municipios con información disponible para calcular el índice. En cambio, el máximo puntaje (0,73) le correspondió al municipio de Providencia-Nariño.

Este índice no es la mejor medida de las necesidades fiscales locales, pues algunos de sus componentes son más un indicador de la gestión de los gobiernos locales, que de los costos unitarios de proveer servicios locales adicionales. Aún así, continuamos el análisis con el fin de estudiar su efecto sobre nuestra medida de capacidad fiscal local y las posibles implicaciones cualitativas de esta reestimación sobre las conclusiones presentadas anteriormente¹⁴.

Con base en el índice construido, se hicieron algunos supuestos sobre la relación entre los valores del

índice de necesidades fiscales locales y las diferencias en los costos al momento de suministrar nuevos servicios locales. Arbitrariamente asumimos que estos costos son proporcionales a la raíz cuadrada del índice. De esta forma se construye un índice de costos locales igual a la raíz cuadrada del índice de necesidades fiscales locales y se divide por su promedio. Así, el índice de costos es igual a uno en el municipio con un índice de necesidades fiscales igual al promedio. Este conjunto de supuestos evita que estas mediciones sean muy sensibles a las diferencias existentes en el índice de necesidades locales. En la medida que se lleven a cabo investigaciones que exploren las verdaderas diferencias en los costos y en la estructura del gasto municipal en Colombia, será posible realizar este tipo de ejercicios con supuestos más cercanos a la realidad (e.g. Shah, 1996). Por último, se divide la capacidad fiscal igualada (*CFI*) entre el índice de costos para así obtener una medida de capacidad fiscal igualada ajustada por necesidades locales (*CFIAN*):

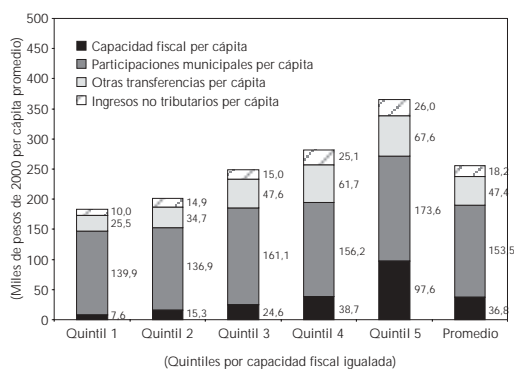
$$CFIAN_i = \frac{CFI_i}{COST_i} \quad (4)$$

El valor promedio de la *CFIAN* por quintil de capacidad fiscal propia (*CF*) se puede observar en el Gráfico 5. El patrón observado es muy similar al Gráfico 1, en el cual la información no incluía una medida de necesidades locales. Sin embargo, el nivel de inequidad entre quintiles es mayor en este

¹³ Los ponderadores corresponden a la primera componente principal de las cuatro series estandarizadas. Es decir, el índice de necesidades fiscales locales es una combinación lineal de máxima varianza.

¹⁴ El índice de necesidades fiscales locales es muy similar al Índice de Condiciones de Vida del *DNP*: el coeficiente de correlación entre ambas variables es 0,91. Pero son significativamente distantes del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas-*NBI*; una de las medidas sobre las cuales se basa actualmente el sistema de transferencias municipales (coeficiente de correlación 0,64).

Gráfico 5. CFI AJUSTADA POR NECESIDADES EN 1999 PARA 624 MUNICIPIOS



Fuente: cálculos de los autores con base en información de la CGR y el IGAC.

nuevo gráfico. Si el esquema de transferencias municipales lograba compensar las diferencias en costos de provisión, la diferencia en la capacidad fiscal igualada ajustada por necesidades entre quintiles debería ser menor al compararla con la distribución de la capacidad fiscal igualada original. Por lo tanto, el sistema de transferencias de la ley 60 de 1993 no compensaba diferencias en costos o en necesidades entre los municipios. Por su puesto, es necesario encontrar mejores medidas de los costos de provisión de servicios y de las necesidades locales para reafirmar esta conclusión. Finalmente, estos resultados deben tenerse en cuenta al momento de realizar un análisis similar del nuevo esquema de transferencias de la ley 715 de 2001.

IV. TRANSFERENCIAS Y COMPORTAMIENTO FISCAL

Una característica central de las finanzas públicas locales en Colombia es la alta dependencia de las transferencias como principal fuente de financiamiento del gasto local. Esto ocurre en la mayoría de los municipios, donde el ingreso tributario se encuentra en segundo plano. Varios expertos han se-

ñalado que esta dependencia fiscal puede haber provocado un debilitamiento de los incentivos de las autoridades locales para incrementar su ingreso tributario y controlar su endeudamiento. Además, es probable que también haya provocado una asignación ineficiente del gasto local. Esta sección intenta generar evidencia empírica del efecto de las transferencias sobre el ingreso tributario local y sobre las decisiones de gasto.

