

Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia

JAIME BONET*

I. Introducción

Desde mediados de los años ochentas, Colombia ha experimentado una descentralización administrativa, política y fiscal. La Constitución de 1991 profundizó este proceso al incrementar la transferencia de recursos y responsabilidades desde el gobierno central a los gobiernos locales (departamentos, distritos y municipios). De igual manera, la reforma constitucional instauró la elección popular de gobernadores, con lo cual se amplió la descentralización que en este campo se había iniciado en la década anterior con la elección popular de alcaldes¹.

El impacto más importante del proceso de descentralización fiscal se registró en la ejecución del gasto público, pues los gobiernos subnacionales pasaron de ejecutar el 23% del gasto público del país en 1984 al 42% en 2000. No obstante este avance, el recaudo tributario continuó siendo realizado, en su gran mayoría, por el gobierno central. En efecto, para el 2000 aproximadamente el 80% de los ingresos tributarios fueron recaudados por la autoridad central. Como consecuencia de lo anterior, se observó una alta dependencia de las transferencias del gobierno central por parte de los gobiernos subnacionales:

* El autor es economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, Cartagena. Agradece los comentarios y sugerencias realizadas por el grupo de investigadores del CEER: Adolfo Meisel, Joaquín Vilorio, María Aguilera, Javier Pérez, Jose R. Gamarra y Julio Romero. De igual forma, el trabajo fue enriquecido por los comentarios de Olga Lucía Acosta y de los asistentes al Coloquio sobre Políticas para Reducir las Disparidades Regionales en Colombia, Cartagena, agosto 3 y 4 de 2006. Finalmente, agradece la colaboración prestada por Giovanni Cortés del DNP en el suministro de la información y a Carlos Sánchez y Sergio Matute en el procesamiento de la misma

¹ Para un estudio detallado del proceso de descentralización en los 80 y 90, por favor véase Correa y Steiner (1999), Ahmed y Baer (1997), Alesina *et al.* (2000), Iregui *et al.* (2001), entre otros.

en 2000 más del 50% de los gastos de los departamentos y municipios eran financiados con dichas transferencias.

A finales de los años noventa, el proceso de descentralización se enfrentó a una de las más severas crisis económicas y fiscales del país. Lo anterior influyó para que muchos de los trabajos sobre el tema estuvieran orientados a analizar el impacto del proceso en la crisis fiscal existente en ese momento². Los estudios coincidieron en afirmar que el incremento en las transferencias a las regiones tendió a aumentar el déficit del gobierno central, en especial porque las mayores transferencias a las entidades territoriales no eran compensadas con una reducción del gasto del nivel central. Las recomendaciones propuestas para enfrentar la crisis fiscal plantearon la necesidad de desligar las transferencias de los ingresos nacionales, ya que ese vínculo creaba inestabilidad en los recursos transferidos y le quitaba capacidad de maniobra al gobierno nacional en el frente fiscal.

Este nuevo escenario obligó a modificar la Constitución Política de 1991. Con el fin de introducir estabilidad a las transferencias, se impuso un crecimiento máximo a los recursos transferidos y se creó un nuevo marco legal para la asignación de los recursos. La reforma, aprobada en junio de 2001, creó el Sistema General de Participaciones (SGP), en el cual las transferencias existentes se reunieron en una sola.

Como destacan Barón y Meisel (2004), uno de los elementos que ha estado ausente en el análisis de la descentralización ha sido el examen de los efectos de este proceso sobre las disparidades en el ingreso per cápita regional. La existencia de un sistema de transferencias que involucra criterios redistributivos con el fin de introducir una equidad horizontal entre las entidades subnacionales, se convierte en el elemento fundamental para esperar que la descentralización tenga un impacto positivo en la reducción de las diferencias en el ingreso per cápita regional. Al incorporar un sistema de transferencias adecuado, la descentralización del gasto puede promover el desarrollo en áreas rezagadas y en consecuencia, tendería a mejorar la equidad entre las regiones.

A pesar que las reglas para la asignación de las transferencias en Colombia contemplaban, al menos en teoría, algunos criterios redistributivos, en la práctica éstos estuvieron muy limitados. En la medida en que la Carta de 1991 y sus reformas posteriores establecen que no se pueden delegar nuevas

² Algunos de estos trabajos son: Junguito *et al.* (1995), Correa y Steiner (1999) y Echavarría *et al.* (2002).

responsabilidades sin que se asignen los recursos necesarios para su financiación, las fórmulas para transferir los recursos están orientadas a garantizar que los fondos transferidos sean suficientes para cubrir el nivel de servicios públicos prestados en el año inmediatamente anterior. Dada la escasez de recursos, esta condición implica que los recursos restantes, que son los que se asignarían con algunos criterios redistributivos, están seriamente limitados. Por ejemplo, de acuerdo con la distribución del situado fiscal de 2001 (CONPES, 2001), el primer criterio absorbió aproximadamente el 85% de los recursos transferidos mientras que únicamente el 15% restante estuvo disponible para ser asignado con base en los criterios redistributivos.

Para el caso colombiano, Barón y Meisel (2004) y Bonet (2006) argumentan que la descentralización no ayudó a reducir las disparidades en el ingreso per cápita regional durante la década de los noventa. Además de la pérdida del componente redistributivo en las transferencias nacionales, Bonet (2006) argumenta que la asignación de una alta porción de los nuevos recursos locales a los gastos corrientes (p. ej. sueldos y salarios) en lugar de inversiones en capital o infraestructura, así como la carencia de los incentivos adecuados para promover su uso eficiente, ayudan a explicar este resultado.

El propósito principal de este documento es la formulación de unas recomendaciones de política que permitan consolidar a la descentralización como una estrategia de desarrollo regional. Los resultados muestran como la descentralización, durante los últimos años, ha perpetuado las disparidades que en materia de cobertura en salud y educación existen en el país. A pesar de algunas intenciones de reducción de esas inequidades contempladas por la política, en la práctica no ha sido efectiva y los diferenciales persisten. Las propuestas de política planteadas están focalizadas en tres aspectos específicos: involucrar una mayor equidad en el sistema de transferencias del gobierno nacional a los subnacionales, fortalecer el aparato tributario subnacional y establecer unos incentivos claros para mejorar la eficiencia del gasto.

Este documento está compuesto de cinco secciones. Luego de la exposición de las últimas reformas en la materia, se analizan, a partir de las ejecuciones presupuestales de los gobiernos centrales de los municipios y departamentos, tres aspectos de la descentralización: los ingresos de los gobiernos subnacionales, la equidad de las transferencias y el esfuerzo fiscal territorial. La siguiente sección se centra en el planteamiento de las recomendaciones de políticas para mejorar el componente redistributivo de la descentralización. Finalmente, se presentan algunas reflexiones.

II. Las reformas a la descentralización, 2000-2006

El deterioro de la situación fiscal del país en los años noventa fue significativo. El déficit fiscal del gobierno central, de acuerdo con el CONFIS, pasó de representar el 0,3% del PIB en 1990 al 7,6% en 1999. Por su parte, el déficit de los gobiernos subnacionales pasó del 0,3% del PIB al 0,6%, en el mismo período. Otro problema observado en esos años fue el incremento del endeudamiento de los diferentes niveles de gobierno. Mientras la deuda del gobierno central se incrementó del 16,5% del PIB en 1990 al 40% en 2000, la de los departamentos lo hizo del 0,4% al 1,3% y la de los municipios del 0,7% al 2%, en el mismo lapso de tiempo³.

La preocupación por el deterioro fiscal motivó diferentes investigaciones durante la segunda mitad de la década de los noventa y, además, condujo a la creación de la Comisión de Racionalización del Gasto y Finanzas Públicas en 1995. Como se mencionó, estos estudios coincidían en señalar que gran parte del deterioro de la situación fiscal del gobierno nacional era causado por las mayores transferencias, en parte por el fracaso del gobierno central en reducir el nivel de gasto de manera proporcional a los ingresos que transfería al nivel subnacional (Acosta y Bird, 2005).

Este proceso generó una serie de cambios normativos que concluyó con una reforma a la Constitución a través del Acto Legislativo 01 de 2001, y un nuevo marco de descentralización que estableció la Ley 715 del mismo año. De esta manera, se instauraron unas nuevas reglas en materia de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno. A continuación se presenta un breve resumen de la normatividad vigente.

La Ley 549 de 1999 dictó una serie de normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales. En primer lugar, señaló las fuentes que financiarían dicho pasivo. Para efectos de administrar esos recursos, la Ley creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET, el cual es administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En la práctica, el gobierno nacional al momento de girar las transferencias que le corresponden a cada entidad, descuenta lo correspondiente a pensiones para trasladarlo a este fondo.

La Ley 617 de 2000 hace una categorización de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), de acuerdo con su población e ingresos

³ La información de la deuda fue tomada de Echavarría *et al.*, (2002). “Decentralization and Bailouts in Colombia”, p. 24.

corrientes de libre destinación y teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal. Conforme a las categorías establecidas, la Ley dicta una serie de normas tendientes a sanearlas fiscalmente, a racionalizar los gastos en los fiscos de los entes territoriales, a la creación de reglas para la transparencia de la gestión territorial y a establecer condiciones para la creación de municipios, entre otros.

El Acto Legislativo 01 de 2001 creó el Sistema General de Participaciones, SGP, de los departamentos, distritos y municipios. El monto inicial del SGP se estimaría teniendo en cuenta los recursos transferidos por la nación a las entidades territoriales por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y transferencias complementarias. Se estableció que el SGP se incrementa anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que haya tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años anteriores. Sin embargo, se creó un régimen transitorio en materia de crecimiento del SGP durante los años comprendidos entre 2002 y 2008. Para el período 2002-2005, el incremento real anual sería del 2%, mientras que para el período 2006-2008 sería del 2,5%. Finalmente, el Acto Legislativo señala los criterios que debería tener en cuenta la ley que reglamentaría la distribución de los recursos del SGP.

La Ley 715 de 2001 dictó las normas orgánicas en materia de recursos y competencias siguiendo lo propuesto en el Acto Legislativo 01 de 2001. Un 4% tiene asignaciones especiales: 0,52% para los resguardos indígenas, 0,08% para los distritos y municipios con límites con el río Magdalena, 0,5% para los distritos y municipios para programas de alimentación escolar y 2,9% para el Fonpet. El 96% restante de los recursos del SGP se debe distribuir entre tres componentes: la participación del sistema educativo (58.5%), la participación para el sector salud (24,5%) y la participación de propósito general (17%).

La Ley 715 establece que los recursos para educación serán transferidos teniendo en cuenta la población atendida, la población por atender en condiciones de eficiencia y un elemento de equidad que se distribuirá con un indicador de pobreza. Anualmente, el gobierno nacional determina la asignación por alumno de acuerdo con las diferentes tipologías educativas. Inicialmente, la asignación se multiplicará por la población atendida en cada municipio y distrito, conformando la primera base de la transferencia educativa. El saldo de los recursos disponibles será distribuido teniendo en cuenta los otros dos criterios mencionados. Adicionalmente, la Ley contempla que los recursos serán transferidos directamente a los distritos y municipios certificados. En

caso de que no estén certificados, los recursos serán enviados al departamento respectivo⁴.

Los recursos del SGP con destino al sector salud se destinarán, de acuerdo con la Ley 715, a financiar los gastos en tres componentes: subsidios a la demanda, prestación de servicios de salud a población pobre no cubierta por los subsidios a la demanda, y acciones de salud pública definidas como prioritarias por el gobierno nacional. Para el cálculo de los valores por transferir en el primero y tercer componente, se deben tener en cuenta los valores asignados en cada uno en el año anterior. Los subsidios a la demanda se incrementan en la inflación causada más el crecimiento real de los recursos del SGP para salud, mientras que las acciones de salud pública sólo se incrementan en la inflación. Para el segundo componente, el monto global por transferir se estima restándole a los recursos del SGP para salud lo correspondiente al componente de subsidios a la demanda y al de acciones de salud pública.

Para la distribución del componente de subsidios a la demanda, se estima una transferencia promedio per cápita al dividir el monto por transferir estimado por el número de población atendida en el país. Finalmente, los recursos se transfieren multiplicando el valor per cápita por la población atendida en cada entidad territorial en la vigencia previa. Para el segundo componente, la población pobre no cubierta por el subsidio de demanda, se lleva a cabo un procedimiento similar, pero teniendo en cuenta la población pobre por atender, en vez de la atendida. Finalmente, los recursos para financiar los eventos de salud pública se distribuirán teniendo en cuenta la población por atender, un criterio de equidad y uno de eficiencia administrativa.

En cuanto a la participación de propósito general, la Ley 715 señala que estos recursos serán distribuidos un 40% según la pobreza relativa, un 40% en proporción a la población urbana y rural, un 10% por eficiencia fiscal y un 10% por eficiencia administrativa. Un punto importante de estas transferencias es que tienen unas destinaciones específicas en una serie de sectores que señala la Ley, lo cual limita la autonomía de las entidades territoriales sobre ellos. Sin embargo, la reglamentación establece que los municipios clasificados en las categorías 4^a, 5^a y 6^a podrán destinar libremente el 28% de los recursos recibidos por la participación de propósito general.

⁴ Se consideran municipios certificados aquellos con más de cien mil habitantes y los de menos de cien mil habitantes que cumplan los requisitos que señale el reglamento respectivo.

