

JAIME BONET
LUIS ARMANDO GALVIS

(EDITORES)

**Sistemas de
transferencias
subnacionales:
lecciones para
una reforma
en Colombia**

**Memorias del seminario internacional:
¿Cómo va el Sistema General
de Participaciones?**



**Colección de Economía Regional
Banco de la República**

Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia

Memorias del Seminario Internacional: ¿Cómo va el Sistema General de Participaciones?



Colección de Economía Regional
Banco de la República

Jaime Bonet
Luis Armando Galvis
Editores

Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia

Memorias del Seminario
Internacional: ¿Cómo
va el Sistema General
de Participaciones?



Colección de Economía Regional
Banco de la República

Seminario Internacional ¿Cómo va el Sistema General de Participaciones? (2014: Cartagena, Colombia)

Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia. Memorias del Seminario Internacional ¿Cómo va el Sistema General de Participaciones? 9 de mayo de 2014 / Seminario Internacional ¿Cómo va el Sistema General de Participaciones? 9 de mayo de 2014, Banco de la República, Teresa Ter-Minassian y otros; prólogo Rafael de la Cruz, Ramiro López Ghio; fotógrafo Emilio García. -- Editores Jaime Bonet, Luis Armando Galvis. -- Bogotá: Banco de la República, 2016.

200 páginas : ilustraciones ; 23 cm. -- (Colección de economía regional) 1. Hacienda pública - Colombia - Congresos, conferencias, etc. 2. Gastos públicos - Colombia - Congresos, conferencias, etc. 3. Descentralización fiscal - Colombia - Congresos, conferencias, etc. 4. Transferencias Intergubernamentales - Colombia - Congresos, conferencias, etc. I. Ter-Minassian, Teresa, autora II. Cruz, Rafael de la, prologuista III. López Ghio, Ramiro, prologuista IV. García, Emilio, fotógrafo V. Bonet, Jaime, editor VI. Galvis, Luis Armando, editor VII. Banco de la República (Bogotá) VIII. Tit. IX. Serie 336.861 cd 21 ed.

A1513922

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Primera edición

Banco de la República

febrero de 2016

ISBN: 978-958-664-313-9

Diseño de portada

María Fernanda Latorre Ortiz

Fotografía de portada:

Emilio Aparicio Rodríguez

Diseño de interiores

Banco de la República

Corrección de estilo

Nelson Rodríguez Melendro, Carmen Crouzeilles y Claudia Pasquetti

Armada electrónica y finalización de arte

Marco Robayo

Derechos reservados

Banco de la República

Impresión

La Imprenta Editores S. A.

Bogotá, D. C., Colombia

Copyright © 2016. Banco de la República.

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObra-Derivada (CC-IGO BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando crédito al Banco de la República. No se permiten obras derivadas.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco de la República ni del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

El Banco de la República y el Banco Interamericano de Desarrollo no garantizan la certeza de la información incluida en esta obra.

CONTENIDO

9	Prólogo Rafael de la Cruz Ramiro López Ghio
13	Introducción Jaime Bonet Luis Armando Galvis
	Primera parte Visión internacional de la teoría y la práctica en los sistemas de transferencias subnacionales
21	Teoría y práctica internacional en las transferencias intergubernamentales Teresa Ter-Minassian
37	Reformas recientes al sistema mexicano de transferencias Emilio Pineda
55	Transferencias intergubernamentales en Brasil Luiz Villela José Roberto Afonso Ana Calvo
	Segunda parte La experiencia colombiana
73	¿Cómo va el sistema general de participaciones? Jorge Toro
81	Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia Jaime Bonet Gerson Javier Pérez Jhorland Ayala

- 129** **Una reflexión para mejorar la eficiencia en la asignación de las transferencias intergubernamentales en Colombia**
Juan Gonzalo Zapata
Tomás Concha
- 161** **Eficiencia en el uso de los recursos del sgp: los casos de la salud y la educación**
Luis Armando Galvis
- 193** **A manera de conclusión**
Antonio Hernández Gamarra
- 199** **Acerca de los autores**

PRÓLOGO

Los procesos de descentralización en América Latina se iniciaron, en su gran mayoría, mediante reformas políticas que permitieron la elección popular de autoridades locales. Posteriormente, los gobiernos subnacionales vieron incrementadas sus competencias de ingresos y de gasto. El proceso de descentralización en Colombia tomó esta misma fisonomía. La Constitución de 1991 impulsó el proceso de descentralización en la estructura político-administrativa, y así las entidades territoriales, departamentos y municipios fueron recibiendo mayores competencias para ejecutar el gasto y obtener ingresos, convirtiendo al país en pocas décadas en uno de los más descentralizados de la región.

Con este proceso, los departamentos y municipios han ido adquiriendo mayores responsabilidades en el desarrollo de sus territorios y, por ende, un papel creciente en la gestión urbana, en la promoción del desarrollo económico, en el desarrollo de infraestructura local y en la prestación de servicios sociales¹. Sin embargo, el proceso de descentralización fiscal ha sido dispar en cuanto al nivel del gasto asumido por las entidades territoriales y la generación de recursos propios para enfrentar sus obligaciones. Mientras que el gasto ejecutado por los departamentos y municipios de Colombia como porcentaje del gasto total del sector público pasó del 16,8% en 1984 al 50,2% en 2004, sus ingresos propios, como porcentaje de los ingresos fiscales totales, se han mantenido alrededor del 20% en el mismo período. Esto ha profundizado el desequilibrio financiero vertical de las

¹ Las entidades territoriales ejecutan un alto porcentaje del gasto público colombiano; de hecho, en 2011 respondieron por cerca del 73% del gasto total del país en educación y del 61% del gasto en salud.

entidades territoriales en las últimas décadas, las cuales dependen de las transferencias para financiar, en promedio, el 50% de sus erogaciones.

Esta fuerte dependencia ha generado que las finanzas públicas locales sean más vulnerables y menos predecibles. Adicionalmente, la literatura económica ha demostrado que en ciertas ocasiones este mecanismo de financiamiento, razonable desde el punto de vista de la equidad distributiva de los recursos nacionales para reducir las brechas sociales y de infraestructura entre entidades territoriales, desestimula el recaudo local, lo que se ha denominado *pereza fiscal*. Asimismo, las transferencias debilitan la rendición de cuentas entre las autoridades y los ciudadanos. En el caso contrario, los ciudadanos tienen incentivos para exigir a los gobiernos una buena asignación del gasto público cuando aquel es financiado con el pago de sus impuestos.

El Sistema de General de Participaciones (SGP) colombiano, además de determinar la composición de las transferencias verticales entre los diferentes niveles de gobierno, y horizontales entre los distintos departamentos y municipios, tiene también un rol de asignación del gasto. El sistema determina en una importante magnitud las asignaciones de inversión entre distintos sectores que deben ser materializadas por las entidades territoriales con los recursos que les son transferidos desde el gobierno central. Estas inversiones serán de difícil ejecución en la medida en que los departamentos y municipios mantengan bajos niveles de efectividad de la gestión de la inversión pública, debido a su limitada capacidad para el diseño, la ejecución y la evaluación de proyectos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha seguido muy de cerca el proceso de descentralización colombiano y ha apoyado a las entidades territoriales con programas orientados a incrementar sus capacidades para generar recursos propios y para formular y ejecutar proyectos de inversión pública.

Como última observación, vale destacar que la evidencia empírica no es concluyente con respecto a la correlación positiva de la descentralización fiscal y el crecimiento económico o la reducción de la pobreza. Lo que sí se sabe es que los procesos de descentralización son políticas de difícil reversión y que responden a las preferencias de los votantes. La profundización de estos procesos es inexorable y, como la experiencia internacional lo sugiere, bien realizada produce importantes beneficios para el desarrollo de los países. Este es el desafío para los tomadores de decisiones en esta materia. En este sentido, la presente obra es crucial para Colombia, ya que analiza y genera propuestas de política en relación con el sistema de transferencias intergubernamentales, uno de los aspectos de la financiación del proceso de descentralización que hace posible prestar servicios públicos y construir infraestructura regional y local.

Como en el futuro cercano se presentará una oportunidad de revisar el SGP, tal vez sea este un buen momento para analizar la efectividad del actual sistema, a la luz de las consideraciones aquí expuestas, y así redefinir sus incentivos

implícitos. El SGP podría verse beneficiado con medidas de política que permitan incentivar en mayor medida el incremento de recursos propios de las entidades territoriales, ampliar la autonomía departamental y municipal en la asignación del gasto, y simplificar los mecanismos de distribución de recursos.

Rafael de la Cruz

Representante del BID en Colombia

Ramiro López Ghio

Especialista en Desarrollo Fiscal y Municipal del BID

INTRODUCCIÓN

América Latina adoptó profundos procesos de descentralización que se iniciaron en las décadas de los ochenta y noventa. Estos se dieron con mayor intensidad en los gastos que en los ingresos, dando como resultado desbalances fiscales verticales, que ocurren cuando se presenta un desequilibrio entre los ingresos y los gastos en diferentes niveles de gobierno. En América Latina esos desequilibrios en los gobiernos subnacionales son más elevados que en otras regiones del mundo, lo que se debe a dos causas principales: los mayores gastos descentralizados y la baja recaudación tributaria subnacional.

Los desbalances entre los recaudos y los egresos subnacionales son cubiertos por las transferencias que realiza el gobierno central. Para ejecutar estos traslados se establecen ciertas reglas que varían de país a país, dependiendo, principalmente, de si tienen una organización unitaria o federal. Como consecuencia, en los últimos años se ha generado un amplio debate en la academia y la política pública que discute los pros y los contras de los distintos sistemas de transferencias.

Colombia no es ajena a esta discusión. Desde la Constitución Nacional de 1991, el país profundizó la descentralización política, administrativa y fiscal. A lo largo de estos años el proceso se ha ido consolidando en medio de crisis y bonanzas fiscales del gobierno central, de los departamentos y de los municipios. Como resultado, las reglas de transferencias han sufrido dos reformas importantes en los últimos quince años. El esquema vigente tiene un régimen transitorio hasta 2017, año a partir del cual se comenzaría aplicar lo consignado en la carta magna.

La eliminación de la transitoriedad traerá consecuencias tanto para el gobierno nacional como para los gobiernos subnacionales. Una primera implicación surge de pasar de un crecimiento fijo en términos reales a uno variable que se estima

como un promedio móvil de los últimos cuatro años. En particular, este cambio tendrá un importante efecto en momentos en que la economía colombiana experimenta una disminución en su crecimiento y cuenta con una regla fiscal que impone restricciones en el déficit fiscal del sector público consolidado.

En los últimos años el Sistema General de Participaciones (SGP) ha perdido importancia dentro de los ingresos corrientes de la nación (ICN) debido a que el crecimiento de estos últimos ha sido mayor al del SGP. Trasladar el crecimiento a un promedio móvil de los ICN, que tiene en cuenta años con un buen desempeño, podría resultar en incrementos mayores a los observados en los años previos en las transferencias. Esto tiene implicaciones de gasto porque su implementación se llevaría a cabo en momentos en que, debido a contracciones del crecimiento económico, probablemente el gobierno nacional debería hacer un esfuerzo para cubrir esos mayores montos.

Por su parte, los gobiernos subnacionales deben enfrentarse a la volatilidad que impone una regla de crecimiento variable, la cual podría llevarlos a aumentos o caídas inesperadas en los recursos recibidos. Si bien la norma establece un promedio móvil de los últimos cuatro años para suavizar estos efectos, el régimen transitorio terminará en un período de caída en los ingresos corrientes del gobierno central, que puede generar impactos en el corto y mediano plazo en los ingresos de los gobiernos subnacionales. Para aquellos territorios con una fuerte dependencia de las transferencias recibidas y baja capacidad institucional de planeación, asumir la transición en la actual coyuntura podría tener consecuencias en materia de disponibilidad de recursos para ejecutar el gasto local.

El proceso de descentralización ha sido una de las herramientas más importantes empleadas para alcanzar las coberturas observadas en la actualidad en materia de educación y salud en el país. Los mayores recursos destinados a estos sectores ocurrieron, en gran parte, gracias a la descentralización establecida en la Constitución Política de 1991. La movilización de fondos que implicó la descentralización fue clave en la ampliación de la atención en salud y educación.

Si bien Colombia ha logrado avanzar de manera significativa en la cobertura de estos servicios, aún hay falencias en su calidad. Mejorarla se ha convertido en una de las prioridades de la política pública colombiana. Por ejemplo, el actual gobierno impuso como meta que Colombia sea la nación más educada de América Latina en 2025. En esta área, así como en el campo de la salud y del agua potable y saneamiento básico (APSB), los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales mediante el SGP se convierten en instrumentos de política clave. De allí la importancia de la discusión de unas reglas de juego para su traslado que generen incentivos a la calidad, manteniendo las coberturas alcanzadas.

Para contribuir en este debate, el Banco de la República y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) organizaron el Seminario Internacional ¿Cómo va el Sistema General de Participaciones?, el 9 de mayo de 2014 en Cartagena de

Indias. Este libro tiene como objetivo presentar las memorias del evento, de tal manera que lo discutido durante ese día sirva de insumo para definir las políticas públicas requeridas en la materia en Colombia y otros países de la región.

Algunos datos pueden ayudar a dimensionar la importancia del SGP en la economía colombiana. De acuerdo con cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, el monto transferido representaba alrededor del 4% del producto interno bruto (PIB), el 30% de los ICN y el 15,7% del gasto público en 2012. De igual manera, el SGP representa aproximadamente el 70% del gasto público en educación y 45% del gasto público en salud.

Siguiendo el programa del seminario, el contenido de esta memorias, editadas como capítulos por cada ponencia se ha estructurado en dos grandes partes. La primera presenta una visión internacional de la teoría y la práctica en los sistemas de transferencias intergubernamentales, con un énfasis especial en dos países de la región: Brasil y México. La segunda parte analiza en profundidad la experiencia colombiana a partir de la revisión de la evolución histórica del sistema, las reglas para la asignación territorial y la eficiencia en el uso de los recursos en los sectores de educación y salud.

La experiencia internacional muestra que los modelos empleados reflejan distintos aspectos económicos, históricos, institucionales y políticos en cada país; es decir, no existe una fórmula única que indique cómo deben estructurarse los sistemas de transferencias entre el gobierno nacional y los subnacionales. A pesar de ello, se pueden identificar algunas recomendaciones a partir de las experiencias de distintos países.

Un primer bloque de sugerencias señala la importancia de que existan gobiernos subnacionales con ingresos propios adecuados para fomentar la responsabilidad fiscal y la eficiencia en el uso de los recursos. En este orden de ideas, Teresa Ter-Minassian destaca que se requiere que los gobiernos subnacionales tengan bases tributarias significativas que crezcan adecuadamente con la expansión de la economía. Para ello, es fundamental que el gobierno nacional apoye a los departamentos y municipios en el desarrollo de los recursos propios. Adicionalmente, considera que la descentralización tributaria y del gasto debería proceder a ritmos diferentes, dependiendo de la evolución de la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales, lo cual muchas veces no es factible por limitaciones políticas. Finalmente, con el fin de incentivar a los municipios y departamentos en la tarea de explotar todo su potencial tributario, es clave la existencia de una restricción presupuestaria dura. Por ejemplo, la norma presupuestal no debe dejar abierta la posibilidad de rescate financiero de los gobiernos locales por parte del gobierno central.

Estos puntos que planteaba Ter-Minassian son reforzados en el capítulo que expone la experiencia mexicana. La revisión de las reformas más recientes realizadas al sistema de transferencias en ese país llevó a Emilio Pineda a concluir

que es crucial tener un sistema que sea lo menos discrecional posible. Una alta discrecionalidad incentiva a los gobiernos subnacionales a dedicarse a negociar más recursos del gobierno central, en vez de trabajar por fortalecer la recaudación propia. La propuesta fundamental es diseñar esquemas de transferencias con criterios exógenos que no estén sujetos a la actualización local. Adicionalmente, Pineda considera que la reforma del sistema de transferencias tiene que ser visto como un todo. El caso mexicano muestra que algunos componentes funcionaron bien pero otros no y, al final, el impacto de la reforma no fue el que se esperaba.

De igual manera, el sistema de transferencias brasilero muestra un esquema complejo con múltiples objetivos y sin equiparación del gasto. Luiz Villela, José Roberto Afonso y Ana Calvo señalan que los criterios de distribución recientemente aprobados en Brasil no son fieles a la búsqueda de la equidad y la redistribución de la riqueza que promueve la Constitución Política de ese país. Para que esto se logre, los autores proponen que la fórmula de distribución involucre los ingresos potenciales y la recaudación efectiva como una *proxy* de la capacidad de ingresos per cápita. Luego, debería establecerse un sistema de equiparación parcial de los ingresos con ajuste de un promedio trienal para evitar la pereza fiscal. De acuerdo con sus estimaciones, esta propuesta tendría una función de redistribución efectiva. Lo anterior implica que en Brasil, a pesar de tener una de las mayores descentralizaciones de ingresos y gastos de América Latina, aún hay camino por recorrer.

La revisión de la experiencia colombiana deja varias lecciones para una posible reforma del SGP. En este sentido, el capítulo de Jorge Toro muestra un breve recuento del sistema de transferencias nacionales en Colombia, y señala los cambios que ha experimentado la legislación que regula esta materia. Específicamente, describe los cambios en la forma de reparto de los recursos y cómo se han distribuido desde la década de los ochenta. Por último, discute algunos temas específicos que deberían tenerse en cuenta, dado que se acerca el fin de la transición establecida en la reforma pasada. En especial, se resaltan temas como el cumplimiento de los objetivos y las metas en cobertura y calidad de la educación, salud, y APSB; asimismo, se menciona la importancia que tiene el uso de recursos con eficiencia.

Un segundo elemento que se destaca en el caso colombiano es la necesidad de simplificar la fórmula de distribución. A lo largo de los años el sistema ha sido modificado en tres oportunidades, incluyendo más criterios a la regla de asignación a los territorios y a los sectores, lo que ha terminado en un sistema demasiado complejo. Juan Gonzalo Zapata y Tomás Concha identifican 42 criterios de asignación que han sido fruto de discusiones políticas para financiar temas específicos de los sectores del gasto o para atender objetivos particulares de Gobierno, como es el caso de los municipios ribereños del río Magdalena. Zapata y Concha

concluyen que el sistema ha perdido generalidad y es cada vez más discrecional, con excesivos requerimientos de información y una alta complejidad para distribuir los recursos.

A partir de los 42 criterios identificados, Zapata y Concha elaboran una propuesta de distribución teniendo en cuenta 14 de aquellos que generan buenos incentivos. A los criterios mencionados los autores introducen tres restricciones: i) que no se disminuya el monto de las bolsas sectoriales en salud, educación y APSB; ii) que se equipare el gasto por habitante, y iii) que se invierta en municipios con más necesidades básicas insatisfechas (NBI) como porcentaje de la población. A partir de algunos ejercicios de simulación, Zapata y Concha llegan a una propuesta mucho más simple de distribución que contempla solo seis criterios, los cuales generan incentivos positivos a los gobernantes locales.

Una segunda lección que surge de la experiencia colombiana es la generación de incentivos hacia la calidad. En general, salvo unas pocas excepciones en el área rural, el sistema logró avances significativos en temas de cobertura. El gran reto de un nuevo modelo de SGP es la generación de incentivos que permitan mejorar la calidad en educación, salud y APSB. En su análisis de eficiencia del gasto en salud y educación por municipios, Luis Armando Galvis encuentra que la eficiencia en calidad en educación solo llega al 48,8% y en salud al 50,6%. Ello implica que en tal aspecto los municipios deberán esforzarse para mejorar su desempeño y la eficiencia con que emplean los recursos provenientes del SGP.

Otro de los resultados de la revisión del sistema actual es lo referente a la transitoriedad que ha caracterizado la fórmula de cálculo del crecimiento de las transferencias desde el comienzo. Lo que se ha demostrado es que tener en cuenta la inflación, y no un porcentaje de los ICN, ha cumplido con el objetivo para el cual se estableció: menor incertidumbre y menor exposición al riesgo de las cuentas territoriales y nacionales. Jaime Bonet, Gerson Pérez y Jhorland Ayala señalan que la transitoriedad con que se ha manejado esta regla genera incertidumbre en cuanto al futuro de los balances de las cuentas de las entidades territoriales. En este sentido, estos autores proponen eliminar definitivamente la transitoriedad, dejando por sentado que, como ha funcionado hasta el momento en la práctica, las transferencias deben crecer con base en los resultados de la inflación y el comportamiento general de la economía. Esto le introduce una mayor certidumbre y reduce la vulnerabilidad de las finanzas públicas nacionales y subnacionales.

Adicionalmente, otro aspecto discutido para el caso colombiano es la proliferación de competencias entre los distintos niveles de gobierno sin una clara asignación de recursos para atenderlos. A la misma bolsa de fondos se le han ido cargando responsabilidades adicionales, de tal manera que los montos asignados terminan siendo mínimos, dadas las necesidades en algunos renglones. También,

debido al mecanismo de delegación de competencias municipales, los departamentos son los que mayores responsabilidades tienen a su cargo y, paradójicamente, son los que menores recursos perciben.

En este frente, Bonet, Pérez y Ayala recomiendan que se considere fortalecer la capacidad de gestión de los departamentos, algo que iría más allá de una reforma del SGP. Por un lado, implicaría una reforma tributaria subnacional que les permita generar mayores ingresos tributarios para cumplir, de forma realista, con las responsabilidades propias y adquiridas debido a la no certificación de los municipios de su jurisdicción. Siguiendo lo sugerido por el capítulo de Ter-Minassian, se requiere identificar bases tributarias sólidas, donde una sobrecarga al impuesto nacional sobre la renta de las personas naturales y los impuestos específicos podría ser una alternativa. Adicionalmente, se requiere una mayor capacidad institucional de planeación y ejecución de políticas sectoriales que permita ejercer un mayor liderazgo en la coordinación con los municipios en su territorio y las entidades nacionales. Aquí, el papel de asesor del gobierno nacional a los departamentos es la herramienta clave, para proporcionar el efecto multiplicador del gobierno departamental a los municipios en su jurisdicción.

Para el cierre de la discusión, Antonio Hernández Gamarra reflexiona sobre los fundamentos del SGP. Específicamente, sugiere que el debate debe iniciar con la pregunta ¿para qué son las transferencias? A lo largo del libro se debaten las posibles respuestas y Hernández Gamarra resalta que estas se concentran entre las que privilegian objetivos de equidad y las que rescatan objetivos de mayor eficiencia y esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales.

Finalmente, es importante mencionar que las reflexiones aquí presentadas fueron enriquecidas con los aportes de Olga Lucía Acosta (Cepal), Camila Aguilar (Departamento Nacional de Planeación), Raúl Delgado (gobernador de Nariño), Juan Mauricio Ramírez (Fedesarrollo), Fabio Sánchez (Universidad de los Andes) y Raúl Villegas (Jefe de Planeación de Valledupar), a quienes quisieramos agradecer su participación en el seminario.

Como podrán ver a lo largo de estas memorias, cada uno de los capítulos entrega insumos para una posible reforma del SGP en Colombia. Con esto, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de la República buscan entregar algunos elementos a la discusión de la política pública en esta materia. Sin lugar a dudas, es importante que el país logre el consenso que le permita implementar una reforma que apoye el avance económico y social de las regiones.

Jaime Bonet

Gerente del Banco de la República, Cartagena

Luis Armando Galvis

Investigador, Banco de la República, Cartagena

Editores

PRIMERA PARTE

**VISIÓN INTERNACIONAL
DE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA
EN LOS SISTEMAS
DE TRANSFERENCIAS
SUBNACIONALES**

**TEORÍA Y PRÁCTICA INTERNACIONAL
EN LAS TRANSFERENCIAS
INTERGUBERNAMENTALES**

Teresa Ter-Minassian

Consultora del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ex jefa de asuntos fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI).

El contenido de este capítulo es responsabilidad exclusiva de la autora y no compromete al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

El presente capítulo tiene como objetivo desarrollar cuatro componentes. Primero, se hará una breve presentación de la composición de los recursos subnacionales y cómo varía entre algunos países. El trabajo se enfoca, en particular, en las transferencias intergubernamentales, y discute sus objetivos y características, lo que la teoría afirma sobre el diseño de sistemas de transferencias y algunas experiencias internacionales.

Dado que existe una literatura muy amplia sobre las transferencias intergubernamentales, así como muchas experiencias internacionales; aquí solo se expondrá un resumen de este tema.

En lo que concierne a la composición de los recursos subnacionales, las principales fuentes son los recursos propios (tributarios y no tributarios); las transferencias intergubernamentales, que se dividen en: recursos tributarios compartidos con otros niveles de gobierno y otro tipo de transferencias y, por último, el endeudamiento. Este último no se profundizará. Simplemente, aquí se quiere resaltar que el recurso de los gobiernos subnacionales al endeudamiento debería ser limitado a la financiación de gastos de inversión, y no de gastos corrientes. También, el recurso al endeudamiento debería estar limitado a la capacidad de cada gobierno subnacional de servir su deuda, lo que significa que entre más recursos propios tenga, mayor será su capacidad de endeudamiento.

La diferencia fundamental entre recursos propios y transferencias intergubernamentales es la autonomía de los gobiernos subnacionales (GSN), ya sea para determinar el monto o la composición de los recursos. Claramente, los recursos propios proporcionan una mayor autonomía a los GSN. En general, los sistemas de recursos compartidos dan a los gobiernos regionales mayor autonomía en su uso frente a otro tipo de transferencias, que son frecuentemente condicionadas a un fin particular.

La composición de los recursos subnacionales, en especial el balance entre recursos propios y varios tipos de transferencias, varía entre países, reflejando diferentes aspectos: económicos, en particular la intensidad de la disparidades regionales; institucionales, específicamente el grado de la autonomía legal de los gobiernos subnacionales y su capacidad de administración tributaria —porque claramente los gobiernos que tienen mayor capacidad (las grandes ciudades o los estados más grandes) para generar recursos propios, tienden a tener una mayor proporción de este tipo de fuentes en el total de sus recursos— y, finalmente, factores políticos, que pueden referirse a los equilibrios de poder entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central.

La composición no está muy influenciada por el carácter federal o centralista del país: hay países unitarios, como los escandinavos, donde los GSN se financian más con recursos propios que con transferencias. Una observación que puede ser generalizable es que la composición de los recursos tiende a ser bastante estable en cada país a lo largo del tiempo.

1. BALANCE ENTRE FUENTES

Hay diferentes modelos de composición de los recursos subnacionales entre países, que se pueden clasificar en cinco categorías principales. De entrada hay que anotar que, en este sentido, Colombia no se ajusta perfectamente a ninguno de los modelos.

El primer modelo es el de países como Alemania, Argentina, Austria, China, México, República Checa, Rusia y Turquía. Se caracteriza por contar con bajos recursos propios, altos recursos compartidos y medios ingresos por otras transferencias.

El segundo modelo también tiene bajos o medios recursos propios, bajos recursos compartidos y altos ingresos por otras transferencias. A esta tipología se ajustan países como Sudáfrica, Corea del Sur y algunos de los Estados unitarios en Europa, como Holanda, Grecia, Hungría y el Reino Unido.

El tercer modelo está caracterizado por proporciones bastante similares en los tres componentes del total de recursos, ejemplo de ello son Australia, Bélgica y España.

El cuarto caso corresponde a altos recursos propios, bajos o inexistentes recursos compartidos y medios ingresos por otras transferencias. En este caso se puede mencionar a Canadá, Estados Unidos, Francia, Noruega, Suecia y Suiza. Estos países mantienen fuertes recursos propios; los ingresos nacionales no se reparten con los GSN, pero sí hay otros tipos de transferencias.

Finalmente, en el quinto modelo el ejemplo principal es Brasil, un país de altos recursos propios, altos recursos compartidos y bajas 'otras transferencias'.

2. RECURSOS SUBNACIONALES PROPIOS

Hay razones macroeconómicas y de eficiencia para fomentar los recursos propios. Entre las primeras se encuentran las de mejorar el balance presupuestario y la sostenibilidad de la deuda; crear "espacio fiscal" en el nivel subnacional sin generar presiones sobre el presupuesto nacional; reducir la volatilidad de los recursos subnacionales —porque, típicamente, sus fuentes de recursos tienen menor volatilidad; por ejemplo: las regalías y otros recursos no renovables— y, también, reducir las presiones sobre el gobierno central (GC) para rescatar GSN en

dificultades financieras. Claramente si un GSN se endeuda demasiado y no cuenta con recursos propios suficientes, el GC va a tener que rescatarlo.

También, hay razones de eficiencia que importan sobre este tema. La literatura menciona: aumentar la visibilidad del costo de los gastos subnacionales, y así incentivar la eficiencia de los GSN en el uso de sus recursos, porque el electorado cobra con fuerza si tienen que pagar impuestos subnacionales, y reflejar las preferencias locales en el nivel y composición de la tributación subnacional.

Sin embargo, también hay importantes obstáculos a la descentralización tributaria. Estos incluyen los factores que afectan la capacidad tributaria subnacional, en particular la mayor movilidad de sus bases tributarias, y las disparidades regionales y locales en la distribución de sus potenciales bases tributarias. Asimismo, existen factores que afectan el esfuerzo tributario subnacional, como la falta de confianza de los GSN en el GC (*soft budget constraints*), el acceso de GSN a fuentes alternativas de recursos (regalías) o la excesiva concurrencia tributaria (*race to the bottom*).

Hay factores administrativos, porque las economías de escala en la administración tributaria indican que normalmente el GC es más eficiente en lograr el recaudo fiscal; hay disparidades en la capacidad administrativa entre diferentes GSN, y también diferencias entre los tributos subnacionales que pueden conllevar mayores costos de cumplimiento tributario a ciudadanos y empresas.

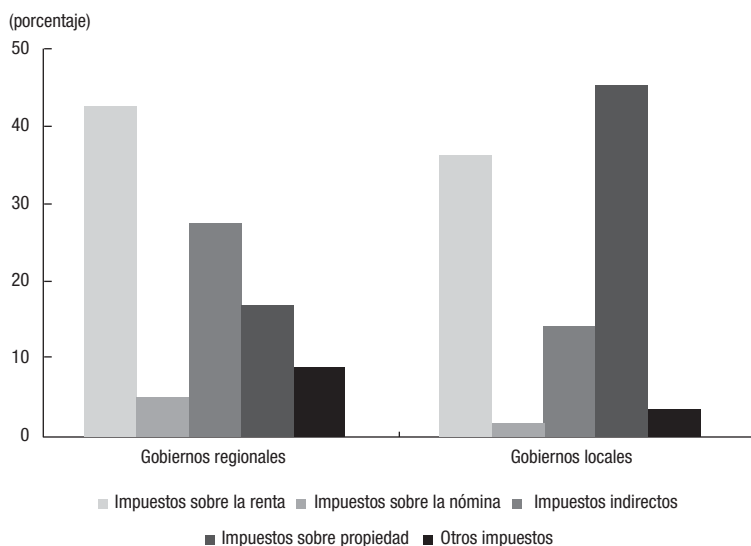
Entre los obstáculos más importantes encontramos los factores de economía política, como la preferencia del GC para mantener el control de las más importantes bases tributarias; la preferencia de los GSN por recursos (transferencias) con menores costos políticos y, finalmente, cortos ciclos electorales que aumentan el costo político de la recaudación subnacional.