A. Esfuerzo tributario, endeudamiento y restricción presupuestal blanda

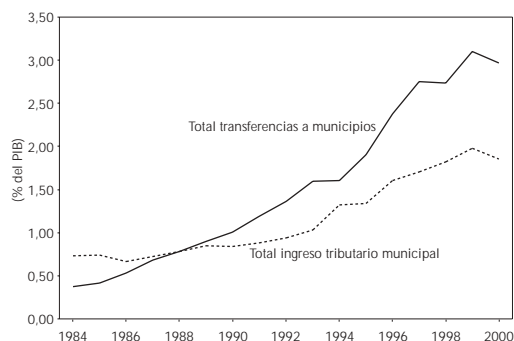
Un tema recurrente en los debates sobre descentralización en Colombia es el esfuerzo en materia tributaria que realizan las autoridades locales. Desde los inicios del proceso de descentralización fiscal, ha permanecido la idea que las entidades territoriales no hacen lo suficiente para movilizar los recursos fiscales que tienen a su disposición. En principio, la descentralización era vista como un mecanismo para promover el esfuerzo tributario local. Sin embargo, tras las reformas al sistema realizadas en 1993, surge la posibilidad que el creciente nivel de transferencias haya generado pereza fiscal¹⁵. Este fenómeno ha sido el tema central de varios estudios empíricos (Banco Mundial, 1996; Zapata *et. al.*, 2000; Núñez, 2002 y Cadena, 2002). A continuación presentamos una visión alternativa de este problema.

¹⁵ Durante la década de los noventa, varias entidades territoriales incrementaron rápidamente sus stocks de deuda, en particular los departamentos y algunas ciudades intermedias. La preocupación provocada por este hecho radicaba en la posibilidad que el excesivo endeudamiento estuviese atado a las transferencias, y en particular en que la inestabilidad detrás del sistema de transferencias haya construido restricciones presupuestales blandas (*soft budget constraints*). Aún así, este artículo no toca el tema del endeudamiento local. Ver Dillinger y Webb (1999), Ale-sina *et. al.* (2000) y Echavarría *et. al.* (2002).

Un primer vistazo de la información puede llegar a ser muy sugestivo. El Gráfico 6 presenta las transferencias y los ingresos tributarios totales para los 802 municipios en la base de datos como porcentaje del PIB. Este gráfico muestra que los ingresos tributarios locales crecieron más rápido que el PIB durante el periodo 1984-2000, en particular desde la reforma de 1993, época durante la cual las transferencias crecieron significativamente. Estos hechos pueden interpretarse de una forma positiva: los ingresos tributarios se han movido en la dirección correcta, a pesar del crecimiento de las transferencias.

Pero el mecanismo que relaciona el recaudo tributario y las transferencias no puede ser deducido a partir de una correlación simple entre ambas variables. Estos hechos tampoco nos permiten estudiar cómo responderían los ingresos tributarios frente a una reducción de las transferencias. Por ejemplo, el incremento en los ingresos tributarios ocurrió por reformas tributarias territoriales en las 5 reformas tributarias nacionales. Además, es probable que tanto los ingresos tributarios locales como los nacionales (base de las transferencias constitucionales), reaccionen de la misma manera frente a choques

Gráfico 6. INGRESO TRIBUTARIO MUNICIPAL Y TRANSFERENCIAS MUNICIPALES



Fuente: cálculos de los autores con base en información de la CGR.

de la economía, como la evolución del sector informal o la dinámica del conflicto interno, entre otros.

Un enfoque alternativo para explorar estas inquietudes consiste en estudiar el comportamiento de las variables fiscales a lo largo del tiempo. Por medio de un análisis de datos panel es posible separar el efecto de las transferencias sobre cada municipio de otros efectos comunes a todos los municipios. Con este fin se estimó la siguiente relación lineal:

$$INGTRIB_{it} = \alpha_i + \delta_t + \beta TRPM_{it} + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

donde $INGTRIB_{it}$ y $TRPM_{it}$ son ingresos tributarios reales per cápita y las transferencias (participaciones municipales) reales per cápita, respectivamente. α_i y δ_t son los coeficientes estimados de efectos fijos para municipio y año y β es el parámetro de nuestro interés¹⁶. Por medio de este enfoque se involucran fuentes de variación del ingreso tributario per capita, entre municipios y a lo largo del tiempo, no relacionadas con los efectos de las transferencias. La estimación de β , el efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios, mide el impacto sobre el ingreso tributario de cambios en las transferencias *relativos a otros municipios en un momento del tiempo*. Nótese que la muestra cubre un período antes y después de 1993, momento de cambios centrales en el sistema de transferencias. Esto brinda una riqueza de información necesaria para estudiar el efecto de las transferencias sobre el esfuerzo tributario.