III. Los desequilibrios regionales de la descentralización

El propósito de esta sección es estudiar, desde una dimensión regional, tres aspectos de la consolidación del proceso de descentralización: los ingresos de los gobiernos subnacionales, las transferencias y el esfuerzo fiscal territorial. Este análisis está basado en la evolución de las ejecuciones presupuestales de los gobiernos subnacionales (departamentos y municipios) en el período 1996-2004⁵. Los datos utilizados fueron suministrados por la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación, DNP. Para facilitar el análisis de las cifras, en algunos casos, los 33 entes territoriales están agrupados en siete regiones: Caribe (CAR), Central Occidental (COC), Central Norte (CNT), Bogotá (BOG), Central Sur (CSR), Pacífico (PAC) y Nuevos Departamentos (NUE)⁶.

A. Los ingresos subnacionales

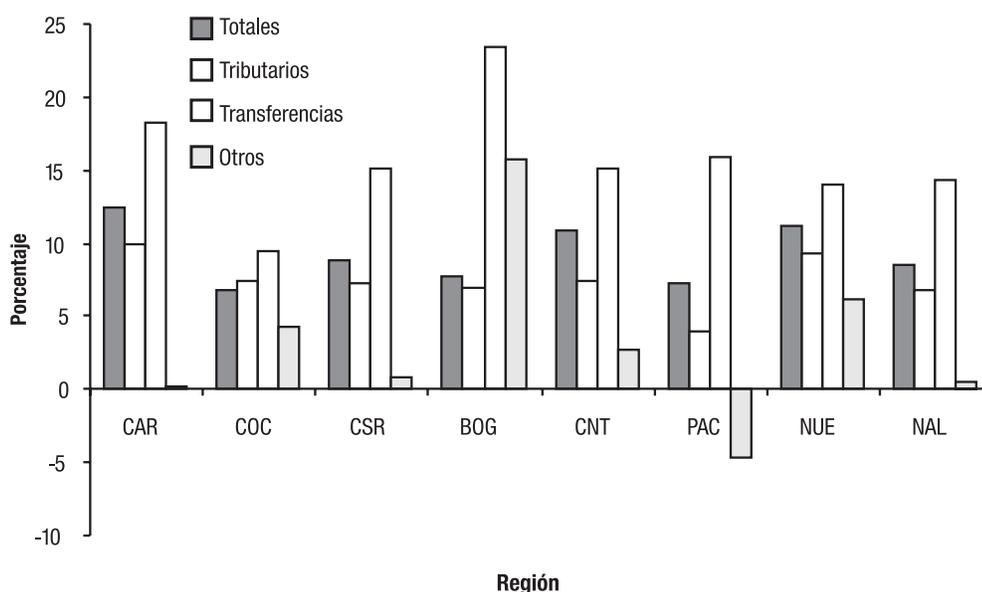
A pesar de la volatilidad observada en los diferentes años, se destaca el buen comportamiento de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales en el período 1996-2004. Para todo el país, estos ingresos tuvieron una tasa de crecimiento promedio anual del 8,6% en términos reales. Gran parte de ese incremento se generó por el desempeño observado en las transferencias totales (SGP, regalías y cofinanciación), las cuales registraron una tasa real de crecimiento promedio anual del 14,4%. Gracias a esta tendencia, las transferencias incrementaron su participación en los ingresos totales del 37% en 1996 al 57% en 2004 (Véase Gráfico 1).

El comportamiento no es igual en todas las regiones, pues algunas (Caribe, Central Sur, Central Norte y Nuevos Departamentos) registraron tasas superiores al promedio nacional, mientras que otras (Central Occidental, Bogotá y Pacífica) estuvieron por debajo de esa media. Este resultado está asociado

⁵ Tanto para los departamentos como los municipios se tomó la información del gobierno central.

⁶ La región Caribe incluye los siete departamentos del continente de esta región. La región Central Occidental está formada por Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda. Los departamentos de Boyacá, Norte de Santander y Santander forman la región Central Norte. La región Central Sur corresponde a los departamentos de Cundinamarca, Huila y Tolima. Los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca conforman la región del Pacífico. La región de Nuevos Departamentos incluye los creados por la Constitución de 1991, más Caquetá y Meta. Finalmente, Bogotá ha sido definida como una región.

Gráfico 1. Tasas de crecimiento promedio anual de los ingresos subnacionales según tipo de ingreso, por región y nacional, 1996 - 2004



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

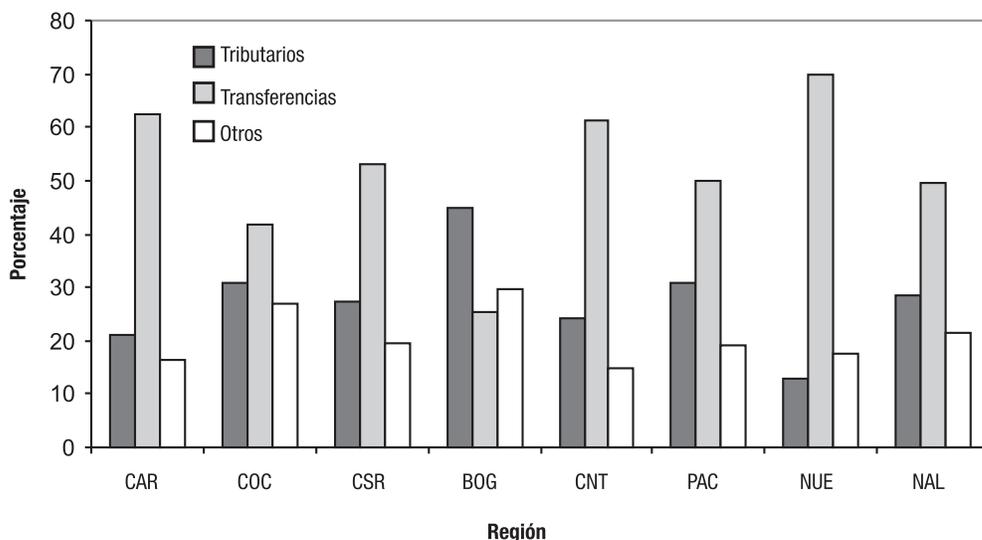
al peso relativo que tiene el componente más dinámico del ingreso total, las transferencias, en las distintas regiones (Véase Gráfico 2). En aquellas regiones con un incremento en el ingreso total por encima del promedio, con excepción de la región Central Sur, los ingresos provenientes de las transferencias totales corresponden a más del 60% del total del ingreso⁷.

Adicionalmente, se debe destacar el pobre desempeño relativo observado en los ingresos tributarios en las regiones Central Occidental, Bogotá y Pacífica, donde éstos ingresos, dado su mayor nivel relativo de desarrollo económico, mantienen una participación relativa alta en los ingresos totales. Se observa que mientras los ingresos tributarios del Caribe, cuyo PIB total representa aproximadamente el 16% del PIB nacional, crecieron a una tasa real anual del 10%, en Bogotá, que tiene una participación en el PIB nacional del 22%, solo lo hicieron al 7%, en la región Central Occidental, que genera el 20% del valor agregado del país, crecieron al 7,4%, y finalmente, en la Pacífica, que tiene una participación del 15%, sólo crecieron al 4%. Es decir, que parte del pobre desempeño del ingreso total de algunas regiones podría estar asociado con algún grado de pereza fiscal.

⁷ Para el análisis los ingresos se han agrupado en tres categorías: los ingresos tributarios, los de transferencias y los otros ingresos. Estos últimos corresponden a ingresos no tributarios, de capital y otras transferencias.

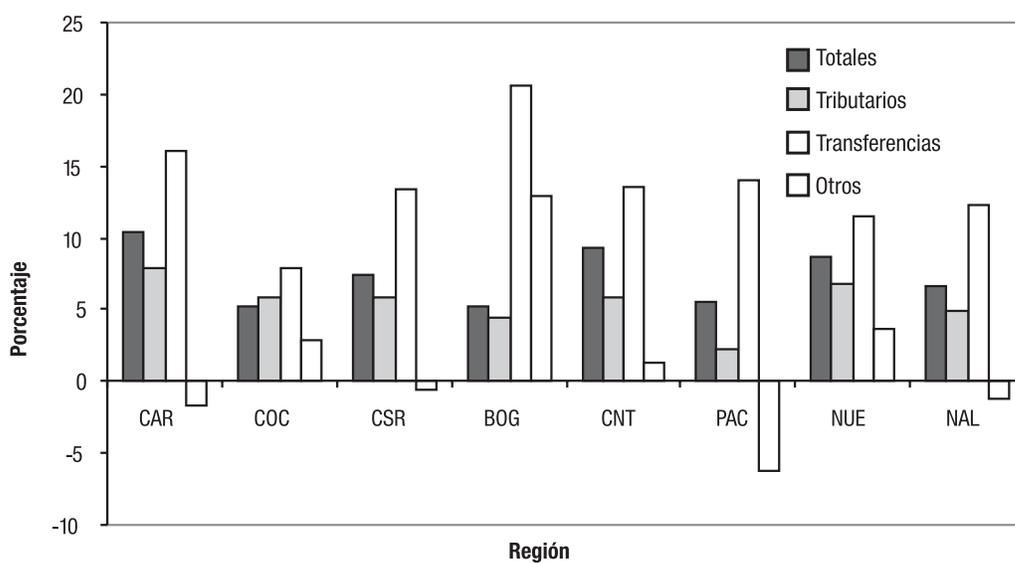
El comportamiento en materia de crecimiento de los ingresos en términos per cápita muestra nuevamente a las regiones Caribe, Central Sur, Central Norte y Nuevos Departamentos, con tasas de crecimiento por encima del promedio nacional (Véase Gráfico 3). Al igual que en los valores totales, los mayores incrementos per cápita se presentaron en los ingresos por transferencias, seguidos

Gráfico 2. Distribución porcentual promedio de los ingresos totales subnacionales según tipo de ingreso por región y nacional, 1996 - 2004



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

Gráfico 3. Tasas de crecimiento promedio anual de los ingresos subnacionales per cápita según tipo de ingreso, por región y nacional, 1996 - 2004



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

por los tributarios y luego por los otros ingresos. Estos últimos decayeron en el agregado nacional y en las regiones Caribe, Central Sur y Pacífica.

Algunos puntos deben ser destacados del comportamiento de los ingresos por habitante. En primer lugar, la Costa Caribe, que presentó el crecimiento más alto en los ingresos totales per cápita, no sólo registró un buen comportamiento en las transferencias per cápita, sino también en los ingresos tributarios per cápita, en donde tuvo tasas de crecimiento promedio por encima del promedio nacional. Lo anterior indicaría que no necesariamente unas mayores transferencias se asociarían con menores recaudos tributarios.

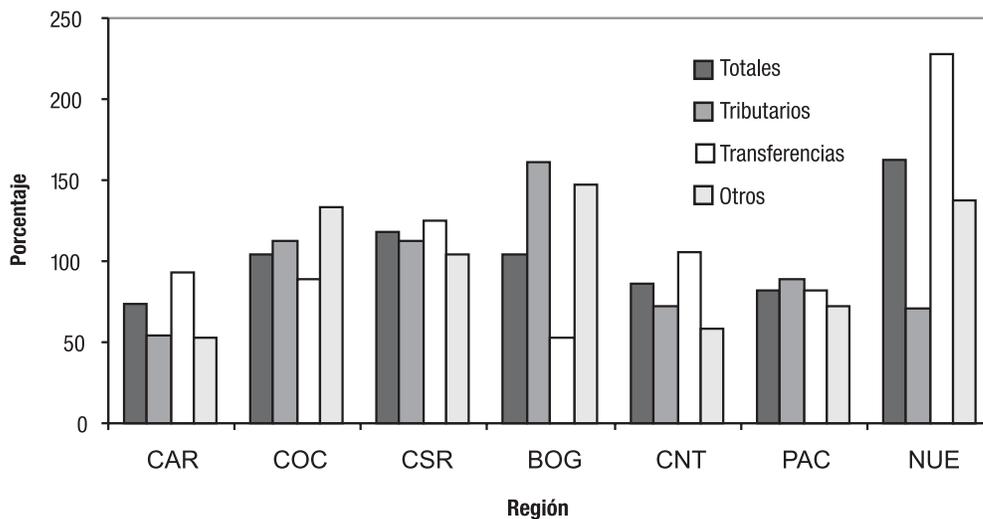
Otra característica que surge del análisis del ingreso per cápita es el importante incremento observado en las transferencias per cápita en Bogotá. Similar a lo que pasó en términos absolutos, Bogotá muestra un crecimiento importante en las transferencias por habitante. Al mismo tiempo, es la región con mejor desempeño en la categoría de otros ingresos. El comportamiento de los otros ingresos en el distrito capital estuvo influido por algunos hechos particulares que ocurrieron en sus finanzas. Por ejemplo, la reducción de capital de la Empresa de Energía de Bogotá significó un incremento significativo de los otros ingresos de la capital en 1999, cuando se presentó una tasa de crecimiento del 224%.

A pesar del balance positivo en el crecimiento de los ingresos tributarios, tanto en términos absolutos como relativos, se ven disparidades en los ingresos per cápita entre las diferentes regiones (Véase Gráfico 4). En primer lugar, se observa que los Nuevos Departamentos, debido a su escasa población, registran, con excepción de los tributarios, los ingresos per cápita más altos. Segundo, mientras algunas regiones tienen ingresos totales per cápita superiores a la media nacional (Central Occidental, Central Sur y Bogotá), otras zonas los tienen por debajo de ese promedio (Caribe, Central Norte y Pacífico).

Cuando se discriminan los ingresos de acuerdo con sus orígenes, la mayor fuente de disparidad se registra en los ingresos tributarios per cápita. En la medida en que dichos ingresos están asociados con la capacidad de generación tributaria en cada territorio, las regiones con PIB per cápita más alto son las que tienen los mayores ingresos tributarios per cápita (Véase Gráfico 5). Esta relación puede ser claramente establecida al analizar la información departamental incluida en el Gráfico 6: entre mayor es el PIB per cápita, mayor es el ingreso tributario per cápita. Si se excluye el valor extremo de Casanare, el coeficiente de correlación entre las dos variables es 0,7⁸.