La importancia de estos factores varía entre países, y a lo largo del tiempo, y contribuye a explicar las diferencias entre la composición de los recursos subnacionales de distintos países. Entonces, las estrategias para fortalecer el papel de los recursos propios en la financiación de los gastos subnacionales tienen que ser diseñadas a la luz de la situación específica de cada país en relación con los factores señalados.

En el Gráfico 1 se observa la composición media de los impuestos subnacionales en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En este capítulo se expondrán las experiencias de los países de la OCDE, pues hoy día se ha hecho mucho más relevante la comparación de Colombia con estos países, debido a sus esfuerzos por hacer parte de esta organización. La pregunta, entonces, es: ¿cómo se ve Colombia frente a los países de la OCDE?

GRÁFICO 1. COMPOSICIÓN MEDIA DE LOS IMPUESTOS SUBNACIONALES EN LOS PAÍSES DE LA OCDE



Fuente: OCDE, 2009.

En dicho organismo los impuestos sobre la renta de los gobiernos regionales y locales corresponden a una proporción importante de sus recursos propios. Esto es más difícil de conseguir en Latinoamérica, donde normalmente los impuestos sobre la renta —como se afirma en el reciente libro de Corbacho *et al.*, (2013) sobre los impuestos en la región— son un “casarón vacío”. También, para los gobiernos locales de la OCDE los impuestos sobre la propiedad tienen un peso importante, mucho más de lo que infortunadamente ocurre en América Latina.

3. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

En lo que concierne a los impuestos compartidos, el principal objetivo de los sistemas de repartición de impuestos (*revenue sharing*) entre diferentes niveles de gobierno es llenar desequilibrios verticales (diferencias entre responsabilidades de gasto y recursos propios, que por las razones mencionadas normalmente no cubren las responsabilidades del gasto). La base de la repartición puede abarcar todos los ingresos del gobierno nacional o solo algunos impuestos. La exclusión de algunos impuestos del sistema de repartición puede incentivar al GC a privilegiar el aumento de impuestos que no son compartidos, aunque sean especialmente distorsivos.

Las fórmulas de repartición vertical (entre diferentes niveles de gobierno) pueden ser fijas a lo largo del tiempo o renegociadas periódicamente. Las fórmulas fijas minimizan la incertidumbre para los GSN, pero transmiten a los presupuestos subnacionales la volatilidad de los impuestos nacionales y también el impacto de medidas de política tributaria del GC. Por ejemplo, si el GC aumenta los impuestos compartidos, crea automáticamente una mayor capacidad de gasto para los gobiernos subnacionales y esto puede ser contrario a los objetivos de estabilización fiscal. Por otro lado, cuando, para estimular la economía, el GC baja los impuestos, le quita capacidad de gasto a los GSN, reduciendo así el carácter contracíclico de la política fiscal. Finalmente, renegociaciones frecuentes de las fórmulas abren espacio para el cabildeo, y pueden debilitar la disciplina presupuestaria subnacional. Por esta razón, en algunos países, como Australia e India, se han constituido comisiones técnicas para recomendar modificaciones periódicas de las fórmulas.

Típicamente, los tributos compartidos son distribuidos de manera horizontal (dentro de cada nivel del gobierno) con base en el origen de los recursos (el llamado principio de devolución). Sin embargo, la distribución devolutiva puede llevar a disparidades excesivas entre GSN en la provisión de bienes y servicios socialmente importantes, como educación, salud, agua y alcantarillado. Para evitar este riesgo, varios países utilizan fórmulas de distribución de los recursos compartidos, las cuales reflejan criterios de igualación (por ejemplo, en Alemania, el impuesto sobre el valor agregado [IVA] se distribuye con base en la población, no frente a lo que se recauda, o con base en otros criterios, como el inverso de la renta per cápita, índices de pobreza o de necesidades básicas insatisfechas, etc.).

El Cuadro 1 ofrece algunos ejemplos internacionales de sistemas de repartición de impuestos: se aprecia que bastantes países utilizan criterios de igualación, no solo criterios devolutivos (última columna).

CUADRO 1. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE REPARTICIÓN DE IMPUESTOS EN ALGUNOS PAÍSES

País	BASE DE LA REPARTICIÓN	QUIÉN PUEDE MODIFICAR LA FÓRMULA	FRECUENCIA DE LAS REVISIONES	CRITERIO DEVOLUTIVO (D) O DE IGUALACIÓN (I)
Alemania	IVA y rentas	Congreso federal	Variable	I
Argentina	Varios impuestos	Congreso federal	Variable	D
Australia	IVA	Congreso federal y estatales	Cada 4 años	I
Brasil	IPI* y rentas	Congreso federal	Ninguna	I
España	IVA y específicos	Congreso	Rara	D
India	Todos impuestos	Congreso	Cada 5 años	I
Italia	Renta personal, IVA y específicos	Congreso	Anual	D
México	Rentas, IVA y selectivos	Gobierno federal	Rara	D
Suiza	Renta personal	Congreso	Una vez (2007)	I

* Impuesto a los productos industrializados.

Fuente: Compilación propia de fuentes nacionales.

4. REPARTICIÓN DE INGRESOS DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES (RNNR)

Hay importantes argumentos teóricos en favor de la centralización de los ingresos de RNNR. Primero, su alta volatilidad hace que el GC esté en mejores condiciones de utilizar este tipo de recursos porque tiene más posibilidad de acomodar la volatilidad —ya sea con endeudamiento o con la creación de fondos de estabilización— y, segundo, porque su distribución territorial tiende a ser muy concentrada y no está necesariamente correlacionada con el reparto de las necesidades de gasto.

Sin embargo, los GSN productores de RNNR deberían recibir otras transferencias compensatorias por los costos ambientales y otros de la explotación de los recursos; por ejemplo, necesidades de infraestructura. Sin embargo, la práctica internacional refleja más los equilibrios de poder político que las consideraciones teóricas. De esta manera, los países unitarios tienden a centralizar los ingresos de RNNR más que los países federales. También, el grado de esta práctica tiende a estar correlacionado positivamente con la dependencia del país a los RNNR: a más dependencia, más centralización. De la misma manera, frecuentemente la repartición es diferente para recursos *onshore* y *offshore*; por lo general los primeros son más centralizados.

El Cuadro 2 presenta lo relacionado con la propiedad, control y distribución de los recursos en campos *onshore* y *offshore* para varios países productores de RNNR.

CUADRO 2. REPARTICIÓN DE LOS RNNR EN DIFERENTES PAÍSES

País	CAMPOS <i>ONSHORE</i>			CAMPOS <i>OFFSHORE</i>		
	PROPIEDAD	CONTROL	DISTRIBUCIÓN	PROPIEDAD	CONTROL	DISTRIBUCIÓN
Argentina	GSN	GSN	GC y GSN	GC	GC	GC
Australia	GSN	GSN	GSN	GC	Conjunto	GC
Brasil	GC	GC	GC y GSN	GC	GC	GC y GSN
Canadá	GSN	GSN	GSN	GC	GC y GSN	GC
Estados Unidos	GC o GSN	GC o GSN	GSN	GC	GC	GC
India	GSN	GC	GC y GSN	GC	GC	GC
Malasia	GSN	GC	GC y GSN	GC y GSN	GC	GC
México	GC	GC	GC	GC	GC	GC
Nigeria	GC	GC	GC y GSN	GC	GC	GC y GSN
Rusia	Conjunto	GC	GC	GC	GC	GC
Venezuela	GC	GC	GC	GC	GC	GC

Fuente: Anderson, 2011.

5. OTRAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Las otras transferencias intergubernamentales, de las cuales hay varios tipos, pueden ser obligatorias o voluntarias. Las obligatorias son más predecibles y menos sujetas al cabildeo, pero crean rigideces para el presupuesto del GC. Las transferencias pueden también ser generales o específicas. Estas últimas pueden cubrir todo un sector de gasto (*block grants*) —suelen ser muy comunes en los Estados Unidos—, o pueden cubrir programas o proyectos individuales (*special purpose grants*). Estas transferencias son utilizadas para asegurar un mínimo para los recursos subnacionales destinados a sectores, programas o proyectos considerados de interés nacional.

Las transferencias pueden ser también condicionales o incondicionales. En este caso se puede mencionar que los GC establecen parámetros para el giro de transferencias cuando quieren asegurar el cumplimiento de estándares mínimos en la provisión de servicios subnacionales. Sin embargo, en muchos casos la frecuente falta de indicadores confiables y oportunos sobre el desempeño de programas de gasto subnacionales hace de la condicionalidad una herramienta ineficaz.

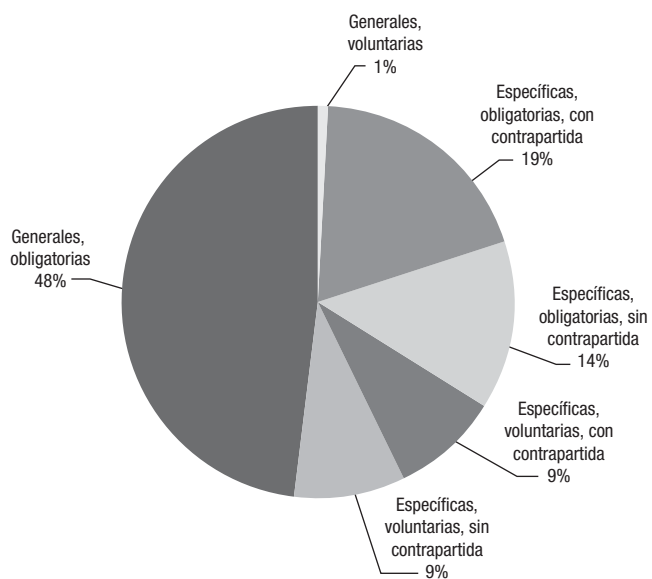
También, las transferencias pueden ser con o sin contrapartida (*matching*) de recursos subnacionales. Las contrapartidas son utilizadas para asegurar una adecuada provisión subnacional de gastos con externalidades (*spillovers*) para otras jurisdicciones. Sin embargo, imponer los requisitos de contrapartida desfavorece a las jurisdicciones más pobres que no tienen los recursos para proveer dichas contrapartidas.

Finalmente, las transferencias pueden ser corrientes o de capital. Las últimas tienen propósitos específicos y deberían ser utilizadas únicamente para financiar gastos de inversión. Infortunadamente, en ocasiones estas se utilizan para cubrir desequilibrios corrientes *ex post*. Este tipo de transferencias (*gap filling transfers*) abren espacio para cabildeos y pueden generar riesgo moral.

En el Gráfico 2 se muestra la composición media de las transferencias a gobiernos regionales en los países de la OCDE. Se observa que prácticamente la mayoría de las transferencias son obligatorias. También, se dividen entre transferencias generales y específicas.

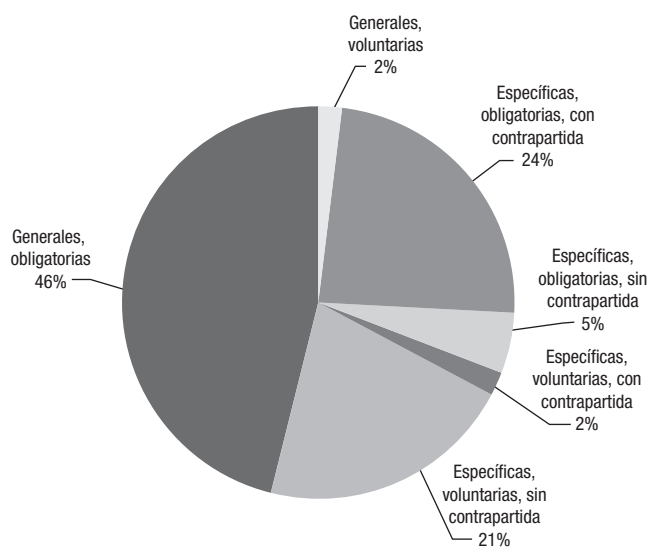
Comparando la composición presentada en el Gráfico 2, se puede observar que prácticamente no es muy diferente a la de la composición media de las transferencias a gobiernos locales en la OCDE (Gráfico 3).

GRÁFICO 2. COMPOSICIÓN MEDIA DE LAS TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS REGIONALES EN LA OCDE



Fuente: OCDE, 2009.

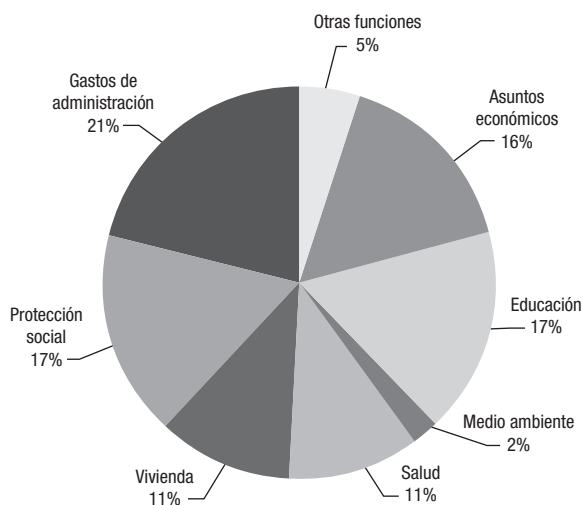
GRÁFICO 3. COMPOSICIÓN MEDIA DE LAS TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS LOCALES EN LA OCDE



Fuente: OCDE, 2009.

En el Gráfico 4 se presenta la distribución sectorial media de las transferencias específicas en la OCDE. Cabe resaltar el caso de los gastos de administración que sobresalen como los más importantes; le siguen los gastos en educación y los asuntos económicos..

GRÁFICO 4. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL MEDIA DE LAS TRANSFERENCIAS ESPECÍFICAS EN LA OCDE



Fuente: OCDE, 2009.

6. TRANSFERENCIAS DE IGUALACIÓN

El objetivo de las transferencias de igualación es minimizar las diferencias en la capacidad financiera de diferentes GSN de proveer los bienes y servicios públicos de su responsabilidad y, lo que es importante, en un nivel estándar (o medio) de calidad y eficiencia. La igualación de las capacidades de recaudación tiene la ventaja de preservar los incentivos de los GSN para aumentar sus recursos propios. La igualación de necesidades de gasto preserva los incentivos a gastar con eficiencia, porque se penaliza la ineficiencia si las transferencias se refieren a las necesidades medias de gasto, y no a los gastos efectivos.

Sin embargo, diseñar buenos sistemas de transferencias de igualación es difícil en la práctica y requiere de mucha información. Las principales preguntas para ser respondidas en el diseño de sistemas de igualación son las siguientes. ¿Se iguala la capacidad de recaudar?, ¿se igualan las necesidades de gasto?, o ¿se igualan ambas?

El sistema australiano intenta igualar ambas, pero es un ejercicio muy complejo, y sus parámetros de información están fuera del alcance de la mayoría

de los países. Entre otros, recolecta datos sobre diferencias territoriales en los costos de los servicios públicos.

Canadá tiene el mejor sistema de igualación de capacidades recaudatorias para sus provincias, con base en la estimación de un sistema tributario provincial representativo (*i. e.*: una media de los sistemas provinciales). Holanda, Suecia y Suiza, entre otros, también intentan igualar las capacidades recaudatorias de sus GSN.

Por otro lado, Sudáfrica solamente intenta igualar las capacidades de atender a las necesidades de gastos provinciales; entonces, todo el sistema se basa en indicadores de necesidades de gasto. La mayoría de los países utiliza indicadores aproximados de las diferencias de capacidades subnacionales, sean de gasto o de recaudación.

Otra cuestión que cabe mencionar es si se busca igualar a un estándar absoluto —es decir, emparejar la capacidad de proveer un paquete mínimo de bienes y servicios subnacionales—, o a un estándar relativo, por ejemplo, la media nacional. La primera estrategia tiene sus ventajas desde el punto de vista distributivo, pero no permite limitar *ex ante* el monto de las transferencias y, por tanto, crea riesgos para el presupuesto del GC.

Los sistemas basados en estándares relativos pueden conllevar a una redistribución horizontal; es el caso de Alemania, donde no hay transferencias del GC para igualación a los gobiernos subnacionales, pero entre ellos se transfieren para igualar sus capacidades de recaudación. O pueden tener sistemas de igualación parcial asimétrica, como Canadá, donde las provincias que excedan el estándar no participan en el sistema de transferencias financiado totalmente por el GC. Por ejemplo, la provincia de Alberta, que tiene muchos ingresos propios provenientes de los recursos no renovables, no participa en el sistema de transferencias.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se presentaron algunas reflexiones comparativas en cuanto a las transferencias. Como se ha mencionado, la composición de los recursos subnacionales refleja una serie de aspectos económicos, históricos, institucionales y políticos. Es interesante encontrar que países con el mismo nivel de desarrollo tienen modelos de financiación subnacionales muy diferentes. A pesar de tal variedad, la experiencia internacional permite extraer algunas lecciones generales: es importante asignar a los GSN bases tributarias significativas y razonablemente elásticas; es decir, que crezcan sobre la base de la expansión de la economía, para así fomentar la responsabilidad fiscal de los GSN, además de su eficiencia en el uso de los recursos propios.

En general, los mejores candidatos para ser impuestos subnacionales son: sobrecargas al impuesto nacional sobre la renta de las personas naturales (no a las

empresas, porque eso crea distorsiones) y a los impuestos específicos; impuestos a las ventas minoristas; impuestos prediales, e impuestos verdes.

Los GC deberían resistir la tentación de centralizar demasiado los recursos tributarios y, en su lugar, deberían apoyar a los GSN en el desarrollo de sus recursos propios, como ha sido el caso de Brasil, con el programa Profisco, apoyado por el BID.

En principio, la descentralización tributaria (así como la descentralización de las responsabilidades de gasto) debería proceder con ritmos diferentes según cada GSN, reflejando la evolución de sus capacidades administrativas. Aparentemente, el sistema de descentralización colombiano sigue estas pautas. Sin embargo, una descentralización asimétrica con frecuencia no es factible desde el punto de vista político. También, la restricción presupuestaria dura (*hard budget constraint*) es fundamental para incentivar a los GSN a utilizar plenamente sus capacidades de recaudo.

Los sistemas de transferencias intergubernamentales típicamente intentan cumplir diferentes objetivos: llenar desequilibrios verticales, reducir disparidades regionales o locales y fomentar la provisión subnacional de bienes y servicios de interés nacional o con externalidades interjurisdiccionales.

Diferentes tipos de transferencias privilegian uno o más de esos objetivos; en consecuencia, estos sistemas generalmente incluyen múltiples tipos de transferencias. Sin embargo, es importante evitar su proliferación, en especial cuando no sean bien coordinadas. Asimismo, es crucial minimizar la discrecionalidad de las transferencias para evitar el cabildeo y el riesgo moral.

Por otra parte, para mantener un adecuado grado de flexibilidad presupuestaria subnacional, y para minimizar los riesgos de volatilidad y prociclicidad en la provisión de servicios públicos subnacionales, los sistemas de transferencias deberían incluir elementos contracíclicos (por ejemplo, el uso de medias móviles, o niveles ajustados por el ciclo, de los impuestos compartidos; o requisitos de ahorro atados a las transferencias durante períodos de auge).

A medida que crece el papel de los recursos subnacionales propios, aumenta la necesidad de incluir en las transferencias sistemas de igualación eficaces, los cuales deben estar basados en los mejores indicadores de capacidad de recaudo y de necesidades de gasto disponibles, dado el estado de las estadísticas en el país —y no en los ingresos y gastos efectivos—, para no incentivar la pereza fiscal y la ineficiencia.

Por último, cabe señalar que las transferencias condicionadas no son el mejor instrumento para reducir disparidades, dada la dificultad de monitorear eficazmente su impacto distributivo y el cumplimiento de la condicionalidad.

REFERENCIAS

- Ahmad, E. ed. (1997). *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*, Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing.
- Ahmad, E.; Brosio, G. eds., (2006). *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing.
- Ahmad, E.; Searle, B. (2006). “On the Implementation of Transfers to Sub-national Governments”, en E. Ahmad y G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing.
- Akitoby, B.; Schwartz, G.; Hemming, R. (2007). *Public Investment and Public-Private Partnerships*. Economic Issues, núm. 40.
- Ambrosanio, M. F.; Bordignon, M. (2006). “Normative versus Positive Theories of Revenue Assignments in Federations”, en E. Ahmad y G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing.
- Anderson, G., ed. (2011). *Oil and Gas in Federal Systems*. Toronto: Oxford University Press.
- Artana, D.; Auguste, S.; Cristini, M.; Moskovits, C.; Templado, I. (2012). “Sub-national Revenue Mobilization in Latin American and Caribbean Countries: the Case of Argentina”, working paper, núm. 297, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bird, R. (2010). “Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature”, Policy Research Working Paper, núm. 5450, Banco Mundial.
- Boadway, R.; Shah, A. eds., (2007). *Intergovernmental Transfers: Principles and Practice*, Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Brosio, G. (2003). “Oil Revenue and Fiscal Federalism”, en J. M. Davis, R. Ossowski, y A. Fedelino (eds.), *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, Fondo Monetario Internacional.
- Brosio, G.; Jiménez, J. P. (2013). “The Inter-governmental Allocation of Revenue from Natural Resources: Finding a Balance between Centripetal and Centrifugal Pressures” en G. Brosi y J. P. Jiménez (eds.), *Decentralization and Reform in Latin America*, Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing.
- Corbacho, A.; Fretes, V.; Lora, E. (2013). “Recaudar no basta: los impuestos como instrumentos de desarrollo”, Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Craig, J. (1997). “Australia”, en T. Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.
- Dafflon, B. (2007). “Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs”, en R. Boadway y A. Shah (eds.), *Intergovernmental Transfers: Principles and Practice*, Washington, D. C.: Banco Mundial.

- Fedelino, A.; Ter-Minassian, T. (2010). “Making Fiscal Decentralization Work: Cross-Country Experiences”, occasional paper, núm. 271, Fondo Monetario Internacional.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), (2009). “Explaining the Sub-national Tax: Grants Balance in OECD Countries”, working paper, núm. 11, COM/CTPA/ECO/GOV, París.
- Reschowsky, A. (2007). “Compensating Local Governments for Differences in Expenditure Needs in A Horizontal Fiscal Equalization Program”, en R. Boadway y A. Shah (eds.), *Intergovernmental Transfers: Principles and Practice*, Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Vigneault, M. (2007). “Grants and Soft Budget Constraints”, en R. Boadway y A. Shah (eds.), *Intergovernmental Transfers: Principles and Practice*, Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Wilson, L. S. (2007). “Macro Formulas for Equalization”, en R. Boadway y A. Shah (eds.), *Intergovernmental Transfers: Principles and Practice*, Washington, D. C.: Banco Mundial.

REFORMAS RECIENTES AL SISTEMA MEXICANO DE TRANSFERENCIAS

Emilio Pineda

Especialista en Desarrollo Fiscal y Municipal, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
El contenido de este capítulo es responsabilidad exclusiva del autor y no compromete al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

En este capítulo se tratarán temas sobre el sistema de transferencias federales en México, particularmente se enfocarán en las reformas que se han hecho en los últimos siete años. Se ahondará en un par de reformas que pueden generar algunas reflexiones y dejar lecciones útiles para otras economías.

El capítulo está dividido en seis secciones. Primero se tratarán brevemente algunos antecedentes de cómo ha sido el proceso descentralizador en México. Después, se discutirá la reforma que se hizo en el año 2007, la cual tuvo un carácter fiscal con un pilar federalista; en ese momento se hicieron reformas a las fórmulas de participaciones y de aportes de transferencias en conjunto. Posteriormente, se detallará cómo se dio el cambio en las fórmulas de participaciones. Luego, se hará una breve reflexión sobre los resultados de dicha reforma; considerando si funcionaron o no. Por último, se mencionarán de manera sucinta algunos aspectos de la reforma del año 2013. Como cabe imaginar, esta nueva modificación probablemente ocurrió porque la de 2007 no funcionó como se esperaba. Se finaliza con una sección de conclusiones.

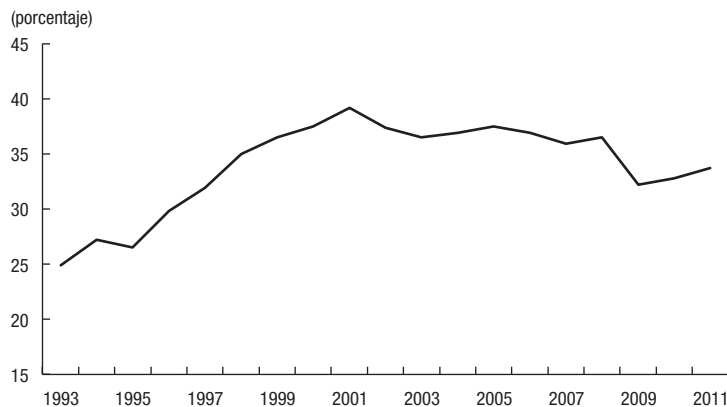
En México, como en la mayor parte de los países latinoamericanos, durante la década de los noventa se aceleró considerablemente la descentralización del gasto público, fundamentalmente los gastos destinados a los sectores educativo y de la salud. Como se observa en el Gráfico 1, durante los años noventa y la década siguiente el porcentaje del gasto total del sector público a cargo de los gobiernos subnacionales se incrementó desde un 25% hasta un rango que oscila entre el 35% y el 40%; en otras palabras, hubo una descentralización significativa del gasto. Esto, fundamentalmente, fue aplicado solo para el gasto (no se descentralizó el ingreso), y mediante transferencias etiquetadas¹, lo cual ha redundado en altos niveles de desbalance vertical, que han sido la norma en el sistema federalista mexicano en las últimas décadas.

En el Diagrama 1 se describe cómo son los ingresos totales de los estados y municipios (ITEM) en México; específicamente, se muestra cuáles son sus ingresos totales. Como se puede observar, el principal rubro de ingresos son las denominadas *aportaciones*, que en esencia son las mismas transferencias etiquetadas, que están condicionadas para educación y salud, y que fueron el vehículo funda-

¹ Este tipo de transferencia se refiere a recursos que pueden estar condicionados a que se gasten en rubros específicos, tal como infraestructura social, educación, salud, etc.

mental con el cual se hizo la descentralización en la década de los noventa y principios de los 2000, con unos ingresos que abarcan alrededor del 40% de los ITEM.

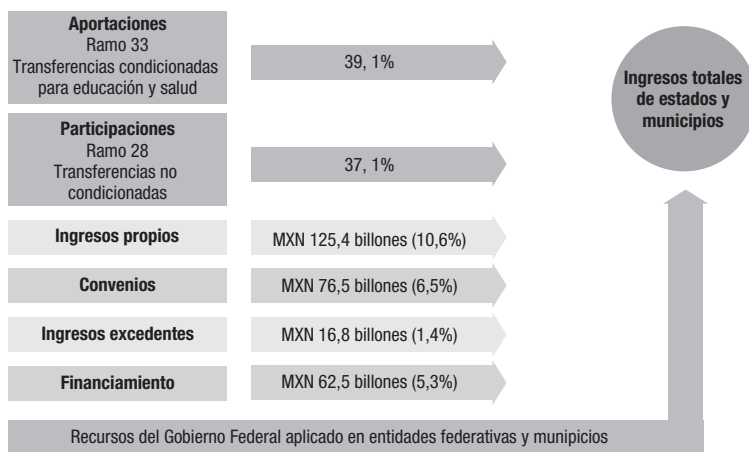
GRÁFICO 1. GASTO DEL SECTOR PÚBLICO EJERCIDO POR GOBIERNOS SUBNACIONALES^a



a/El gasto del sector público se refiere al gasto primario que incluye al gasto total programable, participaciones a entidades federativas y adeudos del ejercicio fiscal anterior.

Fuente: Calderón, F. *Quinto Informe del Gobierno* (anexo estadístico).

DIAGRAMA 1. INGRESOS TOTALES DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS (ITEM)



Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El segundo rubro de ingresos, por orden de importancia, son las participaciones que corresponden a transferencias no condicionadas, y que equivalen a alrededor del 20% de lo que en México se denomina como la *recaudación federal participable*. Esta se compone básicamente del impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto sobre la renta (ISR) y algunos aportes derivados del gravamen (*royalty*) petrolero (que es el derecho del área sobre los recursos), el cual, a grandes rasgos, también implica cerca del 40% de los ÍTEM. Así, pues, solo esos dos componentes representan el 80% de los ÍTEM correspondientes a las transferencias.

En su orden, le siguen los ingresos propios, que son cerca del 10% de los ÍTEM. Estos son fundamentalmente el impuesto sobre la nómina y el impuesto predial, y algunos ingresos no tributarios como, por ejemplo, licencias. Luego se encuentra un componente que aparentemente es pequeño, pero que es de gran relevancia en los incentivos que genera el Sistema Federal Mexicano: los convenios, los cuales, en esencia, son transferencias discrecionales, producto de una negociación política entre los gobiernos estatales y el gobierno central. Estas transferencias, que en el año 2007 eran alrededor del 7% de los ÍTEM, han crecido en los últimos años y, si bien relativamente son una fracción menor del total de los ÍTEM, tienen un enorme impacto en los incentivos de los estados y municipios. Por último, está el financiamiento local, que equivale a un poco más del 5% de los ÍTEM.

1. REFORMA DEL AÑO 2007

La reforma de 2007 coincide con la llegada de una nueva administración a México consciente de que era necesario reducir los desbalances verticales y fortalecer los ingresos locales: específicamente, mejorar en la calidad del gasto.

A continuación se describirá la reforma que buscó modificar la fórmula de participación y una de las fórmulas de aportaciones, y otorgó más facultades tributarias a los estados y municipios. Todo con el objetivo de fortalecer los ingresos propios, reducir los desbalances verticales y procurar que, en el margen, los estados y municipios se financien con recursos propios para fortalecer todos los incentivos mencionados en el capítulo de Ter-Minassian (2015).

¿Cómo fue la reforma de 2007? Como se anticipó, en 2007 el gobierno mexicano decide que es necesario renovar el Pacto Federal Democrático con el objetivo primordial de fortalecer los incentivos para que se haga un uso eficiente de los recursos del nivel subnacional, y así reducir los desbalances verticales y fortalecer los recursos propios en la división nacional. La reforma se hace fundamentalmente con dos acciones principales, y una complementaria:

- Expandir las facultades tributarias de los estados, dándoles mayores incentivos para utilizarlas (en lo cual se profundizará más adelante) sin reducir las finanzas públicas federales y evitando una proliferación de impuestos locales.