El Cuadro 3 reporta el resultado de esta estimación, entre otros. La primera columna reporta el coeficiente β bajo la especificación más sencilla de la

¹⁶ Las variables reales han sido deflactadas por medio del ICP Total Nacional y están expresadas en millones de pesos de 2000.

Cuadro 3. TRANSFERENCIAS Y ESFUERZO TRIBUTARIO

Variable	(1)	MCO (2)	MC 2 etapas
TRPM	0.01 *	0.01 *	-0.26 **
POB	-	0.11 **	0.06 **
PIB	-	0,01	0,01
NBI	-	-0.12 *	-0.59 **
FARC	-	-0.26 *	-0.49 **
ELN	-	0.46 *	0,24

Nota: Todas las especificaciones incluyen efectos fijos para años y municipios.

* Significativo al 5%; ** Significativo al 1%.

Fuente: cálculos de los autores.

Ecuación (5). Se encuentra un efecto *positivo* pequeño (0,01), pero estadísticamente significativo. Este resultado apoya la visión sugerida por la interpretación sencilla del Gráfico 6, donde las transferencias no habrían desestimulado el esfuerzo fiscal municipal.

Sin embargo, es posible que este resultado se deba a la tendencia en algunos factores económicos y demográficos correlacionados con el comportamiento de las transferencias. Para capturar este efecto, se realiza una nueva estimación de la Ecuación (5) adicionando algunas variables de control como la población del municipio (*POB*), el *PIB* per capita del departamento (*PIB*), el índice de necesidades básicas insatisfechas (*NBI*) y el número de ataques al municipio registrados por parte de las *FARC* y el *ELN* (Sánchez y Núñez, 2000). Los resultados correspondientes se encuentran en la segunda columna del Cuadro 3. La estimación de β es prácticamente la misma: un incremento de las transferencias en \$1000 pesos per capita genera un incremento estimado en el ingreso tributario de \$10 pesos per capita. La mayoría de los coeficientes estimados para las variables de control poseen los signos y magnitudes esperados. La población municipal (medida

en miles) tiene una relación positiva con el ingreso tributario. El *PIB* departamental tiene un efecto pequeño y no significativo. Los ingresos son menores en municipios con mayores niveles de *NBI* y mayor número de ataques de las *FARC*. Sin embargo, los ingresos tributarios tienen una relación *positiva* y significativa con el número de ataques del *ELN*.

No obstante, hay un problema que persiste dentro de esta estimación. Desde 1994, una pequeña proporción de las transferencias municipales se encuentra atada a dos medidas de desempeño: una administrativa y una fiscal. Una de estas medidas es el crecimiento real de los ingresos tributarios. Por esta razón, el signo positivo de β puede estar indicando que las transferencias aumentan gracias a incrementos en el ingreso tributario, y no lo contrario. Debido a esta posibilidad y dado que nuestro objetivo es estimar la reacción de los municipios frente a los cambios en las transferencias constitucionales realizados en 1993, se realizó una tercera estimación de mínimos cuadrados ordinarios en dos etapas. Para realizar esta estimación es necesario determinar un conjunto de variables que presente una alta correlación con las transferencias y al mismo tiempo este poco correlacionado con los ingresos tributarios. Como se mencionó anteriormente, la ley 60 determinó que el *NBI* y la población relativa del municipio deberían ser variables centrales en el proceso de distribución de las transferencias. Desde entonces, se ha utilizado la cifra oficial que el *DANE* produjo para ambas variables con base en el censo de 1993. Por lo tanto, ambas variables se presentan como los primeros candidatos a ser los instrumentos. Con base en estas variables, se construyeron tres instrumentos para estimar el nivel de transferencias que fue posteriormente utilizado en la segunda etapa de la estimación: i) el *NBI* municipal en 1993, ii) una *dummy* para municipios con menos de 30.000 habitantes en 1993 y

iii) la interacción de ambas variables¹⁷. Este conjunto de instrumentos tiene una mayor correlación con las transferencias que con los ingresos tributarios municipales¹⁸. Es necesario resaltar que los resultados reportados a continuación dependen de los instrumentos escogidos. Es posible que investigaciones posteriores diseñen mejores instrumentos que permitan validar las conclusiones de esta estimación.