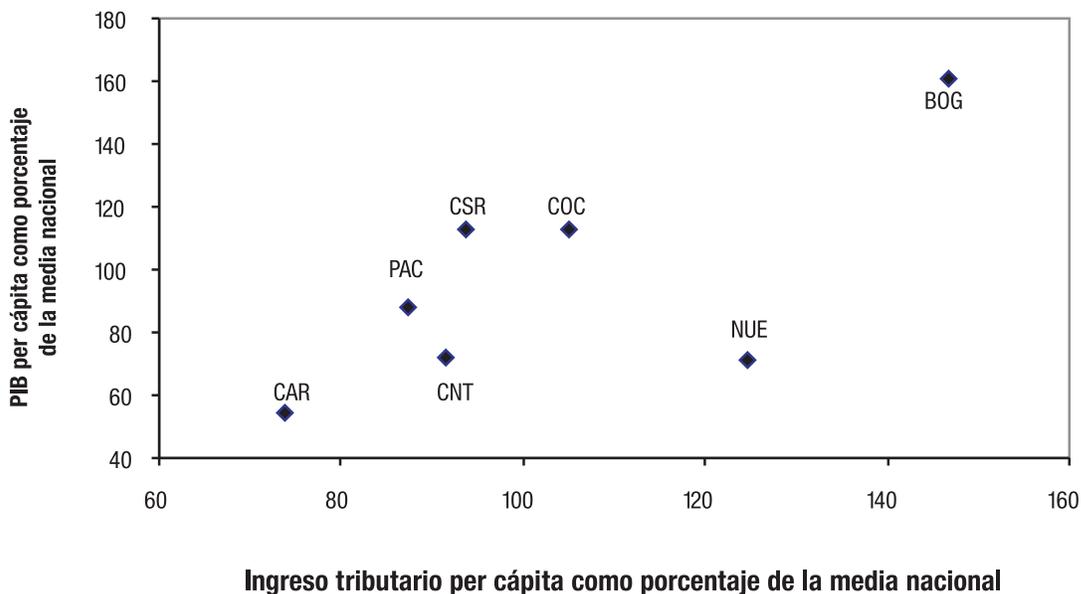
⁸ Este coeficiente de correlación es estadísticamente significativo al 1%.

Gráfico 4. Ingresos per cápita subnacionales como porcentaje del promedio nacional según tipo de ingreso y región



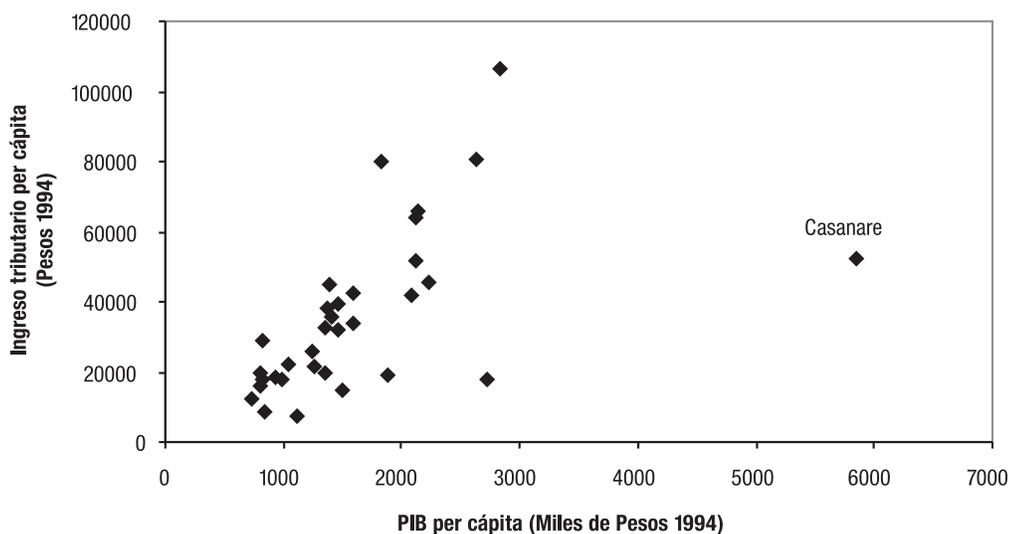
Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

Gráfico 5. Ingreso tributario y PIB per cápita como porcentaje de la media nacional por región, 1996 - 2004 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

Gráfico 6. Ingreso tributario per cápita y PIB per cápita por departamento, 1996 - 2003
(Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

Por otro lado, los recursos provenientes de las transferencias (SGP, regalías y cofinanciación) no presentan un patrón claro en su relación con el PIB per cápita. La idea de equidad horizontal plantea que las transferencias deben tener una función redistributiva para corregir la inequidad observada en los recursos tributarios. Sin embargo, como puede verse en el Gráfico 7, no hay una relación clara entre las transferencias totales y el PIB per cápita⁹. Si se considera el coeficiente de correlación entre estas dos variables (0,35)¹⁰, la situación sería más compleja aún, porque indicaría que las transferencias, antes de revertir la tendencia observada en los ingresos tributarios, la estaría reforzando.

La inequidad espacial en los ingresos subnacionales per cápita tampoco es corregida por el tercer componente: los otros ingresos (ingresos no tributarios, de capital y otras transferencias). Al comparar en términos per cápita los otros ingresos y el PIB, se encuentra que no existe un patrón claro entre estas variables, como se observa en el Gráfico 8¹¹. Más aún, el coeficiente de correlación entre estas variables es de 0,34, lo cual indicaría que los otros ingresos también reforzarían la inequidad observada en los ingresos tributarios por habitante¹².

⁹ La observación extrema que registra el Departamento del Casanare fue excluida para realizar este análisis.

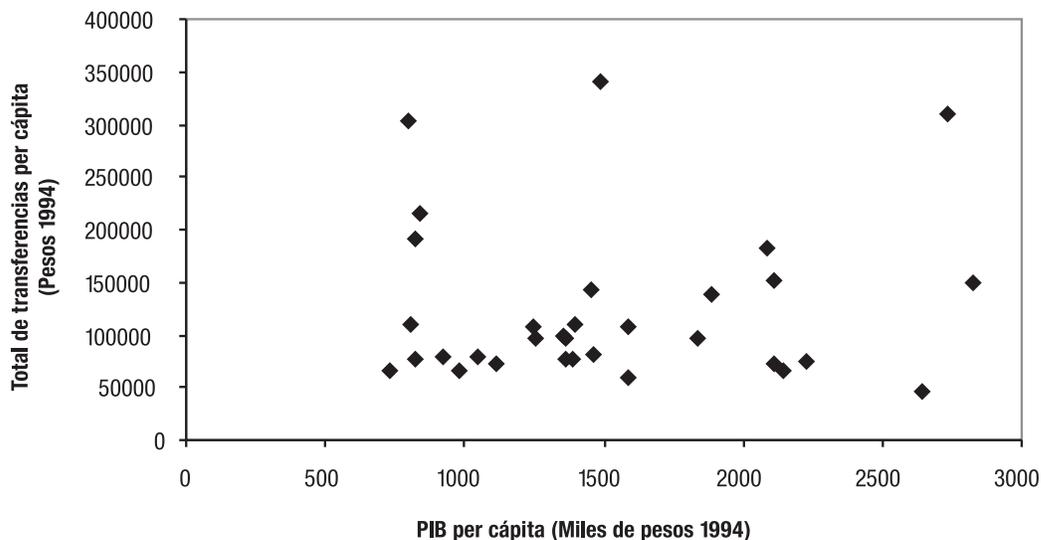
¹⁰ Este coeficiente de correlación es estadísticamente significativo al 6%.

¹¹ En este análisis se excluyeron tres valores extremos: Casanare, San Andrés y Providencia y Vichada.

¹² Este coeficiente de correlación es estadísticamente significativo al 8%.

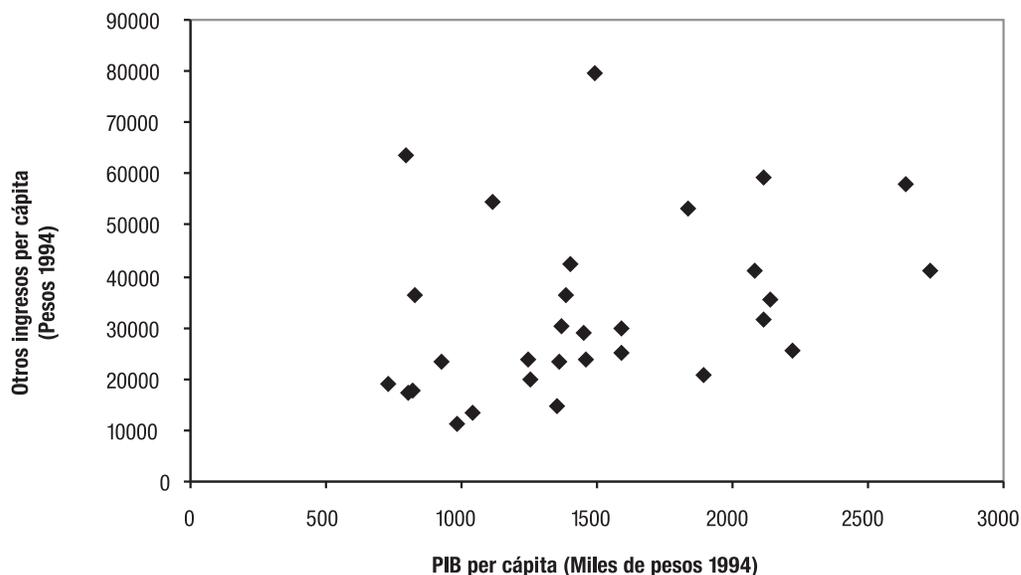
En resumen, aunque se presentó un crecimiento importante en los ingresos subnacionales, existe un desequilibrio regional al analizar esos ingresos en términos per cápita. Al examinar los diferentes componentes del ingreso, se encuentra que la mayor fuente de desigualdad son los ingresos tributarios, donde, como era de esperarse, las regiones avanzadas tienen una mayor capacidad de recaudo tributario. Además, los otros componentes del ingreso

Gráfico 7. Total de transferencias per cápita y PIB per cápita 1996 - 2003 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

Gráfico 8. Otros ingresos per cápita y PIB per cápita, 1996 - 2003 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

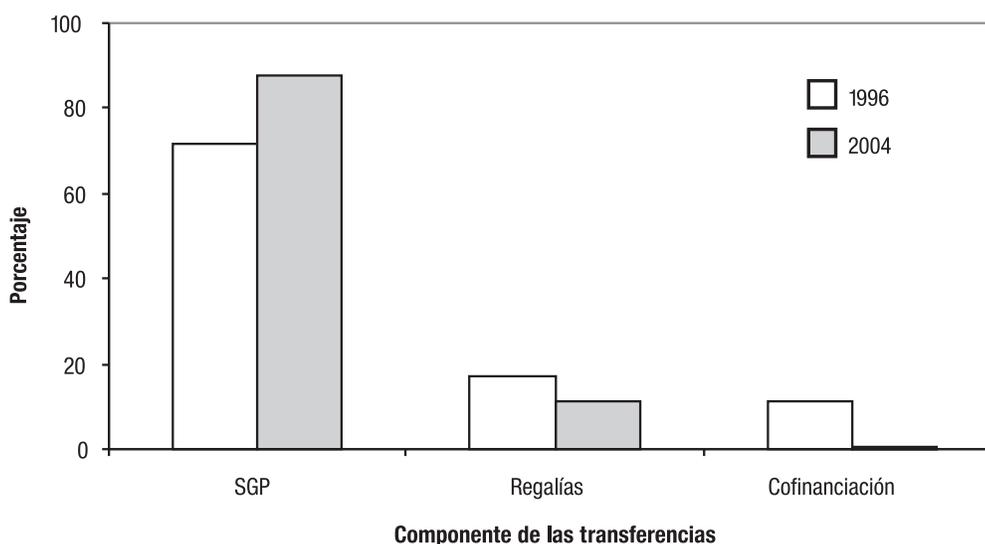
subnacional, las transferencias y los otros ingresos, no tienen un patrón claro en su relación con el nivel de desarrollo. En particular, las transferencias no cumplen su papel redistributivo para corregir la inequidad horizontal observada en los ingresos tributarios.

B. Las transferencias

Como ya fue mencionado, las transferencias totales no cumplieron su papel de igualación fiscal. El propósito de esta sección es analizar los diferentes componentes de las transferencias para determinar por qué la función redistributiva no ha sido efectiva y cuál de las diferentes transferencias genera la mayor inequidad espacial.

Las transferencias del gobierno nacional a los subnacionales (departamentos, municipios y distritos) están conformadas por el sistema general de participaciones (SGP), las regalías y el sistema de cofinanciación. El componente más importante es el SGP, ya que representó el 88% de las transferencias totales en 2004. Durante el período 1996-2004, el SGP ganó participación en el total de transferencias, mientras que las regalías y el sistema de cofinanciación perdieron. En efecto, a la vez que el SGP aumentó su participación del 72% en 1996 al 88% en 2004, las regalías la redujeron del 17% al 11% y los recursos de cofinanciación lo hicieron del 11% al 1%, en el mismo lapso de tiempo (Véase el Gráfico 9).