- Modificar las fórmulas de las participaciones con el fin de fortalecer los incentivos de los estados para recaudar. Específicamente, se simplificaron y mejoraron los incentivos de las fórmulas de las transferencias.

En conclusión, con la reforma, por un lado, se les ofrece más herramientas a los estados para recaudar y, por otro, se busca darles incentivos para usar estas nuevas herramientas. En tercer lugar, también se hicieron reformas en términos de armonización de cuentas y fortalecimiento de los auditores superiores estatales, que en su conjunto buscaban robustecer la transparencia de la rendición de cuentas del gobierno subnacional. Vale la pena anotar que este es un camino en el que todavía queda mucho por recorrer, pero sin duda es una parte integral de las estrategias que buscan mejorar el funcionamiento de los gobiernos subnacionales.

2. CAMBIOS EN LAS FÓRMULAS DE PARTICIPACIONES

El primer componente que se analiza es el cambio en la fórmula de participaciones (que son aquellas transferencias no etiquetadas). Vale la pena comenzar señalando, como es lógico, que modificar cualquier transferencia es un proceso político muy complejo, producto del cabildeo. Básicamente, lo que se hizo, como parte de la negociación política con el Congreso mexicano y los gobiernos estatales, fue acordar que cualquier cambio o modificación que se hiciera en la fórmula de participaciones no reduciría el nivel de las transferencias que tuvieran los estados por debajo del nivel de 2007. Esto, en la práctica, indicaba que la nueva fórmula de participaciones solo se aplicaría por el incremento o crecimiento de las participaciones por encima del nivel de 2007; en otras palabras, las nuevas fórmulas tendrían un impacto gradual en la serie de tiempo, conforme las participaciones fueran aumentando y superando el nivel de 2007.

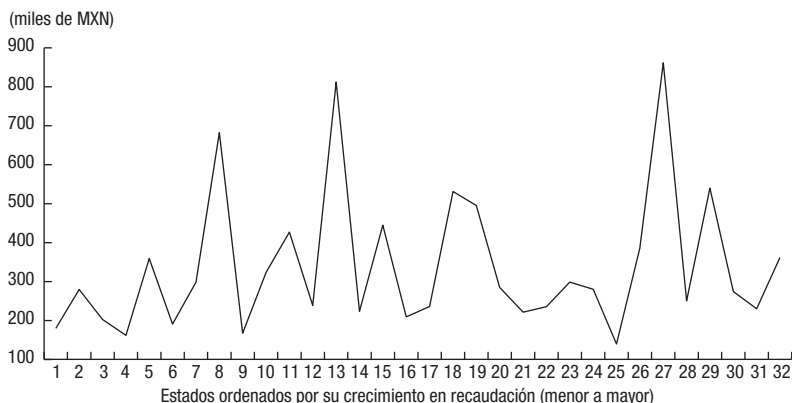
La nueva fórmula pone especial énfasis en incentivar la actividad económica y en premiar los esfuerzos locales de recaudación. El 20% de la recaudación federal participable se reparte entre los estados según los coeficientes de participación, los cuales dependen de tres factores: primero, el crecimiento en el PIB estatal (60%); segundo, el crecimiento en la recaudación estatal, es decir, de los ingresos propios (de los impuestos) recaudados (30%); y tercero, el nivel de la recaudación estatal (10%), para premiar aquellos estados que habían hecho esfuerzos en el cobro de los impuestos, previos al cambio en la fórmula.

Dicho cambio redundó en que las transferencias per cápita se incrementarían más para aquellos estados con un mayor crecimiento en la recaudación de sus ingresos propios.

Vale la pena anotar que la reforma representó un cambio significativo en los incentivos para los gobiernos estatales, tal como se observa en el Gráfico 2, el cual muestra la relación entre las participaciones y el esfuerzo en la recaudación.

Los estados están ordenados por su crecimiento en la recaudación de menor a mayor en el eje horizontal, y en el eje vertical se muestran las participaciones per cápita que recibían. Lo que se evidencia en el Gráfico 2 es que, con la anterior reglamentación, realmente no hubo ninguna correlación, porque la fórmula de las participaciones se había modificado en múltiples ocasiones a lo largo de los años en negociaciones, acuerdos o necesidades políticas; entonces, ya no reflejaba ninguna correlación real.

GRÁFICO 2. PARTICIPACIONES PER CÁPITA EN 2006, DISTRIBUIDAS CON EL COEFICIENTE LINEAL

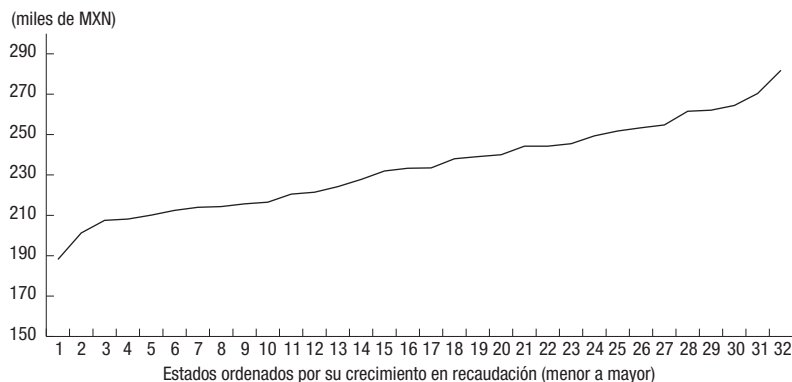


1	Tlaxcala	9	Yucatán	17	Oaxaca	25	Zacatecas
2	Nayarit	10	Guerrero	18	Chiapas	26	Guanajuato
3	Tabasco	11	Colima	19	Campeche	27	Aguascalientes
4	Veracruz	12	Querétaro	20	México	28	Nuevo León
5	Durango	13	Baja California	21	Sinaloa	29	Coahuila
6	Tamaulipas	14	San Luis Potosí	22	Puebla	30	Jalisco
7	Hidalgo	15	Chihuahua	23	Morelos	31	Quintana Roo
8	Baja California Sur	16	Sonora	24	Michoacán	32	Distrito Federal

Fuente: De Urioste, L. (2008).

Con la nueva fórmula (Gráfico 3) se logra que aquellos estados que recaudan más, reciban más participación y por eso se observa una pendiente positiva. Entonces, se muestra con claridad el espíritu de esta nueva disposición: premiar a aquellos que recauden más.

GRÁFICO 3. PARTICIPACIONES PER CÁPITA EN 2006, DISTRIBUIDAS CON EL COEFICIENTE QUE INCLUYE LA POBLACIÓN



1	Tlaxcala	9	Yucatán	17	Oaxaca	25	Zacatecas
2	Nayarit	10	Guerrero	18	Chiapas	26	Guanajuato
3	Tabasco	11	Colima	19	Campeche	27	Aguascalientes
4	Veracruz	12	Querétaro	20	México	28	Nuevo León
5	Durango	13	Baja California	21	Sinaloa	29	Coahuila
6	Tamaulipas	14	San Luis Potosí	22	Puebla	30	Jalisco
7	Hidalgo	15	Chihuahua	23	Morelos	31	Quintana Roo
8	Baja California Sur	16	Sonora	24	Michoacán	32	Distrito Federal

Fuente: De Urioste, L. (2008).

Además de la modificación de las fórmulas, se crearon dos nuevos fondos que premiaban los esfuerzos de fiscalización. Uno es Fondo de Fomento Municipal, con el cual se premia, con dos puntos porcentuales de la recaudación federal participable, el esfuerzo de fiscalización de los municipios para cobrar el impuesto predial. El segundo es el establecimiento de un fondo adicional que también buscaba incentivar los esfuerzos de fiscalización y de la buena recaudación en la base tributaria del régimen de pequeños contribuyentes (Repeco) y de los intermedios².

Entonces, con estas disposiciones lo que se hizo fue cambiar las fórmulas y establecer nuevos fondos de fiscalización para incentivar un mayor esfuerzo recaudador al ingreso nacional, y otorgar nuevas facultades tributarias a los estados y municipios. Entre estas últimas se destacan el impuesto a la gasolina ciento por ciento subnacional³; después, se transfirió a las entidades federativas

² El Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos) e Intermedios incluye a las empresas pequeñas y medianas que tienen ingresos anuales menores a los MXN 3 millones (USD 200.000 a USD 230.000).

³ Antes de la reforma había una restricción constitucional para que los impuestos a la gasolina solo fueran federales; entonces, el compromiso era crear un impuesto federal 100% participable, con un

el impuesto a la tenencia vehicular, que históricamente había sido un impuesto federal y, con una transitoriedad entre 2008 y 2012 las entidades subnacionales serían las responsables de recaudarlo; finalmente, se permitió a los estados establecer impuestos especiales a las bebidas alcohólicas.

También, es clave mencionar que como parte de la reforma se cambió la fórmula de las transferencias etiquetadas en el Fondo a la Educación Básica (una de las aportaciones más importantes), reformada en 2007 con el objetivo de hacerla más transparente, gracias a una dosis de ecualización del 20%, la cual buscaba reducir la brecha entre la transferencia per cápita por alumno de los distintos estados, y cuyo fin, asimismo, era incentivar la calidad en el gasto educativo fundamental.

3. IMPACTOS DE LA REFORMA

En primer lugar, hay que mencionar que esta fórmula de aportaciones a la educación, para efectos prácticos, siempre fue inadecuada, debido a problemas en la simetría de información del gobierno federal; en otras palabras, el gobierno central nunca tuvo las herramientas ni los indicadores para ejecutar esta fórmula de manera efectiva. Baste con mencionar que hasta dicho año el ente central no sabía con exactitud cuántos maestros había en cada Estado, cuántos trabajaban, qué número de estos estaba jubilado, ni cuántos eran condicionados sindicales. Tampoco se tenían datos de calidad educativa y de gasto estatal en educación; entonces, esta fórmula, aun cuando su diseño parecía prudente y adecuado, en la práctica nunca se pudo implementar y se terminó realizando de una forma inercial, tal y como se venía haciendo desde el pasado.

Ahora bien, ¿cuáles fueron, entonces, los resultados de las modificaciones en las fórmulas? Ya se señaló que la de las aportaciones no funcionó. Como se anotó, su impacto ha sido gradual, pero antes de especificar cómo cambió el comportamiento de los estados y municipios, en el Mapa 1 (p. 53) se muestra cuál es el impacto que tienen hoy en día las nuevas fórmulas de participación. Se observa que es heterogéneo espacialmente.

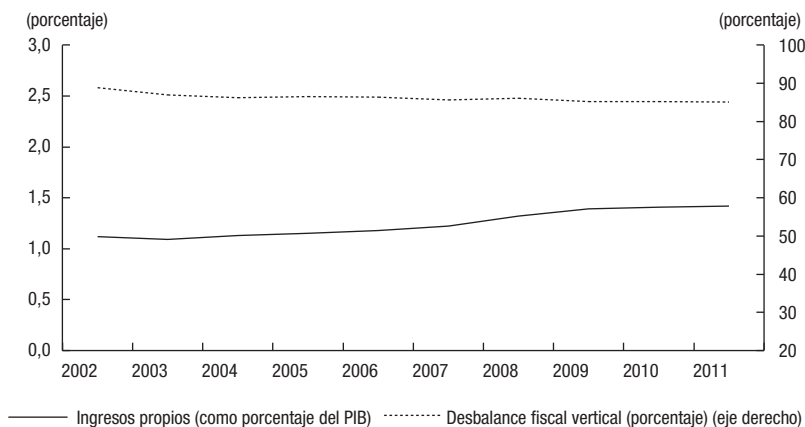
Algo que vale la pena evaluar es si el impacto de tales reformas es tan grande como para alterar el comportamiento de los estados o tal vez muy pequeño como para no hacerlo. Hacia el año 2013 alrededor del 30% de las participaciones en México ya son distribuidas con la nueva fórmula, es decir, es un monto significativo y creciente.

plazo de dos a tres años, de acuerdo con la constitución, para que luego de tal lapso se estableciera como totalmente subnacional; es decir, donde los estados controlaran tanto la base como la tasa del impuesto.

El Mapa 1 (p. 53) muestra cuál ha sido el cambio en las participaciones en cada uno de los estados, producto de su comportamiento tributario. El Estado de San Luis Potosí, por ejemplo, muestra un incremento sustancial en sus ingresos producto de participaciones; crecimiento que ha alcanzado cerca de un 7% gracias a su esfuerzo tributario, comparado con lo que sería si la fórmula anterior se hubiera mantenido. Por el contrario, los estados que se encuentran identificados con color blanco, muestran ingresos entre un 1,5% y un 3,5% menores a los que hubieran tenido de haber seguido con la fórmula anterior.

Entonces, si bien es cierto que el impacto de la reforma es algo que todavía tiene un camino por recorrer, podría plantearse que ya se observan consecuencias suficientemente significativas como para que los estados lo tomen como un buen incentivo. No obstante, como se muestra en el Gráfico 4, el resultado ha sido decepcionante.

GRÁFICO 4. AUMENTO EN PARTICIPACIONES POR AUMENTO RELATIVO DEL ESFUERZO TRIBUTARIO (CAMBIO PORCENTUAL)



Fuente: elaboración propia con base en SHCP.

El Gráfico 4 muestra que el nivel de desbalance vertical se ha mantenido prácticamente inalterado, muy cerca del 90%. La recaudación local como porcentaje del PIB se incrementó alrededor del 0,2%, específicamente del 1,2 al 1,4%, como resultado, fundamentalmente, del nuevo impuesto a la gasolina.

Entonces, lo que se aprecia es que no hay evidencia clara de un esfuerzo significativo por parte de los estados por recaudar más. A pesar de las nuevas potestades y de los incentivos, pareciera que los resultados son magros y decepcionantes. Ahora, ¿por qué?; en otras palabras, ¿cuáles son los factores que están detrás de este desempeño aparentemente decepcionante?

Lo primero que se podría concluir es que los estados han decidido no hacer uso de sus nuevas facultades temporales. Cabe aclarar que no es que esas facultades sean poco atractivas o generosas, es que, como se señala, realmente han decidido no hacer uso de ellas. Un ejemplo que soporta esta afirmación es el de la recaudación de la tenencia vehicular. Como se mencionó, este es un impuesto que hasta el año 2008 era federal y para 2012 ya es totalmente estatal. Este gravamen permite, entonces, hacer una comparación muy sencilla de la misma base como recaudan unos entes frente a otros: en este caso se observa que su cobro promedio entre 2008 y 2012 cayó un 38% en términos nominales, y si se compara en términos reales, se estaría hablando de una disminución de más del 45%.

Lo más crítico del asunto es que la caída del recaudo en el impuesto a los vehículos fue generalizada, es decir, no estuvo concentrada en dos o tres estados, sino que en 22 de los 32 estados (31 si no se incluye el Distrito Federal) se redujo el cobro de este gravamen debido a una decisión política de los gobiernos estatales.

Otro ejemplo del poco interés que han mostrado los estados de fortalecer sus ingresos propios es el hecho de que han rechazado (en dos ocasiones durante la última década) la facultad para cobrar un impuesto a las ventas finales. En 2009 se redactó la ley de ingresos de México, con la potestad de que se permitía que aquellos estados que lo deseaban podían recaudar un impuesto a las ventas finales de hasta el 3%, pero de forma muy proactiva los políticos estatales hicieron uso de sus influencias en el Congreso, con lo que la iniciativa no llegó ni a primera fase, pues, en la primera discusión, en el comité el asunto fue cancelado.

Otra muestra de tal desinterés fue la recaudación en el Repeco. Como se mencionó, se creó un fondo específico que buscaba incentivar su fiscalización, con un resultado muy pobre: la evasión se mantiene en el 90% y, lo que es peor, ha estado prácticamente inalterada frente a los niveles de evasión de antes de la creación de estos fondos.

Las estimaciones muestran que si los estados hicieran un uso efectivo de todas sus bases tributarias, podrían estar recaudando alrededor del 1% más del PIB en ingresos; es decir, casi duplicarían sus ingresos en relación con los que obtienen actualmente.

4. FACTORES ASOCIADOS CON EL RECAUDO

Con el panorama presentado, lo que cabe preguntarse es, ¿por qué los estados no recaudan?; ¿no lo hacen por falta de interés?; o bien podría cuestionarse, ¿por qué ha sido tan inefectiva esta reforma? En el Cuadro 1 se presentan las transferencias según nivel de discrecionalidad.

CUADRO 1. TRANSFERENCIAS POR NIVEL DE DISCRECIONALIDAD (COMO PORCENTAJE DEL PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
A. No discrecionales	6,9	6,8	6,6	6,8	6,8	6,5	7,1	6,8	6,9	6,9
Participaciones	4,2	4,1	4,1	4,2	4,4	4,1	4,7	4,2	4,3	4,5
Educación	2,3	2,2	2,1	2,2	2,1	2	2	2,2	2,1	2
Salud	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
B. Discrecionales	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	1,1	1,2	1,2	1,2
Referentes a educación	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6	0,8	1	1	1
Otras	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Transferencias totales (A+B)	7,5	7,3	7,1	7,4	7,4	7,3	8,2	8,0	8,1	8,1
Porcentaje de transferencias discrecionales (B/(A+B))	8,0	6,8	7,0	8,1	8,1	11,0	13,4	15,0	14,8	14,8

Fuente: Pineda *et al.* (2015).

Los resultados sugieren, de forma muy clara, por qué los estados no han tenido necesidad de recaudar. En el cuadro se clasifican las transferencias totales a los estados en función de no discrecionales (aquellas que son etiquetadas) y discrecionales. Lo que se observa es cómo los estados han sido exitosos en incrementar de forma muy significativa las transferencias discrecionales, las cuales se duplicaron, al pasar del 0,6% al 1,2% del PIB en menos de una década. El problema es que estas han sido producto de los convenios (Diagrama 1) que se logran a partir de una negociación, en la que los secretarios de finanzas estatales obtienen de Hacienda recursos, pero no exponen un criterio muy claro sobre su uso, ni tampoco están sometidos a una rendición de cuentas muy transparente.

Estas transferencias discrecionales están muy ligadas a las vinculadas con el sector educativo, las cuales básicamente explican la totalidad de este crecimiento. En este sector, el gobierno federal nunca ha contado con información clara. La nómina ha sido controlada por los sindicatos y los gobiernos estatales, quienes en conjunto hacen un uso muy efectivo y estratégico de esta falta información federal para extraer más recursos del gobierno central. Esta estrategia se ha venido practicando de forma creciente y exitosa durante varios años. Entonces, la respuesta a la pregunta de por qué no recaudan, es muy sencilla: porque no necesitan hacerlo, ya que les ha ido muy bien en los últimos años sin incurrir en los desagradables costos políticos que significa cobrar impuestos.

A continuación se presentan algunas regresiones, que básicamente refuerzan lo que se muestra en el Cuadro 1. Los resultados del Cuadro 2 validan la hipótesis presentada: han venido existiendo mayores transferencias hacia el sector educativo que tienen un impacto muy negativo y significativo sobre los ingresos propios de los estados (con un coeficiente entre -0,15 y 0,07). En particular ese impacto lo han tenido las transferencias discrecionales; es decir, aquellos estados

que recibieron más transferencias educativas y, especialmente más transferencias discrecionales en dicho sector, hicieron un menor esfuerzo para implementar sus impuestos.

CUADRO 2. FACTORES ASOCIADOS AL RECAUDO DE INGRESOS TRIBUTARIOS

Variable dependiente: ingresos tributarios	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Variación en participaciones	0,05 [0,05]	0,06 [0,06]	0,04 [0,04]	0,04 [0,04]
Variación en transferencias a salud	-0,16 [0,43]			-0,15 [0,39]
Variación en transferencias a educación		-0,15** [0,07]		-0,03 [0,1]
Reasignaciones			-0,39** [0,19]	-0,37 [0,23]
Variación en Inversión federal	0,04** [0,02]	0,04*** [0,02]	0,05*** [0,01]	0,05*** [0,02]
Deuda/PIB comenzando año (log)	-0,27* [0,14]	-0,32** [0,15]	-0,29* [0,16]	-0,31* [0,15]
Variación en trabajadores formales	5e-5*** [0,00001]	5e-5*** [0,00001]	4e-5*** [0,00001]	4e-5** [0,00001]
Año electoral	-0,54* [0,29]	-0,52* [0,29]	-0,61** [0,29]	-0,60** [0,3]
Congresista	-0,02 [0,03]	-0,02 [0,05]	-0,03 [0,06]	-0,03 [0,05]
Gobernador	0,29 [0,35]	0,3 [0,4]	0,22 [0,39]	0,2 [0,39]
Constante	-0,86 [0,78]	-0,86 [0,96]	-0,71 [1,04]	-0,62 [0,95]
Efectos fijos por año	Si	Si	Si	Si
R-cuadrado	0,43	0,43	0,47	0,47
N	310	310	310	310

Nota: *, **, *** indican resultados con niveles de significancia del 10%, 5% y 1%, respectivamente. Error estándar robusto en corchetes. Fuente: Pineda *et al.* (2015).

5. LA REFORMA DE 2013

La reforma de 2013 en México se implementó bajo una nueva administración, y lo que hasta ahora se ha explicado ya era un diagnóstico bastante compartido con el Ministerio de Hacienda mexicano. Por tal motivo, se realizó una nueva reforma fiscal en dicho año, con un componente federalista, cuyo principal derrotero, aunque suene paradójico, ha sido una recentralización del gasto en educación primaria, que ha sido reconocido en la literatura sobre el tema de la educación en México (Pineda, *et al.*, 2015).

Lo que impone esta reforma es que, a partir de 2015, desaparezca el Fondo de Aportaciones en Educación (FAEB) y sea el gobierno federal (específicamente la Secretaría de Hacienda) el que pague la nómina de los maestros, con lo que la intermediación de los gobiernos estatales desaparece.

En el año 2014 el gobierno federal hizo un censo para saber cuántos maestros hay, qué están haciendo, cuántos son *aviadores* (apelativo para los maestros que cobran y no van a enseñar), cuántos han fallecido, y de ahí se obtuvieron unos resultados que confirmaban las percepciones que había en cada gobernación estatal. Por ejemplo, se calculó que cerca de 70.000 profesores de educación básica estarían en esa condición de “aviadores” cobrando sueldo sin trabajar, o bien, que en su trabajo se dedicaban a tareas distintas a la enseñanza⁴.

Aquel ejercicio se implementó por el gran desorden que existía hasta la fecha; por ejemplo, el censo evidenció que alrededor de MXN 65 y MXN 70 mil millones anuales iban a parar al rubro denominado “gasto educativo”, el cual, por ser tan genérico, no identificaba los ítems en los cuales invertía, pero lo que sí fue claro era que aquel no se destinaba para nómina de maestros. Aquella era una cifra para nada despreciable, pues es equivalente a USD 5 o USD 6 mil millones anuales.

La reforma también plantea que para apoyar este proceso, la Secretaría de Educación Pública no solo era el ente encargado de realizar el censo de 2014, si no que de ahora en adelante sería la encargada de regular el número de maestros, así como otras tareas de estándares mínimos. Estas medidas entran a reforzar la reforma educativa que se inició con el Pacto por México, a partir de la cual se creó el Instituto Nacional Para la Evaluación de la Educación (INEE). Dentro de sus objetivos se encuentran, principalmente, el llevar a cabo la evaluación de los maestros en todo el país coordinando el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, en los niveles de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, para definir temas relacionados con su ingreso a la carrera docente, su promoción y permanencia en el cargo (INEE, 2013).

Ahora bien, con la reforma se contravienen los principios básicos de la descentralización, cuya teoría indica que en cuanto a la educación, como en otros aspectos, los gobiernos locales son los que conocen mejor las preferencias de la gente; entonces, estos entes subnacionales serían lo más eficientes para proveer este servicio. Aunque en todo México se está de acuerdo con este principio, tiene que haber una condición previa de clara información, pero cuando aquella no está presente entonces recentralizar es la mejor política. Finalmente, como parte de los cambios del año 2013, también se está buscando impulsar una serie de reformas que establezcan reglas fiscales anuales, algunas de procedimientos y

⁴ Información obtenida en abril de 2015, tomada de: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/05/140514_mexico_maestros_aviadores_educacion_an.

otras numéricas, que en su conjunto endurezcan la restricción presupuestal de estados y municipios.

Y aunque no se trató un aspecto crucial relacionado, ha sido evidente que otro de los factores que influyó para disminuir el esfuerzo fiscal de los estados, según se corrobora en las regresiones presentadas (Cuadro 2), ha sido el nivel de la deuda estatal: mayores niveles estuvieron asociados con menores esfuerzos fiscales por parte de los estados. En los últimos años este rubro ha mostrado un importante crecimiento dentro de los gobiernos estatales, y si bien aún no representa un problema macro (por ser menor a 3 puntos porcentuales del PIB de México), debilitó los incentivos que tenían los estados para comportarse de manera eficiente.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La primera conclusión que se puede extraer es que es crucial tener un sistema de transferencias que sea lo menos discrecional posible, porque, a pesar de los incentivos que se ofrezcan a los gobiernos subnacionales, en lugar de dedicarlos a fortalecer el recaudo, una alta discrecionalidad hace que los entes enfilen los recursos para ir a negociar con el gobierno central la consecución de más transferencias, lo cual les evita asumir un mayor costo político (al implementar impuestos poco populares). En la medida de lo posible esos incentivos se pueden reducir si las transferencias son automáticas, aplicando criterios exógenos con números que no estén sujetos a actualización. Cuando ocurre lo contrario, lo que se estimula es un desfile de gobernadores estatales que hablan de finanzas en las oficinas centrales para solicitar recursos.

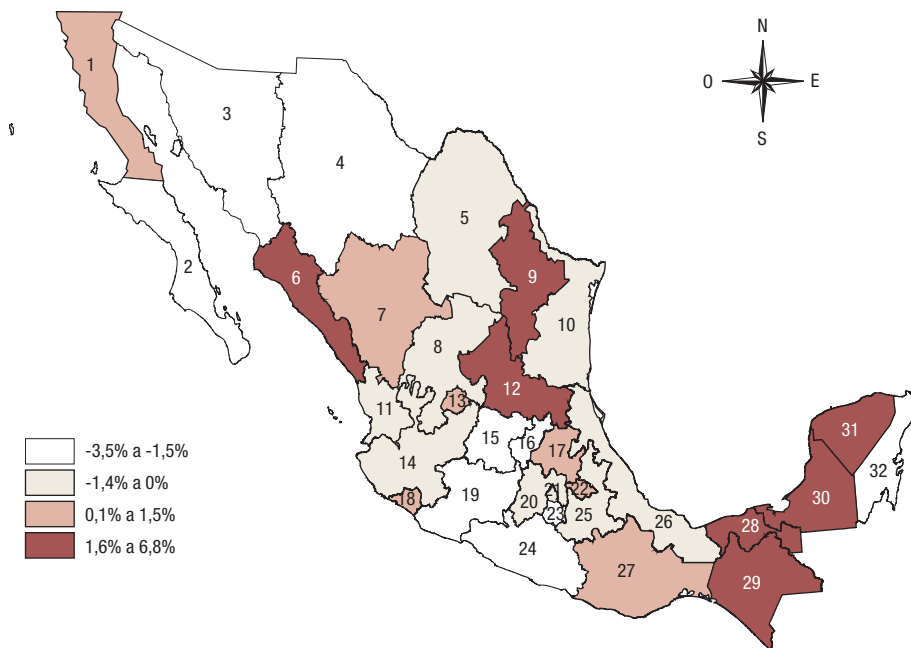
Cabe mencionar que la reforma del sistema de transferencias tiene que ser vista como un todo. En México, por ejemplo, la reforma particular a la fórmula de participaciones fue adecuada, al generar los incentivos apropiados, pero, como hubo otros componentes que no funcionaron bien, su impacto ha sido muy bajo; entonces, tuvo que haberse visto en conjunto, con el fin de fortalecer la restricción presupuestal de los estados.

Finalmente, como lo muestra el caso mexicano, cuando los cambios tienen consecuencias contrarias (la reforma de 2007), vale la pena reconsiderar lo formulado, así toque desandar los pasos (ir de la descentralización a la recentralización), para luego mejorar.

REFERENCIAS

- BBC Mundo (2014). “Los maestros mexicanos que cobran y no van a enseñar”, tomada de: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/05/140514_mexico_maestros_aviadores_educacion_an, en abril de 2015.
- Calderón, F. (2011). Quinto Informe del Gobierno, Anexo Estadístico, Presidencia de la República, México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2007). Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la ley de coordinación fiscal, de la ley del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y de la ley del impuesto especial sobre producción y servicios. *Diario Oficial de la Federación*.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2013) Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- De Urioste, L. (2008). “El impacto de la reforma del 2007 en el Fondo General de Participaciones”, Tesis, Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2013). Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee>.
- Pineda E.; Ramírez, A.; Rasteletti, A. (2015). “A Mariachi Medley: Mexico’s Long Road to Fiscal Federalism Reform”, en: Fretes Cibils, V. y Ter-Minassian, T. “Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How”, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios años). “Calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada entidad federativa del fondo general de participaciones y del fondo de fomento municipal por el ejercicio fiscal”.
- Ter-Minassian (2015). “Teoría y práctica internacional en las transferencias intergubernamentales”, en: Bonet, J. y Galvis, L. A. (eds.) *Sistemas de transferencias subnacionales: Lecciones para una reforma en Colombia*. Memorias del seminario internacional ¿Cómo va el Sistema General de Participaciones?, Cartagena de Indias, 9 de mayo de 2014. Bogotá: Colección de Economía Regional, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco de la República.

MAPA 1. AUMENTO EN PARTICIPACIONES POR EL INCREMENTO RELATIVO DEL ESFUERZO TRIBUTARIO



NÚM.	ESTADO	NÚM.	ESTADO	NÚM.	ESTADO	NÚM.	ESTADO
1	Baja California	9	Nuevo León	17	Hidalgo	25	Puebla
2	Baja California Sur	10	Tamaulipas	18	Colima	26	Veracruz
3	Sonora	11	Nayarit	19	Michoacán	27	Oaxaca
4	Chihuahua	12	San Luis Potosí	20	México	28	Tabasco
5	Coahuila	13	Aguascalientes	21	Distrito Federal	29	Chiapas
6	Sinaloa	14	Jalisco	22	Tlaxcala	30	Campeche
7	Durango	15	Guanajuato	23	Morelos	31	Yucatán
8	Zacatecas	16	Querétaro	24	Guerrero	32	Quintana Roo

Fuente: elaboración propia con base en SHCP.

TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN BRASIL

Luiz Villela
José Roberto Afonso
Ana Calvo

Los autores son, en su orden: economista principal; consultor y consultora del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El contenido de este capítulo es responsabilidad exclusiva de los autores y no compromete al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Brasil es una república federativa, con tres niveles de gobierno: federal (Unión), estatal (26 estados y Distrito Federal), y municipal (5.564 municipios). Es un país heterogéneo en muchos aspectos: en su densidad demográfica, económica, cultural, así como en la riqueza de recursos naturales. A efectos de organización de política pública, los estados pueden clasificarse en cinco regiones, que según características socioeconómicas similares entre sí son agrupadas en dos zonas: la zona más pobre incluiría el norte y noreste, y las más ricas el sur, el sureste y el medio oeste. Debido a esta diversidad en riqueza, Brasil adopta diferentes sistemas de transferencias y coparticipaciones de ingresos.