La columna tres del Cuadro 3 presenta los resultados de la estimación de la segunda etapa. En esta ocasión, el estimador de β es negativo y significativo: se estima que un incremento de \$1000 pesos per cápita en las transferencias después de la reforma conllevó a una caída de \$250 pesos per capita en el recaudo tributario local. Los efectos estimados para las variables de control son similares a los encontrados en el procedimiento de mínimos cuadrados ordinarios, con la excepción del coeficiente para los ataques del *ELN*, el cual deja de ser significativo.

Ahora surge otro interrogante: si las transferencias han reducido el esfuerzo tributario local, ¿los municipios han reducido sus gastos o han incrementado su endeudamiento?. Para contestar esta pregunta, se estima el efecto de las transferencias municipales sobre el gasto local per cápita, con el mismo procedimiento utilizado en la regresión para el recaudo tributario. La relación entre el gasto en funcionamiento y la cobertura en servicios públicos era otro indicador contemplado por la ley 60 para la distribución de la proporción de las participaciones

¹⁷ Es necesario resaltar que los instrumentos corresponden a las variables tomadas del censo de 1993, mientras que las variables utilizadas en la segunda etapa son series históricas. La población proviene del *DANE* y el *NBI* del *CEDE*.

¹⁸ Los respectivos coeficientes de correlación son, aproximadamente, 0,6 y 0,2.

municipales atada a medidas de desempeño. Por esta razón es necesario controlar la relación de causalidad entre gasto en funcionamiento, gasto en inversión y transferencias por medio de estimaciones en dos etapas. Los resultados se presentan en las dos primeras columnas del Cuadro 4. El estimador de *MCO* para β es 0,91 y el estimador de *MC* en dos etapas es muy similar (1,05), ambos significativos al 1%. Este hecho es consistente con el efecto adherencia (*fly paper effect*) en las transferencias (ver Hines y Thaler 1995): todo incremento en las transferencias pasa directamente a gasto lo cual, combinado con el efecto negativo sobre el esfuerzo tributario, debe producir necesariamente un incremento en el endeudamiento municipal.

B. Condicionalidad en las transferencias y distribución del gasto

El sistema de transferencias colombiano regula con cierto nivel de detalle la manera como los municipios pueden gastar los recursos entregados por el gobierno central. En general, las participaciones municipales deben ser utilizadas en gasto de inversión y no en gastos de funcionamiento. En la práctica, esto ha derivado en que la mayor parte de las transferencias se encuentra atada a ciertos programas de gasto recurrente como los salarios y prestaciones de los trabajadores públicos en educación y salud, y no a la formación de capital. La distribución de las transferencias entre los diferentes tipos de inversión también estaba condicionada bajo la ley 60: el 75% de las participaciones municipales tenía una estructura predefinida de distribución entre salud, educación, agua potable y saneamiento básico. Es probable que al ofrecer una mayor discreción a los gobiernos locales sea posible dirigir el gasto de forma más acertada con las necesidades locales. Además, se suele afirmar que una mayor discreción del gobierno local puede conllevar grandes beneficios

Cuadro 4. TRANSFERENCIAS Y GASTO LOCAL

Variable	Variable dependiente			
	Gasto total		Gasto en funcionamiento	
	MCO	MC 2 etapas	MCO	MC 2 etapas
TRPM	0.91 **	1.05 **	0.18 **	0,01
POB	0.17 **	0.19 **	0,07	0,03
PIB	0,11	0,11	0,02	0,01
NBI	-0.86 **	-0.62 **	-0.32 **	-0.62 *
FARC	-1,34	-1,22	0,12	-0,02
ELN	0,35	0,46	0,78	0,64

Nota: Todas las especificaciones incluyen efectos fijos para los años y los municipios.

* Significativo al 5%; ** Significativo al 1%.

Fuente: cálculos de los autores.

a la esfera política, pues una mayor participación de los intereses locales sobre las decisiones de gasto promueve la responsabilidad fiscal de los mandatarios locales.

Incluso hay otro problema en la condicionalidad de las transferencias: puede que no logren el efecto deseado. El dinero es fungible dentro de los presupuestos locales y aquellos gobiernos con acceso a otras fuentes de recursos simplemente reasignan estas fuentes de tal forma que pasan por alto la condicionalidad impuesta (Bird, 1993).