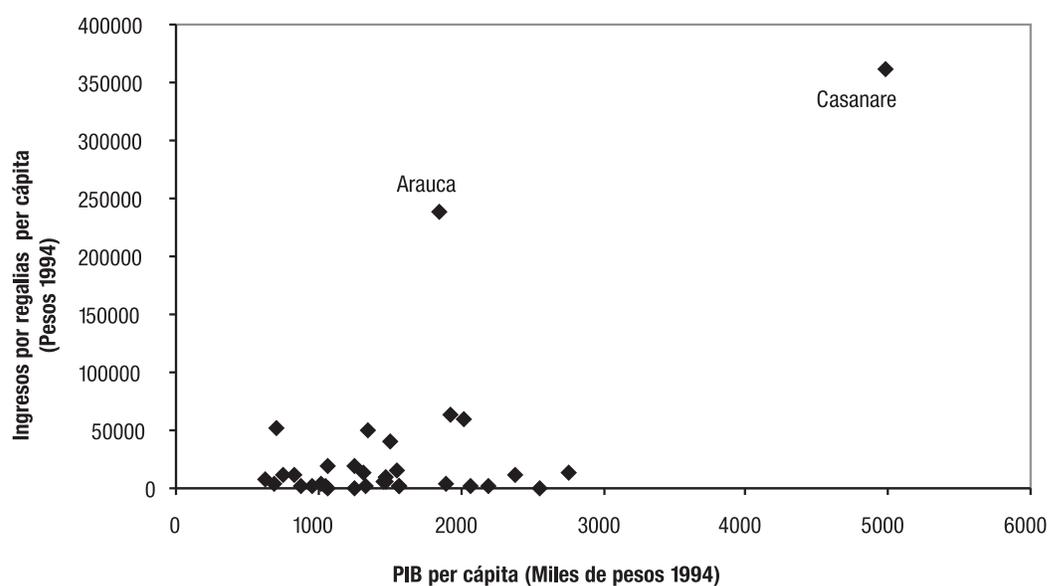
Gráfico 9. Participación porcentual de los diferentes componentes de las transferencias totales, 1996 y 2004



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

Las regalías están muy asociadas a la presencia de minerales en cada entidad territorial. La distribución de estos recursos no envuelve criterios de igualdad sino que simplemente siguen un patrón de localización geográfico. Al considerar lo anterior, no debe esperarse que las regalías cumplan un papel de igualación fiscal. Como puede verse en el Gráfico 10, no se halla una asociación clara entre las regalías per cápita y el PIB per cápita. Debido a la presencia de yacimientos de petróleo en sus territorios, Arauca y Casanare son los departamentos con mayores regalías por habitantes en el período 1996 - 2003. Si se excluyen estos dos valores extremos del análisis, se encuentra, como era de esperarse, que no existe un patrón claro entre las dos variables.

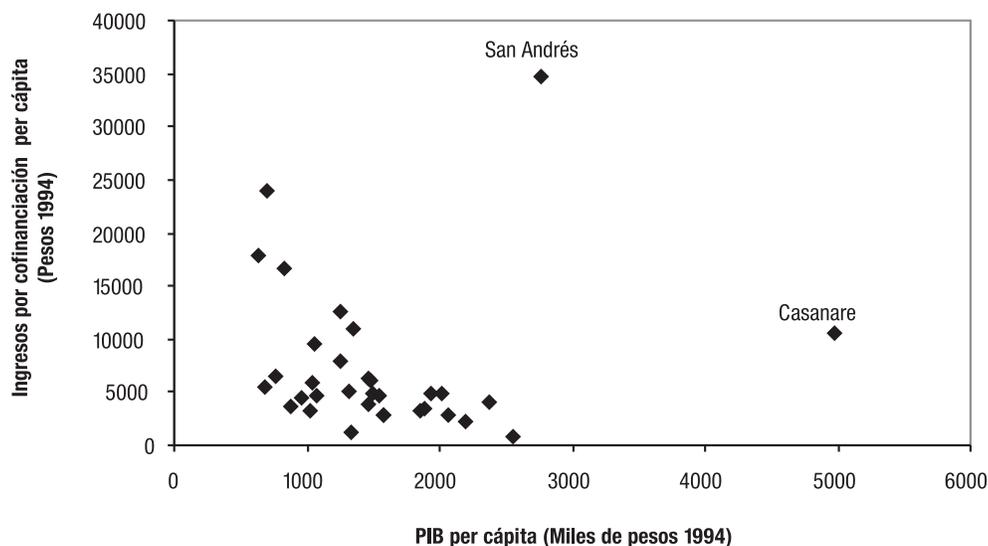
Gráfico 10. Ingresos por regalías per cápita y PIB per cápita, 1996 - 2003 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

En cuanto al sistema de cofinanciación, si excluimos los valores extremos de los departamentos de San Andrés y del Casanare, podemos detectar una relación inversa entre los recursos de cofinanciación asignados por habitante y el PIB per cápita de cada ente territorial (Véase Gráfico 11). Esta evidencia apoyaría la idea de que la asignación de estos recursos ha involucrado algún criterio de equidad. Sin embargo, el sistema de cofinanciación en el país ha sido paulatinamente desmontado, hasta el punto de que los recursos provenientes de fondos de cofinanciación sólo representaron el 0,7% del total de transferencias del 2004. Dado lo anterior, no se podría esperar, como en efecto ocurrió, un impacto positivo de estos fondos en la equidad de las transferencias totales.

Gráfico 11. Ingresos por cofinanciación per cápita y PIB per cápita, 1996 - 2003 (Promedio)

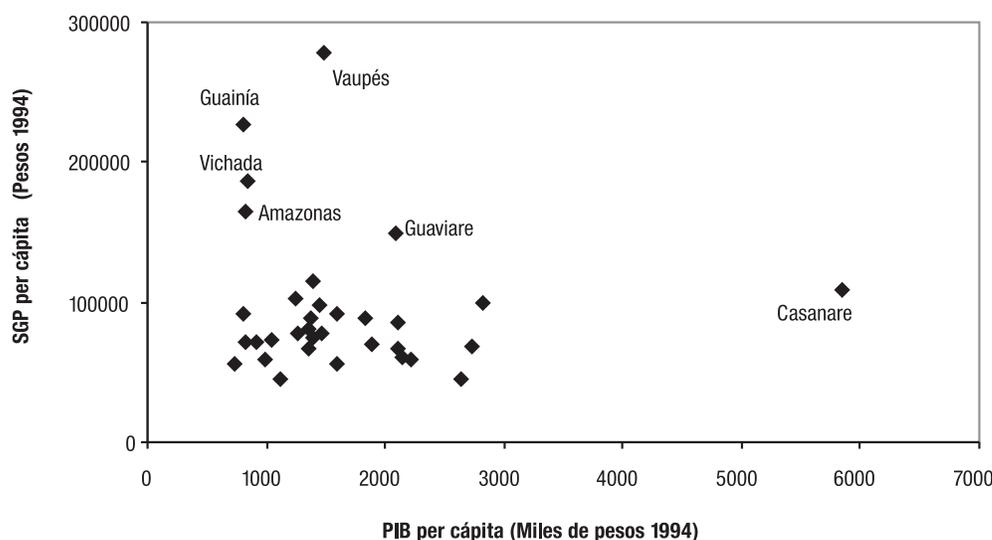


Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

Finalmente, el mayor componente de las transferencias del gobierno nacional a los subnacionales, el SGP, a pesar de que en su diseño involucra criterios de equidad territorial, no registra una relación clara en términos per cápita con el nivel de producto departamental. Si bien el coeficiente de correlación entre estas dos variables es negativo (-0,10), éste no es estadísticamente significativo. Además, como puede verse en el Gráfico 12, la relación encontrada podría estar forzada, en gran parte, por los valores de SGP per cápita en algunos de los Nuevos Departamentos. En la medida en que estos territorios poseen una baja población, los valores por habitante suelen ser relativamente altos cuando se compara con el resto del país.

Para evitar las posibles distorsiones que inducen los valores de los Nuevos Departamentos, hemos limitado el análisis a los antiguos departamentos. La situación se mantiene igual, pues se encuentra un coeficiente de correlación que, aunque sigue siendo negativo (-0,2), no es estadísticamente significativo. Adicionalmente, en el Gráfico 13 se puede ver la baja relación, en términos per cápita, entre el SGP y el PIB. Pueden detectarse unas diferencias importantes en gastos en términos per cápita entre los diferentes territorios. Por ejemplo, se encuentra una situación como la de los departamentos de Bolívar y Boyacá, que tienen unos PIB per cápita relativamente similares (alrededor del 75% de la media nacional), pero mientras Boyacá tiene un SGP per cápita que es el 164% del SGP per cápita promedio, el SGP por habitante de Bolívar es solo el 95% del promedio nacional. Se podría argumentar que esos valores pueden

Gráfico 12. SGP per cápita y PIB per cápita según departamentos, 1996 -2003 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

ser el resultado de las diferencias en las tipologías por entidad territorial que se adoptan para distribuir los recursos para educación; sin embargo, de acuerdo con la tipología adoptada para 2006, la diferencia entre los dos departamentos es sólo de 5.000 pesos por alumno atendido, lo cual no explicaría la disparidad observada.

Un análisis de la distribución del SGP en 2006 permite detectar el peso relativo que tienen los criterios de equidad en la asignación de los diferentes componentes de la fórmula vigente. El CONPES realizó la distribución de 15.035 billones de pesos a comienzos del año, lo cual corresponde a once doceavas de la liquidación total del SGP para 2006 (16.402 billones de pesos)^{13, 14}. Al revisar los criterios involucrados, sólo el 11% de los recursos asignados siguió un criterio de equidad. Como se puede ver en el Cuadro 1, de los 15.035 billones de pesos inicialmente apropiados, únicamente 1.632 billones de pesos incluyen un argumento redistributivo en su asignación.

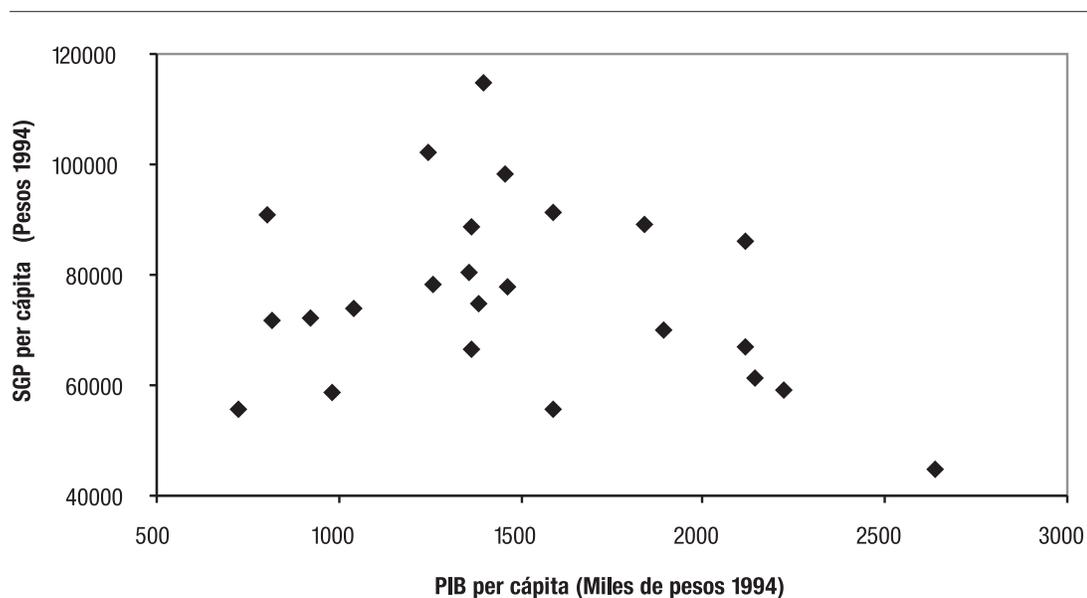
¹³ Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES, (2006). “Distribución del sistema general de participaciones vigencia 2006”, *Documento Conpes Social*, 97, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

¹⁴ El valor distribuido corresponde a lo presupuestado para 2006; es decir, se asignan \$ 15 billones equivalentes a los primeros once meses del año. Una vez el valor restante (\$ 1.37 billones) sea incorporado en la Ley de Presupuesto de 2007, será distribuido y su giro se realizará en enero de 2007 (Conpes, 2006).

La falta de un criterio redistributivo en el sistema de transferencias colombiano fue señalada con anterioridad por otros autores. Por ejemplo, Alesina *et al.* (2000) en su análisis de la descentralización nacional, señalaban que las reglas que regulaban las transferencias en los noventa tenían varios problemas. Dentro de ellos, mencionan la carencia de un criterio redistributivo simple que permita trasladar recursos de las regiones ricas a las pobres.