La desigualdad de ingresos entre las unidades federativas es una realidad que exige mecanismos que promuevan la redistribución regional de la renta, transfiriendo recursos fiscales de regiones más desarrolladas a las de menor desarrollo. El objetivo es estimular que los estados o municipios con distintas dimensiones de bases tributarias realicen esfuerzos similares para costear los servicios públicos. Es decir, un gobierno subnacional que tenga menor capacidad de generación de recursos fiscales debería recibir fondos proporcionales a sus necesidades, para que no tenga que aplicar tasas impositivas más elevadas para ofrecer servicios públicos con los mismos estándares de calidad que los que ofrecen los gobiernos subnacionales más ricos.

Este proceso de redistribución también debería considerar otro aspecto que busque evitar el exceso de transferencias de recursos fiscales hacia áreas donde se observa una base tributaria limitada. Para ello, se debería contemplar la relación entre el coste del conjunto de bienes y servicios públicos demandados por la población local y la capacidad local de financiamiento de esos gastos (*i. e.*: brecha fiscal). Lo que importa no es si la totalidad del monto entre lo recaudado y las transferencias de la entidad territorial sea bajo en relación con la media de los municipios o estados, sino que la entidad disponga de lo suficiente para proveer servicios públicos y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Una dificultad del sistema federativo es la falta de flexibilidad para que los gobiernos subnacionales puedan proveer determinados bienes o servicios públicos, cuyos beneficios no son directamente medibles o no los benefician directa y exclusivamente. Este es el caso, por ejemplo, de los servicios de educación, que generan beneficios para toda la sociedad pero los gobiernos locales no logran rentabilizar la totalidad del beneficio, porque existe la posibilidad de migración de la población más escolarizada y, consecuentemente, la pérdida de “rendimientos”. El sistema

de transferencias intergubernamentales brasileños ha sido construido con base en esos preceptos y parámetros.

1. OBJETIVOS DE LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS

Los objetivos principales de los sistemas de transferencias deberían tener algunas de las siguientes características:

- Reducir o eliminar desigualdades verticales y horizontales.
- Compensar entidades con menor capacidad de recaudación propia, contribuyendo al logro de objetivos redistributivos o compensatorios.
- Promover la cohesión social, garantizando montos mínimos por habitante, disminuyendo problemas de ineficiencia de asignación y de equidad social y territorial.
- Viabilizar la aplicación de estándares nacionales relativos a la calidad de los servicios públicos.
- Reembolsar por servicios públicos descentralizados o desconcentrados.
- Promover el esfuerzo fiscal territorial.

2. CLASIFICACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS SEGÚN CONDICIONALIDAD

El concepto de la condicionalidad de las transferencias surge en relación con la asignación de los recursos. Cuando se habla de incondicionalidad, los recursos transferidos no tienen que ser usados para un fin específico (se aplican los criterios de la entidad que recibe los recursos), y cuando se habla de condicionalidad los criterios de aplicación se definen por la entidad que transfiere los recursos. En el caso de la contraparte, el desembolso de los recursos propios adicionales es requerido por el gobierno central a los estados o municipios en proporción a los recursos transferidos para su aplicación con un propósito específico. Las transferencias pueden clasificarse, además, por la compensación que se busca realizar: sin contrapartida (*block grants*), con contrapartida (*matching grants*) o de equiparación. La clasificación en materia de condicionalidad se detalla de la siguiente manera (Afonso, *et al.*, 2013):

- *Transferencias incondicionales redistributivas*: adoptan criterios para la distribución equitativa de los recursos, por lo general usando los índices que miden la población, la renta per cápita, el acceso a los servicios básicos, etc., sin tener en cuenta el lugar de origen de los recursos. Tienen como finalidad la redistribución regional y la reducción de la brecha fiscal; ejemplos: Fondo de Participación Estatal (FPE) y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM).
- *Transferencias incondicionales devolutivas*: devuelven los recursos fiscales a los gobiernos subnacionales donde se recolectó el tributo. Tienen como obje-

tivo aumentar la eficiencia del sistema tributario. La centralización de la recaudación tiende a reducir sus costes tanto para los contribuyentes como para el gobierno, ya que facilita el procedimiento de inspección y registro de los ciudadanos. También, reduce el efecto cascada de los impuestos; por ejemplo, la cuota municipal del impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS).

- *Transferencias condicionales voluntarias*: originadas en las políticas discrecionales del gobierno federal; ejemplos: acuerdos y convenios.
- *Transferencias condicionales obligatorias*: definidas en la Constitución y determinadas por ley, hacen referencia a ciertas normas sobre las cuantías por transferir a los gobiernos subnacionales. Tienen el propósito de fomentar la prestación de servicios públicos como la educación y la salud por las autoridades subnacionales. Ejemplos: en educación el Fondo para el Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de Profesionales de la Educación (FUNDEB) y el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Escuela Primaria (FUNDEF); y en salud, el Sistema Único de Salud (SUS).
- *Transferencias al sector privado productivo*: no son transferidas a los gobiernos subnacionales sino a los organismos de financiación o instituciones bancarias. Tienen como objetivo promover la redistribución regional de la renta. Ejemplos: Fondo Constitucional de Financiamiento del Nordeste (FNE), Fondo Constitucional de Financiamiento del Norte (FNO) y Fondo Constitucional de Financiamiento del Medio Oeste (FCO).
- *Transferencias directas a individuos*: son transferidas directamente a personas, como su nombre lo indica, sin la intermediación de los gobiernos subnacionales. Dirigido a la redistribución de la renta regional y personal; ejemplo: Bolsa Familia.

3. PRINCIPALES TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

3.1 TRANSFERENCIA DEL ICMS O CUOTA DEL ICMS

- *Clasificación*: transferencias incondicionales en las que el 75% de los recursos tiene un carácter devolutivo, y el 25% uno redistributivo; sin contrapartida.
- *Historia*: desde la época de su creación, en 1967, hasta las nuevas disposiciones de 1972, la cuota del ICMS era esencialmente devolutiva. Con el Decreto-Ley 1.216/72 la transferencia pasó a ser determinada a partir del valor agregado (VA), próximo a un esquema devolutivo, lo que beneficiaba a los municipios de mayor base tributaria, principalmente a los industriales. En 1980 (Enmienda Constitucional 17/80) el uso del VA fue limitado al 75% de los recursos de la cuota, pasando a tener un carácter híbrido, dado que el 25% restante podría ser distribuido según criterios establecidos por la ley estatal. La Constitución

de 1988 mantuvo este diseño de la cuota, aumentando del 20% al 25% la parte del ICMS destinada a los municipios.

- *Origen de los recursos*: el 25% de la recaudación del ICMS por los estados.
- *Destino de los recursos* (régimen de partición): el 75% de los recursos retornan al municipio donde han sido recaudados, de acuerdo con el concepto de VA y el 25% según los criterios establecidos en la ley estatal. Los criterios más utilizados en las leyes del Estado son el número de habitantes, el área del municipio y/o un coeficiente lineal.
- *Transferencias*: BRL51,92 billones, equivalentes al 1,38% del producto interno bruto (PIB) y BRL279,75 per cápita.

3.2 FONDO DE PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS (FPM)

- *Clasificación*: transferencias incondicionales redistributivas, sin contrapartida.
- *Historia*: la creación del FPM llegó en medio de un régimen político centralizado, que, a pesar de no haber vetado su existencia, estableció una fuente de recursos muy limitada. Actualmente, está establecido en la Constitución Federal de 1988 y reglamentado por el Decreto Ley 1881/1981.
- *Origen de los recursos*: el 23,5% de los ingresos de la Unión del impuesto a la renta (IR) y del impuesto sobre productos industrializados (IPI).
- *Destino de los recursos* (régimen de partición): el 10% de los recursos se destinan a capitales del estado; el 86,4% a los municipios del interior; y el 3,6% a los municipios más poblados del interior.
 - *Capitales*: considera dos criterios, i) la población de cada una de las capitales entre la población total de estas; y ii) el ingreso per cápita del estado, por lo que las capitales de los estados más ricos reciben relativamente menos que las capitales más pobres.
 - *Municipios del interior*: el criterio de distribución de recursos es el uso del factor de población, recogido en una tabla de coeficientes de regresión en relación con su tamaño, y se clasifican de forma descendente. Las ciudades más pobladas tienen prioridad para compensar su mayor capacidad de recaudación de impuestos. Se establecieron unos límites de factores (máximo y mínimo); por debajo y por encima de un cierto número de habitantes, con un porcentaje de recursos recibidos que es constante.
 - *Municipios más poblados del interior*: se aplican a los municipios con factor de población igual o superior a 3,8 los mismos criterios que se utilizan para las capitales.
- *Transferencias*: BRL43,07, equivalentes al 1,14% del PIB y BRL231,91 per cápita.

3.3 FONDO DE PARTICIPACIONES DE LOS ESTADOS (FPE)

- *Clasificación:* transferencias incondicionales redistributivas, sin contrapartida.
- *Historia:* el primer tratamiento constitucional de las transferencias redistributivas en Brasil data de 1967, cuando se creó el FPE. Se estableció que el fondo distribuiría el 10%¹ de los ingresos netos de IR y el IPI entre todos los estados de la federación de acuerdo a los criterios de la extensión territorial², la población y los ingresos de cada uno de los estados. En 1976 fue establecida la Reserva Especial para los estados del Norte y Nordeste (Reene), que asigna un 20% del fondo para los estados de las regiones mencionadas, pero sin cambiar los criterios de distribución. Del mismo modo, el 80% restante se dividió entre todos los estados, incluyendo los del norte y el noreste. El FPE, previsto en la Constitución de 1988, fue cambiado al 21,5% de los ingresos de la Unión del IR e IPI transferidos a los estados. La Ley Complementaria 62 de 1989 estableció los criterios para la distribución, vigentes hasta el 17 de julio de 2013, cuando se aprobó la Ley Complementaria 143, que sustituyó a aquella.
- *Origen de los recursos:* 21,5% de los ingresos netos de IR e IPI.
- *Destino de los recursos* (régimen de partición): coeficientes fijos (Cuadro 1).
- *Transferencias:* BRL39,02, equivalentes al 1,04% del PIB y BRL210,13 per cápita.

CUADRO 1. COEFICIENTES DE DISTRIBUCIÓN DE FPE ENTRE LOS ESTADOS

ESTADO	REGIÓN	PORCENTAJE DE FPE	ESTADO	REGIÓN	PORCENTAJE DE FPE
Bahia	NE	9,3962	Amapá	N	3,4120
Ceará	NE	7,3369	Paraná	S	2,8832
Maranhao	NE	7,2182	Goiás	CO	2,8431
Pernambuco	NE	6,9002	Rondônia	N	2,8156
Pará	N	6,1120	Amazonas	N	2,7904
Paraíba	NE	4,7889	Roraima	N	2,4807
Minas Gerais	SE	4,4545	Rio Grande do Sul	S	2,3548
Tocantin	N	4,3400	Mato Grosso	CO	2,3079
Piauí	NE	4,3214	Rio de Janeiro	SE	1,5277
Rio Grande do Norte	NE	4,1779	Espírito Santo	SE	1,5000
Alagoas	NE	4,1601	Mato Grosso do Sul	CO	1,3320
Sergipe	NE	4,1553	Santa Catarina	S	1,2798
Acre	N	3,4210	São Paulo	SE	1,0000
			Distrito Federal	CO	0,6902
Total de N, NE, CO = 85%					
Total de S, SE = 15%					

Fuente: Mendes, Miranda y Cosio (2008).

¹ El fondo llegó a ser el 5% de la recaudación de IPI e IR en los años de la dictadura militar, pero creció gradualmente hasta alcanzar los niveles actuales.

² Un 5% de los recursos eran distribuidos por ese criterio.

3.4 FONDO DE MANUTENCIÓN Y DESARROLLO DE EDUCACIÓN BÁSICA (FUNDEB)

- *Clasificación:* transferencias condicionales de equiparación, con contrapartida.
- *Historia:* el Fundeb es una extensión de su fondo predecesor, el Fundef, de 1998, que pasó a financiar no solo la escuela primaria, sino toda la educación básica en el país. El cambio fue institucionalizado por la Enmienda Constitucional 53/2006, que cambió del 15% al 20% el porcentaje de los recursos de los estados y municipios, tanto propios como de transferencia, destinado a financiar la educación básica. La Unión debe complementar los recursos del fondo para garantizar un monto mínimo por alumno asignado al financiamiento de la educación por los gobiernos subnacionales.
- *Origen de los recursos:* los estados y municipios sobrepasan el 20% de los ingresos propios y transferencias y la Unión complementa la financiación.
- *Destino de los recursos* (régimen de partición): basado en los valores mínimos por cada niño inscrito y diferenciados por nivel escolar, por la zona de vivienda (rural o urbana), o basado en tipos especiales, como la educación indígena y la educación de adultos y jóvenes.
- *Transferencias:* BRL11,28 billones para los estados y BRL15,26 millones para los municipios, equivalentes al 0,3% y el 0,4% del PIB, respectivamente.

3.5 COMPENSACIÓN POR PÉRDIDA DE INGRESOS POR EXPORTACIÓN

- *Clasificación:* transferencia voluntaria, incondicional, devolutiva, sin contrapartida.
- *Historia:* la exención del ICMS sobre las exportaciones de productos primarios y semielaborados, establecida en la Ley Complementaria 86 de 1996 (Ley Kandir), había garantizado compensación a los estados mediante transferencias, según determinados criterios. Los gobiernos estatales, al considerar la compensación insuficientemente, presionaron para conseguir una mejora en las condiciones. La Enmienda Constitucional 42/2003 establece la obligación de indemnización, pero se dejó para legislación futura la definición de los criterios, términos y condiciones de la transferencia de recursos. Como dicha ley aún no ha sido aprobada, los criterios de la Ley Kandir siguen vigentes, incluyendo los que definen que, desde 2003, las transferencias de la Unión a los estados están sujetas a la asignación del presupuesto, dando espacio para que el gobierno federal pueda reducir las cantidades por transferir. En la actualidad la compensación se realiza con dos mecanismos: i) el relacionado con la exportación de productos manufacturados, y ii) el asociado con la exportación de bienes primarios y semielaborados —transferencias a título de IPI-Exportación y Fondo de Participación de los Estados exportadores (FPEX), respectivamente—.

- *Origen de los recursos*: 10% del IPI en el caso del IPI-Exportación y la asignación presupuestaria en el caso de FPEX.
- *Destino de los recursos* (régimen de partición): los fondos se transfieren a los estados de acuerdo con el nivel de las exportaciones de cada uno. El 25% de los fondos recibidos por los estados debe ser distribuido entre sus municipios con los mismos criterios utilizados en la cuota proporcional del ICMS.
- *Transferencias*: BRL2,95 billones de IPI Exportación y BRL1,17 billones FPEX de la Unión a los estados, y BRL0,74 billones de FPEX de los estados a los municipios; equivalente al 0,08%; 0,03% y 0,02% del PIB, respectivamente.

3.6 CIDE: COMBUSTIBLES

- *Clasificación*: transferencia obligatoria de uso condicional (vinculada a las inversiones en infraestructura de transporte); sin contrapartida.
- *Historia*: la transferencia de CIDE-combustibles fue establecida por la Enmienda Constitucional 42/2003, cuando se fijó la transferencia del 25% de la CIDE (18,75% a los estados y 6,25% a los municipios). La Ley 10866/2004 regula la distribución del impuesto y la Enmienda Constitucional 44/2004 aumentó el porcentaje de la transferencia del 25% al 29%, actualmente en vigor.
- *Origen de los recursos*: la Unión debe revisar el 29% de la recaudación del CIDE, siendo el 21,75% de los estados y el 7,25% de los municipios.
- *Destino de los recursos* (régimen de distribución): los criterios para la distribución de los recursos entre los estados es el siguiente: 40% en proporción a la extensión de la red de carreteras federales y estatales existentes pavimentadas en el estado o D. F.; 30% en proporción al consumo de combustible; 20% proporcional a la población, y 10% distribuido linealmente.
- *Transferencias*: BRL1,34 billones a estados y BRL0,44 billones a los municipios, lo que equivale al 0,04% y 0,01% del PIB, o BRL7,21 y BRL2,36 per cápita, respectivamente.

3.7 OTRAS TRANSFERENCIAS INCONDICIONALES

- *Clasificación*: transferencias incondicionales devolutivas, sin contrapartida.
- *Origen de los recursos*: 50% del impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores (IPVA) recaudado por los estados; 50% del impuesto territorial rural (ITR) recaudado por la Unión; y el 100% del impuesto sobre operaciones financieras sobre compra y venta de oro (IOF oro) recaudado por la Unión (Cuadro 2).

CUADRO 2. CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN DEL IPVA, ITR E IOF ORO

	IPVA	ITR	IOF ORO
Estados de origen de la base tributaria	-	-	30%
Municipios de origen de la base tributaria	50%	50%	70%

Fuente: elaboración de los autores.

- *Destino de los recursos* (régimen de partición):
- *Transferencias*: BRL10,64 billones de IPVA, BRL0,36 billones del ITR y BRL3 millones de IOF oro a los municipios; cantidad equivalente a 0,29% del PIB. A los estados, BRL1,3 millones de IOF oro, valor meramente simbólico.

4. MAGNITUD DE LAS TRANSFERENCIAS

En la parte superior del Cuadro 3 se presenta la carga tributaria brasileña en su forma tradicional: lo que ha sido recaudado de manera directa por esfera de gobierno.

CUADRO 3. RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR ESFERA DE GOBIERNO, 2010

	RECAUDACIÓN TOTAL (BRL BILLONES)	PORCENTAJE DEL TOTAL RECAUDADO	PORCENTAJE DEL PIB
Global	1.288,98	100,00	34,19
Unión	869,41	67,45	23,06
Estados	341,64	26,50	9,06
Municipios	77,93	6,05	2,07

Fuente: Afonso *et al.* (2013).

No obstante, conforme lo mencionado, el sistema federativo brasileño se caracteriza por presentar flujos substanciales de recursos entre los distintos niveles de gobierno. Los “ingresos disponibles” son el volumen de recursos obtenidos por cada esfera de gobierno, considerando la recaudación directa y las transferencias intergubernamentales (Cuadro 4).

CUADRO 4. INGRESOS DISPONIBLES POR ESFERA DE GOBIERNO, 2010

	INGRESO DISPONIBLE (BRL BILLONES)	PORCENTAJE DEL TOTAL	PORCENTAJE DEL PIB
Global	1.288,98	100,00	34,19
Unión	729,81	56,62	19,36
Estados	323,36	25,09	8,58
Municipios	235,81	18,29	6,25

Fuente: Afonso *et al.* (2013).

Es posible verificar las “pérdidas” o “ganancias” de ingresos por parte de una esfera de gobierno comparando la recaudación directa, presentada en la primera parte del cuadro, con los ingresos disponibles, presentados en la segunda parte.

La Unión, por ejemplo, presentó una recaudación directa de RBL869,4 billones (23,06% del PIB) en 2010, quedándose con un total de RBL 729,8 billones (19,36% del PIB) de ingresos disponibles. Es decir, la Unión hizo una transferencia de recursos a los gobiernos territoriales del orden de RBL139,6 billones (3,71% del PIB) (cuadros 5 y 6).

CUADRO 5. TRANSFERENCIAS DE LA UNIÓN A LOS ESTADOS

	TOTAL (BRL BILLONES)	PORCENTAJE DEL TOTAL	PORCENTAJE DEL PIB
FPE	39,02	3,03	1,04
FPEX	2,95	0,23	0,08
IOF oro	0,00	0,00	0,00
Seguro Rec. ICMS	1,17	0,09	0,03
Fundeb	11,28	0,87	0,30
Salario educación	7,37	0,57	0,20
FEX	1,46	0,11	0,04
CIDE	1,34	0,10	0,04
AFE	0,80	0,06	0,02
Regalías y participaciones	8,38	0,65	0,22
Total	73,78	5,72	1,96

Fuente: Afonso *et al.* (2013).

CUADRO 6. TRANSFERENCIAS DE LA UNIÓN DE MUNICIPIOS

	TOTAL (BRL BILLONES)	PORCENTAJE DEL TOTAL	PORCENTAJE DEL PIB
FPM	43,07	3,34	1,14
ITR	0,36	0,03	0,01
IOF oro	0,00	0,00	0,00
Seguro Rec. ICMS	0,39	0,03	0,01
Fundeb	15,26	1,18	0,40
FEX	0,49	0,04	0,01
CIDE	0,44	0,03	0,01
AFE	0,52	0,04	0,01
Regalías y participaciones	5,30	0,41	0,14
Total	65,82	5,11	1,75

Fuente: Afonso *et al.* (2013).

Los estados recaudaron BRL341,6 billones o 9,06% del PIB de 2010 y, después de las transferencias, se quedaron con BRL323,4 billones (8,58% del PIB) de ingresos disponibles. Eso significa que, en términos netos (lo recaudado menos lo cedido), esa esfera de gobierno transfirió BRL18,2 billones (0,48% del PIB). Los municipios, a su vez, aparecen como la única esfera de gobierno que recibe más recursos de

los que transfiere. La recaudación directa de estos entes territoriales quedó en BRL77,9 billones (2,07% del PIB) y los ingresos disponibles fueron de BRL235,8 billones (6,25% del PIB). Esa diferencia (casi BRL158 billones) representa los recursos netos recibidos por los municipios. Es decir, aproximadamente el 67% de los ingresos disponibles de los municipios de Brasil no son de ingresos directamente recaudados, sino de recursos originados en la Unión o en los estados.

CUADRO 7. TRANSFERENCIAS DE LOS ESTADOS A LOS MUNICIPIOS

	TOTAL (RBL BILLONES)	PORCENTAJE DEL TOTAL	PORCENTAJE DEL PIB
ICMS	51,92	4,03	1,38
IPVA	10,64	0,83	0,28
FPEX	0,74	0,06	0,02
Fundeb	28,76	2,23	0,76
Total	92,05	7,14	2,44

Fuente: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Transferências Constitucionais e Legais (2011).

El movimiento de los recursos entre los gobiernos es proporcionado por las transferencias, que son diversas y presentan muchas fuentes de recursos y finalidades. Las principales transferencias, considerando el volumen de recursos, son la cuota del ICMS, el FPM y el FPE.

5. LOS DESAFÍOS DE LA REFORMA DEL FPE

En 2010 el Tribunal Supremo de Brasil declaró inconstitucional la fórmula de distribución horizontal del FPE, por considerarla no redistributiva, al usar criterios de coeficientes fijos (Cuadro 1). Esta decisión determinó la necesidad de cambiar los criterios de prorrateo del FPE, lo que generó un amplio debate de especialistas que sugerían distintas propuestas de reforma.

La Constitución Federal de Brasil, que regula el FPE en el artículo 159 y en la sección II del artículo 161, se refiere a una ley complementaria para establecer las reglas de distribución del FPE con el objetivo de “promover el equilibrio socioeconómico de los estados y municipios”. El asunto debería haber sido revisado después de promulgada la nueva Constitución, ya que el párrafo único del artículo 39 de las Disposiciones Constitucionales Transitorias determina que el Congreso debe votar la ley dentro de un año de publicada la norma (Ministério da Fazenda, 2012). Como no hubo nuevos criterios de distribución aprobados dentro de ese período, se aprobó la Ley Complementaria (LC) 62 del 28 de diciembre de 1989, con carácter transitorio. El apartado 1 del artículo 12 de esta LC establecía que “los coeficientes de participación individual de los estados y el Distrito Federal en relación al FPE que se aplicarán hasta el ejercicio 1991,

inclusive, se muestran en el Anexo Único”. Es decir, los coeficientes de distribución del FPE fueron “congelados” en 27 cuotas porque la LC, que debía ser transitoria, se convirtió en permanente al no aprobarse una nueva LC posterior al año 1992. Al aplicarse coeficientes fijos sin tener en cuenta la evolución de las condiciones socioeconómicas de los municipios, no se está alcanzando el objetivo de redistribución y equidad esperado con el sistema de transferencias.

El Cuadro 8 evidencia que los coeficientes fijos no tiene una función redistributiva de la riqueza. Estados con un PIB per cápita bajo como Maranhão (MA): BRL6.161, reciben una cantidad de BRL408 por FPE por habitante, mientras que estados con PIB per cápita más alto, como Amapá (AP: BRL11.560) o Roraima (RR: BRL13.008), reciben una cantidad mucho mayor de transferencias del FPE, BRL1.973 y BRL2.133, respectivamente.

CUADRO 8. COMPARACIÓN DE DISTRIBUCIÓN DE TRANSFERENCIAS FPE PER CÁPITA CON LOS INGRESOS POR HABITANTE Y LA CAPACIDAD DE GASTO DE LOS ESTADOS, 2009 (BRL)

ESTADO	PIB	INGRESOS BÁSICOS	FPE	INGRESOS NETOS
Acre	10.477	989	1.790	2.779
Alagoas	6.623	523	474	997
Amazonas	14.360	1.375	297	1.672
Amapá	11.569	988	1.973	2.962
Bahía	9.326	628	233	861
Ceará	7.668	543	313	856
Distrito Federal	51.142	3.417	99	3.516
Espírito Santo	19.185	1.831	157	1.988
Goiás	14.387	977	175	1.152
Maranhão	6.161	454	408	862
Minas Gerais	14.290	1.086	81	1.167
Mato Grosso do Sul	15.170	1.492	203	1.695
Mato Grosso	18.742	1.434	277	1.711
Pará	7.809	676	300	976
Paraíba	7.506	523	457	980
Pernambuco	8.892	651	286	937
Piauí	5.961	543	494	1.037
Paraná	17.756	1.042	98	1.140
Río de Janeiro	22.396	1.531	35	1.566
Rio Grande do Norte	8.753	833	479	1.312
Rondônia	13.217	1.239	671	1.910
Roraima	13.008	1.030	2.133	3.163
Rio Grande do Sul	19.773	1.186	78	1.264
Santa Catarina	21.076	1.273	76	1.349
Sergipe	9.633	1.007	741	1.748
São Paulo	26.385	1.603	9	1.612
Tocantins	11.072	1.042	1.205	2.247

Notas: BR: ingresos netos antes de transferencias de FPE; NR: ingresos netos después de transferencias de FPE; los valores se representan por habitante.

Fuente: Ter-Minassian (2013, p. 26).

Tras declarar la inconstitucionalidad de los actuales criterios de distribución del FPE, el Tribunal Supremo fijó fecha límite para la aprobación de una nueva ley por el Parlamento, que expiró en diciembre de 2012. En enero de 2013 el presidente en ejercicio del Tribunal Supremo determinó que las reglas de distribución del fondo permanecerían en vigor por 150 días más. El acuerdo político finalmente llegó en julio de 2013, con la aprobación de la LC 143 del 17 de julio de 2013 (Prado, 2013).

La nueva norma, que comienza a ser efectiva en 2016, establece nuevos criterios de distribución. A partir de dicho año el importe a pagar en cada ejercicio será ajustado por la variación del índice nacional de precios al consumidor amplio (IPCA) y el 75% de la variación del PIB del año anterior, utilizado como base para el cálculo. Por tanto, la variación del PIB de 2014 en relación con 2015 será pagada en 2016. Si a partir de este último año la cantidad por distribuir fuera mayor a la obtenida con ese cálculo, se prevé un reajuste con base en criterios proporcionales a la población, e inversos a la renta per cápita del hogar. Sin embargo, los nuevos criterios de distribución tampoco son fieles en la búsqueda de la equidad y redistribución de la riqueza, en función de las características socioeconómicas que propugna la Constitución.

Los criterios de distribución del FPE deberían considerar el potencial y la efectiva recaudación directa y las necesidades de cada entidad de gobierno. La equiparación por gastos es necesaria cuando, en promedio, los estados recaudan lo suficiente para proveer servicios públicos y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Una reforma más acorde con el objetivo de redistribución de la riqueza, para así conseguir el equilibrio socioeconómico de los estados, debería haber considerado los ingresos potenciales y la efectiva recaudación de ingresos como una *proxy* de la capacidad de ingresos per cápita. Se propuso un sistema de equiparación parcial (tasa en torno del 70%) de los ingresos, con ajuste de un promedio trienal para evitar promover la “pereza fiscal” de los entes de gobierno. Esta medida aseguraría una flexibilidad suficiente en la fórmula de distribución para acomodarse a los cambios en las relativas situaciones de los entes de gobierno afectados. Los estados donde el ingreso base quedara significativamente por encima del promedio no deberían recibir transferencias de equiparación. El ingreso per cápita final equiparado debería ser ligeramente inferior al ingreso base per cápita de los estados no beneficiados.

Como se evidencia en el Cuadro 9, la fórmula de distribución recomendada para las transferencias FPE tiene una función redistributiva efectiva. Estados con ingresos básicos por habitante más bajos reciben una cuantía más alta de FPE. Estados como Maranhão (MA), con ingresos básicos per cápita de BRL454, reciben una cantidad de BRL634 de FPE, mientras que estados con ingresos básicos más altos por habitante, como el Distrito Federal (BRL3.417) reciben una cantidad

mucho menor de transferencias del FPE: BRL4,5. En definitiva, la LC 143 del 17 de julio de 2013, que fija los nuevos criterios de prorrateo del FPE, y que había sustituido a la LC 62 del 28 de diciembre de 1989, sigue sin solventar el problema en la redistribución de riqueza. Es cuestión de tiempo que los criterios de distribución del FPE vuelvan a cobrar importancia en el debate político. Por ello, la propuesta de reforma sugerida en este documento podría ser una buena solución, ya que redistribuye la riqueza persiguiendo promover el equilibrio socioeconómico de los estados y municipios, como lo propugna la Constitución.

Cuadro 9. IMPACTO DE LA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN RECOMENDADA PARA LAS TRANSFERENCIAS FPE EN LOS INGRESOS PER CÁPITA^{A/} DE LOS ESTADOS

ESTADO	INGRESOS BÁSICOS	FPE	INGRESOS NETOS
Distrito Federal	3.417,4	4,5	3.421,9
Espírito Santo	1.831,0	45,8	1.876,8
São Paulo	1.602,7	51,7	1.654,4
Rio de Janeiro	1.530,8	53,6	1.584,4
Mato Grosso do Sul	1.491,7	54,6	1.546,3
Mato Grosso	1.434,7	56,1	1.490,8
Amazonas	1.375,1	57,6	1.432,7
Santa Catarina	1.272,7	60,3	1.333,0
Rondonia	1.238,9	61,2	1.300,1
Rio Grande do Sul	1.185,6	62,6	1.248,2
Minas Gerais	1.086,3	65,2	1.151,5
Paraná	1.042,3	66,3	1.108,6
Tocantins	1.041,5	66,3	1.107,9
Roraima	1.029,8	66,6	1.096,4
Sergipe	1.006,6	67,6	1.074,2
Acre	988,8	85,8	1.074,6
Amapá	988,3	86,3	1.074,6
Goiás	976,6	98,3	1.074,9
Rio Grande do Norte	833,8	244,8	1.078,6
Pará	676,0	406,8	1.082,8
Pernambuco	650,9	432,6	1.083,5
Bahía	627,6	456,45	1.084,1
Piauí	542,6	543,6	1.086,2
Ceacrá	542,6	543,7	1.086,3
Paraíba	523,3	563,5	1.086,8
Alagoas	522,5	564,3	1.086,8
Maranhão	454,2	634,4	1.088,6

a/ Cálculos basados en datos de STN de 2009.
Fuente: Ter-Minassian (2013, p. 30).