Para estudiar este problema, se estimaron los efectos de las transferencias sobre algunas categorías de gasto utilizando la misma metodología descrita para el ingreso tributario y el gasto total. Este procedimiento brinda alguna evidencia sobre los verdaderos efectos de la condicionalidad de las participaciones municipales. En primer lugar, se estimó esta relación para el gasto en funcionamiento. En este caso, la muestra se reduce a 722 municipios con información fiscal completa para los 15 años de observación. Las dos últimas columnas del Cuadro

4 presentan los resultados respectivos. La estimación por *MCO* muestra una pequeña relación positiva pero estadísticamente significativa entre las transferencias y el gasto en funcionamiento. Pero la relación entre ambas variables desaparece tras realizar la estimación por *MC* en dos etapas. En conclusión, la evidencia es consistente con la idea que las transferencias son utilizadas para financiar inversión.

Paso seguido, se estudió la efectividad de las reglas de condicionamiento sobre la asignación de recursos. Bajo la Ley 60 de 1993, el 30% de las transferencias debe ser utilizado en inversión en educación, 25% en salud y 30% en agua potable y saneamiento básico. A este nivel de detalle, se cuenta con información fiscal completa desde 1991 para 164 municipios. El Cuadro 5 muestra los porcentajes de inversión para 1999 en estas tres categorías. Los porcentajes son algo menores en educación y agua potable, pero cercanos al criterio legal. Esto no viola lo determinado por la ley 60 pues la condicionalidad se impone solamente sobre la fracción de gasto financiado con transferencias.

Si bien los promedios de gasto se encuentran cerca de los parámetros legales, es posible que incrementos marginales en las transferencias se utilicen de forma diferente, si los municipios utilizan parte de sus recursos propios en respuesta a los cambios en las transferencias. Para explorar esta posibilidad, se estimó la relación entre el gasto total per cápita en cada categoría de inversión, las *PM* per cápita y las variables de control, con base en el modelo de mínimos cuadrados en dos etapas descrito anteriormente. La tercera fila del Cuadro 5 presenta el efecto marginal estimado de las *PM* sobre cada categoría del gasto. Estos resultados son consistentes con la hipótesis de recomposición de los ingresos locales: cambios en las transferencias producen cambios mucho menores en los rubros de inversión que los indicados por la ley 60 de 1993. Esto es especialmente cierto en salud y agua potable, donde los efectos marginales no son significativamente diferentes de cero.

Como argumento adicional se puede mencionar lo siguiente. Si existiese recomposición de los ingresos locales, sus efectos serían mayores en los municipios con un nivel de ingresos propios mayor al promedio, pues financian una mayor proporción del gasto con sus recursos propios y por lo tanto tienen una mayor capacidad de recomponer su es-

tructura de gasto libremente. Para probar esta idea, en la cuarta fila del Cuadro 5 se presentan los efectos marginales de las transferencias para el conjunto de municipios con ingresos propios per cápita por debajo del promedio en 1993. Los resultados son consistentes con nuestra hipótesis: los efectos marginales de las transferencias son mucho más altos y muy cercanos a los parámetros legales (fila 1).

En conclusión, un problema de la condicionalidad en la práctica es su efecto asimétrico. Aquellos municipios con pocos ingresos propios, y por lo tanto altamente dependientes de las transferencias, ven restringidas sus decisiones de gasto por la condicionalidad en las transferencias. En cambio, los municipios con altos ingresos propios cuentan con una mayor flexibilidad en estas decisiones al ser capaces de recomponer las fuentes de financiamiento del gasto.

C. Regalías

La aparición de grandes explotaciones de carbón y especialmente de crudo ocurre a partir de mediados de la década de los años ochenta. Este periodo es coincidente con la profundización de la descentralización municipal. Desde 1986, con la ley 75, se incrementaron las tradicionales compensacio-

Cuadro 5. EFECTOS DE LA CONDICIONALIDAD

	Educación (%)	Salud (%)	Agua potable (%)
Mínimo por ley	30	25	20
Distribución promedio 1999	25	27	14
Efecto marginal estimado de las transferencias:			
Todos los municipios en la muestra	20 *	14	6
Municipios con bajo recaudo tributario	29 *	23 **	22 *

Nota: Las filas tres y cuatro son resultados por variables instrumentales análogos a los presentados en el Cuadro 3 y Cuadro 4.

* Significativo al 5%; ** Significativo al 1%.