El análisis de los distintos componentes del SGP para 2006 indica que las reglamentaciones actuales continúan asignando los recursos para mantener las

Gráfico 13. SGP per cápita y PIB per cápita en los antiguos departamentos, 1996 - 2003 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

Cuadro 1. Recursos del SGP que involucran criterios de equidad, 2006

Concepto	Millones de pesos
1. 40% de las participaciones de propósito general se distribuyeron de acuerdo con la pobreza relativa en cada municipio	981.470
2. Los recursos del componente de calidad de las participación para educación involucra un ajuste que tiene en cuenta el NBI para su asignación	385.000
3. El monto destinado a ampliación de cobertura a través de subsidios a la demanda en la participación para salud incluye un indicador de equidad para su distribución	82.352
4. El 50% de los fondos orientados a acciones de salud pública de la participación para salud se asignan en función de indicadores de pobreza y riesgos en salud pública	183.294
Total recursos con criterio de equidad	1.632.116
Total SGP 2006 (once doceavas)	15.034.769
Participación de recursos de equidad en el total SGP	11%

Fuente: Documento Conpes Social No. 97

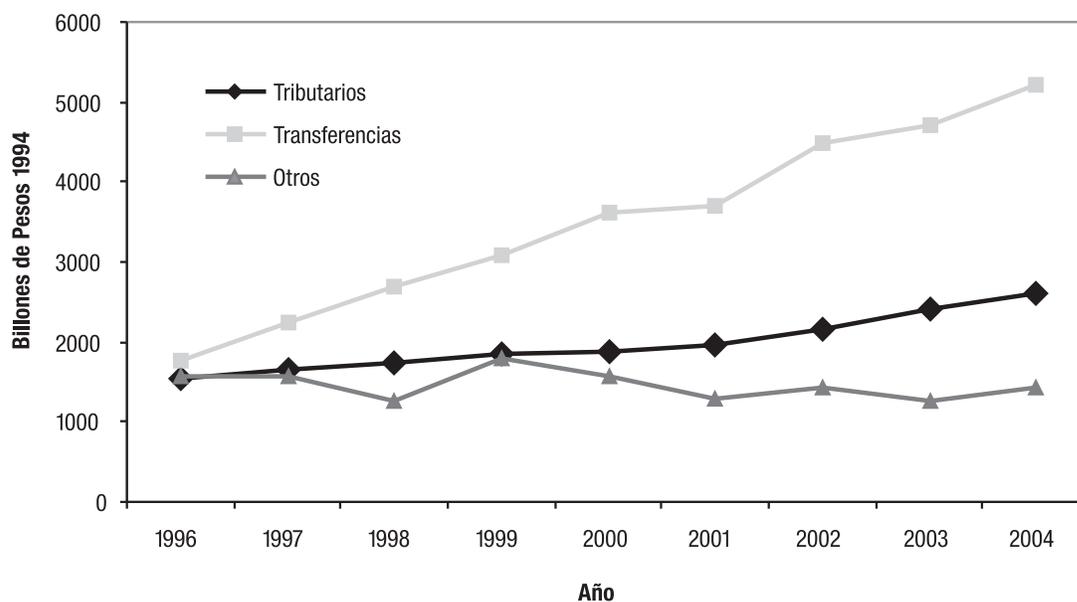
coberturas actuales vigentes, con poco peso relativo de los criterios redistributivos. Con lo anterior, el sistema vigente simplemente perpetúa las disparidades regionales que históricamente han existido en materia de cobertura de educación y salud, similar a lo realizado con la normatividad anterior.

C. El esfuerzo fiscal territorial

Otro elemento del análisis de la descentralización en Colombia ha sido el esfuerzo fiscal territorial. Algunos autores han argumentado que la descentralización, en la medida en que aumentó la dependencia de los entes territoriales de las transferencias, fomentó la pereza fiscal entre ellos. Como lo señala Carrasquilla (2005), aunque no existe una respuesta homogénea entre los diferentes trabajos que han analizado el tema, los resultados fiscales actuales muestran evidencia en contra de la pereza fiscal.

Los trabajos de Cadena (2002) y Núñez (2005) llegan a conclusiones similares al señalar que a nivel municipal se dio un esfuerzo fiscal, pues el recaudo tributario no se vio afectado negativamente por las mayores transferencias. Cadena utiliza cifras del período 1984 - 2000 y Núñez para los años comprendidos entre 1992 y 2000. Estos trabajos encuentran, sin embargo, que el esfuerzo

Gráfico 14. Evolución de los ingresos tributarios, las transferencias y los otros ingresos de los gobiernos subnacionales, 1996 - 2004



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

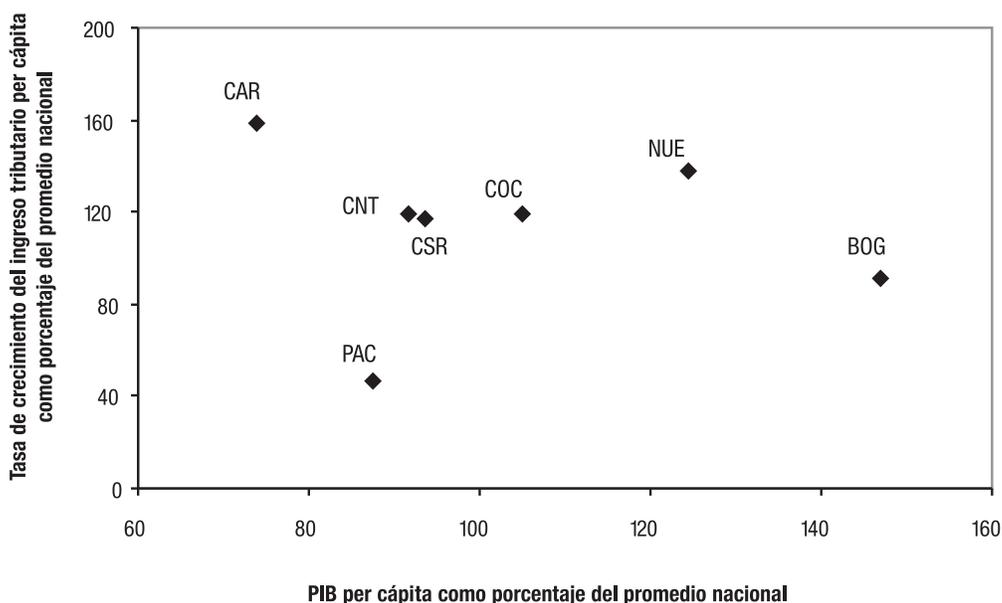
fiscal varía de acuerdo con las características demográficas y socioeconómicas de cada municipio. Zapata *et al.* (2001), utilizando información municipal para el período 1988 - 1999, llegan a una conclusión similar a la de Cadena y Núñez. Adicionalmente, estos autores concluyen que el esfuerzo realizado por municipios pequeños es menor al realizado por municipios grandes.

El principal argumento esbozado por aquellos autores que consideran que la descentralización fomenta la pereza fiscal, es el crecimiento que tuvieron las transferencias frente al registrado por los ingresos tributarios. Como puede verse en el Gráfico 14, durante el período 1996 - 2004, la dinámica de las transferencias es mayor que la observada en los ingresos tributarios. Sin embargo, este tipo de enfoque tiene una seria limitación, ya que es global y no tiene en cuenta la capacidad fiscal de los diferentes entes territoriales. Como lo mencionaron los trabajos previamente reseñados, la generación de ingresos tributarios es una función de su capacidad económica y social. En otras palabras, no es lo mismo hacer un esfuerzo fiscal en ciudades como Bogotá, Medellín o Cali, que en ciudades como Pasto, Sincelejo o Quibdó.

El punto central del análisis es considerar el crecimiento de los ingresos tributarios en función de su nivel de actividad económica. La evidencia colombiana no muestra una relación clara en este frente. Para iniciar, vale la pena destacar que el incremento de los ingresos tributarios en las regiones con un mayor desarrollo relativo, Central Occidental, Bogotá y Pacífica, no fue muy satisfactorio en el período 1996 - 2004. Mientras los ingresos tributarios de la región Caribe, cuyo PIB representa aproximadamente el 16% del PIB nacional, crecieron a una tasa real anual del 10%; en Bogotá, que tiene una participación en el PIB nacional del 22%, solo lo hicieron al 7%, en la región Central Occidental, que genera el 20% del valor agregado del país, crecieron al 7,4% y, finalmente, en la Pacífica, que tiene una participación del 15%, sólo crecieron al 4%. Es decir, la eficiencia fiscal no necesariamente está asociada con un buen desempeño económico.

Adicionalmente, como puede apreciarse en el Gráfico 15, no existe una relación clara en términos per cápita entre la tasa de crecimiento de los recaudos tributarios y el PIB. Se presentaron algunos casos interesantes. Por ejemplo, la región Caribe con un PIB per cápita que fue el 74% del promedio nacional, alcanzó una tasa de crecimiento en su ingreso tributario per cápita que era el 159% de la media del país. En el otro extremo, se encuentra Bogotá con un PIB per cápita que representaba el 147% del promedio nacional y un crecimiento en su ingreso tributario per cápita que fue el 91% de la media colombiana.

Gráfico 15. Tasa de crecimiento del ingreso tributario per cápita y PIB per cápita como porcentaje del respectivo promedio nacional por región, 1996 - 2004



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

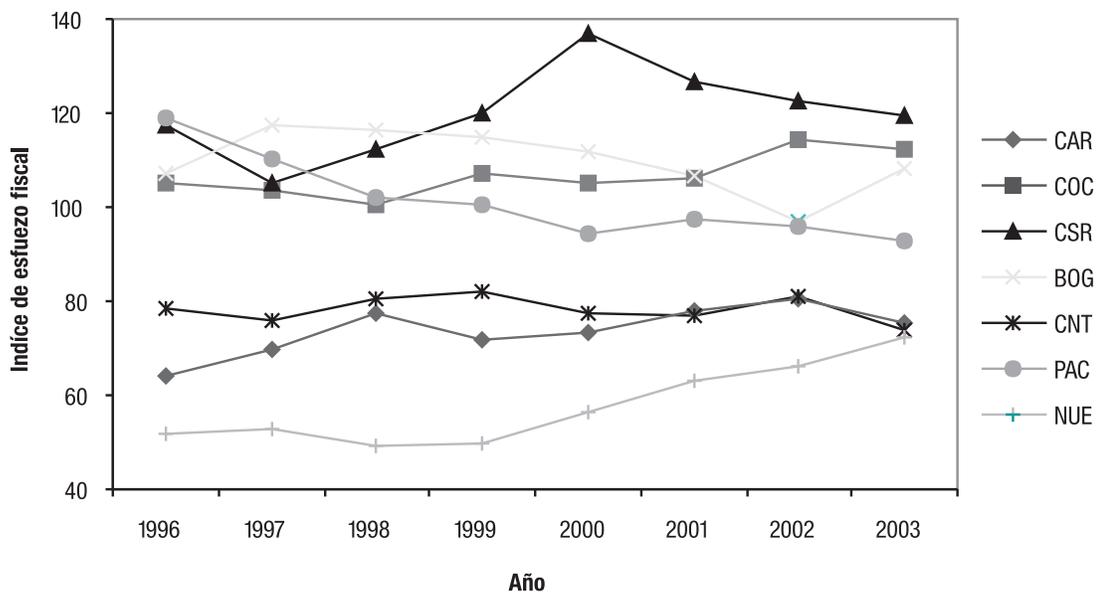
Adicionalmente, se estimó una aproximación al esfuerzo fiscal considerando el nivel de producto a través del índice de esfuerzo fiscal propuesto por Acosta y Bird (2005). Este índice es calculado dividiendo el ingreso tributario per cápita por el PIB per cápita y haciendo el promedio nacional de este indicador igual a 100. De esta manera, las regiones que tienen un índice mayor que 100 realizan un esfuerzo fiscal superior al promedio del país, mientras que las que alcanzan un índice menor a 100 están por debajo de la media nacional.

Dos aspectos deben ser analizados de este indicador: su valor absoluto y su cambio en el tiempo. Una mirada a la evolución del índice de esfuerzo fiscal incluido en el Gráfico 16, muestra como unas regiones (Central Sur, Central Occidental y Bogotá) tienen un esfuerzo mayor que la media nacional, mientras que otras (Central Norte, Caribe y Nuevos) registran un esfuerzo menor que el promedio. Por su parte, la región Pacífica presenta una reducción constante en su esfuerzo fiscal durante el período de análisis.

Al comparar la tasa de crecimiento promedio del índice de esfuerzo fiscal con el PIB per cápita como porcentaje de la media nacional, no es posible determinar una relación clara. Por ejemplo, como puede verse en el Gráfico 17, mientras que la región Caribe tuvo una tasa de crecimiento en su índice de esfuerzo fiscal que es 6 veces la registrada en Bogotá, el PIB per cápita del Caribe es sólo la mitad del PIB per cápita de la capital. Además, regiones

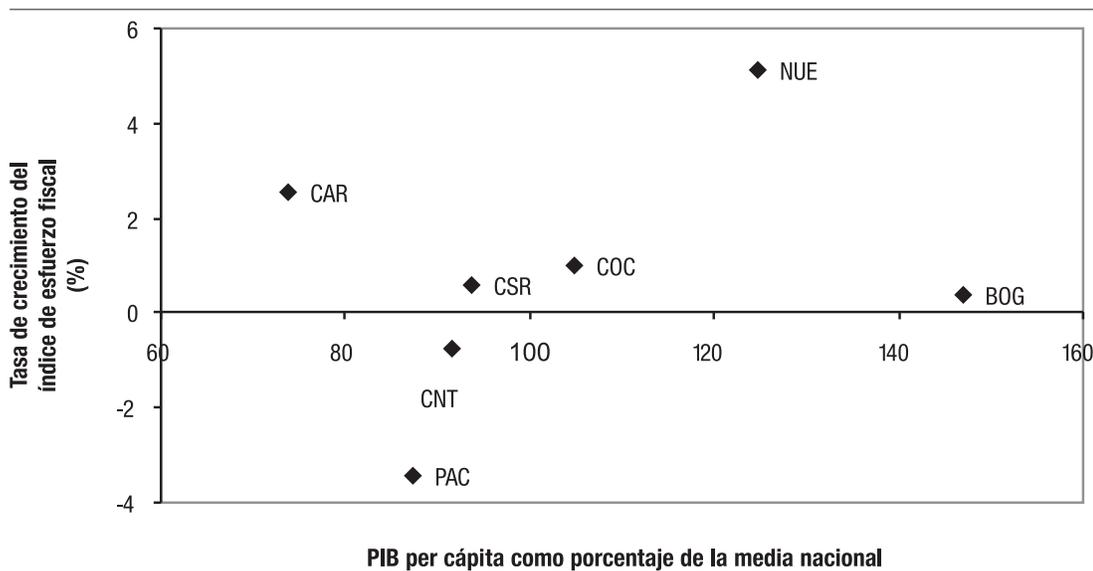
como la Central Norte y la Central Sur, que tienen un nivel de PIB per cápita similar, presentaron comportamientos diferentes en el esfuerzo fiscal durante el período 1996 - 2003, ya que la primera registró una caída en su indicador y la segunda un crecimiento en éste. Por último, es importante señalar el deterioro que se observa en la región Pacífica y la recuperación en los Nuevos Departamentos.