REFERENCIAS

- Afonso, J. R.; Morais Soares, J.; Pacheco de Castro, K. (2013). “Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro”, *Livro Branco da Tributação Brasileira*, documento para discusión, núm. 265, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mendes, M.; Miranda, R. B.; Cosio, F. B. (2008). Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Texto Para Discussão núm. 40 da Consultoria Legislativa do Senado Federal/Coordenação de Estudos. Brasília: Senado Federal, abr/2008, p. 111.
- Ministério da Fazenda (2012). “O que você precisa saber sobre Transferências constitucionais e legais”, Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, Brasília: Ministério da Fazenda, septiembre.
- Prado, S. (2013). “FPE Equalização Estadual no Brasil”, Alternativas e simulações para a reforma, FGV Projetos, IDP.
- Secretaria do Tesouro Nacional (2011). “Transferências Constitucionais e Legais”: CIDE – Combustíveis. Brasília: STN, jul/2001, p. 8.
- Ter-Minassian, T. (2013). “Reforming the Revenue-Sharing Fund for the States (FPE)”, discussion paper, núm. 216, Banco Interamericano de Desarrollo.

LEYES

- Ley Complementaria 143, del 17 de julio de 2013; altera a la Ley Complementaria 62, del 28 de diciembre de 1989, a la Ley 5172, de 25 de octubre de 1966 (Código Tributario Nacional), a la Ley 8443, de 16 de julio de 1992 (Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Unión), para disponer los criterios de prorrateo del FPE; y renueva lo dispuesto en la Ley 5172, de 25 de octubre de 1966.
- Ley Complementaria 62, de 28 de diciembre de 1989 para disponer los criterios de prorrateo del FPE; renueva lo dispuesto en la Ley 5172, de 25 de octubre de 1966.

SEGUNDA PARTE
LA EXPERIENCIA
COLOMBIANA

¿CÓMO VA EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES?

Jorge Toro

El autor es Subgerente de Estudios Económicos de la Gerencia Técnica del Banco de la República.
El contenido de este capítulo es responsabilidad exclusiva del autor y no compromete al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

La importancia del Sistema General de Participaciones (SGP) es la de definir el monto y la distribución territorial de la mayor parte de los recursos para el financiamiento de los principales bienes y servicios públicos provistos por los departamentos y municipios, como la educación y la salud. Así mismo, desde la perspectiva de las finanzas nacionales, el SGP representa una de las partidas más importantes del Presupuesto General de la Nación (PGN), por lo cual su tamaño, en términos del producto interno bruto (PIB), debe guardar coherencia con el nivel de ingresos tributarios del Gobierno para evitar el desbordamiento del gasto y la insostenibilidad fiscal de la nación.

Cabe recordar que el sistema de transferencias nacionales ha sufrido diversas modificaciones en los últimos cincuenta años. A finales de la década de los sesenta, y desde una orientación centralista del Estado, se creó la figura del situado fiscal, que en términos técnicos correspondía a un porcentaje de los ingresos ordinarios del Gobierno, con destino a los departamentos, los territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá, para el financiamiento de los servicios de salud y de educación primaria, canalizados mediante instituciones especializadas, como los servicios seccionales de salud y los fondos educativos regionales. Durante este período también se estableció un sistema de participación de los departamentos, los municipios y el Distrito Especial de Bogotá en el recaudo del impuesto a las ventas que en ese momento solo se aplicaba a las manufacturas.

Posteriormente, durante la administración de López Michelsen se presentó un proyecto de Acto Legislativo que tenía como propósito reasignar las funciones entre los diferentes niveles de gobierno y fortalecer los fiscos territoriales. Si bien el proyecto no fue aprobado, se establecieron las bases para nuevas reformas, dentro de las que sobresale la Ley 14 de 1983, que modificó el sistema tributario de los departamentos y municipios del país. A principios de los ochenta se presentó el *Informe final de la Misión sobre Finanzas Intergubernamentales*, conocido como Bird-Wiesner, en el cual se realiza un detallado análisis sobre el complejo sistema de transferencias del país y sobre los problemas de eficiencia del gasto público. Durante esos años se reforzó el interés por la descentralización fiscal y por la necesidad de fortalecer la autonomía local en materia de gasto. Como resultado, se aprobó la Ley 12 de 1986 que ordenó la cesión a los municipios de un porcentaje creciente del recaudo del impuesto al valor agregado.

Al comenzar la década de los noventa el país enfrentó un ambiente convulsionado desde el punto de vista político e institucional, el cual motivó la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y la expedición de una Constitución

Política en el año 1991. En materia de hacienda pública, la carta política fortaleció el proceso de descentralización fiscal mediante la asignación de mayores recursos y responsabilidades de gasto a las regiones. Los artículos 356 y 357 de la Constitución del 91 y la Ley 60 de 1993 establecieron las reglas del nuevo sistema de transferencias. En particular, las normas preservaron la figura del situado fiscal y asignaron un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación al financiamiento de los servicios de educación y de salud, considerando tanto la población por atender, como algunos parámetros de eficiencia administrativa y fiscal. Las normas también establecieron una participación creciente de los municipios en los ingresos corrientes de la nación con base en el grado de pobreza, el tamaño de la población y los niveles de eficiencia fiscal y administrativa local.

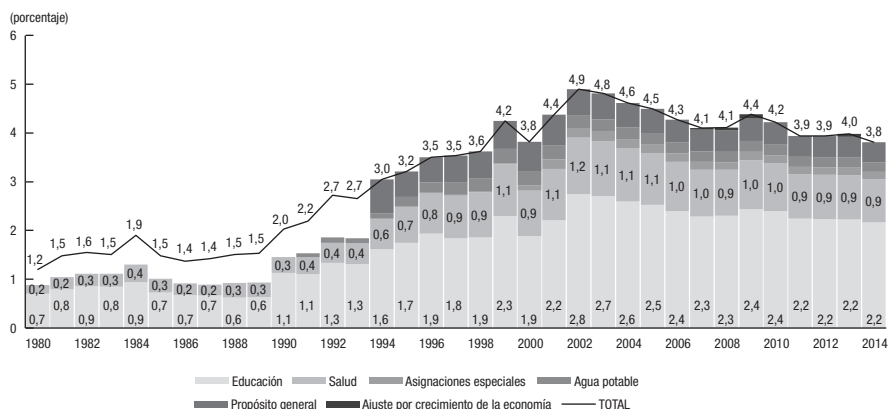
Como resultado de la Constitución del 91 y de sus normas reglamentarias, el gasto del Gobierno por situado fiscal y participaciones municipales ascendió de 3,0% a 4,2% del PIB entre 1994 y 1999. Esta tendencia llevó a hacer rígido el PGN, comprometiendo el 46% de los ingresos corrientes del gobierno nacional al final de los años noventa. Dentro de este esquema, cualquier esfuerzo de estabilización de las finanzas nacionales, mediante el aumento de los impuestos, generaba, simultáneamente, una partida adicional de gasto en favor de las regiones, lo que restaba efectividad al propósito inicial del Gobierno. Desde el punto de vista regional y local, la dependencia de las transferencias del comportamiento fluctuante de los ingresos gubernamentales produjo inestabilidad sobre los montos girados y sobre la planeación del gasto subnacional, por lo cual fue necesario diseñar nuevos mecanismos para atender los desfases financieros en las regiones, tal como se evidenció con la creación del Fondo Educativo de Compensación en 1995.

Ante los inconvenientes generados por el sistema de transferencias, derivados de la Constitución de 1991, el gobierno de Pastrana tomó la decisión de proponer una reforma que se plasmó en el Acto Legislativo 1 y en la Ley 715 de 2001. Con el nuevo marco normativo se unificaron en una sola partida, denominada Sistema General de Participaciones (SGP), los dos tipos de transferencias existentes y se ordenó que el SGP aumentara con base en el promedio móvil del crecimiento de los ingresos corrientes observado en los últimos cuatro años. No obstante, de manera transitoria, la Constitución y la Ley señalaron que entre 2002 y 2008 la partida debía calcularse con la inflación observada más unos puntos de crecimiento real. Adicionalmente, se estableció que la participación del SGP en los ingresos corrientes del Gobierno en 2009 no podía ser inferior al conjunto de las transferencias por situado fiscal y participaciones municipales observadas en 2001.

Con relación a la distribución del SGP, la reforma de 2001 asignó el 96% de los recursos a los sectores de educación, salud y propósito general y el 4% a programas de alimentación escolar, atención a la población de los resguardos indígenas, aportes al Fondo de Pasivos Pensionales Territoriales (Fonpet) y transferencias a los municipios ribereños del río Magdalena. Sobre el primer compo-

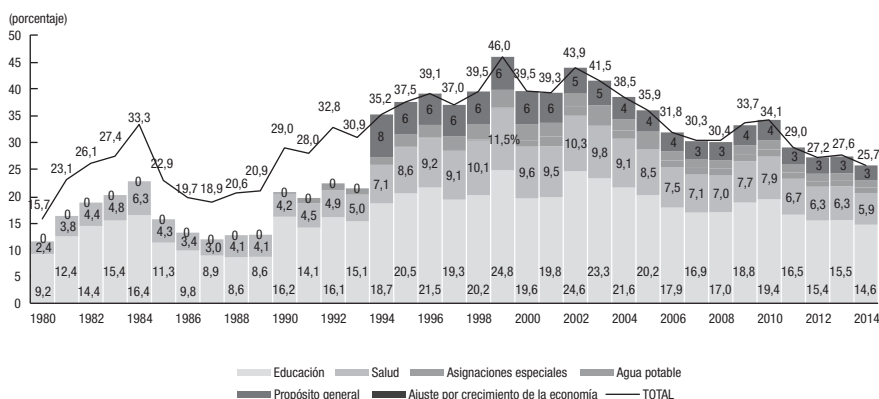
nente de la partida, el 58,5% se destinó a educación, el 24,5% a salud y el 17% a saneamiento básico, agua potable, cultura y otros fines. Para el reparto territorial de los recursos se definió una serie de criterios básicos, tales como población atendida y por atender, población pobre y niveles de eficiencia y de equidad. Desde la perspectiva de las finanzas nacionales, la reforma de 2001 desligó el monto de las transferencias de los ingresos corrientes y alivió el gasto nacional, toda vez que la partida por concepto de SGP descendió de manera gradual de 4,9% a 4,1% del PIB entre 2002 y 2007 (Gráfico 1). A partir del año 2002 se puede observar una variación más suave en el monto de SGP, como porcentaje de los ingresos corrientes del gobierno nacional central (GNC) (Gráfico 2).

GRÁFICO 1. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

GRÁFICO 2. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS



Fuente: DNP.

Al final del período de transición y, especialmente, ante los riesgos fiscales que significaba aumentar el SGP de 30% a 39% de los ingresos corrientes del Gobierno en 2009 o gradualmente en los años siguientes, según lo ordenado por la reforma (como se destacó anteriormente), el gobierno de Uribe presentó al Congreso un nuevo proyecto de reforma constitucional. Este se materializó en el Acto legislativo 4 de 2007, el cual fue posteriormente reglamentado con la Ley 1176 del mismo año. La reforma de 2007 preservó el cálculo anual del SGP, manteniendo el promedio móvil del crecimiento de los ingresos corrientes de los últimos cuatro años. Sin embargo, como en el pasado, se estableció un período de transición que empezó en 2008 y que culminará en 2016. Durante este lapso el SGP debe aumentar con la inflación observada más unos puntos de crecimiento real definidos en la ley, incluyendo un componente extra para educación.

La reforma de 2007 modificó ligeramente la distribución global del SGP asignando el 96% de los recursos para educación, salud, propósito general y para un componente nuevo que incluye agua potable y saneamiento básico. La asignación del 4% restante se mantuvo con porcentajes definidos para resguardos indígenas, municipios ribereños del río Magdalena, alimentación escolar y aportes al Fonpet. Los criterios de distribución territorial continuaron siendo la población atendida y por atender, la equidad y la eficiencia. En el caso de agua potable y saneamiento básico, se establecieron como criterios el déficit de cobertura, la población atendida, el esfuerzo territorial y la pobreza.

Al aproximarse el fin de la transición establecida en la reforma más reciente, vale la pena reflexionar sobre la conveniencia de un nuevo ajuste al sistema de transferencias territoriales. En primer lugar, es necesario evaluar el cumplimiento de los objetivos y de las metas de cobertura y calidad en educación, salud, agua potable y saneamiento básico. En segundo lugar, y con base en la evaluación anterior, es preciso analizar la eficiencia en la utilización de los recursos del SGP, los posibles ajustes sobre la distribución global de la partida, los criterios de distribución territorial, e incluso los problemas de corrupción relacionados con el uso de los recursos. En tercer lugar, es necesario determinar si el establecimiento de metas de calidad más ambiciosas, en especial en la prestación de los servicios de educación y de salud, exige mayores recursos a cargo de la nación.

Una reforma que conlleve un aumento de la partida del SGP debe considerar tanto la estabilidad fiscal de la nación como el cumplimiento de la regla de déficit fiscal estructural del gobierno central, que se definió asumiendo que el monto de los recursos girados por transferencias a las regiones se estabilizaría alrededor del 3,5% del PIB a partir del año 2017. En cualquier caso, es necesario reconocer las limitaciones en la prestación de los servicios de salud pública y el pobre desempeño de los estudiantes colombianos en las pruebas internacionales que evalúan la educación. La superación de estos problemas exige un análisis riguroso por parte de las autoridades, para identificar claramente los factores que

limitan la prestación de los servicios y para definir las políticas más idóneas. El mejoramiento continuo de los servicios a cargo de los departamentos y municipios seguramente exige la generación de nuevos recursos, y para ello es necesario considerar ajustes en los ingresos públicos y, particularmente, en la ampliación de la carga tributaria en todos los niveles de gobierno.

CONTEXTO HISTÓRICO Y EVOLUCIÓN DEL SGP EN COLOMBIA

Jaime Bonet
Gerson Javier Pérez
Jhorland Ayala

Los autores son, en su orden: gerente del Banco de la República, sucursal Cartagena, y economistas del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República.

El contenido de este capítulo es responsabilidad exclusiva de los autores y no compromete al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Se agradecen los comentarios y sugerencias a una versión previa de este capítulo, de Ligia Melo, Ana María Iregui, Ignacio Lozano, Rafael de la Cruz y Oswaldo Porras. De igual forma, los comentarios de Fabio Sánchez y demás asistentes al Seminario internacional: ¿Cómo va el Sistema General de Participaciones? Se agradece la asistencia de Jaissa Bartolomé, Katherin Del Risco y Harrison Sandoval.

La Constitución Política de 1991 marcó un hito en el proceso de descentralización fiscal en Colombia. Para entender la importancia de estas nuevas disposiciones basta mencionar que la nueva Carta Política estableció que el 46% de los ingresos corrientes de la nación (ICN) debían ser transferidos a las entidades territoriales. Estas partidas se destinarían principalmente a los sectores de salud y educación, y se distribuirían en dos bolsas: el situado fiscal (departamentos) y las participaciones municipales (municipios).

Este esquema de transferencias ha sufrido dos reformas importantes en los últimos veinticuatro años. La primera se realizó en el marco de la crisis fiscal de finales de los años noventa, cuando la difícil situación financiera de los gobiernos subnacionales comprometió la estabilidad fiscal del país. Adicionalmente, el hecho de que el crecimiento del monto de las transferencias estuviera determinado como un porcentaje de los ICN complicaba aún más la situación financiera del gobierno nacional. En este sentido, Colombia realizó una serie de reformas que adoptaron reglas fiscales subnacionales y se hicieron cambios en el esquema de transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales, sentando las bases de un modelo de descentralización con responsabilidad fiscal.

Para 2012 el monto del SGP representaba alrededor del 4% del producto interno bruto (PIB), el 30% de los ICN y el 15,7% sobre el gasto público (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012)¹. Una reforma al SGP es de suma importancia tanto para los gobiernos subnacionales como para el nacional, ya que estos recursos afectan el balance de las finanzas de los dos niveles.

El proceso de descentralización colombiano se inició siguiendo la tendencia observada en América Latina, con la firme intención de mejorar el desempeño de los gobiernos subnacionales para contribuir al desarrollo económico y al mejoramiento de la calidad de vida².

El propósito de este capítulo es ofrecer un breve contexto histórico sobre el proceso de descentralización en Colombia, haciendo énfasis en las metas y logros

¹ Considerando las apropiaciones del presupuesto para gasto en funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

² Según Faguet (2004), el principal propósito de un proceso de descentralización, dado el mayor y mejor conocimiento de las necesidades por parte de las autoridades locales, es el aumento en la cobertura y calidad de los servicios públicos y la reducción de la pobreza. Por su parte, Ahmad y García-Escribano (2010) argumentan que las economías bajo esquemas de descentralización idealmente deberían garantizar mínimos niveles de acceso y calidad a los servicios básicos.

desde la reforma más reciente. También se propone analizar el balance entre las competencias a cargo de las entidades territoriales y los recursos económicos con los que cuentan para cumplir con dichas responsabilidades, y establecer si la legislación está definiendo las fuentes de recursos para cada conjunto de competencias asignado.

Los resultados muestran la gran complejidad que supone el actual criterio de distribución de las transferencias, el cual ha ido aumentando con cada reforma. De lo anterior se deriva la dificultad para evaluar el cumplimiento no solo de requisitos para asignar los recursos sino para controlar el logro de las metas propuestas en el mejoramiento de los servicios. Por otro lado, se observa que la regla del crecimiento de las transferencias que contribuyó a la mayor estabilidad de las finanzas nacionales y territoriales luego de la crisis de finales de los años noventa, continúa aplicándose de manera transitoria. Esto contribuye a generar incertidumbre en las finanzas nacionales y subnacionales.

Al evaluar las metas propuestas en la reforma de 2007, lo que se encuentra es que estas no se cumplieron en la mayoría de los casos. Es importante mencionar que el gobierno central se planteó metas específicas únicamente en términos de cobertura, pero no en calidad. Lo mismo ocurrió en el caso de las áreas de residencia, donde las metas planteadas son para el agregado, sin hacer distinción entre lo urbano y lo rural. Esto es de suma importancia, toda vez que existe una inmensa brecha en cobertura y calidad en la prestación de los servicios básicos entre estas zonas del país.

Con respecto a las responsabilidades entregadas a los gobiernos subnacionales y de los recursos disponibles para su cumplimiento, lo que se observa es que no en todos los casos se encontró una correspondencia entre ambas instancias. Además, mientras que los departamentos son los que menores ingresos reportan cuando se comparan con los municipios, paradójicamente son los que mayores competencias tienen a cargo. Esto es evidente si se tiene en cuenta que deben asumir responsabilidades en la prestación de los servicios de educación, salud y agua potable y saneamiento básico (APSB) de los municipios que no logran certificarse.

Este capítulo consta de cinco secciones. La primera se dedica a describir brevemente la relación entre el proceso de descentralización y el equilibrio de poderes. La segunda sección hace una descripción de los antecedentes, el funcionamiento y la evolución reciente del SGP. La tercera revisa los logros del sistema de transferencias, especialmente desde la reforma más reciente. La cuarta sección describe las competencias asignadas a las entidades territoriales y los recursos con los que cuentan para cumplir con dichas responsabilidades. La última sección presenta las principales conclusiones y recomendaciones.

1. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA AUTONOMÍA TERRITORIAL

1.1 EL EQUILIBRIO DE PODERES ENTRE LAS AUTORIDADES TERRITORIALES

El proceso de descentralización ocurre, por lo general, en tres entornos, el administrativo, el fiscal y el político, mediante los cuales el gobierno nacional transfiere a los gobiernos subnacionales responsabilidades, recursos y autoridad política, respectivamente³. Falletti (2010) compara el proceso de descentralización con una receta culinaria, donde el éxito de los resultados se basa en la adecuada combinación de los ingredientes; en este caso, el grado de descentralización administrativa, política y fiscal. La autora menciona que en muchos casos la descentralización se aborda desde una perspectiva que va más allá de la entrega de responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales y llega hasta reformas que denomina democráticas o institucionales. Por lo general, las tres fases de una descentralización no ocurren simultáneamente. Si estas tuvieron lugar, y si además fuera posible establecer el grado de sincronización con el que ocurrieron, es posible establecer la secuencia de la descentralización, los mecanismos de transmisión y los efectos en lo que se conoce como el equilibrio del poder (entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales)⁴.

La primera etapa en llevarse a cabo determinará en gran parte las subsiguientes y, además, haría evidente cuál de los dos actores (gobierno nacional o gobiernos subnacionales) tendría mayor prevalencia en términos de sus intereses. Por ejemplo, si la descentralización administrativa ocurre antes que las demás, es una señal de que el gobierno nacional domina en el juego de poderes, mientras que si ocurre lo contrario, indicaría que los gobiernos subnacionales son los de mayor dominancia al inicio de un proceso de negociación.

Un ejemplo del primer caso es el de Argentina, donde el dominio lo tenían las preferencias del gobierno nacional. En este caso, con una alta probabilidad, el primer tipo de descentralización en implementarse es la administrativa, con la cual lo primero que reciben los gobiernos subnacionales es responsabilidades decretadas por el gobierno nacional.

³ Más formalmente, las siguientes son las definiciones de cada tipo de descentralización: *administrativa*: “Conjunto de políticas que transfieren la asignación de servicios sociales tales como educación, salud, bienestar social y vivienda a los gobiernos subnacionales”; *fiscal*: “Conjunto de políticas diseñadas para aumentar los ingresos o la *autoridad fiscal* de los gobiernos subnacionales”; *política*: “Conjunto de reformas electorales o enmiendas constitucionales diseñadas para delegar autoridad política a los actores subnacionales y para abrir nuevos —o activar los existentes latentes o ineficaces— espacios para la representación de las entidades políticas subnacionales” (Falletti, 2010: 36; traducción propia).

⁴ También denominado equilibrio intergubernamental de poderes, dentro del cual se destacan tres categorías: los recursos económicos, la autoridad legal y la capacidad organizacional.

La siguiente etapa, con el fin de que los gobiernos subnacionales cumplan con sus tareas, sería la fiscal y, posteriormente, la política (*administrativa* → *fiscal* → *política*). De este modo, al final el gobierno nacional garantizaría su control sobre las reglas de juego por medio de las cuales se establece la forma y distribución de los recursos transferidos.

La descentralización política no se lleva a cabo como segunda etapa, debido a que esto implicaría otorgar, prematuramente, mayor poder a los gobiernos subnacionales en la decisión del manejo futuro de los recursos transferidos. En este contexto, no se esperan cambios en el equilibrio del poder ya que, tanto al inicio como al final del proceso de descentralización, prevalecen las preferencias del gobierno nacional frente a las de los gobiernos subnacionales.

Ejemplos del segundo caso, donde el proceso de descentralización sigue el orden *política* → *fiscal* → *administrativa*, son Brasil y Colombia. Con una mayor autonomía política inicial por parte de los gobiernos subnacionales, con la cual estos pueden movilizar votos para las elecciones nacionales, las condiciones estarían dadas para el segundo tipo de descentralización: la fiscal⁵. Una vez están garantizados los recursos, o la autonomía para generarlos, el siguiente paso natural será la descentralización administrativa o la asignación de competencias y responsabilidades a los diferentes gobiernos subnacionales. En este caso priman los gobiernos subnacionales y sus preferencias frente a las del gobierno nacional.

Falleti (2010) menciona algunas otras posibles situaciones y resultados en el equilibrio de poderes, según la sincronización en los tipos de descentralización adoptados. Sin embargo, es importante mencionar que el número de posibilidades cambia si se presentan o no choques exógenos o mecanismos reactivos durante el proceso, que lleven a ordenamientos temporales alternativos de los tres tipos de descentralización⁶.

En un análisis comparativo para cuatro países de América Latina (Colombia, Brasil, Argentina y México), la autora, haciendo uso de mediciones en tres frentes: recursos económicos, autoridad legal y capacidad organizacional, encuentra que, luego del proceso de descentralización en cada país, Brasil es el que mayores cambios presentó en el equilibrio intergubernamental de poderes, seguido de Colombia y México. En otras palabras, Brasil fue el que mayores cambios logró

⁵ La autonomía de una entidad territorial puede definirse como “[...] la capacidad de manejar los asuntos propios, es decir, aquellos que le conciernen al ente territorial como tal, con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la Ley” (Procuraduría General de la Nación, 2011: 21).

⁶ Los factores exógenos o mecanismos reactivos son circunstancias políticas o sociales, especialmente, que podrían cambiar el orden esperado de las etapas de descentralización.

a favor de la autonomía de los gobiernos subnacionales luego de un proceso de descentralización.

1.2 LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Este proceso en Colombia tiene sus orígenes a mediados de los años ochenta, con la intención de que alcaldes y gobernadores fueran elegidos por voto popular. Aunque esta iniciativa se originó en el gobierno central, estuvo apoyada por importantes sectores políticos y sociales de los gobiernos subnacionales que ejercían presión mediante amenazas de paro. Estos movimientos se convirtieron en la fuente principal de una mayor dominancia de las preferencias de los gobiernos subnacionales frente al gobierno nacional. Así las cosas, las condiciones estaban dadas para que la primera fase de la descentralización fuera la política, la cual se materializó primero con la elección popular de alcaldes en 1986, y continuó luego con la de gobernadores, durante la reforma constitucional de 1991.

Es interesante observar cómo inicialmente los municipios, por intermedio de la Federación Colombiana de Municipios, se opusieron a la elección popular de gobernadores por verlos como futuros rivales en la búsqueda de poder y recursos ante el gobierno nacional. Sin embargo, una vez establecida aquella figura, la coalición entre los municipios y gobernaciones logró impulsar la segunda fase de la descentralización (la fiscal), con la cual se garantizaba un aumento significativo en el monto de los recursos que recibirían los gobiernos subnacionales en forma de transferencias.

El siguiente paso en el proceso de descentralización (la administrativa) consistió en la definición de responsabilidades y obligaciones a cargo de los gobiernos subnacionales, especialmente para el caso de los sectores de educación y salud durante los años 1993 y 1994 (leyes 60 de 1993 y 155 de 1994). Como era de esperarse, por sus características, estas medidas fueron impulsadas por el gobierno central. El Cuadro 1 muestra el proceso de descentralización en sus tres etapas.

El proceso del equilibrio intergubernamental de poderes muestra dos características importantes. La primera es que las preferencias de los gobiernos subnacionales prevalecieron en la primera etapa de la descentralización. Además, es posible notar que no hubo cambios trascendentales hacia el cumplimiento de la segunda y tercera etapas (descentralización fiscal y administrativa), lo que significa que el proceso no se vio afectado por factores exógenos mediante los cuales las preferencias dominantes cambiaran a favor del gobierno nacional. La segunda característica es que, a pesar de que las preferencias de los gobiernos subnacionales prevalecieron durante casi todo el proceso, el país terminó con cambios significativos en términos del equilibrio intergubernamental de poderes a favor de los gobiernos departamentales y municipales, al compararlo con la situación

previa al inicio de las reformas (Garman *et al.*, 2001; Falleti, 2005; Willis *et al.*, 1999).

CUADRO 1. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

AÑO	TIPO DE DESCENTRALIZACIÓN	LEGISLACIÓN	REFORMA	ACTORES QUE IMPULSARON LA REFORMA	NIVEL DE GOBIERNO DOMINANTE	PRINCIPALES BENEFICIARIOS
1986	Política	Acto Legislativo 01 (Ley 78 de 1986)	Elección popular de alcaldes	Gobierno nacional, facciones de los partidos liberal y conservador	Subnacional	Municipios
1991	Política	Reforma constitucional	Elección popular de gobernadores	Gobierno nacional y gobiernos subnacionales	Subnacional	Departamentos
1991	Fiscal	Reforma constitucional	Incremento en las transferencias a departamentos y municipios	Gobiernos subnacionales	Subnacional	Municipios y departamentos
1993 - 1994	Administrativa	Leyes 60 y 115	Definición de esquemas de financiación y distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno	Gobierno nacional	Nacional y subnacional	Departamentos

Fuente: Falleti (2010).

2. EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)

2.1 ANTECEDENTES

El Sistema General de Participaciones (SGP) corresponde a los recursos que el gobierno nacional central (GNC) transfiere a las entidades territoriales, ya sean departamentos, distritos o municipios, destinados a salud, educación, APSB, y para propósito general. Los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991 establecieron nuevas responsabilidades a los gobiernos subnacionales, así como también los recursos necesarios para ejercerlas, profundizando el proceso de la descentralización política y administrativa de Colombia.

Inicialmente esta legislación definió dos mecanismos mediante los cuales el gobierno nacional transfería recursos a las entidades territoriales. El situado fiscal, por un lado, representaba los recursos que el GNC asignaba a los departamentos, al Distrito Capital y a los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla⁷, con el fin de financiar la salud y la educación en estas entidades territoriales. Se estableció como un porcentaje creciente de los ICN, para cubrir de manera adecuada los servicios públicos para los cuales está destinado. Las transferencias a los municipios se hacían por medio de lo que se conocía como las participaciones

⁷ El artículo original contempló como distritos especiales únicamente a las ciudades de Cartagena y Santa Marta. Barranquilla fue incluida por medio del Acto Legislativo 01 de 1993.

municipales. Estos recursos estaban dirigidos a sectores específicos, tales como educación, salud y APSB. Al igual que en el caso del situado fiscal, el crecimiento de las participaciones estaba ligado a los ICN.

La distribución de los recursos y competencias de la que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia fue reglamentada por la Ley 60 de 1993. En esta se estableció que la base de cálculo para el situado fiscal estaría conformada por los ICN, cuyos recursos para los años 1994, 1995 y 1996 corresponderían al 23%, 23,5% y 24,5% de los ICN, respectivamente, tomando como referencia que para el año 1993 estos representaron el 22,1%. A partir del año 1997 la participación se mantendría constante en un 24,5%.

Desde un principio se estableció que se debía distribuir el 15% del situado fiscal entre los departamentos y distritos especiales de Bogotá, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta en partes iguales, y el 85% restante dependería de la población atendida en el año anterior y la población por atender en salud y educación, considerando el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de cada entidad territorial.