Fuente: cálculos de los autores.

nes por la explotación de los *RNNR* y se puso en marcha un sistema de regalías que favoreció principalmente a los departamentos y los municipios, con un 60% de las regalías. El 40% restante era para el Gobierno Central. Posteriormente, en el marco de la Constitución Nacional de 1991 se expide la ley 141 que extiende el sistema de regalías por la explotación de *RNNR* al carbón, gas, níquel, esmeraldas y piedras preciosas entre otros. Con esta nueva ley se incrementan las regalías y a su vez se logra que la mayoría de ellas quede en manos de los municipios y departamentos. Bajo este nuevo marco, un alto número de municipios se favorece con estos recursos. Por lo menos 250 municipios reciben algún tipo de regalía, aunque la mayoría en cuantías muy pequeñas.

Igualmente la ley 141 de 1994 decidió que las regalías del Gobierno Central se consolidaran en un Fondo Nacional de Regalías -*FNR*- que debe financiar proyectos de inversión municipales, además de financiar corporaciones y entidades regionales y asignar recursos para sectores como electrificación y medio ambiente. Un ente territorial solo puede acceder a ellas con la presentación y aprobación de proyectos específicos. Debe mencionarse que la mayoría de los recursos del fondo provienen de las regalías por petróleo pues estas se liquidan con base en unos techos de producción que hacen que entre más se produzca, más quede en manos del mencionado fondo.

Las regalías son una fuente de recursos muy importante para todo el estado colombiano. En un año de altos precios de carbón y petróleo estas se han acercado a los US\$1000 millones y en promedio pueden estar cerca de los US\$600 millones en los últimos 5 años. Esta última cifra representa aproximadamente 35% del total de las transferencias a los municipios y es el 75% de las transferencias libres

o no asignadas en el nivel local. El gran problema de las regalías es su concentración, pues 5 o 6 entidades territoriales reciben cerca del 60% de los recursos que son las más ricas del país. Por supuesto, la aparición súbita de estas bonanzas ha sido muy cuestionada pues el manejo que se le ha dado no ha sido el mejor. Sin embargo, esas críticas no se deben extender al resto de departamentos y municipios.

De acuerdo con dos estudios de Fedesarrollo (Gaviria, Zapata y González 2001 y Benavides, Carrasquilla, *et. al.* 1999) el manejo de las regalías por los municipios ha sido muy diferenciado. Mientras que aquellas que provienen de recursos diferentes a petróleo y carbón son en general bien utilizadas, pues se destinan a financiar programas de inversión y no descuadernan las finanzas locales, las que se concentran en territorios, departamentos y municipios, provenientes de bonanzas de carbón y especialmente petróleo son muy mal administradas. Esto por varias razones:

Primero, el aumento de los ingresos dispara los gastos de funcionamiento muy por encima del promedio y los gastos de inversión ejecutados son muy altos de acuerdo con los parámetros nacionales. Por ejemplo, El Casanare tiene inversiones superiores a otros departamentos que tienen entre 10 y 15 veces más población y lo mismo sucede con los municipios más favorecidos por las regalías.

Segundo, no se ha logrado sostenibilidad y autonomía fiscal pues estos entes territoriales están altamente endeudados y tienen un alto nivel de gasto corriente que no pueden mantener sin los ingresos de las regalías.

Tercero, este aumento de las inversiones se ha ejecutado mal. Benavides, Carrasquilla, *et. al.* (1999) encontraron por medio de un detallado trabajo de campo que las inversiones financiadas son muy

cuestionables por que inicialmente financian proyectos de salud y educación y otras áreas sociales y posteriormente financian proyectos en otras áreas poco prioritarias como recreación y deporte y fiestas locales, entre otros. Así mismo, inicialmente se concentran en pocos proyectos y con el tiempo se dividen en una gran cantidad de pequeños proyectos con muy bajo impacto. Además, financian proyectos muy costosos y que son financiados durante varios años. Por último, se encontró que hay una gran cantidad de proyectos aún que no han sido terminados a pesar de finalizar los términos de la contratación.

De otra parte, los recursos del *FNR* han sido igualmente cuestionados, pues inicialmente su administración a cargo de una comisión pública con representación de gobernadores y alcaldes hizo que los recursos se concentraran en algunas zonas y que gran parte de ellos no se ejecutaran con la debida celeridad. Dicha comisión se cerró y ahora su gestión está a cargo efectivamente del *DNP* y el Ministerio de Hacienda. En general hay una excesiva discrecionalidad en el manejo de estos recursos.

En resumen, el gran problema del manejo de las regalías se concentra en los excedentes provenientes de las bonanzas petroleras tanto a nivel territorial como nacional. Se recomienda analizar la posibilidad de devolver los recursos del *FNR* a la Nación tal y como era en la década de los años ochenta y delimitar el monto de regalías que puedan recibir los departamentos y municipios, pues no se debe permitir que una entidad territorial ejecute inversión pública per capita hasta 50 veces mayor que otra entidad de similar tamaño.