Gráfico 16. Evolución del índice de esfuerzo fiscal según región, 1996 - 2003



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

Gráfico 17. Tasa de crecimiento del índice de esfuerzo fiscal y PIB per cápita, 1996 - 2003 (Promedio)



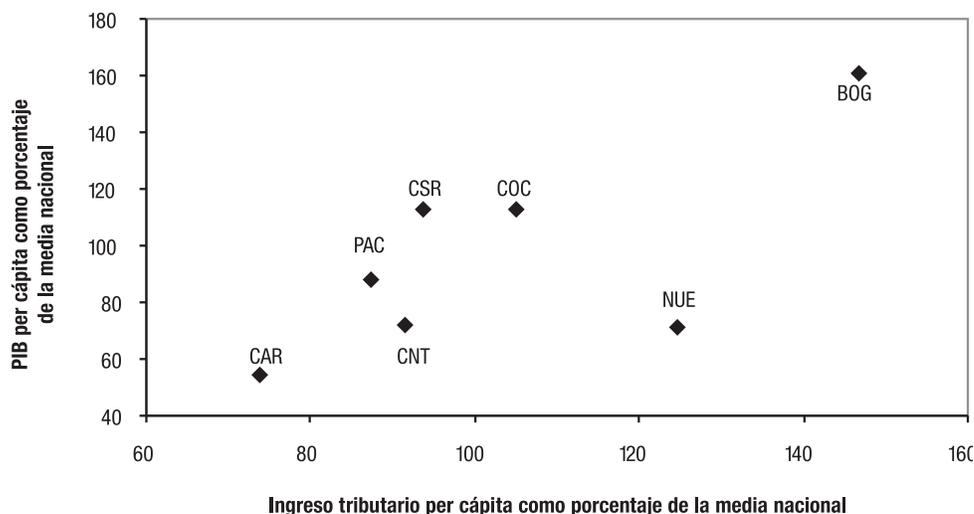
Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

Finalmente, se analiza la relación entre el índice de esfuerzo fiscal y el PIB per cápita como porcentaje de la media nacional. Para facilitar el análisis, el Gráfico 18 incluye una línea de 45 grados, que permite determinar cuáles regiones tienen el esfuerzo fiscal que se esperaría dado su nivel de desarrollo económico. Es decir, que las regiones ubicadas sobre la línea de 45 grados cumplirían con las expectativas en materia de esfuerzo fiscal, aquellas por encima de la línea estarían realizando un esfuerzo mayor al esperado, y las que están por debajo de la línea llevarían a cabo un esfuerzo fiscal menor a éste.

Los resultados indican que la región Caribe realiza un esfuerzo fiscal acorde con su nivel de desarrollo. Las regiones Central Sur, Central Occidental y Pacífico superan las expectativas en materia de esfuerzo fiscal, mientras que las regiones Central Norte, Bogotá y los Nuevos Departamentos tienen unos esfuerzos fiscales por debajo de sus posibilidades.

En resumen, no existe una asociación clara entre el esfuerzo fiscal y su capacidad tributaria, expresada en función de su PIB por habitante. La evidencia muestra que las regiones con un esfuerzo fiscal alto y con un desarrollo relativo mayor, no son obligatoriamente las que mejoran en su desempeño fiscal durante el período de análisis. Una vez la estructura económica es involucrada en el estudio, se encuentra que las regiones no necesariamente tienen un esfuerzo fiscal acorde con sus niveles de desarrollo.

Gráfico 18. Índice de esfuerzo fiscal y PIB per cápita, 1996 - 2003 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

IV. Las propuestas de reformas

El objetivo de esta sección es presentar una serie de recomendaciones de política que ayuden a corregir los desequilibrios regionales observados en el proceso de descentralización actual. La evidencia muestra una alta inequidad en los ingresos de los gobiernos subnacionales del país, lo que implica que las entidades territoriales enfrentan sus responsabilidades con grandes diferencias en los recursos fiscales disponibles para cumplirlas. La teoría del federalismo fiscal considera que el Estado debe garantizar una equidad horizontal; es decir, que los ciudadanos deben tener acceso a un nivel comparable de servicios sin importar el lugar en que residen. Esta perspectiva ha estado ausente en la discusión de las reformas a la descentralización en Colombia. Por lo tanto, las propuestas están fundamentalmente orientadas a superar la inequidad horizontal observada en la prestación de bienes y servicios públicos. Tres temas fundamentales son identificados: la necesidad de introducir un elemento redistributivo en el sistema de transferencias y en los fondos que apoyen a las regiones rezagadas, el fortalecimiento de la tributación en los gobiernos subnacionales y el diseño de incentivos para aumentar la eficiencia del gasto.

A. El componente redistributivo

Como fue mencionado, a pesar de que en teoría el sistema de transferencias colombiano involucra ciertos elementos de equidad, en la práctica éstos se ven seriamente limitados, pues los recursos van fundamentalmente dirigidos a mantener el nivel de coberturas vigente en los distintos entes territoriales. La reglamentación de 1993 fue cuestionada en este frente por Alesina *et al.* (2000), quienes, al considerar las enormes disparidades vigentes en el país, sugirieron incluir un componente redistributivo en las transferencias que permitiera mover recursos de las regiones ricas a las pobres. Adicionalmente, Barón y Meisel (2004) propusieron la creación de un fondo de compensación fiscal inter-regional que transfiriera recursos a los entes departamentales de menos ingresos fiscales per cápita. Finalmente, Chaparro *et al.* (2005) concluyen que persiste una inequidad horizontal importante entre los municipios: la capacidad fiscal del quintil de municipios más rico es un 60% mayor que la observada en el quintil de municipios más pobres. Esta brecha se incrementa cuando las necesidades de gasto son incluidas en el análisis. Por lo tanto, el sistema de transferencias debe estar más ligado a las medidas de capacidad y necesidad fiscal de lo que están en la actualidad.

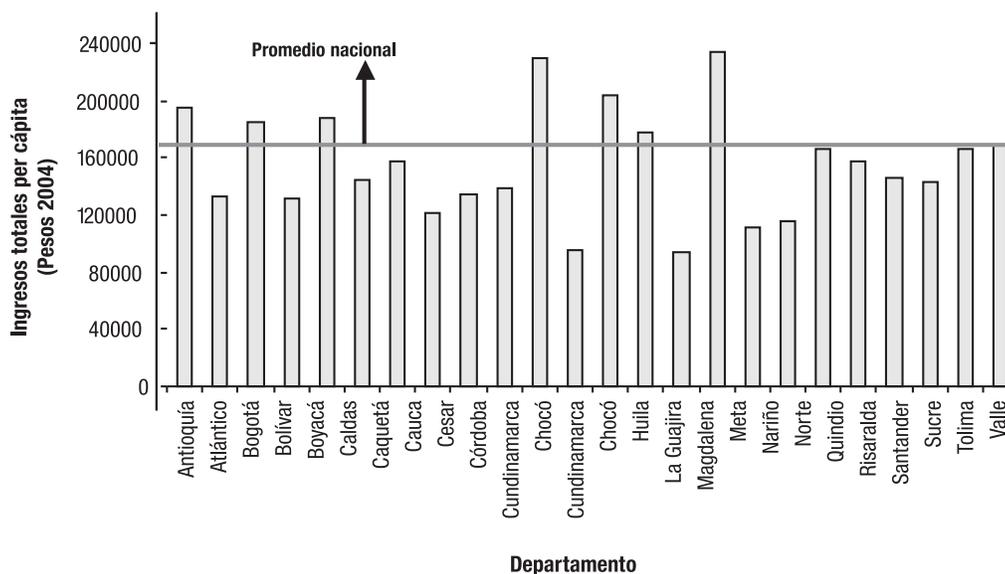
La primera propuesta es la creación de un sistema de transferencias que busque la equidad fiscal horizontal en el país. Las razones teóricas para adoptar estos sistemas han sido parte del debate académico de la descentralización fiscal. Como lo señala Shah (1996), algunos autores argumentan que estos programas promueven la equidad al permitir un tratamiento fiscal similar a personas de las mismas características, pero que están ubicadas en diferentes lugares del territorio nacional. Las transferencias de compensación fiscal reducen la migración inducida por diferentes accesos a bienes públicos, ya que cada provincia estaría en capacidad de ofrecer a sus habitantes un mínimo de servicios públicos. De esta manera, se reducen las barreras para la movilidad de los factores y, por ende, se mejora la eficiencia económica.

Por otro lado, otros autores argumentan que un programa de igualdad fiscal regional induce ineficiencia en la asignación regional de recursos. Se argumenta que las transferencias desincentivan la migración de la mano de obra hacia regiones con altos ingresos donde sería más productiva. Sin embargo, Shah (1996) considera que en la medida en que la capitalización de impuestos y gastos es un fenómeno perverso, el argumento anterior es débil. Si hubiese una capitalización total, no habría espacio para las transferencias de equidad porque las personas que viven en regiones con excedentes fiscales pagarían más por los servicios privados y menos por los públicos, mientras que aquéllos en regiones deficitarias harían lo contrario. Sin embargo, la capitalización no es perfecta y, por lo tanto, se requieren programas de igualación fiscal.

De acuerdo con Shah (1998), los sistemas de compensación fiscal para corregir la inequidad horizontal al interior de un país son usados alrededor del mundo: Canadá, Alemania, Suiza, Australia, China, India, Japón y Corea, entre otros. En la mayoría de los casos, el gobierno central transfiere los recursos a las provincias, aunque existen algunos países donde la transferencia se realiza directamente de aquellos territorios con una situación fiscal por encima de un promedio a los que están por debajo de éste.

Algunos de los programas de igualación fiscal involucran únicamente los ingresos tributarios, ignorando por completo los gastos. Shah (1996) concluye que este tipo de programas no obedece a los propósitos de eficiencia y equidad, pues no se estaría cumpliendo con uno de los fundamentos claves de la descentralización fiscal: la relación directa entre las decisiones de recaudo tributario y las de gasto. Lo anterior, a su vez, reduciría la capacidad de rendición de cuentas de los gobernantes locales, creando incentivos a la dependencia fiscal de las transferencias.

Gráfico 19. Ingresos totales per cápita en los antiguos departamentos, 1996 - 2003
(Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

Por las razones anteriores, un sistema de transferencias de equidad fiscal debe involucrar los dos componentes: el de ingreso y el de gasto. De acuerdo con Chaparro *et al.* (2005), la noción de igualdad horizontal ha recibido poca atención en el caso colombiano y el sistema de transferencias actual está muy débilmente relacionado con las medidas de capacidad y necesidad fiscal a nivel local. Por ejemplo, la fórmula que se aplica a las transferencias en Colombia ha sido definida desde el lado del gasto, teniendo en cuenta los valores históricos de éste en los entes territoriales. Uno de los avances en la reforma a la descentralización del 2001, fue el establecimiento de categorías de municipios para definir, en el caso de la educación, un costo por estudiante de acuerdo con la dispersión poblacional, la ruralidad y el peso de la matrícula secundaria y media en el total.

Uno de los puntos que aún continúa ausente del sistema de transferencias es el lado del ingreso, donde existen grandes diferencias entre las diferentes entidades territoriales. Como puede verse en el Gráfico 19, los ingresos totales per cápita presentan una gran variación entre los distintos departamentos¹⁵. Gran parte de esa disparidad, como fue demostrado en la sección III, se origina en los ingresos tributarios, ya que éstos están directamente asociados

¹⁵ Los Nuevos Departamentos fueron excluidos del análisis, ya que debido a su baja población los ingresos por habitante están muy por encima del promedio nacional.

con la capacidad de generación tributaria en cada región: aquéllas con mayor PIB per cápita recaudan más impuestos por habitante (Véase Gráfico 6 en sección III).

Con base en los principios de equidad fiscal horizontal, se esperaría que el sistema de transferencias corrija las desigualdades generadas por los ingresos tributarios. Eso, como también se vio en la sección III, no ocurrió en Colombia. Como es mencionado por Acosta y Bird (2005), el sistema de transferencias no permitió —y no permite— que los recursos sean distribuidos más racionalmente. Las reglas para la distribución de las transferencias, las antiguas y las nuevas establecidas en el 2001, son complejas y buscan alcanzar múltiples propósitos. Además, no se incluye una distribución inter-regional explícita¹⁶. Chaparro *et al.* (2005), al estimar una capacidad fiscal igualitaria, encuentran que los municipios ubicados en el quintil superior son los beneficiarios de las reglas vigentes, pues reciben un porcentaje desproporcionado de las transferencias.

Para corregir esta situación, la recomendación en el frente de las transferencias es contemplar en la distribución del SGP los dos elementos: ingresos y gastos. Por ejemplo, en el caso de la educación, una vez se establece el gasto por estudiante para cada tipología de entidad territorial, se deben revisar los ingresos propios disponibles por estudiante. Siguiendo a Acosta y Bird (2005), el gobierno debe garantizar la cantidad mínima estimada por estudiante con dos fuentes: los ingresos propios y una transferencia para cubrir la diferencia entre los ingresos propios y la cantidad mínima estipulada. Lo importante es estimar los ingresos propios potenciales de acuerdo con los recaudos que podría hacer la entidad territorial si su sistema tributario funcionara a unos niveles promedio de eficiencia¹⁷.