Como mínimo, cada entidad territorial debía destinar el 60% de los recursos del situado fiscal al financiamiento de la educación, y un 20% a salud. El 20% restante podía ser destinado a salud o educación, dependiendo de las metas de coberturas en estos dos sectores. Los departamentos se encargarían de distribuir los recursos entre sus municipios de acuerdo con los mismos criterios de población atendida y población por atender. En el caso de las participaciones, 30% debía destinarse a educación, 25% a salud, 20% a APSB, 5% a recreación y cultura, y el restante 20% a libre inversión.

Con la caída del producto interno bruto (PIB) a finales de los años noventa, se redujo el recaudo tributario, como también los ingresos por concepto de transferencias a los departamentos y distritos, pues estos eran un porcentaje de los ICN. Dicha situación estaba comprometiendo la sostenibilidad de las coberturas en educación y en salud (Carrasquilla, 2006)⁸.

Como consecuencia de esta crisis se implementaron una serie de reformas que buscaron generar una mayor estabilidad fiscal en Colombia. Entre estas se encuentra el Acto Legislativo 01 de 2001, mediante el cual se reformaron los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se creó el SGP, reglamentado

⁸ Para tener una idea acerca de la dimensión de la crisis, entre 1993 y 2001 las transferencias aumentaron de 3,5% a 5,4%. Adicionalmente, “Durante el régimen de Ley 60, existe una asociación entre el aumento de las TT (transferencias territoriales) y el deterioro del balance primario del gobierno central. Así, mientras los ingresos tributarios se incrementaron en 3 puntos del producto entre 1993 y 2001 (aumentaron de 9,9% a 12,9% del PIB), el gasto primario se incrementó en 5,8 puntos (de 11,2% a 17% del PIB), con lo cual se deterioró el balance primario del gobierno” (Lozano *et al.*, 2007: 7).

por la Ley 715 del mismo año⁹. Fundamentalmente, el SGP agruparía en una sola “bolsa” lo que antes formaba parte del situado fiscal y de las participaciones municipales.

Así, se le dio mayor margen de maniobra al gobierno nacional al desvincular el crecimiento de los recursos del SGP de los ICN hasta el año 2016 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009), pues a partir del año 2002 el SGP aumentaría en un porcentaje igual a la inflación causada más un crecimiento real constante equivalente al 2% entre 2002 y 2005, y de 2,5% entre 2006 y 2008, quedando completamente desvinculado del comportamiento de los ICN. Adicionalmente, quedó también establecido que en los años en los que la economía creciera por encima del 4%, el SGP tendría un incremento adicional en los puntos porcentuales que superaran a dicha tasa. Sin embargo, cuando la expansión estuviera por debajo de la meta establecida, el GNC debería cubrir el faltante para mantener la tasa de crecimiento. En los casos de expansión anual por encima del 4%, el GNC podría descontar los recursos que aportó para mantener la meta de crecimiento del SGP.

También cambió la destinación de los recursos, pues a partir del año 2002 el SGP no solo contemplaría las participaciones para salud y educación, sino que se agregó en el rubro de *propósito general* lo que corresponde a: APSB, recreación, cultura y deporte, libre destinación. Además se destinaron recursos para los resguardos indígenas y los municipios ribereños al río Magdalena, el financiamiento de programas de alimentación escolar en los distritos y municipios, y recursos para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

Para la distribución de los recursos, la Ley 715 de 2001 inicialmente descontaba el 4% de los recursos del SGP para ser distribuido entre los resguardos indígenas (0,52%), municipios ribereños al río Magdalena (0,08%), municipios y distritos para programas de alimentación escolar (0,5%) y para el Fonpet (2,9%). Una vez descontados estos recursos, la participación para el sector educativo se estableció en 58,5%, para el sector de la salud fue de 24,5% y para propósito general el restante 17%.

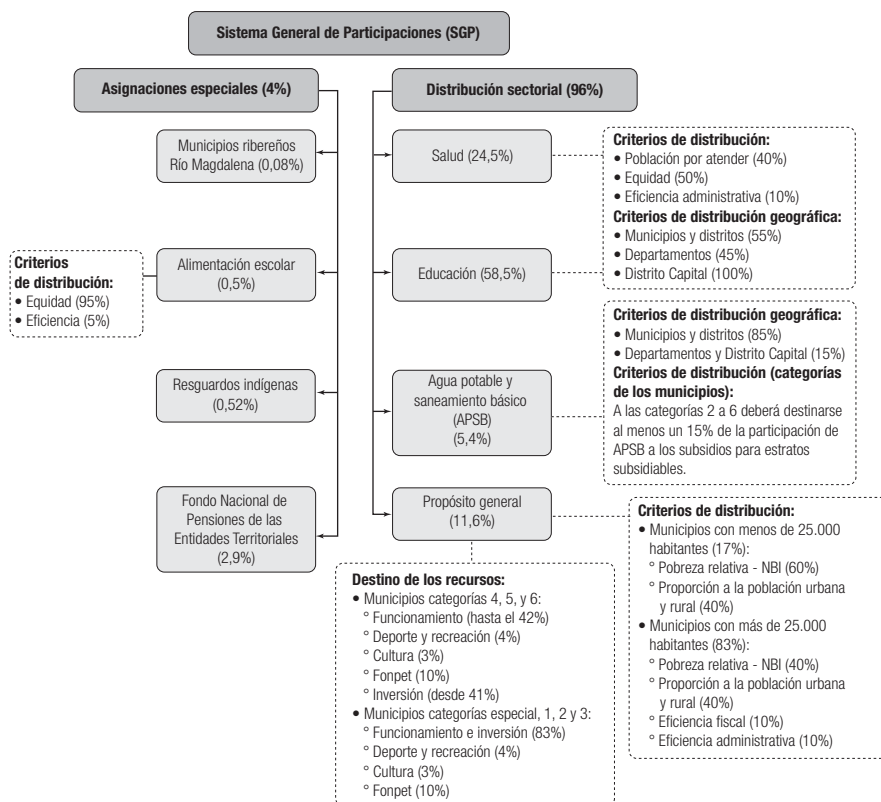
Vale la pena resaltar que, a diferencia de lo establecido por la Ley 60 de 1993, en la cual se fijó un porcentaje de recursos que luego se repartía entre los departamentos y distritos para después ser distribuido en los diferentes sectores, con la Ley 715 primero se estableció un porcentaje de recursos para cada uno de los sectores, que posteriormente se repartiría entre los municipios, distritos y departamentos.

En 2007 se hizo una nueva reforma constitucional mediante el Acto Legislativo y se aprobó la Ley 1176 de 2007, la cual modificó algunos artículos de la Ley 715 de 2001. Así, a partir de 2007 se separaron los servicios de APSB de la

⁹ En términos de responsabilidad fiscal subnacional se puede mencionar también la Ley 617 de 2001 en la cual se establecen límites al crecimiento del gasto de las entidades territoriales.

participación de propósito general, asignándole sus propios recursos (Diagrama 1). De esta manera, una vez descontados los recursos del SGP para los resguardos indígenas, municipios ribereños al río Magdalena, programas de alimentación escolar y para el Fonpet, el 58,5% de los recursos se destinaría a educación, el 24,5% a salud, el 11,6% a propósito general y el 5,4% a APSB¹⁰.

DIAGRAMA 1. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES



Fuentes: leyes 715 de 2001 y 1175 de 2007; elaboración de los autores.

¹⁰ Para el caso particular del sector salud, la Ley 1438 de 2011 establece que el 10% de los recursos destinados a este sector deberán financiar actividades de salud pública. Adicionalmente, con esta ley se crea el Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet), el cual tiene como propósito asegurar el pago de las obligaciones de las empresas sociales del Estado intervenidas o en riesgo de estarlo por parte de la Superintendencia de Salud. Este fondo está financiado por un monto que no supere el 10% de los recursos de la salud que del SGP se transfieren para oferta, además de los excedentes destinados para la salud recaudados directamente por la nación.

Esta reforma estableció que los recursos del SGP crecerían anualmente de acuerdo con la inflación causada más un crecimiento real fijo de 4,8% desde 2011 hasta 2016, de los cuales 1,8 puntos porcentuales (pp) deben ser destinados exclusivamente a cobertura y calidad del sector educativo. Además de lo anterior, para los años en los que la economía crezca por encima del 4%, se seguirá aplicando un incremento mayor en los puntos porcentuales que superen dicha tasa, recursos adicionales que deberán ser destinados únicamente a la atención integral de la primera infancia. Si se quisiera resumir la historia reciente del sistema de transferencias, el Cuadro 2 presenta, para cada uno de los principales aspectos, los cambios que ha tenido a lo largo de las tres reformas más recientes.

CUADRO 2. TRANSFERENCIAS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES: PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS

	CONSTITUCIÓN POLÍTICA (ARTS. 356 Y 357), LEY 60 DE 1993	ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001; LEY 715 DE 2001	ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007; LEY 1176 DE 2007
Tipo de distribución según destino	Situado fiscal: departamentos, distrito capital y distritos especiales de Cartagena y Santa Marta. Participaciones municipales: municipios.	Sistema General de Participaciones (SGP): municipios y departamentos	Sistema General de Participaciones (SGP): municipios y departamentos
Crecimiento de las transferencias	Situado fiscal se calculaba como un porcentaje de los ICN: 1994 (23%), 1995 (23,5%) y 1996 en adelante (24,5%). Las participaciones municipales para inversión en sectores sociales tendrán los siguientes porcentajes de los ICN: 1994 (15%) y entre 1995 y 2001 1 pp. hasta llegar a 22%.	El crecimiento del SGP 2002-2005: inflación+2%; y 2006-2008: inflación+2,5%. A partir de 2009: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores. Se consagraba que cada cinco años, a iniciativa del Congreso, se podría revisar el monto y los criterios de distribución.	El crecimiento del SGP 2008-2009: inflación+4%; 2010: inflación+3,5%; y 2011-2016: inflación+3%. 2017 en adelante: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores. Sector educación: 2008-2009: inflación+5,3%; 2010: inflación+5,1%; y 2011-2016: inflación+4,8%.
Asignaciones mínimas por sectores	<ul style="list-style-type: none"> • Situado fiscal: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Educación: 60% ◦ Salud: 20% ◦ Educación y salud (según metas de cobertura y demás fuentes de financiación): 20% • Participaciones municipales: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Educación: 30% ◦ Salud: 25% ◦ APSB: 20% ◦ Educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre: 5% ◦ Libre inversión: 20% 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Educación: 58,5% ◦ Salud: 24,5% ◦ Propósito general: 17% 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Educación: 58,5% ◦ Salud: 24,5% ◦ APSB: 11,6% ◦ Propósito general: 5,4%
Mecanismo de distribución	Asignación geográfica primero (departamentos y municipios) y luego asignación sectorial (educación y salud).	Asignación sectorial primero (educación, salud y otros) y posteriormente asignación geográfica (departamentos y municipios).	Asignación sectorial primero (educación, salud y otros) y posteriormente asignación geográfica (departamentos y municipios).

CUADRO 2. TRANSFERENCIAS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES: PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS (CONTINUACIÓN)

Criterios de distribución de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Situado fiscal: <ul style="list-style-type: none"> ◦ 15% en partes iguales para departamentos, Distrito Capital y distritos de Cartagena y Santa Marta. ◦ 85% según: a) porcentaje variable equivalente a la suma de gastos de atención de usuarios actuales de salud y educación; y b) en proporción con la población potencial por atender. • Participaciones municipales: <ul style="list-style-type: none"> ◦ 40% según población con NBI. ◦ 20% proporcional al grado de pobreza del municipio con respecto al promedio nacional. ◦ 22% participación poblacional del municipio en el total nacional. ◦ 6% proporcional a la eficiencia fiscal (variación positiva de la tributación per cápita). ◦ 6% por eficiencia administrativa (menor costo administrativo per cápita por la prestación de los servicios públicos domiciliarios). ◦ 6% progreso en calidad de vida (variación del NBI). 	<ul style="list-style-type: none"> • Sector educativo: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Por población atendida. ◦ Por población por atender en condiciones de eficiencia. ◦ Por equidad. Sector salud: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Por población por atender. ◦ Por equidad. ◦ Por eficiencia administrativa. Propósito general: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Por pobreza relativa. ◦ Por población urbana y rural. ◦ Por eficiencia fiscal. ◦ Por eficiencia administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sector educativo: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Por población atendida. ◦ Por población por atender en condiciones de eficiencia. ◦ Por equidad. • Sector salud: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Por población por atender. ◦ Por equidad. ◦ Por eficiencia administrativa. • APSB: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Déficit de coberturas. ◦ Población atendida. ◦ Esfuerzo de las entidades territoriales en la ampliación de coberturas. ◦ Nivel de pobreza. ◦ Cumplimiento de la eficiencia fiscal y administrativa. • Propósito general: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Pobreza relativa. ◦ Población urbana y rural. ◦ Eficiencia fiscal. ◦ Eficiencia administrativa.
Mecanismos de seguimiento y control de los recursos	Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos.	Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos.	Estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP (Decreto 028 de 2008).

Fuente: legislación correspondiente; elaboración de los autores.

Un primer asunto que se destaca es que a partir de 2001 se pasó de contar con dos mecanismos con los cuales el gobierno central transfería recursos a los gobiernos subnacionales, situado fiscal y participaciones municipales, a hacerlo únicamente mediante el SGP. En segundo lugar, mientras que antes los montos de las transferencias se definían como un porcentaje de los ICN, a partir de 2001 el crecimiento de los recursos transferidos está definido por la inflación más unos puntos adicionales, aunque siempre con regímenes transitorios. Una vez que finalicen estos períodos, el crecimiento estaría en función de la tasa de crecimiento promedio de los ICN de los cuatro años anteriores. Un tercer aspecto es el que tiene que ver con los mecanismos de distribución de los recursos. Durante la Ley 60 de 1993 los recursos eran primero asignados territorialmente (por municipios y departamentos) y luego sectorialmente (educación, salud, etc.). Con los cambios estable-

cidos a partir de 2001 con la Ley 715 la asignación se volvió sectorial, primero, y luego territorial. Un cambio adicional tiene que ver con el criterio de distribución de los recursos. Antes de 2001 parte de las transferencias por situado fiscal se asignaban con base en los gastos causados en cada uno de los sectores. Esto cambió a partir de la Ley 715, donde los recursos son asignados por población atendida, principalmente.

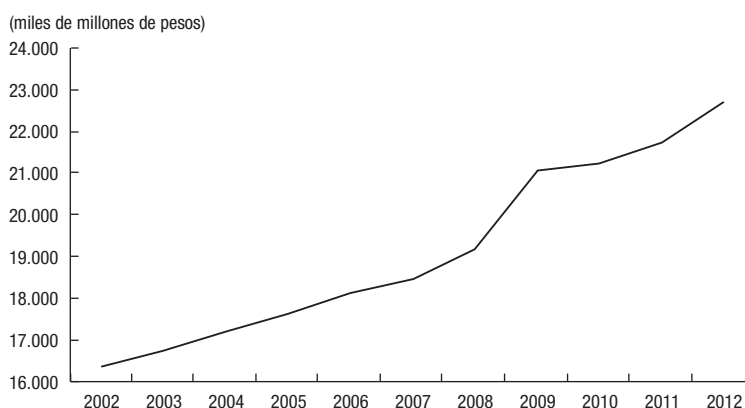
2.2 EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS TRANSFERENCIAS

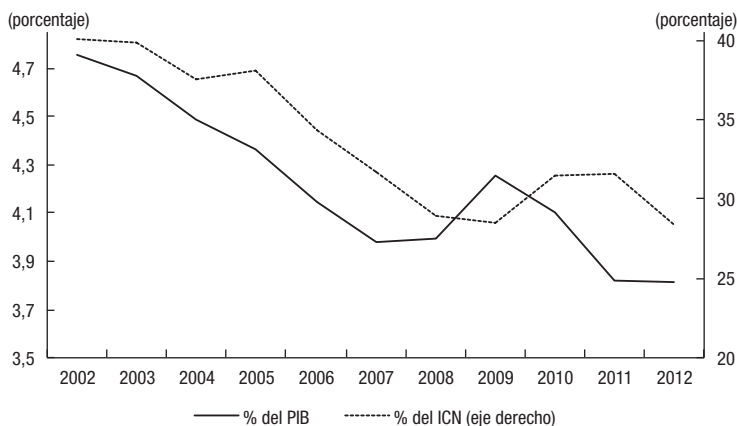
Hasta antes de la creación del SGP, los recursos transferidos de la nación a las entidades territoriales tuvieron una historia de crecimiento sostenido, según Lozano *et al.* (2007). Los autores mencionan, además, que la mayor expansión ocurrió durante todo el período de vigencia de la Ley 60 de 1993, cuando las transferencias aumentaron en casi 2 pp del PIB, al pasar de 3,5% a 5,4% entre 1993 y 2001, período que coincide también con un deterioro del balance primario de la nación, cuando los gastos tributarios crecieron muy por encima (cerca del doble) de los ingresos tributarios.

Más recientemente, con la entrada en vigencia del SGP, la Ley 715 de 2001, las transferencias continúan creciendo en términos reales (Gráfico 1, panel A) con un aumento de cerca de COP7 billones (b) entre 2002 y 2012. No obstante, y contrariamente a lo que ocurrió con la Ley 60 de 1993, el monto como porcentaje de PIB y de los ICN ha tenido una tendencia decreciente y sostenida, interrumpida temporalmente durante la crisis financiera mundial (Gráfico 1, panel B).

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP), 2002-2012

PANEL A. PRECIOS CONSTANTES (DICIEMBRE DE 2008 = 100)



PANEL B. PORCENTAJE DEL PIB Y DE LOS ICN

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público; cálculos de los autores.

El porcentaje del PIB pasó del 4,8% en 2002 al 3,8% en 2012 y en los ICN la reducción fue de más de 10 pp, al pasar de representar el 40% en 2002 a ser del 28% en 2012. La principal razón de este hecho ha sido el acelerado crecimiento de los ingresos tributarios de la nación, los cuales, a pesar de la crisis financiera mundial de 2008, aumentaron en términos reales al 7% anual entre 2002 y 2012. Estos hechos se atribuyen al buen desempeño económico del país, a un mayor esfuerzo en términos del recaudo y a la reforma tributaria de 2003 (Lozano *et al.*, 2007).

El Cuadro 3 permite observar en detalle la dinámica sectorial de los recursos transferidos a las entidades territoriales a partir de la puesta en marcha del SGP. El panel A presenta los montos a precios constantes para cada uno de los componentes del SGP entre 2002 y 2012; en cuya parte inferior se calcularon las variaciones de 2002 a 2012 y el crecimiento promedio anual. En el panel B se muestra la evolución de la participación con respecto a los ICN¹¹.

¹¹ El Anexo 1 presenta un cuadro similar al panel B, donde se calculan las participaciones con respecto al PIB.

CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP), 2002-2012
A. MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES (DICIEMBRE DE 2008 = 100)

Año	Total SGP	EDUCACIÓN	SALUD			
			TOTAL	RÉGIMEN SUBSIDIADO	SALUD PÚBLICA	PRESTACIÓN DE SERVICIOS
2002	16.346	9.454	3.959	1.845	444	-
2003	16.731	9.677	4.053	1.928	447	1.660
2004	17.205	9.951	4.168	2.023	451	1.694
2005	17.640	10.203	4.273	2.115	454	1.704
2006	18.124	10.483	4.390	2.225	455	1.710
2007	18.475	10.685	4.475	2.520	449	1.506
2008	19.187	11.037	4.527	2.761	457	1.308
2009	21.059	12.079	4.956	3.221	501	1.234
2010	21.248	12.427	5.068	3.294	507	1.267
2011	21.740	12.759	5.139	3.399	519	1.221
2012	22.707	13.292	5.354	3.542	540	1.272
Crecimiento promedio anual	3,4%	3,5%	3,1%	7,3%	1,9%	-4,4%
Variación (2002-2012)	38,9%	40,6%	35,2%	92,0%	21,6%	-23,4%

B. PORCENTAJE DE LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN (ICN)

Año	TOTAL SGP	EDUCACIÓN	SALUD				PROPÓSITO GENERAL			
			TOTAL	RÉGIMEN SUBSIDIADO	SALUD PÚBLICA	PRESTACIÓN DE SERVICIOS	TOTAL	LIBRE DESTINACIÓN	DEPORTE	CULTURA
2002	40,06	23,17	9,70	4,52	1,09	-	4,53	1,35	0,38	0,16
2003	39,89	23,07	9,66	4,60	1,06	3,96	4,54	1,42	0,37	0,16
2004	37,51	21,70	9,09	4,41	0,98	3,69	4,27	1,34	0,20	0,15
2005	38,04	22,00	9,21	4,56	0,98	3,68	4,33	1,37	0,20	0,15
2006	34,39	19,89	8,33	4,22	0,86	3,24	3,92	1,23	0,18	0,14
2007	31,73	18,35	7,69	4,33	0,77	2,59	3,61	1,13	0,17	0,13
2008	28,98	16,67	6,84	4,17	0,69	1,98	3,24	1,03	0,14	0,11
2009	28,48	16,33	6,70	4,36	0,68	1,67	3,17	1,01	0,14	0,10
2010	31,42	18,38	7,49	4,87	0,75	1,87	3,55	1,13	0,15	0,11
2011	31,59	18,54	7,47	4,94	0,75	1,77	3,57	1,14	0,14	0,11
2012	28,37	16,61	6,69	4,42	0,68	1,59	3,20	1,05	0,14	0,11

Nota: el valor total del sector salud en 2002 incluye un rubro de ahorros, adicional a los presentados en el cuadro. Además, el valor total del SGP considera para los años 2008, 2009 y 2012 un monto extra correspondiente a recursos para la primera infancia.

Fuentes: DNP y Ministerio de Hacienda y Crédito Público; cálculos de los autores.

PROPÓSITO GENERAL						AGUA POTABLE	ALIMENTACIÓN ESCOLAR	RIBEREÑOS RÍO MAGDALENA	RESGUARDOS INDÍGENAS
TOTAL	LIBRE DESTINACIÓN	DEPORTE	CULTURA	LIBRE INVERSIÓN	FONPET				
1.847	551	154	66	1.076	-	901	84	13	88
1.903	594	155	67	1.087	-	909	86	14	90
1.958	614	91	68	969	216	934	89	14	92
2.009	634	93	70	993	219	956	91	15	94
2.064	651	96	72	1.023	223	982	93	15	97
2.101	657	98	73	1.045	228	1.004	95	15	99
2.143	685	95	72	1.198	93	998	96	15	100
2.346	750	101	76	1.318	102	1.092	105	17	110
2.399	767	100	75	1.355	103	1.117	108	17	112
2.456	783	99	74	1.393	106	1.143	110	18	115
2.559	840	115	87	1.416	101	1.191	115	18	119
3,3%	3,9%	-2,6%	2,0%	3,7%	-12,6%	2,8%	3,1%	3,1%	3,1%
38,6%	52,5%	-25,0%	31,3%	31,5%	-53,0%	32,3%	36,5%	36,5%	36,5%

LIBRE INVERSIÓN	FONPET	AGUA POTABLE	ALIMENTACIÓN ESCOLAR	RIBEREÑOS RÍO MAGDALENA	RESGUARDOS INDÍGENAS
2,64	-	2,21	0,21	0,03	0,21
2,59	-	2,17	0,21	0,03	0,21
2,11	0,47	2,04	0,19	0,03	0,20
2,14	0,47	2,06	0,20	0,03	0,20
1,94	0,42	1,86	0,18	0,03	0,18
1,79	0,39	1,72	0,16	0,03	0,17
1,81	0,14	1,51	0,15	0,02	0,15
1,78	0,14	1,48	0,14	0,02	0,15
2,00	0,15	1,65	0,16	0,03	0,17
2,02	0,15	1,66	0,16	0,03	0,17
1,77	0,13	1,49	0,14	0,02	0,15

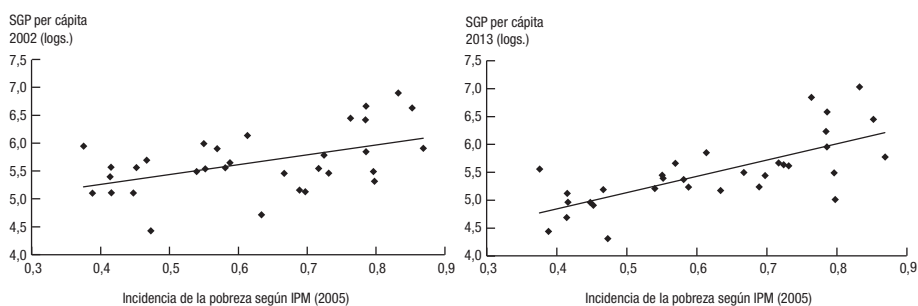
Los resultados para el agregado de cada uno de los sectores muestran un comportamiento positivo y creciente. Para la educación, que es el sector que mayores recursos recibe, estos aumentaron en términos reales en cerca de COP 4,0 b entre 2002 y 2012, representados en un crecimiento promedio anual del 3,5% y acumulado del 40% durante el período. El sector salud presentó una expansión levemente inferior del 3,1% promedio anual y una variación acumulada del 35%. De igual forma, los demás sectores tuvieron un incremento positivo de los recursos que les transfiere el gobierno central.

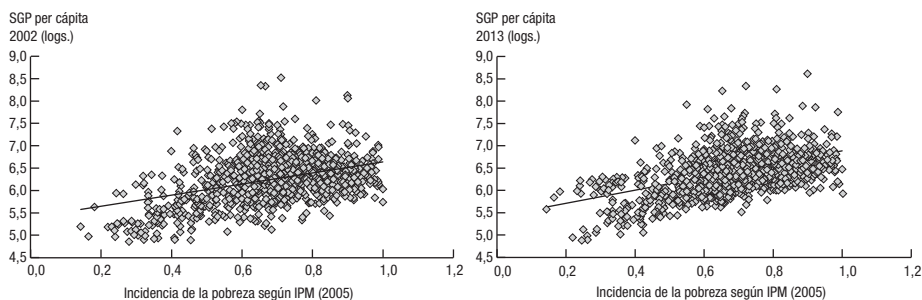
En cuanto a la carga de las transferencias sobre los ICN, los resultados recientes han sido positivos. Mientras que entre 1990 y 2001 la participación pasó del 26% al 40% (Lozano *et al.*, 2007), el panel B muestra cómo esta se ha ido reduciendo durante la última década, al pasar de representar, para el total del SGP, el 40% en 2002 al 28% en 2012. Esto significa que durante la última década, y por las razones mencionadas, se ha reducido la carga de las transferencias sobre las finanzas del gobierno central. Lo anterior se ha logrado sin sacrificar los montos transferidos a los gobiernos subnacionales que, como se observó, han aumentado en términos reales.

Otro aspecto que vale la pena analizar es la relación entre los recursos transferidos a las entidades territoriales y su situación de pobreza. Un primer ejercicio consiste en hacer la comparación entre el SGP per cápita (tomando la población total de cada departamento y municipio, según el caso) y el índice de pobreza multidimensional (IPM). El Gráfico 2 muestra los cálculos para los departamentos (panel A) y para los municipios (panel B) entre 2002 y 2013.

GRÁFICO 2. LA POBREZA Y EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)

PANEL A. DEPARTAMENTOS



PANEL B. MUNICIPIOS

Fuentes: DNP; cálculos de los autores.

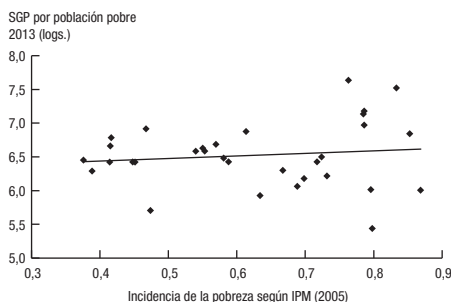
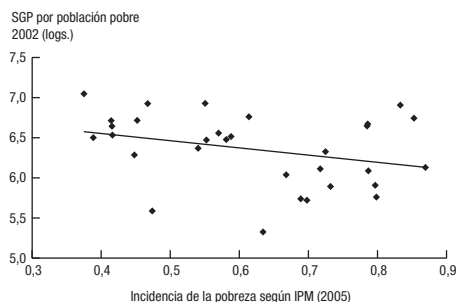
Es evidente la relación positiva entre el monto de recursos per cápita transferidos a las entidades territoriales y los niveles de pobreza. Esto significa que los municipios y departamentos con mayor pobreza han recibido mayores recursos por habitante. Un segundo aspecto tiene que ver con la evolución en el tiempo de esta relación. Lo que se puede observar es que entre 2002 y 2013 se ha fortalecido, lo cual es evidente, tanto para departamentos como para municipios, mientras que en 2013 hay una menor dispersión y mayor concentración a lo largo de la línea de ajuste. Al calcular los coeficientes de correlación se encuentra que efectivamente para ambas entidades territoriales aumentó este indicador. En el caso de los departamentos, la correlación pasó de 0,49 en 2002 a 0,71 en 2013 y para los municipios pasó de 0,37 a 0,48 en el mismo período.

Sin embargo, cuando se realiza un segundo ejercicio que considera únicamente la población pobre, la relación positiva desaparece (Gráfico 3)¹². Al graficar el SGP por habitante pobre con el IPM, se nota que la relación no solo se desvanece entre las dos variables, especialmente en el caso de los departamentos, sino que tiende a ser negativa. Si se observan los cambios en el tiempo se puede ver que para el caso de los departamentos ha habido una leve mejora, aunque en los dos casos la relación no es significativa. Por otro lado, para los municipios la relación no solo es negativa sino significativa, y aumentó entre 2002 y 2013. En otras palabras, en el cálculo del monto del SGP que reciben los municipios solo se tiene en cuenta a la población pobre, pero los mayores montos no los reciben aquellos con mayor pobreza multidimensional, lo que indica que la progresividad del sistema es bastante limitada.

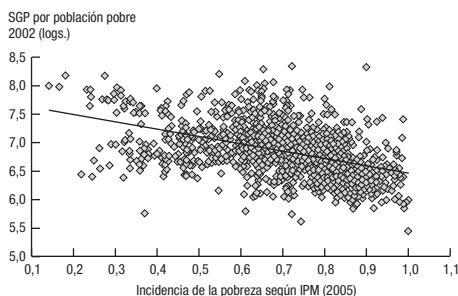
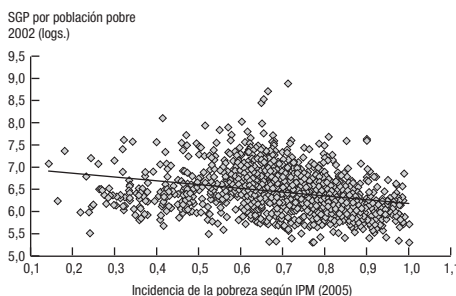
¹² Para los cálculos de la población pobre en los dos años (2002 y 2013) se utiliza la información del NBI de 1993 y 2005, respectivamente.