V. CONCLUSIONES

La configuración del sistema nacional de transferencias ha sido un tema de amplia discusión en Co-

lombia y dada la actual situación fiscal del gobierno central, es probable que dicho sistema sea nuevamente reformado en el futuro cercano. Por lo tanto, es importante comprender sus efectos sobre las políticas tributarias, las decisiones de gasto y el suministro de servicios locales. Este trabajo da algunos pasos en esta dirección.

En primer lugar, intentar restringir el crecimiento de las transferencias en un futuro puede conllevar a un mayor desequilibrio horizontal, pues la capacidad fiscal propia es muy desigual entre municipios y esta no es un criterio de distribución de las transferencias en la actualidad. Además, según nuestros análisis, una reducción en las transferencias generará poco impacto sobre el esfuerzo tributario y el gasto administrativo municipal. En cambio, su efecto directo recaerá sobre los programas locales de inversión.

Tomando esto en cuenta, es posible que las nuevas reformas permitan crear un sistema más transparente y sencillo; que permita además compensar las diferencias en capacidad fiscal propia y tomar en cuenta las diferencias en las necesidades fiscales locales. Como un primer paso en esta dirección, las entidades del Gobierno Central deberán construir medidas más precisas de la capacidad fiscal propia y de las necesidades fiscales locales. La actualización de los avalúos catastrales bajo criterios coherentes es una forma de cumplir este objetivo en lo que concierne al impuesto predial, pero es necesario avanzar con relación a los demás impuestos locales. Nuestro análisis indica igualmente que la condicionalidad sobre las transferencias ha tenido consecuencias no deseadas, produciendo cierta inequidad al ser aplicadas. Por esta razón sería conveniente que las próximas reformas consideraran disminuir la condicionalidad, por ejemplo, reduciendo los porcentajes mínimos de destinación a educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

Atar una mayor proporción de las transferencias a medidas de desempeño fiscal es una antigua propuesta de reforma al sistema de transferencias. Con ello se esperaría mejorar los incentivos fiscales de las administraciones municipales. Nuestro análisis no logra conclusiones contundentes sobre los posibles efectos de esta reforma. Sin embargo, se debe

tener en cuenta que lo más probable es que una reforma de este tipo incremente el desequilibrio horizontal. Puntualmente, este problema es más relevante para los municipios con menos de 30.000 habitantes y por ello es necesario que las futuras reformas al sistema tomen en cuenta las características especiales de estos municipios.

REFERENCIAS

- Alesina, A., A. Carrasquilla, Y J. J. Echavarría (2000), "Decentralization In Colombia". Working Paper 15, Fedesarrollo.
- Benavides, J., A. Carrasquilla, J. G. Zapata, y A. Velasco (1999), "Impacto De Las Regalías En Las Inversiones De Las Entidades Territoriales," Ume. Fedesarrollo.
- Bird, R. M. (1993), "Threading The Fiscal Labyrinth: Some Issues In Fiscal Decentralization," *National Tax Journal*, 46, 207–227.
- Bird, R. M. Y A. Fiszbein (1998), "Colombia: The Central Role Of Central Governments In Fiscal Decentralization," En *Fiscal Decentralization In Developing Countries*, Ed. R. M. Bird Y F. Vaillancourt, Cambridge University Press.
- Bird, R. M. Y M. Smart (2002), "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons For Developing Countries," *World Development*, 30, 899-912.
- Boadway, R. Y P. Hobson (1993), *Intergovernmental Fiscal Relations In Canada*, Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Break, G. C. (1980), *Financing Government In A Federal System*, Washington Dc: The Brookings Institution.
- Cadena, X. (2002), ¿La Descentralización Empereza? Efecto De Las Transferencias Sobre Los Ingresos Tributarios Municipales En Colombia. *Revista Desarrollo Y Sociedad* No.50 Pg. 67-108. Universidad De Los Andes, CEDE. Septiembre
- Dillinger, W. Y S. B. Webb (1999), "Decentralization And Fiscal Management In Colombia," Discussion Paper, World Bank.
- Echavarría, J. J., C. Rentería, Y R. Steiner (2002), "Decentralization And Bailouts In Colombia", *Coyuntura Social*, 28, junio, Fedesarrollo.
- Gaviria, A., J. G. Zapata, y A. González (2001), "Petróleo Y Región: El Caso Del Casanare," Cuadernos De Fedesarrollo, 8.
- Hines, J. R. Y R. H. Thaler (1995), "Anomalies: The Flypaper Effect," *Journal Of Economic Perspectives*, 9, 217–226.
- Leibovich, J. Y J. Núñez (2002), "El Impuesto A La Tierra En Colombia," Misión Del Ingreso Público, Fedesarrollo.
- Núñez, J. (2002), "Diagnóstico Básico de la Situación de los Ingresos por Impuestos del Orden Municipal en Colombia," Misión del Ingreso Público. Ministerio de Hacienda.
- Rao, M. G. Y R. J. Chelliah (1991), "Survey Of Research On Fiscal Federalism," Discussion Paper, National Institute Of Public Finance And Policy, New Delhi.
- Sánchez, F. Y J. Núñez (2000), "Geography And Economic Development: A Municipal Approach For Colombia," Archivos de Macroeconomía 135, Departamento Nacional de Planeación.
- Shah, A. (1996), "A Fiscal Need Approach To Equalization," *Canadian Public Policy*, 22, 99–115.
- World Bank (1996), *Colombia: Reforming The Decentralization Law: Incentives For Effective Delivery Of Services*, World Bank.
- Zapata, J., O. Acosta y A. González (2000), "Se Consolidó la Sostenibilidad Fiscal de los Municipios Colombianos Durante los Años Noventa?" En *Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una Década*. Departamento Nacional de Planeación.
- Zapata, J. G. Y J.C. Chaparro (2002), "Análisis de la Estructura de Ingresos, Gastos y la Dependencia Fiscal de los Municipios de menos de 30.000 Habitantes", Misión del Ingreso Público, Ministerio de Hacienda.