Se deben establecer unos claros incentivos en la normatividad que evite la pereza tributaria o la inadecuada prestación de los servicios. Podría darse el caso en que los municipios consideren que entre menos recauden, mayor será la transferencia o que si no cumplen con la meta de recaudo, simplemente no prestan el servicio sin asumir ninguna consecuencia. Una sugerencia adecuada en este frente la hacen Acosta y Bird (2005), quienes proponen que en el caso que un ente territorial fracase en su tarea de recolección de impuesto, no sería

¹⁶ Estos aspectos también fueron señalados para la reglamentación vigente en los noventa por Alesina *et al.* (2000).

¹⁷ Una metodología para estimar la capacidad fiscal en condiciones de eficiencia es sugerido por Chaparro *et al.* (2005). Iregui *et al.* (2003) también realizan un ejercicio para estimar la tasa nominal y efectiva del impuesto predial a partir de los catastros municipales y el recaudo tributarios.

premiado con una mayor transferencia. Por el contrario, el fracaso significaría que tendrían menos recursos para cumplir sus obligaciones. Adicionalmente, en caso de que no invierta la cantidad mínima estimada por estudiante por dos años consecutivos, demostrando así su incapacidad para implementar el sistema en forma adecuada, la entidad territorial perderá el control en dicho sector.

Si bien la anterior recomendación fortalece el papel redistributivo que debe cumplir el SGP, los otros componentes del sistema de transferencias actual (regalías y cofinanciación) permanecen inalterados. Aunque los recursos de cofinanciación mostraron cierto efecto redistributivo, han sido restringidos sustancialmente en los últimos años. En efecto, en 2004 sólo representaron el 0,7% del total de ingresos de los gobiernos subnacionales. Debido al poco peso de estos fondos, la posibilidad de lograr un cambio en la tendencia en los ingresos tributarios es poca.

La última fuente de transferencias, las regalías, ha sido tradicionalmente asignada a aquellas entidades involucradas en la extracción y transporte de los recursos naturales que las generan. El 68% es distribuido como regalías directas así: 47,5% a los departamentos, 12,5% a los municipios y 8% a los puertos. El 32% de los fondos restante constituye el Fondo Nacional de Regalías –FNR–, los cuales están orientados a financiar proyectos regionales en infraestructura vial, medio ambiente, energía, agua potable y saneamiento básico, educación y salud, entre otros.

Chaparro *et al.* (2005) encuentran que, en la medida en que la producción está concentrada en un pequeño grupo de regiones, la distribución de los recursos de regalías es muy desigual. Aproximadamente el 60% de las regalías pertenece a seis municipios y departamentos, los cuales se encuentran entre las más ricas áreas del país.

Consideramos que son necesarios recursos adicionales que permitan, en un mediano plazo, romper las grandes inequidades existentes en el país. Además de la reforma propuesta a las transferencias, se debe dar una mirada integral a los recursos con que cuenta el país. En el caso de los recursos del FNR, proponemos la constitución de un Fondo de Compensación Regional (FCR), dirigido a financiar proyectos de infraestructura en aquellas regiones con niveles de pobreza por debajo de la media nacional y que no tuvieran acceso a regalías directas. El cambio fundamental sería la focalización de los recursos en regiones rezagadas, convirtiéndose en un elemento redistributivo adicional dentro de una estrategia nacional de apoyo a las regiones con desarrollo relativo menor. Este fondo debe, a su vez, recibir recursos adicionales

del presupuesto nacional. Para ello se requerirá una voluntad política explícita de apoyo a este proyecto.

Finalmente, consideramos que en el marco de esta estrategia, no deben olvidarse los recursos del presupuesto de inversiones del gobierno nacional. Una mirada al presupuesto de inversiones de 2005, permite establecer que únicamente el 30% de los aportes de la nación están claramente regionalizados. Es decir, que un gran porcentaje de los recursos de la nación (70%) no tienen identificado un destino regional. Si bien existen proyectos con una influencia nacional, donde no es posible una regionalización, sería conveniente introducir una mayor transparencia a este proceso, en especial porque aquellos territorios con una mayor capacidad de gestión son los que tienen más acceso a estos recursos.

Es conveniente establecer, como sucede en Chile por ejemplo, una inversión sectorial regionalizada (ISR) con los recursos sectoriales que manejan los distintos ministerios y organismos descentralizados. La idea es establecer porcentajes claros de participación regional, dándole un mayor peso a las regiones con un mayor atraso relativo¹⁸.

En resumen, la propuesta en materia redistributiva comprende tres aspectos. En primer lugar, se hace necesario un replanteamiento de las transferencias en donde se considere para su distribución no sólo el componente del gasto, sino también el del ingreso. La idea central es que el gobierno nacional debe garantizarle un gasto mínimo por persona atendida y que la transferencia debe ser aquel monto requerido para cubrir el faltante entre los ingresos tributarios potenciales y el monto mínimo por garantizar. Segundo, la creación de un Fondo de Compensación Regional con los recursos del FNR, que cumpla con funciones similares a las que actualmente cumple, pero dirigido a aquellas zonas del país con un PIB per cápita por debajo de la media nacional. Finalmente, creemos que es necesario introducirle una mayor transparencia en la regionalización de los aportes que la nación hace al presupuesto nacional de inversión. Nuestra sugerencia es crear la Inversión Sectorial Regionalizada (ISR) con los recursos sectoriales que manejan los distintos ministerios y organismos descentralizados, donde se establezcan unos porcentajes de participación mínimos a las regiones con un atraso relativo mayor.

¹⁸ Para un mayor detalle de la experiencia chilena y otros países latinoamericanos ver Wiesner (2003), *Fiscal Federalism in Latin America From Entitlements to Markets*, Inter-American Development Bank, Washington, D. C.

B. La tributación subnacional

La teoría sobre federalismo fiscal considera que, debido a la proximidad que se alcanza entre la oferta y la demanda de los bienes públicos a nivel local, la descentralización permite lograr una mayor eficiencia en el gasto. Wiesner (2003) señala que estos beneficios serán posibles si las estructuras de gobierno fiscal e institucional conectan los ingresos tributarios y los gastos públicos descentralizados. La idea es que en la medida en que el porcentaje de gasto público financiado con recursos propios es mayor, las ganancias en eficiencia como resultado de ese gasto serán mayores.

Uno de los puntos críticos en el actual proceso de descentralización en Colombia ha sido el vínculo débil entre los ingresos propios y los gastos a nivel local. Iregui *et al.* (2003) señalan que la correspondencia entre el suministro de bienes públicos locales por parte de las autoridades y el pago de impuestos por parte de los ciudadanos en el país no es clara. Los impuestos departamentales y municipales son establecidos en el Congreso, mientras que los concejos municipales únicamente tienen autonomía para fijar las tarifas de acuerdo con unos rangos establecidos por la Ley. Como lo mencionan Iregui *et al.* (2003), la tributación territorial juega un papel fundamental en un proceso de descentralización que pretenda dar autonomía a los gobiernos locales, pues permitiría un vínculo más fuerte entre los ingresos y los gastos.

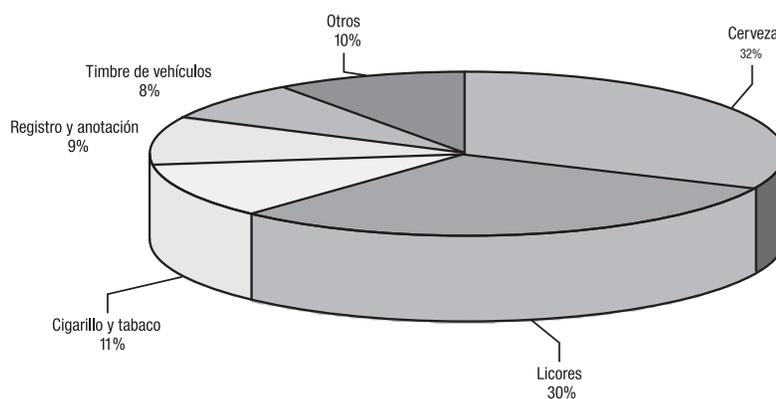
En la actualidad, existe una estructura tributaria diferente en los distintos niveles de gobiernos subnacionales. En los departamentos, como puede verse en el Gráfico 20, los principales tributos en el período 1996 - 2004 fueron los impuestos a la cerveza (32%), licores (30%), cigarrillo y tabaco (11%), registro y anotación (9%) y timbre de vehículos (8%). Es decir, los impuestos a la cerveza, licores y cigarrillo y tabaco responden por el 73% de los ingresos tributarios departamentales.

Acosta y Bird (2005) consideran que la estructura tributaria departamental es inadecuada e inflexible, ya que sus impuestos tienen tasas muy altas, bases relativamente pequeñas y serios problemas de contrabando. Estos autores señalan que el sistema impositivo para los licores es extremadamente complicado: altas tasas que estimulan el contrabando y la falsificación de estampillas, y disminuyen los recaudos y fomentan la corrupción.

Diferentes autores han sugerido estrategias para mejorar el sistema tributario departamental. En general, las recomendaciones están orientadas a mejorar la administración, reducir las tasas, aclarar la base tributaria y, en lo posible,

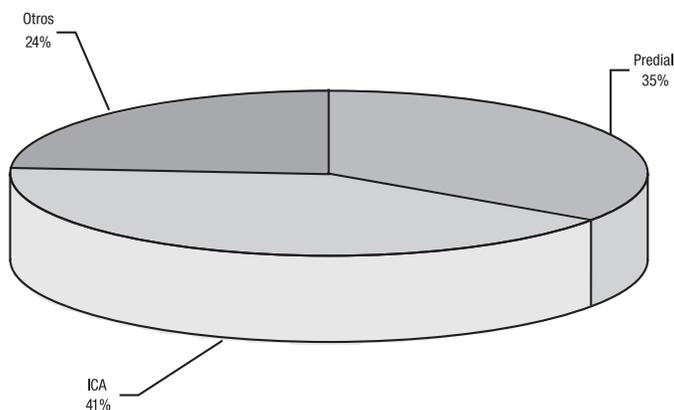
centralizar el recaudo. Al seguir lo planteado por Acosta y Bird (2005), es conveniente abolir el monopolio estatal que tienen los departamentos sobre los licores. Se debe autorizar el mercado libre de los licores nacionales, y permitir su producción y distribución en los diferentes departamentos. Sería provechoso también que el recaudo del tributo se realice en las empresas productoras, de acuerdo con el destino territorial del producto. Acosta y Bird también sugieren que es necesario aclarar la base del impuesto al cigarrillo, considerando el precio de venta en el territorio de distribución. Adicionalmente, se requiere fortalecer las loterías departamentales para convertirlas en una fuente sólida

Gráfico 20. Participación de los distintos impuestos en los ingresos tributarios departamentales, 1996 - 2004 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

Gráfico 21. Participación de los diferentes impuestos en los ingresos tributarios municipales, 1996 - 2004 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

de recursos, mejorar la gestión administrativa y eliminar los elementos de corrupción involucrados.

En los ingresos municipales, por su parte, a pesar de que existen una gran variedad de impuestos vigentes, el 76% del recaudo está concentrado, como puede verse en el Gráfico 21, en el impuesto de industria y comercio, ICA, (41%) y el predial (35%). Los diversos estudios sobre la tributación municipal, han señalado una serie de limitaciones en su estructura tales como bases tributarias reducidas y poco explotadas en algunos casos, múltiples tarifas y exenciones, así como desgüeño administrativo y corrupción.

A pesar del panorama anterior, Iregui *et al.* (2003) consideran que los municipios tienen un potencial tributario importante en predial, cuyo aprovechamiento no exige la introducción de grandes cambios legales o tarifarios. A juicio de estos autores, lo que se requiere es un mejoramiento en la gestión y administración tributaria, al igual que controles a la evasión y la corrupción.

No hay que olvidar, además, que el recaudo de los dos mayores impuestos municipales, ICA y predial, están concentrados en las zonas urbanas. El ICA está ligado directamente a las actividades industriales y comerciales, así que los municipios rurales carecen de una base tributaria sólida y, por lo tanto, sus recursos son muy limitados (Cárdenas y Mejía, 2006). En cuanto al predial, Iregui *et al.* (2003) destacan que cerca del 50% del avalúo total del país se concentra en Bogotá, Medellín y Cali. Es más, si se le suman a estas tres ciudades los avalúos de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca y Valle, la participación dentro del total nacional llega al 72%. Iregui y sus colegas destacan que el 84,9% del avalúo total del país corresponde a las áreas urbanas y el 15,1% restante a las rurales. La baja participación rural se explica, en parte, por la falta de formación catastral en varios departamentos y la poca presencia de avalúos rurales en otros.

Como lo mencionan Iregui *et al.* (2003), el costo del servicio de formación, actualización y conservación del catastro está a cargo de los gobiernos nacional, departamental y municipal. Los gobiernos nacional y departamental no han realizado aportes en los últimos años para lograr este objetivo, así que los costos de este proceso deben ser asumidos por los municipios. Con excepción de las grandes capitales, los municipios del país no cuentan con los recursos propios que permitan mantener actualizados sus avalúos. Ante esta situación se genera un círculo vicioso en el cual los municipios no pueden aumentar sus recursos fiscales porque no tienen un catastro organizado o actualizado y, a la vez, no pueden modernizar el catastro porque no tienen recursos para hacerlo.