GRÁFICO 3. LA POBREZA Y EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)

PANEL A. DEPARTAMENTOS



PANEL B. MUNICIPIOS



Fuentes: DNP; cálculos de los autores.

3. REVISIÓN DE LOS LOGROS ALCANZADOS CON LAS REFORMAS AL SGP

Esta sección revisa en que medida se alcanzaron las metas propuestas en las reformas que se hicieron al sistema de transferencias en Colombia. Para ello, se comparan las metas planteadas por el gobierno nacional en cada sector y los logros alcanzados en el plazo propuesto.

Con el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 del mismo año se pretendía resolver los problemas heredados de la Ley 60 de 1993, los cuales afectaban la sostenibilidad financiera de los sectores de la salud y la educación, principalmente. Esta situación se agudizó con la coyuntura económica de finales de los años noventa, por la caída del PIB y la consecuente reducción del recaudo tributario y de las transferencias a los gobiernos subnacionales, lo cual comprometía el sostenimiento de las coberturas en salud y educación (Santa María, *et al.*, 2001; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009; Iregui *et al.*, 2001; Carrasquilla 2006).

3.1 ANTECEDENTES: LEY 60 DE 1993

En educación, los problemas detectados fueron: i) la inequidad generada por la inconveniente distribución de los recursos, ii) la ineficiencia en el gasto, iii) la poca inversión en calidad y iv) los aumentos de los costos de nómina (Cerquera *et al.*, 2000; Melo, 2005; Santa María *et al.*, 2001). Dado que la distribución del situado fiscal entre los departamentos y distritos se hacía de acuerdo con el gasto per cápita en educación, aquellos entes que contaban con una mayor cantidad de docentes por alumno o en escalafones más altos recibían más recursos per cápita. Esto generaba una mayor inequidad en la distribución de los recursos en el nivel departamental debido a las altas disparidades en la distribución de los docentes en Colombia (Bonet, 2004; Fernández y García, 1999; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009).

A lo anterior se sumó la ineficiencia en el gasto público en el sector educativo, pues los mayores recursos no se vieron reflejados en un aumento paralelo de las coberturas. Entre 1995 y 2000 la cobertura bruta creció un 18%, mientras que el gasto en educación lo hizo en cerca de un 30%. Incluso hubo departamentos en los que se redujo la cobertura, a pesar del aumento del gasto en educación (Cerquera *et al.*, 2000). Además, el incremento de los costos del personal docente no se reflejó en un aumento de la calidad educativa (Melo, 2005)¹³.

Por otro lado, en el sector de la salud se destacaban: i) la duplicidad de competencias entre las entidades territoriales, ii) la inequidad e ineficiencia en la asignación y distribución de recursos, iii) la ineficiencia en la gestión de la oferta pública hospitalaria, y iv) la deficiencia en la gestión descentralizada de la salud pública (Karl, 2000; Santa María *et al.*, 2001).

Debido a la combinación de las facultades y competencias asignadas de manera simultánea por la leyes 60 y 100 de 1993, las entidades territoriales tuvieron restricciones para cubrir a la población pobre en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), pues debían destinar parte de sus recursos a financiar también a los hospitales públicos de su propiedad. A modo de ilustración, mientras en 1998 los recursos destinados al aseguramiento representaban apenas el 22% del total de las transferencias disponibles para este fin, los recursos públicos para hospitales excedían en un 128% lo exigido por la Ley 100 de 1993 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013; Santa María *et al.*, 2001).

¹³ Además, los mayores costos de nómina de docentes pusieron en riesgo la sostenibilidad financiera del sector educativo, con crecimientos por encima de los que tuvo el situado fiscal (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009). Es decir que, aunque la fórmula de distribución de recursos propuesta por la Ley 60 de 1993 consideraba el número de alumnos atendidos (al distribuirse de acuerdo con el gasto departamental per cápita histórico), la distribución termina dependiendo realmente del número de docentes y de los costos de la nómina asociados (Bonet, 2004).

En el mismo sentido, la asignación y distribución de los recursos para la salud era ineficiente e inequitativa pues, al igual que sucedía con el sector educativo, los recursos se distribuían teniendo en cuenta la población atendida durante el año anterior con un porcentaje definido independiente de las necesidades de recursos de las entidades territoriales, de tal manera que algunos departamentos con mayor población por atender recibían menores recursos per cápita (Alesina, Carrasquilla y Echavarría, 2000). Por otro lado, la oferta pública hospitalaria evidenció una gestión ineficiente, como resultado de inversiones desordenadas en instituciones prestadoras de servicio mal focalizadas, pues había niveles de atención que presentaban déficit de capacidad instalada mientras en otros había exceso. Lo anterior estaba ligado al aumento de los costos de nómina y a la poca capacidad de los hospitales para autosostenerse con recursos provenientes de la venta de sus servicios, gracias al incremento de los costos de nómina y el monto de la cartera (Santa María *et al.*, 2001).

3.2 LEY 715 DE 2001

Esta iniciativa tuvo como principal objetivo ofrecer soluciones a los problemas detectados en la anterior legislación, buscando profundizar la descentralización, y definir las responsabilidades y competencias de los diferentes niveles de gobierno, así como la distribución de recursos en función de las necesidades de los servicios de educación y salud. De igual forma, se pretendía fortalecer a las instituciones educativas y a los hospitales, aplicando normas de racionalización de costos (Santa María *et al.*, 2001). A raíz de esto, se fortalecieron las finanzas intergubernamentales, el desarrollo y la autonomía local, se crearon fondos independientes de recursos para salud y educación, que se distribuirían bajo criterios de equidad y eficiencia, buscando cubrir las necesidades básicas de la población pobre. De igual forma, se amplió el acceso a los servicios públicos de educación y salud (Carrasquilla, 2006).

Es así como entre 2002 y 2005 aumentó el número de asegurados en un 63%, resultado no solo de los mayores recursos del SGP, sino también de los provenientes del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) y de los recursos propios. Por su parte, la matrícula educativa aumentó un 23% entre 2001 y 2005, impulsada principalmente por los recursos del SGP (Carrasquilla, 2006). Con ello, la cobertura neta en educación básica y media pasó de 84,4% en 2002 a 88,1% en 2005 (Ministerio de Educación Nacional, 2014).

Un importante efecto de la reforma constitucional del año 2001 fue también la mayor estabilidad macroeconómica. Esto ocurrió gracias al crecimiento del SGP en términos reales y no en función de la variabilidad de los ICN, lo cual garantizó un aumento estable de las transferencias (Carrasquilla, 2006).

3.3 ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007 Y LEY 1176 DE 2007

La principal razón que justificaba reformar de nuevo el artículo 357 de la Constitución era la de continuar en la tarea de evitar que las transferencias siguieran aumentando de forma inestable y descontrolada, pues a partir de 2009¹⁴ el crecimiento del SGP estaría atado otra vez a la expansión de los ICN (Carrasquilla, 2006)¹⁵. Con ello, se buscaba que el SGP creciera en términos reales un 4% en 2008 y 2009, un 3,5% en 2010 y un 3% entre 2011 y 2016.

Con esta legislación se estableció que el sector de la educación creciera a una tasa diferencial mayor que los demás sectores, que en términos reales sería: un 5,3% en 2008 y 2009, un 5,1% en 2010 y un 4,8% entre 2011 y 2016. Estos recursos debían ser destinados a cobertura y calidad, y no generarían base para el cálculo del monto del SGP de la siguiente vigencia.

La segunda medida adoptada, relacionada con el crecimiento mínimo del monto del SGP por año, asegura a los gobiernos subnacionales un incremento básico si la economía no crece a un ritmo favorable. En caso contrario, cuando la economía se expande a más del 4%, el SGP aumenta y los recursos adicionales deben ser destinados a la primera infancia. Estos recursos de más tampoco deben tenerse en cuenta para el cálculo del monto del SGP de la siguiente vigencia.

Aunque la presión para el gobierno central es menor a lo establecido por la legislación anterior a la Ley 715 de 2001, existe, sin embargo, un riesgo real para el gobierno nacional en caso de enfrentar crecimientos bajos (o períodos de recesión) para cumplir con sus compromisos con los gobiernos subnacionales.

En términos de calidad de vida, la iniciativa legislativa de 2007 se propuso varias metas, en particular para el año 2010: 1) cobertura universal de salud; 2) cobertura universal en educación; 3) un 92,6% en la provisión de agua potable; 4) un 87,2% de cobertura en alcantarillado; 5) el 30% del caudal de aguas tratadas, y 6) que el 100% de los municipios alcancen una disposición adecuada de los residuos sólidos urbanos (Cuadro 4). Se puede observar que únicamente para el caso de aguas residuales tratadas se logró dar cumplimiento al propósito planteado en 2006. Para el caso de disposición adecuada de residuos sólidos, aunque no se logró la meta, se avanzó en forma significativa. Algo similar ocurrió en la cobertura en salud, al pasar del 73% en 2006 al 98,3% en 2010. En los demás sectores los resultados no cumplieron las expectativas planteadas inicialmente,

¹⁴ El período de transición de la Ley 715 de 2001 finalizaba en 2008.

¹⁵ Dentro de este esquema se pondrían en riesgo las coberturas en salud, educación y servicios públicos domiciliarios de APSB ante posibles choques macroeconómicos. Para el caso particular del APSB, la norma estableció crear una “bolsa de recursos” independiente, con una participación determinada, tal y como se estableció en la Ley 715 de 2001 para los sectores de educación y salud.

en especial en el caso de la educación, donde la cobertura neta tuvo incluso un leve descenso entre 2006 y 2010.

CUADRO 4. LEY 1176 DE 2007: METAS Y LOGROS

SECTOR	PUNTO DE PARTIDA (2006)	METAS (2010)	LOGROS (2010/11)
Educación	90,1%	100%	89,67%
Salud	73%	100%	98,3%
Acueducto	Urbano: 97,4% Rural: 68,6%	Total: 92,6%	Total: 87,6%
Alcantarillado	Urbano: 90,2% Rural: 60,1%	Total: 87,2%	Total: 75,3%
Aguas residuales tratadas	10% del caudal	30% del caudal	31% del caudal
Disposición adecuada de residuos sólidos	50% de los municipios	100% de los municipios	79% de los municipios

Fuentes: Exposición de motivos Ley 1176 de 2007; Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD, 2001); Ministerio de Educación (2014); Ministerio de Salud (2014); DANE (2009, 2012, 2013); cálculos de los autores.

Una mirada general a estos resultados deja ver que se han logrado avances, mayores o menores, que han significado mejoras en la cobertura de estos servicios, con excepción de la educación. Sin embargo, y como ha sido evidente en la exposición de motivos de las recientes legislaciones al respecto, no hay compromisos en términos de calidad.

Con el fin de analizar qué está ocurriendo con la calidad de los principales servicios, el resto de esta sección está dedicada a presentar algunos indicadores al respecto. En educación, el Gráfico 4 muestra los resultados de las pruebas Saber 11 en lenguaje y matemáticas para los estudiantes de los colegios públicos en 2000 y 2011.

Lo que se puede observar es que tanto en lenguaje como en matemáticas, si bien se perciben algunos cambios en la distribución, en poco más de una década los puntajes promedio de los estudiantes se han mantenido inalterados. Esto no significa otra cosa que la educación pública no ha mejorado sus niveles de calidad desde el año 2000.

Con el fin de establecer si la certificación obtenida por las entidades territoriales en el sector representa alguna diferencia frente a los resultados de calidad de los colegios públicos, se realizó un ejercicio similar al anterior. Esta vez solo para 2012 se tomaron los puntajes promedio de los municipios certificados y no certificados para ambas pruebas: matemáticas y lenguaje¹⁶. El Gráfico 5 muestra

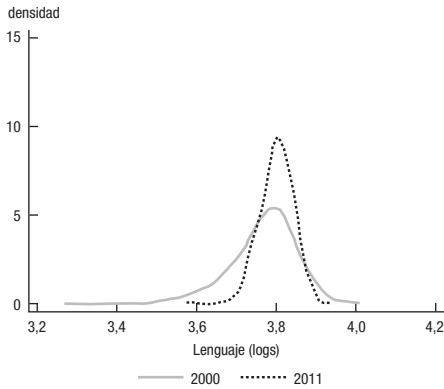
¹⁶ La certificación es un reconocimiento que reciben los municipios por el cumplimiento de ciertos requisitos establecidos por cada sector (educación, salud y APSB). El principal beneficio para las

mejores resultados de los municipios certificados en comparación con los no certificados.

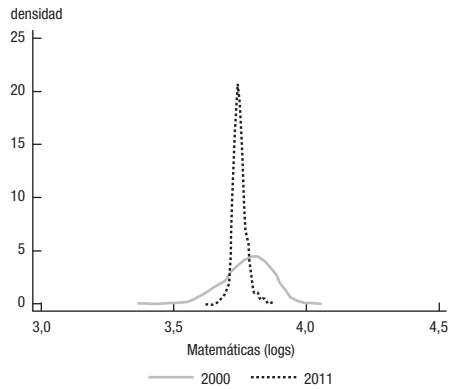
GRÁFICO 4. RESULTADOS DE LAS PRUEBAS SABER 11: COLEGIOS PÚBLICOS

(VARIOS AÑOS)

Panel A. Lenguaje



Panel B. Matemáticas

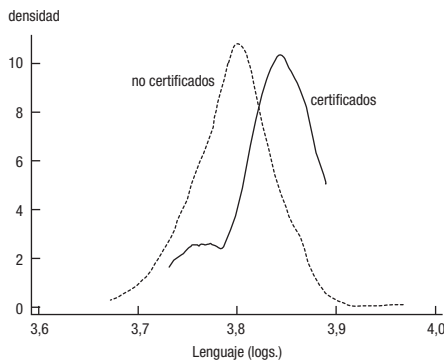


Fuente: Icfes (2014); cálculos de los autores.

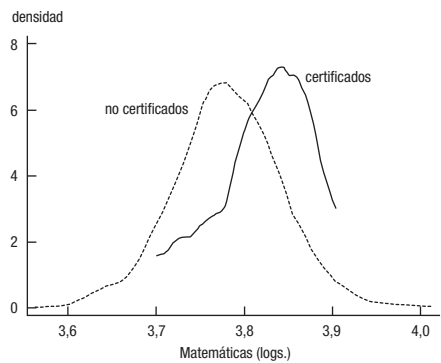
GRÁFICO 5. RESULTADOS DE LAS PRUEBAS SABER 11: COLEGIOS PÚBLICOS

(2012)

Panel A. Lenguaje



Panel B. Matemáticas



Fuente: Icfes (2014); cálculos de los autores.

entidades territoriales es la autonomía en el manejo de los recursos económicos transferidos por concepto del SGP.

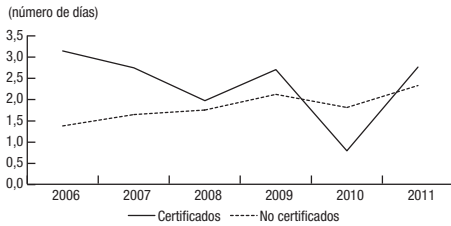
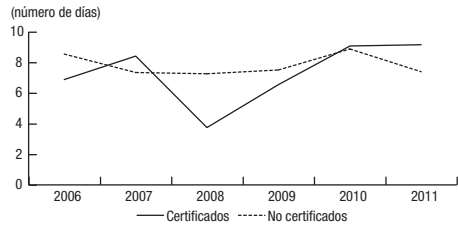
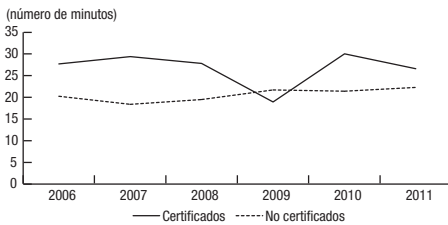
A primera vista, el hecho de estar certificados garantizaría a los municipios la posibilidad de gestionar los recursos del sector, de modo que se logre una mayor calidad. Sin embargo, es importante interpretar estos resultados con cautela. La razón es que para el caso particular del sector educativo, de los más de mil municipios que tiene el país, únicamente 62 se encuentran certificados; entre ellos las principales ciudades, que obtienen mejores resultados en las pruebas de calidad. Este hecho hace que posiblemente no sea la certificación lo que le garantiza al municipio mejores resultados y mejor calidad en educación, sino el hecho de pertenecer al grupo privilegiado de las grandes ciudades.

Para el sector salud se hizo un ejercicio similar. El propósito en este caso era determinar si hubo cambios en la calidad de los servicios públicos de salud y si se perciben diferencias entre los municipios certificados y los no certificados. Este sector cuenta con un número amplio de indicadores que podrían dar indicios acerca del estado de la calidad de los servicios. Sin embargo, se escogieron tres que, a criterio de los autores, ofrecen una idea general sobre la calidad del sector: la oportunidad en la asignación de citas de medicina general, en la asignación de citas de medicina especializada y en la atención de urgencias.

El Gráfico 6 muestra los resultados para cada una de las diferentes medidas de calidad del servicio de salud entre 2006 y 2011. De allí se pueden observar al menos dos características. La primera es que la tendencia general se ha mantenido en el tiempo; es decir, no hay evidencia de mejoras en los indicadores de calidad en el servicio prestado por los establecimientos públicos de salud. El segundo aspecto tiene que ver con la distinción entre municipios certificados y no certificados. En este caso lo que se observa es que no hay evidencias que indiquen que los municipios certificados presenten mejores indicadores de calidad, lo que se refleja en menos días y horas de espera para la asignación y atención de los servicios de salud. En los municipios certificados, los tiempos de espera para ser atendidos en casos de urgencia parecen ser mayores que los que deben esperar los usuarios de los municipios no certificados. En el sector salud el número de municipios certificados es de 424.

El siguiente sector para el que la reforma de 2007 estableció metas de cobertura fue el de APSB. Como se observó, estas metas fueron cumplidas solo en el caso del tratamiento de agua. Con el fin de aproximar una medida de calidad del servicio en este sector, se utilizó el índice de riesgo de la calidad del agua para consumo humano (IRCA)¹⁷. Los mapas 1 y 2 (páginas 127 y 128) comparan la distribución espacial de este indicador entre 2007 y 2011.

¹⁷ Este indicador empieza a utilizarse luego de la reglamentación establecida con el Decreto 1575 de 2007, mediante el cual se establece el sistema para la protección y control de la calidad del agua para consumo humano. Dentro del cálculo del IRCA se tienen en cuenta las características básicas del agua, químicas y microbiológicas.

GRÁFICO 6. INDICADORES DE CALIDAD DEL SERVICIO DE SALUD**PANEL A. OPORTUNIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE CITAS (MEDICINA GENERAL)****PANEL B. OPORTUNIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE CITAS (MEDICINA ESPECIALIZADA)****PANEL C. OPORTUNIDAD EN LA ATENCIÓN EN LA CONSULTA DE URGENCIAS**

Nota: los indicadores de oportunidad en la atención se definen como el cociente entre la suma de los días calendario transcurridos entre la fecha de solicitud de la cita y la fecha para la cual es asignada la cita, y el número total de consultas en el respectivo servicio asignadas en la institución. El panel C se define como la suma del número de minutos transcurridos entre la solicitud de atención y el momento en el cual es atendido el paciente en consulta por parte del médico, sobre el total de usuarios atendidos en consulta de urgencias.

Fuente: Superintendencia Nacional de Salud.

Lo que se puede observar es que la mayoría del territorio se encuentra clasificado dentro de algunas categorías de riesgo (bajo, medio, alto o inviable sanitariamente). También, preocupa que muchas regiones no reportan información, como es el caso de los municipios del Chocó y los Nuevos Departamentos. Lo que se supone de aquellos que no reportan es que tienen baja calidad del agua.

Con el fin de establecer con mayor detalle si se han presentado cambios de 2007 a 2011, el Cuadro 5 muestra el número de municipios en cada categoría y el porcentaje que representa dentro del total. Es importante anotar que entre las clasificaciones del índice de riesgo de la calidad del agua para consumo humano (IRCA), la única que considera el agua potable para el consumo humano es aquella en la que el indicador toma valores entre 0 y 5 (sin riesgo). Si observamos el número de municipios en el período de estudio, es evidente que la situación se ha mantenido casi inalterada durante estos cinco años. En Colombia solo cerca de una cuarta parte de los municipios ofrece a sus habitantes agua apta para el consumo humano. En las demás categorías se observan algunos cambios leves,

CUADRO 5. CATEGORÍAS DEL IRCA (2007-2011)

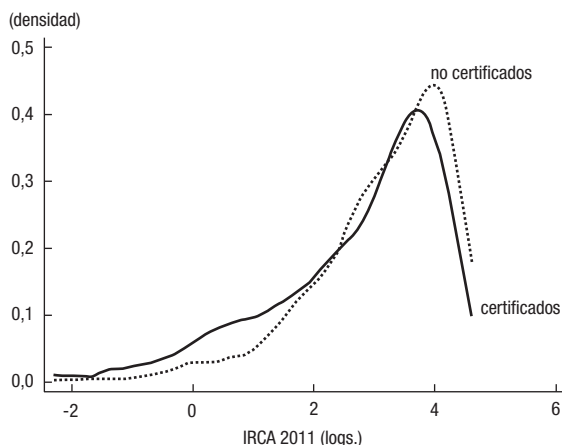
CATEGORÍAS	2007		2008	
	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE DEL TOTAL	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE DEL TOTAL
1. Sin riesgo (> = 0 y < 5)	238	22%	227	21%
2. Bajo (> = 5,1 y < 14)	170	15%	165	15%
3. Medio (> = 14,1 y < 35)	243	22%	242	22%
4. Alto (> = 35,1 y < 80)	287	26%	344	31%
5. Inviabile sanitariamente (> = 80,1 y < = 100)	54	5%	51	5%
6. No reporta información	112	10%	75	7%
Total	1.104	100%	1.104	100%

Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD); cálculos de los autores.

unos positivos y otros negativos, que en general evidencian los problemas de calidad que enfrenta el sector.

Un ejercicio similar al realizado para los sectores de salud y educación se hizo para el caso del APSB, donde se compara a los municipios certificados con los no certificados. El Gráfico 7 muestra que el hecho de estar certificados no les garantiza a los municipios mejores indicadores de calidad del agua.

GRÁFICO 7. ÍNDICE DE RIESGO DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO (IRCA): MUNICIPIOS CERTIFICADOS Y NO CERTIFICADOS



Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD, 2011); cálculos de los autores.

Se puede observar que en Colombia, el Estado se encuentra en una etapa en la que está alcanzando la universalidad en la prestación de los servicios a su cargo,

2009		2010		2011	
NÚMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE DEL TOTAL	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE DEL TOTAL	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE DEL TOTAL
253	23%	282	26%	253	23%
166	15%	187	17%	166	15%
282	26%	283	26%	283	26%
312	28%	282	26%	320	29%
26	2%	22	2%	23	2%
65	6%	48	4%	59	5%
1.104	100%	1.104	100%	1.104	100%

y debe continuar hasta lograr esa meta. Dado el avance en este campo, se espera que la siguiente etapa consista en el mejoramiento en la calidad de los servicios ofrecidos, para lo cual las nuevas legislaciones deberán establecer metas claras y comprobables en términos de calidad y oportunidad de cada uno de los servicios básicos, manteniendo la universalidad.

No basta, por ejemplo, tener un servicio de acueducto que conecta a toda la comunidad de un municipio, pero que está disponible solo por unas horas durante el día o la semana y que, además, no es apto para el consumo humano. O, en el caso de la educación, no es suficiente garantizar que todos los niños alcancen secundaria completa, si con la educación recibida no van a estar en igualdad de condiciones para acceder a oportunidades para permanecer en la educación superior. Otro problema evidente es que las metas establecidas por el gobierno en términos de la prestación de los servicios básicos no hacen una distinción entre las áreas rurales y las urbanas. Se observa una inmensa brecha en la cobertura de los servicios; como se vio, en casos como el alcantarillado el promedio nacional apenas alcanza el 60%. Incluso las áreas rurales de algunas de las principales ciudades no cuentan con el servicio de acueducto o alcantarillado.

4. COMPETENCIAS Y RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Esta sección tiene como propósito analizar las responsabilidades entregadas por la ley a las entidades territoriales, así como los recursos económicos con los cuales cuentan para cumplir sus funciones.

La Constitución Política de 1991 en su artículo 288 dispuso que las competencias, como atribuciones o facultades jurídicas otorgadas a los órganos del Estado para atender sus responsabilidades, deberían ser reglamentadas por medio de la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT). Otro camino, también establecido en la Constitución Política, pero esta vez referido no a las competencias sino

a los servicios a cargo de las entidades territoriales, es el estipulado en el artículo 356, el cual establece que la ley es la que determina los servicios a cargo de cada una de las entidades territoriales y la que regula las transferencias de la nación que financian dichos servicios.

De allí se expide la Ley 60 de 1993, que tenía como propósito dictar normas relacionadas con la distribución de competencias y de recursos entre las entidades territoriales. Esta fue derogada por la Ley 715 de 2001, la cual, a su vez, fue modificada por la Ley 1176 de 2007. La ley 715 regula las competencias en materia de educación y salud, y la Ley 1176 lo hace para el sector de APSB y los otros componentes del SGP. La LOOT (Ley 1454 de 2011) en su artículo 29 hace lo propio en materia de ordenamiento territorial. Para el caso particular de los municipios y departamentos, el Cuadro 6 muestra, por sectores, la normatividad que rige las competencias de estas entidades territoriales.

Los resultados de este ejercicio permiten observar algunos aspectos interesantes. El primero es que no existe una sola ley orgánica, tal como lo estableció la Constitución, que regule en materia de competencias, sino más bien un conjunto disperso de leyes ordinarias mediante las cuales se transfieren atribuciones jurídicas y obligaciones a las entidades territoriales, sin que en todos los casos se determinen los recursos para su ejecución¹⁸. Un segundo aspecto tiene que ver con el número de competencias que tienen a cargo las entidades territoriales. Si se agregan para todos los sectores, se encuentra que tanto departamentos como municipios tienen a su cargo más de doscientas competencias cada uno.

A pesar de que las competencias de estas dos entidades territoriales son similares en número, si se tiene en cuenta la condición de certificación de los municipios, la perspectiva es diferente. Recordemos que, según la legislación, los departamentos deben asumir las competencias y responsabilidades de los municipios que en materia de educación, salud y APSB no hayan cumplido con los requisitos mínimos para certificarse. Por ejemplo, en educación y salud la mayoría de municipios no están certificados para ofrecer estos servicios, y son los departamentos quienes deben asumir su prestación. Esto les representa agregar más de cuarenta competencias adicionales a las propias, lo cual los deja con responsabilidades adicionales y sin recursos suplementarios para asumir esta nueva carga administrativa y de gestión¹⁹.

¹⁸ La misma Ley 1154 de 2011 indica que los municipios serán titulares de toda competencia que no haya sido explícitamente otorgada a los departamentos o a la nación.

¹⁹ En particular, algunas de las competencias que asumirá el departamento ante esta eventualidad serán: 1) la administración y ejecución de los recursos; 2) el cumplimiento de compromisos previamente adquiridos por el municipio descertificado; 3) la suscripción de contratos que garanticen la adecuada ejecución de los recursos; 4) la representación del municipio frente a los prestadores, y 5) el apoyo al municipio para que logre la certificación. Para estos efectos el municipio tiene la responsabilidad

En tercer lugar está la fuente de financiación de estas competencias, para las cuales en general se puede observar que no todas cuentan con una fuente clara. Lo que se ve es que, si bien los recursos del SGP, de las regalías y de otras transferencias nacionales son la principal fuente de financiación de las responsabilidades otorgadas a los municipios y departamentos, las competencias que deben asumir municipios y departamentos en varios sectores deben ser financiadas con ingresos corrientes y por medio de crédito.

Ahmad y García-Escribano (2010) mencionan que los sistemas de transferencias de América Latina están diseñados no para ofrecer a los gobiernos locales los medios que les permitan adquirir responsabilidades técnicas y administrativas, acorde con sus ingresos propios, sino como ejecutores de las políticas y recursos provenientes desde el gobierno central. Las limitaciones de los gobiernos locales son: i) la falta de claridad sobre sus competencias y responsabilidades en la ejecución de políticas públicas, ii) la falta de recursos propios y iii) la ausencia de un mecanismo coordinador de las entidades territoriales.

Un panorama más general de las competencias de los diferentes niveles de gobierno se puede observar en el Diagrama 2, donde se pone de manifiesto la duplicidad de competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Es evidente que son más las competencias compartidas entre los distintos niveles territoriales que las individuales. Por ejemplo, el gobierno nacional tiene a cargo, en forma exclusiva, la formulación general de las políticas de desarrollo y la regulación de la prestación de los servicios básicos que recibe la comunidad. Por otro lado, están las competencias que comparte con los departamentos (asistencia a los municipios y supervisión en el cumplimiento de la normatividad), o con los departamentos y los municipios (formulación y ejecución de proyectos, el recaudo tributario y la promoción de la participación social). Algo similar ocurre para los departamentos y municipios, los cuales tienen ciertas competencias exclusivas y otras compartidas con el gobierno nacional. La situación es igualmente evidente cuando se observan las competencias particulares de las entidades territoriales para cada uno de los sectores.

de transferir los recursos al departamento, enviar una relación de los compromisos adquiridos, comunicar a los prestadores de los servicios del cambio y certificarse.

CUADRO 6. MARCO LEGAL DE LAS COMPETENCIAS A CARGO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

SECTORES	MARCO LEGAL	
	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS
Educación	Constitución Política de Colombia, art. 67	Constitución Política de Colombia, art. 67
	Ley 715 de 2001 art. 6.1 y art. 6.2	Ley 715 de 2001, art. 8
Salud	Ley 715 de 2001, art. 43.1, art. 43.2, art. 43.3 y art. 43.4	Ley 715 de 2001, art. 44.1, art. 44.2, art. 44.3
	Decreto 971 de 2011, art. 14	Ley 1438 de 2011, art. 29 Decreto 971 de 2011, art. 14
Servicios públicos domiciliarios	Constitución Política art. 298, art. 368, Art 369	Constitución Política, art. 367, art. 368
	Ley 142 de 1994, art. 7	Ley 142 de 1994, art. 5
Agua potable y saneamiento básico (APSB)	Ley 1176 de 2007, art. 3	Decreto 1713 de 2002, art. 8
	Decreto Ley 208 de 2008	Ley 1176 de 2007, art. 4
	Ley 1283 de 2009	Decreto Ley 028 de 2008 Ley 1283 de 2009
Cultura	Ley 715 de 2001, art. 74.12	Ley 715 de 2001, art. 76.8
Turismo	Ley 300 de 1996	Ley 300 de 1996, art. 13, art. 18
Vivienda	Ley 388 de 1997, art. 7	Ley 715 de 2001, art. 76.2
	Ley 1537 de 2012, VIS y VIP	Ley 1537 de 2012, VIS y VIP
Seguridad social	Ley 82 de 1993, Red Unidos	Ley 82 de 1993, Red Unidos
Transporte	Ley 105 de 1993, art. 44	Ley 715 de 2001, art. 76.4
	Ley 715 de 2001, art. 74.8	
Medio ambiente	Ley 715 de 2001, art. 74.9	Ley 715 de 2001, art. 76.5
Deporte y recreación	Ley 181 de 1995, art. 66	Ley 715 de 2001, art. 76.7
	Ley 715 de 2001, art. 74.12	Decreto 919 de 1989, art. 61
Prevención y atención de desastres	Decreto 919 de 1989, art. 61	Decreto 919 de 1989, art. 61
Orden público	Ley 62 de 1993, art. 12	Ley 62 de 1993
		Ley 136 de 1994, art. 91, literal b
		Ley 715 de 2001, art. 76.16
Ordenamiento territorial	Ley 1454 de 2011, art. 29	Ley 1454 de 2011, art. 29
Conflicto: víctimas y restitución de tierras	Ley 1448 de 2011, art. 250	Ley 1448 de 2011, art. 251

Fuentes: legislación correspondiente y Procuraduría General de la Nación (2011); cálculos de los autores.