Anexo 1

DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN UTILIZADA

Información fiscal: Contamos con una base de datos fiscal de la Contraloría General de la República para 1069 municipios entre 1984 y 2000. Esta es la base de datos fiscal más grande y con mayor nivel de detalle disponible hasta la fecha. Tiene un total de 913 cuentas fiscales, con un promedio de 250 cuentas por municipios. Calí es el municipio con el mayor número de cuentas (426).

Esta base posee dos características centrales: en primer lugar, una alta proporción de información faltante, por lo que fue necesario complementar esta información por medio de otras bases de datos más pequeñas. En segundo lugar, la clasificación de las cuentas no sigue los parámetros de Operaciones Efectivas de Caja, por lo cual fue necesario reclasificar un conjunto de cuentas. A continuación se describe este proceso:

Las bases de datos complementarias son tres: a) Banco de la República 1987-1995, b) Banco de la República 1980-1986 y c) Departamento Nacional de Planeación 1996-2000. Se estableció una relación entre las cuentas de estas tres bases y la base de la *CGR*. Las cuentas relacionadas fueron ingreso total, ingreso corriente, ingreso tributario, impuesto predial, impuesto de industria y comercio, ingreso no tributario, tasas y tarifas, transferencias del gobierno nacional, departamental y de las entidades descentralizadas, cofinanciación, recursos del Fondo Nacional de Regalías, gastos totales, gasto corriente, gasto en funcionamiento, gasto en personal, gastos generales, intereses sobre la deuda, inversión y deuda.

El resultado de este proceso es una base de datos donde las cuentas fiscales están clasificadas bajo los principales parámetros del Fondo Monetario Internacional. El número de municipios con información completa hasta este punto del proceso era de 230, así que se realizó un proceso adicional. Si había un vacío de información entre 1985 y 1999, se aplicaba la tasa de crecimiento de alguna de las tres bases complementarias. Si había una secuencia vacía de información mayor que dos años pero menor que cinco, se aplicaba este mismo procedimiento de forma recursiva.

Como este procedimiento solo se utilizó sobre las cuentas principales mencionadas anteriormente, fue necesario distribuir el valor resultante entre las respectivas subcuentas. Por ejemplo, distribuir el ingreso tributario entre todos los impuestos. Para esto se utilizaron las proporciones del año más cercano con información completa entre la cuenta principal y sus subcuentas.

Al final de todo este proceso se contó con una base de datos con información para 802 municipios en sus cuentas principales.

Otra información: El *PIB* departamental proviene de las cuentas regionales del *DANE*. La información sobre población municipal está basada en los censos de población de 1985 y 1993. Para los años intercensales la estimación de población municipal se obtiene de interpolar la información de ambos censos suponiendo una tasa de crecimiento constante. El *NBI* fue suministrado por el *DNP* y los avaluos catastrales provienen del *IGAC*.