En la tributación subnacional, nuestra propuesta principal es un sistema de recaudo nacional que permita aprovechar las economías de escala asociadas al proceso. Por ejemplo, una de las limitaciones mencionadas del impuesto predial es el rezago en los avalúos catastrales. Un organismo del orden nacional podría conseguir fondos de la banca multilateral para actualizar el catastro, recaudar el impuesto, transferir los recursos a los municipios y cobrar un porcentaje por la administración para cubrir los gastos de funcionamiento y actualización. Adicionalmente, un recaudo centralizado permitiría cerrar las brechas existentes entre las tarifas nominales y las efectivas¹⁹. Por último, como lo señala Alesina *et al.* (2000), los gobiernos nacionales tienen una ventaja comparativa en el recaudo y la administración de impuestos, sobre todo en países en desarrollo donde las regiones rezagadas tendrían gobiernos locales poco eficientes.

Sin embargo, el recaudo centralizado debe considerar la heterogeneidad existente entre los municipios al momento de fijar tarifas, con criterios claros que otorguen transparencia al proceso de tributación y reduzcan las posibilidades de corrupción y evasión. Es importante insistir en la heterogeneidad existente entre los diferentes entes territoriales para que esas características particulares sean incorporadas en el diseño de las políticas de descentralización.

En resumen, la situación actual en materia tributaria subnacional requiere de una reforma integral que fortalezca a los fiscos departamentales, distritales y municipales. Nuestra propuesta considera que un elemento central de esta reforma debe ser el establecimiento del recaudo nacional de los impuestos subnacionales, a través de un organismo que se encargue de la recolección y, posteriormente, lo traslade al ente territorial respectivo. La institución que recaude cobrará una comisión por sus servicios para financiar su actividad, la cual será descontada de los giros respectivos.

En Colombia, esta labor se podría hacer, como funciona en Chile, a través de la institución nacional de recaudo tributario, la DIAN en nuestro caso. Se crearía, entonces, una subdirección encargada de la administración de los impuestos territoriales. La idea es que, por ejemplo, una persona natural al pagar su impuesto de renta, también realice el pago del impuesto predial de sus propiedades, o que una empresa industrial o comercial también pague lo correspondiente al ICA cuando realiza sus pagos de IVA.

¹⁹ Iregui *et al.* (2003) concluyen que existe una brecha entre las tarifas nominales y las efectivas, lo cual refleja serios problemas de gestión y administración tributaria, evasión, corrupción y violencia.

Adicionalmente, las propuestas en tributación local plantean la necesidad de armonizar y clarificar el régimen tarifario vigente, sin olvidar la heterogeneidad existente entre los diferentes entes territoriales. Finalmente, hay propuestas puntuales como la liberación del mercado de licores nacionales, así como el recaudo de dicho impuesto al momento de producción conforme a la distribución regional de sus ventas.

C. La eficiencia en el gasto

Se han discutido ampliamente en el país los efectos de la descentralización sobre la eficiencia del gasto. En particular, se argumenta que el incremento en los recursos destinados a educación y salud ha sido mayor que las mejoras en las coberturas en estos sectores. En una evaluación reciente de los servicios sociales de educación, salud y saneamiento básico durante el período 1994-2004 y su relación con el proceso de descentralización, Sánchez (2006) encuentra que, aunque aún está lejos de las coberturas universales, la cobertura en educación mejoró, la afiliación al régimen subsidiado en salud tuvo un avance significativo, con una reducción en las diferencias interregionales, pero la cobertura en acueducto y alcantarillado no registró grandes progresos en ninguna región del país.

Existe cierto consenso en que uno de los mayores elementos del fracaso en materia de eficiencia en el proceso de descentralización, ha sido el sistema de incentivos adoptados. De acuerdo con la reglamentación existente, los gobiernos subnacionales reciben recursos sin importar si operan o no eficientemente. Hay, por lo tanto, un incentivo perverso que promueve la ineficiencia. Como el sistema de transferencias no toma en cuenta la capacidad tributaria local, los gobiernos locales no tienen incentivos para recaudar impuestos. Más aún, entre mayores sean los gastos locales, mayores son los recursos transferidos. Wiesner (2003) considera que los incentivos correctos son uno de los componentes que requiere el éxito de un proceso de descentralización. Esos incentivos deben, según este autor, premiar la escogencia de políticas públicas adecuadas y son el crisol de la descentralización porque los mercados públicos carecen de procesos autónomos de competencia y evaluación.

Algunas de las propuestas en materia de incentivos a la eficiencia están implícitas en los planteamientos previamente hechos en materia de transferencias y tributación. Uno de esos incentivos es la vinculación de las transferencias

con la generación potencial de recaudos tributarios y con una inversión per cápita mínima. Como ya se mencionó, si no se alcanza el nivel de ingresos fiscales potenciales, no se incrementarán las transferencias y, además, la entidad territorial perderá el control sobre el sector en caso de que no cumpla con el gasto mínimo sectorial establecido. El objetivo es asegurar que las ganancias en eficiencia se logren y promover la rendición de cuentas. Como lo sugieren Acosta y Bird (2005), lo que se busca es que la autonomía y la rendición de cuentas estén, a través de acuerdos intergubernamentales, muy bien relacionados, de tal manera que se logren unos sistemas de servicios en educación y salud nacional uniforme y, a la vez, diferenciados según las diferentes capacidades y preferencias en cada región.

Este último punto, el reconocimiento de las diferencias entre las diferentes entidades territoriales, es clave en el diseño de los incentivos. No se puede, por ejemplo, exigirle un esfuerzo fiscal similar a todos los municipios y departamentos, sin considerar las capacidades fiscales de cada uno. Además, la capacidad institucional local presenta grandes variaciones a lo largo del territorio nacional. Por ejemplo, Sanchez (2006) concluye que los resultados de los esfuerzos para mejorar la provisión de los servicios sociales serán exitosos según las diferentes características institucionales en cada municipio. Por ende, se requieren incentivos distintos para los diferentes marcos institucionales a nivel municipal. Como lo sugiere Sánchez (2006) y Acosta y Bird (2005), se podrían considerar tipologías de municipios de acuerdo con su capacidad fiscal, participación política y capacidad técnica. Este planteamiento profundiza la categorización territorial introducida en las últimas reglamentaciones vigentes en descentralización.

Ahora bien, el éxito de cualquier diseño de incentivos depende de la existencia de un sistema de información actualizado, que permita el permanente monitoreo del proceso de descentralización. En este frente, sería conveniente apoyar la consolidación de una central de ejecución presupuestal y gestión a nivel nacional, donde los departamentos, distritos y municipios reporten su información y a la cual puedan acceder los diferentes órganos de control y supervisión nacional (Ministerio de Hacienda, DNP, Contraloría, Ministerio de Protección, Ministerio de Educación, entre otros).

Adicionalmente, consideramos que, sin eliminar las asesorías sectoriales que adelantan los distintos ministerios, debe existir una institución del orden nacional que coordine las acciones intergubernamentales. Este ente organizaría las actividades que realizan los diferentes ministerios y entidades gubernamentales

para imprimirle una visión global al proceso de descentralización. Esta labor podría ser asumida por el DNP a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, que en la actualidad adelanta acciones en este frente²⁰.

V. Conclusiones

En este documento hemos demostrado que existen enormes desequilibrios regionales en la política de descentralización colombiana. En particular, se presenta una gran desigualdad en los ingresos fiscales de los entes territoriales, lo cual implica que éstos asumen la responsabilidad de prestación de servicios en condiciones muy diferentes. Gran parte de esta inequidad en el ingreso se origina en la disparidad observada en los ingresos tributarios, la cual, contrario a lo que se esperaría en un programa de equidad fiscal horizontal, no es corregida por el sistema de transferencias vigente. Además, el escaso vínculo existente entre los recaudos y las decisiones de gasto impiden que se realicen los aumentos en eficiencia que se esperan de una estrategia de descentralización.

El artículo presenta una serie de recomendaciones de política encaminadas a corregir los desequilibrios regionales implícitos en la política de descentralización. Las propuestas están focalizadas en tres aspectos específicos: involucrar una mayor equidad en el sistema de transferencias del gobierno nacional a los subnacionales, fortalecer el aparato tributario subnacional y establecer unos incentivos claros para mejorar la eficiencia del gasto.

Las principales propuestas son: i. Involucrar tanto los componentes de gasto como los de ingresos en el diseño de las reglas del SGP; ii. Creación de un Fondo de Compensación Regional que permita superar en el mediano plazo las disparidades regionales; iii. Establecer la inversión sectorial regionalizada (ISR) con los recursos del presupuesto de inversión sectorial del gobierno nacional; iv. Constituir un sistema de recaudo nacional de los tributos territoriales; v. Implementar un sistema de información del proceso que permita su monitoreo permanente, y vi. Organizar una institución del orden nacional que coordine las acciones que realizan los distintos organismos públicos en materia de descentralización.

²⁰ Una propuesta similar es elaborado por Cárdenas y Mejía (2006), quienes sugieren la creación de una entidad encargada exclusivamente de la coordinación de la descentralización en el país, similar al Concejo Nacional de Descentralización del Perú.

Por último, es importante resaltar que el hecho de que las propuestas están enfocadas en el ámbito de los desequilibrios regionales de la descentralización, no quiere decir que otros aspectos como el equilibrio macroeconómico o las políticas sectoriales involucradas sean de menor importancia. Por el contrario, queremos insistir en que un diseño adecuado de la descentralización exige una mirada integral del proceso. Hemos enfatizado en uno de los frentes que consideramos ha estado ausente de la discusión y que creemos tiene unas implicaciones importantes en el diseño del país que queremos en el futuro. Definir si deseamos una Colombia con grandes desequilibrios regionales, con privilegios para unas zonas y desventajas para otras, o una con un desarrollo armónico entre sus regiones, sin otorgar beneficios especiales a alguna región en particular, es parte de las decisiones que tendremos que tomar como nación.

Bibliografía

- ACOSTA, O. L. Y R. M. BIRD, (2005). "The Dilemma of Decentralization in Colombia", en R.M. Bird, J.M. Poterba y J. Slemrod (Editor), *Fiscal Reform in Colombia*, Cambridge-London, the MIT Press.
- AHMED, E. Y K. BAER, (1997). "Colombia", en T. Ter-Minassian (editor), *Fiscal Federalism in the Theory and Practice*, Washington, D.C. , Fondo Monetario Internacional.
- ALESINA, A., A. CARRASQUILLA Y J. J. ECHAVARRÍA, (2000). "Decentralization in Colombia", Working Papers Series, 15, Bogotá, Fedesarrollo.
- BARÓN, J. D. Y A. MEISEL, (2004). "La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990", en A. Meisel (editor), *Macroeconomía y regiones en Colombia*, Cartagena, Colección de Economía Regional, Banco de la República.
- BONET, J., (2006). "Fiscal decentralization and regional income disparities: evidence from the Colombian experience", *The Annals of Regional Science*, 40, 3, 661 - 676.
- CADENA, X., (2002). "¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia", *Documento CEDE*, 2002-08, Bogotá, Universidad de los Andes.
- CÁRDENAS, M. Y C. MEJÍA, (2006), "Descentralización", documento del proyecto Perfil de la Gobernabilidad en Colombia preparado por Fedesarrollo para el Banco Interamericano de Desarrollo, (mimeo).
- CHAPARRO, J.C., M. SMART Y J.G. ZAPATA, (2005). "Intergovernmental Transfers and Municipal Finance in Colombia", en R.M. Bird, J.M. Poterba y J. Slemrod (Editor), *Fiscal Reform in Colombia*, Cambridge-London , the MIT Press.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL-CONPES, (2001). "Distribución del situado fiscal y de la participación en los ingresos corrientes de la Nación de la vigencia 2001", *Documento Conpes Social*, 57, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL-CONPES, (2006). "Distribución del sistema general de participaciones vigencia 2006", *Documento Conpes Social*, 97, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- CARRASQUILLA, A., (2005). "Descentralización", *Coyuntura Económica*, 35, 2, 121-134, Bogotá, Fedesarrollo.
- CORREA, P. Y R. STEINER, (1999). "Decentralization in Colombia: Recent Changes and Main Challenges", en Callahan, C. M. y F. R. Gunter (editors), *Colombia: An Open Economy?*, Lehigh University, JAI Press.
- ECHAVARRÍA, J. J., C. RENTERÍA Y R. STEINER, (2002). "Decentralization and Bailouts in Colombia", Bogotá, Fedesarrollo, (mimeo).
- IREGUI, A. M., J. RAMOS Y L. A. SAAVEDRA, (2001). "Análisis de la descentralización fiscal en Colombia", *Borradores de Economía*, 175, Bogotá, Banco de la República.
- JUNGUITO, R., L. MELO Y M. MISAS, (1995). "La descentralización fiscal y la política macroeconómica", *Borradores de Economía*, 31, Bogotá, Banco de la República.
- NÚÑEZ, J., (2005). "Diagnóstico básico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia", *Documento CEDE*, 2055-44, Bogotá, Universidad de los Andes.
- SÁNCHEZ, F., (2006). "Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado", *Documento CEDE*, 2006-15, Bogotá, Universidad de los Andes.
- SHAH, A., (1996). "A Fiscal Need Approach to Equalization", *Canadian Public Policy*, 22, 2, 99 - 115, Montreal.
- SHAH, A., (1998). "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance For Better or For Worse?", *Policy Research Group Working Paper*, 2005, Washington, D.C., The World Bank.
- WIESNER, E., (2003). *Fiscal Federalism in Latin America - From Entitlements to Markets*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., The Johns Hopkins University Press.
- ZAPATA, J.G., O.L. ACOSTA Y A. GONZÁLEZ, (2001). "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?", *Archivos de Economía*, 165, Bogotá, DNP-Dirección de Estudios Económicos.