NÚMERO DE COMPETENCIAS		PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIACIÓN	
DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS
22	22	SGP	SGP
33	22	SGP y rentas cedidas	SGP y Fosyga
6	10	Regalías e ingresos corrientes	SGP e ingresos corrientes
10	11	SGP, recursos de capital y regalías	SGP y regalías
11	8	Ingresos corrientes	SGP e ingresos corrientes
2	2	Ingresos corrientes	Ingresos corrientes
26	26	Regalías e ingresos corrientes	Regalías e ingresos corrientes
21	19	Transferencias nacionales	Transferencias nacionales
9	11	Regalías e ingresos corrientes	SGP y regalías
5	13	Regalías, cofinanciación e ingresos corrientes	Regalías y SGP
12	13	SGP y regalías	SGP, Otras transferencias y regalías
26	26	Regalías	Cofinanciación y SGP
2	20	Ingresos corrientes	SGP e ingresos corrientes
7	3	Ingresos corrientes	Ingresos corrientes
9	7	Transferencias nacionales	Transferencias nacionales

DIAGRAMA 2. ESQUEMA GENERAL DE COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES



Fuentes: leyes 715 de 2001, 1176 de 2007, 1154 de 2011 y Decreto 1040 de 2012; elaboración de los autores.

En varios países de América Latina los municipios son quienes deben ofrecer servicios, como la educación y la salud, pero en realidad no lo hacen debido a la duplicidad de competencias y a los efectos de un sistema incompleto de descentralización. En particular, se destaca la falta de capacidad de generar ingresos propios, problema que es incentivado perversamente por las transferencias condicionadas desde el gobierno nacional.

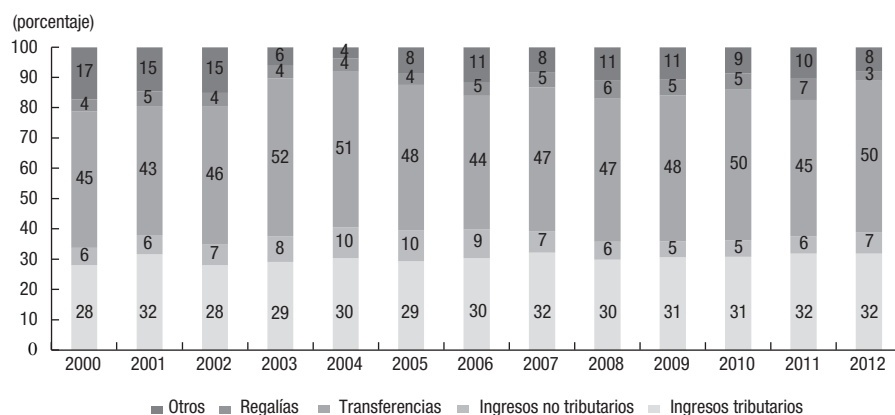
Un inconveniente adicional es el de la gobernabilidad que se genera por medio de las transferencias de destinación específica, cuando las condiciones son tales que no tienen en cuenta las preferencias y las necesidades locales. Es así como ante la duplicidad de competencias y el desconocimiento de los determinantes de los incentivos de los gobiernos locales, los sistemas de transferencias condicionadas no son eficaces en mejorar la provisión de bienes y servicios públicos. La razón es la ausencia de un único ente responsable de los recursos, característica heredada de las responsabilidades superpuestas (Ahmed y García-Escribano, 2010).

Falleti (2010) menciona las bondades y desventajas que conlleva la descentralización administrativa según sea bien o mal implementada. El efecto será positivo si la delegación de responsabilidades está acompañada por una adecuada capacitación administrativa y organizacional. Caso contrario, si esto no se cumple o si la delegación de responsabilidades no está acompañada de la transferencia de los recursos necesarios, afectará la autonomía subnacional. Sin embargo, la autonomía de los municipios se ve afectada, incluso, dentro del marco de la descentralización mediante recursos condicionados a sectores específicos.

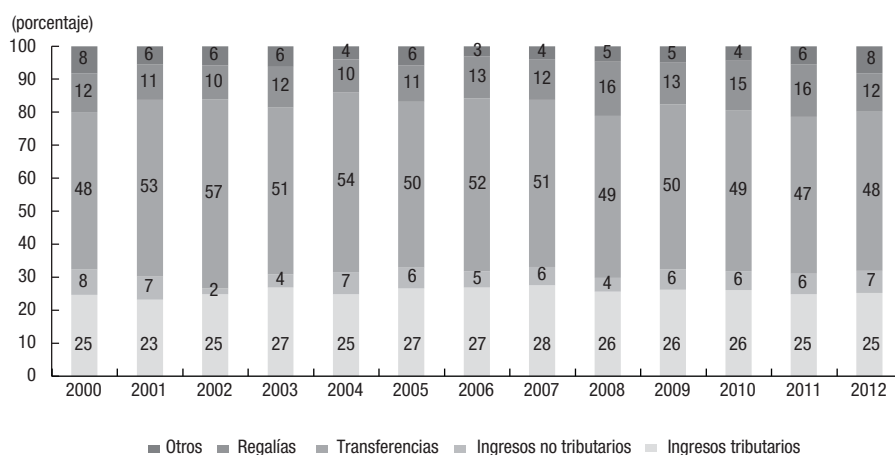
La otra parte de la historia la componen los recursos con los que cuentan los municipios y departamentos para desarrollar las competencias y responsabilidades asignadas por la legislación. El Gráfico 8 muestra el panorama general de las fuentes de financiamiento y su evolución en el tiempo; en particular, la participación de cada componente como proporción de los ingresos totales.

GRÁFICO 8. PARTICIPACIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS COMPETENCIAS TERRITORIALES

PANEL A. ENTIDADES MUNICIPALES



PANEL B. ENTIDADES DEPARTAMENTALES



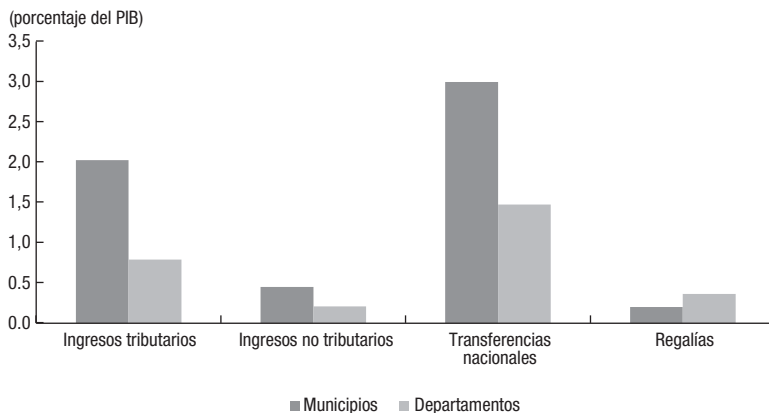
Fuente: DNP ejecuciones presupuestales; cálculos de los autores.

Lo que se puede observar es que la fuente principal de financiación para los departamentos y los municipios han sido las transferencias del SGP, seguidos de los recursos propios y las regalías. Las dos primeras fuentes representan alrededor del 50% y 28%, respectivamente, mientras que en el caso de las regalías existe una diferencia entre lo que reciben los municipios y departamentos: para los primeros los ingresos por regalías representan un promedio del 5% y para los segundos, cerca del 13%. Es decir, las entidades territoriales continúan con una alta dependencia de las transferencias del gobierno central, lo que para los gobiernos subnacionales es un impedimento para asumir las competencias asignadas y atender las necesidades que demanden sus ciudadanos.

Esta situación, común en muchos países latinoamericanos, introduce complejidades adicionales ya conocidas, como las de la rendición de cuentas y el control del gasto. Ribeiro y Pio (2010) mencionan el caso de Brasil y los Pactos de la Salud (*Pacto Pela Saúde*) como medidas adoptadas con el fin de enfrentar estas dificultades. Este último es un programa con el cual se realizaron cambios institucionales en los tres niveles de gobierno: nacional, estatal y municipal. El objetivo principal de esta reforma fue el de modernizar los procesos de gestión del sistema de salud, mediante lo cual se establecieron metas y compromisos anuales para cada uno de los tres niveles de gobierno²⁰.

Con el fin de tener una visión más general acerca de las fuentes de ingreso de las entidades territoriales con relación al tamaño de la economía nacional, el Gráfico 9 muestra las fuentes de ingreso como proporción del PIB. Claramente, con excepción de las regalías, los municipios son los que cuentan con una mayor disponibilidad de recursos: el 5,7% del PIB del 8,8% que representan las entidades territoriales en conjunto. Un aspecto interesante es la importancia de los ingresos tributarios de los municipios que, fundamentalmente, están explicados por el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio (ICA) (Anexo 2). Para el caso de los departamentos, el escenario no es tan claro, ya que las fuentes de recursos son variadas, siendo los impuestos a la cerveza y licores los más representativos.

²⁰ La principal innovación de este esquema es la creación de bloques de financiamiento (atención en salud; asistencia para los niveles de complejidad básica, media y alta; vigilancia de la salud; asistencia farmacéutica; gestión del sistema de salud; inversión en salud), lo cuales recibirían directamente los recursos provenientes de las transferencias, ofreciendo, de esta manera, una mayor autonomía y control a los recursos del sistema de salud. En Colombia un esquema similar es el de los Contratos Plan, con los cuales se promueve la planeación para el desarrollo territorial mediante acuerdos en los diferentes niveles de gobierno.

GRÁFICO 9. FUENTES DE INGRESO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES COMO PORCENTAJE DEL PIB (2012)

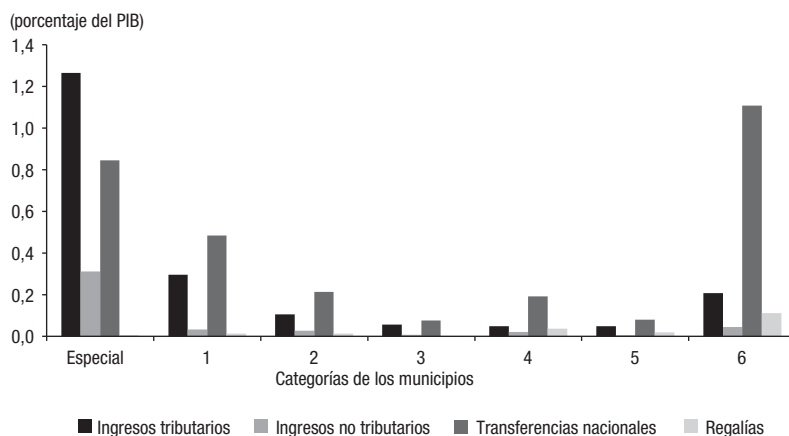
Fuentes: DNP ejecuciones presupuestales; cálculos de los autores.

Esto evidencia el desbalance que existe entre las competencias y los recursos de los departamentos, ya que tienen mayores responsabilidades, pero con menos recursos que los municipios. En Colombia la legislación prevé que las competencias asignadas a los gobiernos subnacionales deben establecerse una vez que los recursos están garantizados. Aquellos casos en los que dicha condición no se cumple, se relacionan con lo que se llama una descentralización administrativa infundada, donde los entes territoriales asumen, con recursos propios, los costos de administración de servicios transferidos (Falleti, 2010).

Los resultados anteriores muestran el panorama de los departamentos y municipios. Con el fin de determinar para estos últimos su grado de heterogeneidad, el Gráfico 10 muestra los resultados para las diferentes categorías de municipios: existen siete agrupaciones que están determinadas por su tamaño poblacional y por el monto de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD)²¹. Las primeras categorías y la especial agrupan a los municipios de mayor tamaño y de mayores recursos, y en el caso opuesto están las últimas categorías.

Para poner en contexto los resultados es importante mencionar que el 88,5% de los municipios en el país se encuentran dentro de la categoría 6; el 3% en la 5; el 2,6% en la 4; el 1,4% en la 3, el 1,7% en la 2; el 2% en la 1, y solamente el 0,6% en la categoría especial. De esta forma, lo que se observa es la gran heterogeneidad de los diferentes grupos de municipios, no solo en cuanto a su participación en el PIB sino también en términos de las fuentes de ingresos.

²¹ El Anexo 3 presenta los criterios que determinan las categorías de los municipios.

GRÁFICO 10. FUENTES DE INGRESO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES COMO PORCENTAJE DEL PIB (2012)

Fuentes: DNP ejecuciones presupuestales; cálculos de los autores.

La última categoría, aquella que reúne a los municipios menos poblados y con menores recursos, es la que mayores recursos recibe por concepto de transferencias y regalías. Por otro lado están los municipios de las categorías 1 y especial que, aunque representan una mínima parte del total de municipios, son los que mayores recursos tributarios generan. Así las cosas, es posible observar que los que más manejan recursos son los municipios de las categorías opuestas, y que lo hacen mediante dos mecanismos diferentes: los más grandes por medio de mecanismos tributarios y los más pequeños con las transferencias de la nación.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se analizaron dos elementos del sistema de transferencias en Colombia. El primero, más general, es una revisión del funcionamiento de este mecanismo en Colombia, en particular a partir de la creación del SGP. El segundo tiene que ver con el balance entre las responsabilidades asignadas a las entidades territoriales y la definición de las fuentes de financiación correspondientes.

Para el primer caso, luego de una revisión detallada del funcionamiento y evolución reciente de las transferencias, se encontró que el cálculo para asignar los recursos de la nación a los gobiernos subnacionales es complejo. En cada reforma, y con el fin de tener en cuenta el mayor número de indicadores socioeconómicos posibles, se ha ido aumentando el número de criterios para distribuir los recursos. Como resultado tenemos un sistema en el cual se dificulta no solo la asignación de las transferencias, sino además la evaluación y seguimiento de los

resultados de las entidades territoriales en materia de utilización de los recursos. El primer punto de una futura reforma al sistema debe ser, entonces, la revisión de los criterios de asignación, de modo que se simplifique a uno mucho más sencillo, fácil de entender, de implementar y de evaluar, sin que esto signifique un sacrificio en términos de equidad.

Otro de los resultados de la revisión del sistema actual tiene que ver con la transitoriedad que ha caracterizado desde un comienzo la fórmula de cálculo del crecimiento de las transferencias. Se ha demostrado que tener en cuenta la inflación, y no un porcentaje de los ICN, ha cumplido con el objetivo para el cual se estableció: menor incertidumbre y menor exposición al riesgo de las cuentas territoriales y nacionales. El problema está en que este criterio ha venido funcionando de manera transitoria, lo que genera incertidumbre en cuanto al futuro de los balances de las cuentas de las entidades territoriales. En este sentido, la propuesta es eliminar definitivamente la transitoriedad, dejando por sentado que, como ha funcionado hasta el momento en la práctica, las transferencias deben crecer con base en los resultados de la inflación y el comportamiento general de la economía. Esto introduce una mayor certidumbre y reduce la vulnerabilidad de las finanzas públicas nacionales y subnacionales.

Relacionado con lo anterior es lo que se ha denominado la sobretasa a la educación: un porcentaje adicional de los recursos de las transferencias totales destinado a este sector. Esta sobretasa adolece igualmente del problema de transitoriedad. Sin embargo, dada su importancia por el monto de recursos adicionales que recibe, es poco creíble que vaya a eliminarse cuando termine la transitoriedad, a menos que inmediatamente se defina su nueva fuente de financiación. Por tanto, en una nueva reforma debe terminarse esta transitoriedad, ya sea incluyendo estos recursos de forma permanente, o eliminándola y definiendo una nueva fuente de recursos.

Cuando se analizaron las metas establecidas en el mejoramiento de la prestación de los servicios, se encontró que estas se establecen únicamente para el caso de las coberturas, pero no para calidad y, en segundo lugar, las metas no se diferencian para las áreas rurales y urbanas. De modo que es necesario que una reforma al SGP considere el establecimiento de metas específicas en calidad y que se diferencien explícitamente por áreas de residencia.

En el segundo aspecto, el que tiene que ver con las competencias y recursos de los municipios y departamentos, se observó que no todas las competencias asignadas a los gobiernos subnacionales tienen una fuente definida de financiación. Además, debido al mecanismo de delegación de competencias municipales a los departamentos, estos últimos son los que mayores responsabilidades tienen a su cargo y, paradójicamente, son los que menos recursos poseen. En este sentido, la principal recomendación es que se fortalezca la capacidad de gestión de los departamentos, algo que iría más allá de una reforma del SGP. Por un lado,

implicaría una reforma tributaria subnacional que les permita generar mayores ingresos tributarios para cumplir, en forma realista, con las responsabilidades propias y derivadas de la no certificación de los municipios bajo su jurisdicción. Adicionalmente, se requiere una mayor capacidad institucional de planeación y ejecución de políticas sectoriales que les permita ejercer un mayor liderazgo en la coordinación con los municipios en su territorio y las entidades nacionales.

Todo esto, por supuesto, debe formar parte de una reforma que consolide el conjunto disperso de competencias tanto de los gobiernos subnacionales como del nacional. Esto facilitará no solamente que alcaldes y gobernadores conozcan puntualmente sus competencias, responsabilidades y servicios a cargo, sino también que la población pueda ejercer un mayor y mejor control social.

REFERENCIAS

- Ahmad, E.; García-Escribano, M. (2010). “Economía política de la descentralización y gobernabilidad”, en R. de la Cruz, C. Pineda y C. Pöschl (eds.), *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), p. 203.
- Alesina, A.; Carrasquilla, A.; Echavarría, J. J. (2000). “La descentralización en Colombia”, documento de trabajo, Fedesarrollo.
- Bonet, J. (2004). “Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, núm. 49, Bogotá: Banco de la República.
- Carrasquilla, A. (2006). “Exposición de motivos Acto Legislativo 11 de 2006”, *Gaceta del Congreso*, núm. 366.
- Cerquera, D.; Jaramillo, P.; Salazar, N. (2000). “La educación en Colombia: evolución y diagnóstico”, *Boletines de Divulgación Económica*, núm. 6, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DANE (2009). *Boletín de prensa de la Encuesta de calidad de vida, 2008*, Bogotá: DANE.
- DANE (2012). *Boletín de prensa de la Encuesta de calidad de vida, 2011*, Bogotá: DANE.
- DANE (2013). *Boletín de prensa de la Encuesta de calidad de vida, 2012*, Bogotá: DANE.
- Faguet, J. P. (2004). “Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia”, *Journal of Public Economics*, núm. 88, pp. 867-893.
- Falleti, T. (2005). “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, *The American Political Science Review*, vol. 99, núm. 3, pp. 327-346.

- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fernández, M.; García, A. (1999). “Inequidad interregional en el situado fiscal para educación”, *Investigación y Desarrollo*, vol. 9, pp. 29-46.
- Garman, C.; Haggard, S.; Willis, E. (2001). “Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases”, *World Politics*, vol. 53, núm. 2, pp. 205-236.
- Icfes (2014). *Resultados de las evaluaciones Saber* [en línea], consultado el 28 de febrero de 2014, en www.icfes.gov.co/resultados/index.php
- Iregui, A. M.; Ramos, J.; Saavedra, L. A. (2001). “Análisis de la descentralización fiscal en Colombia”, Borradores de Economía, núm. 381, Bogotá: Banco de la República.
- Karl, C. (2000). “Incidencia del gasto público en salud, 1990-1999”, *Boletines de Divulgación Económica*, núm. 5, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Lozano, I.; Ramos, J.; Rincón, H. (2007). “Implicaciones fiscales y sectoriales de la reforma a las transferencias territoriales en Colombia”, Borradores de Economía, núm. 437, Bogotá: Banco de la República.
- Melo, L. (2005). “Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana”, Borradores de Economía, núm. 381, Bogotá: Banco de la República.
- Ministerio de Educación Nacional (2014). *Estadísticas del sector educativo en educación básica y media* [en línea]: recuperado el 28 de enero de 2014, disponible en <http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2006). “Exposición de motivos Acto Legislativo 04 de 2007”, *Gaceta del Congreso*, núm. 366.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009). “10 Años de transformación fiscal territorial en Colombia”, Bogotá, Dirección General de Apoyo Fiscal.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2012). “Bitácora: cifras presupuestales 2000-2012; presentación cifras del Presupuesto Público Nacional”, Dirección General de Presupuesto Público Nacional.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2013). Exposición de motivos del Proyecto de Ley “Por el cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2014). “Coberturas del régimen subsidiado” [en línea], consultado el 18 de febrero de 2014, disponible en www.minsalud.gov.co/salud/paginas/coberturadelregimensubsidiado.aspx
- Procuraduría General de la Nación (2011). Descentralización y entidades territoriales [en línea], Bogotá, D. C., IEMP Ediciones, consultado el 11 de enero de 2014, disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/porta/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>.

- Ribeiro, J.; Pio, Á. (2010). “Financiamiento y servicios públicos en Belo Horizonte”, en R. De la Cruz, C. Pineda y C. Pöschl (eds.), *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*, Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), p. 221.
- Santa María, M.; Camacho, P.; Arias, J. (2001). “Exposición de motivos de la reforma a la Ley 60 de 1993. Sector educación y sector salud”, *Archivos de Economía*, núm. 173, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2011). “Situación de la disposición final de residuos sólidos en Colombia: diagnóstico 2011”, Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Willis, E.; Garman, C.; Haggard, S. (1999). “The Politics of Decentralization in Latin America”, *Latin American Research Review*, vol. 34, núm. 1, pp. 7-56.

ANEXO 1

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP), 2002-2012 (PORCENTAJE DEL PIB)

AÑO	TOTAL SGP	EDUCACIÓN	SALUD			
			TOTAL	RÉGIMEN SUBSIDIADO	SALUD PÚBLICA	PRESTACIÓN DE SERVICIOS
2002	4,76	2,75	1,15	0,54	0,13	-
2003	4,67	2,70	1,13	0,54	0,12	0,46
2004	4,48	2,59	1,09	0,53	0,12	0,44
2005	4,36	2,52	1,06	0,52	0,11	0,42
2006	4,15	2,40	1,00	0,51	0,10	0,39
2007	3,98	2,30	0,96	0,54	0,10	0,32
2008	4,00	2,30	0,94	0,58	0,10	0,27
2009	4,26	2,44	1,00	0,65	0,10	0,25
2010	4,10	2,40	0,98	0,64	0,10	0,24
2011	3,82	2,24	0,90	0,60	0,09	0,21
2012	3,81	2,23	0,90	0,59	0,09	0,21

Nota: el valor total del sector salud en 2002 incluye un rubro de ahorros adicional a los presentados en este cuadro. Adicionalmente, para los años 2008, 2009 y 2012 el valor total del SGP considera un monto extra correspondiente a recursos para la primera infancia.

Fuentes: DNP y Ministerio de Hacienda y Crédito Público; cálculos de los autores.

PROPÓSITO GENERAL									
TOTAL	LIBRE DESTINACIÓN	DEPORTE	CULTURA	LIBRE INVERSIÓN	FONPET	AGUA POTABLE	ALIMENTACIÓN ESCOLAR	RIBEREÑOS RÍO MAGDALENA	RESGUARDOS INDÍGENAS
0,54	0,16	0,04	0,02	0,31	-	0,26	0,02	0,00	0,03
0,53	0,17	0,04	0,02	0,30	-	0,25	0,02	0,00	0,03
0,51	0,16	0,02	0,02	0,25	0,06	0,24	0,02	0,00	0,02
0,50	0,16	0,02	0,02	0,25	0,05	0,24	0,02	0,00	0,02
0,47	0,15	0,02	0,02	0,23	0,05	0,22	0,02	0,00	0,02
0,45	0,14	0,02	0,02	0,23	0,05	0,22	0,02	0,00	0,02
0,45	0,14	0,02	0,01	0,25	0,02	0,21	0,02	0,00	0,02
0,47	0,15	0,02	0,02	0,27	0,02	0,22	0,02	0,00	0,02
0,46	0,15	0,02	0,01	0,26	0,02	0,22	0,02	0,00	0,02
0,43	0,14	0,02	0,01	0,24	0,02	0,20	0,02	0,00	0,02
0,43	0,14	0,02	0,01	0,24	0,02	0,20	0,02	0,00	0,02

ANEXO 2**FUENTES DE INGRESO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN 2012****PANEL A. MUNICIPIOS**

CUENTAS	MUNICIPIOS	BOGOTÁ
	(MILLONES DE COP)	(MILLONES DE COP)
1. Ingresos corrientes	11.072.708	6.724.186
1.1 Ingresos tributarios	8.074.190	5.430.080
1.1.1 Predial	2.676.747	1.424.725
1.1.2 Industria y comercio	3.067.530	2.598.533
1.1.3 Sobretasa a la gasolina	808.221	333.173
1.1.4 Otros	1.521.691	1.073.649
1.2 Ingresos no tributarios	1.803.428	1.207.729
1.3 Transferencias	1.195.089	86.377
1.3.1 Nivel nacional	984.031	-
1.3.2 Otras	211.058	86.377
2. Ingresos de capital	21.867.716	2.759.230
2.1 Regalías	1.333.359	-
2.2 Transferencias nacionales (SGP, etc.)	17.631.101	2.317.265
2.3 Cofinanciación	890.171	-
2.4 Otros	2.013.085	441.965
Total	32.940.424	9.483.416

PANEL B. DEPARTAMENTOS

CUENTAS	(MILLONES DE COP)
1. Ingresos corrientes	6.904.879
1.1 Tributarios	5.271.008
1.1.1 Cerveza	1.565.451
1.1.2 Licores	1.010.127
1.1.3 Cigarrillos y tabaco	447.602
1.1.4 Registro y anotación	692.513
1.1.5 Vehículos automotores	436.141
1.1.6 Sobretasa a la gasolina	296.235
1.1.7 Otros	822.939
1.2 No tributarios	1.383.278
1.3 Transferencias corrientes	250.594
1.3.1 Del nivel nacional	185.422
1.3.2 Otras	65.172
2. Ingresos de capital	13.959.369
2.1 Transferencias	9.812.924
2.1.1 Del nivel nacional	9.812.924
2.2 Cofinanciación	238.699
2.3 Regalías	2.424.346
2.4 Otros	1.483.400
Total	20.864.248

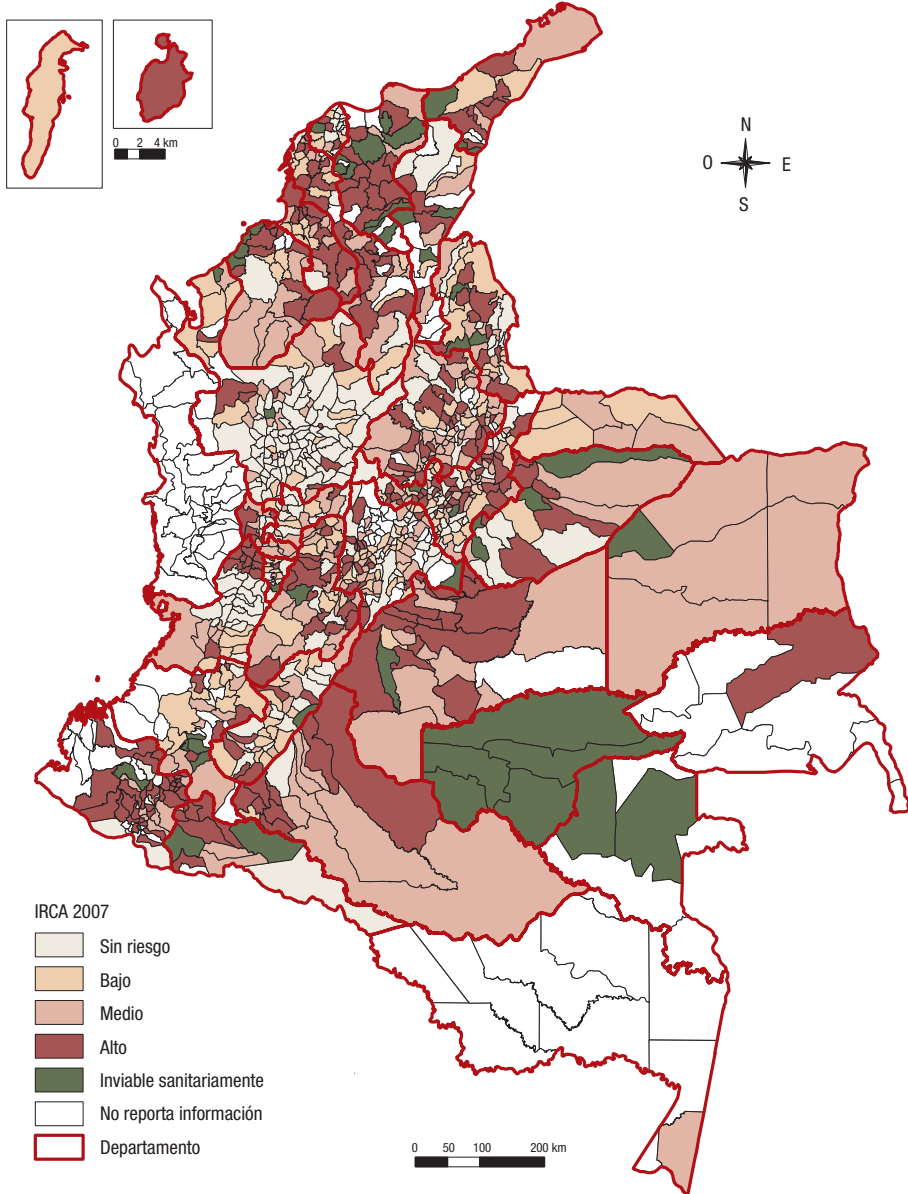
Fuente: DNP ejecuciones presupuestales; cálculos de los autores.

ANEXO 3**CRITERIOS PARA LA CATEGORIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS**

CATEGORÍA	HABITANTES	ICLD (SMMLV)
Especial	más de 500.001	más de 400
1	500 a 100.001	100 a 400
2	100 a 50.001	50 a 100
3	50 a 30.001	30 a 50
4	30 a 20.001	25 a 30
5	20 a 10.001	15 a 25
6	menos de 10	menos de 15

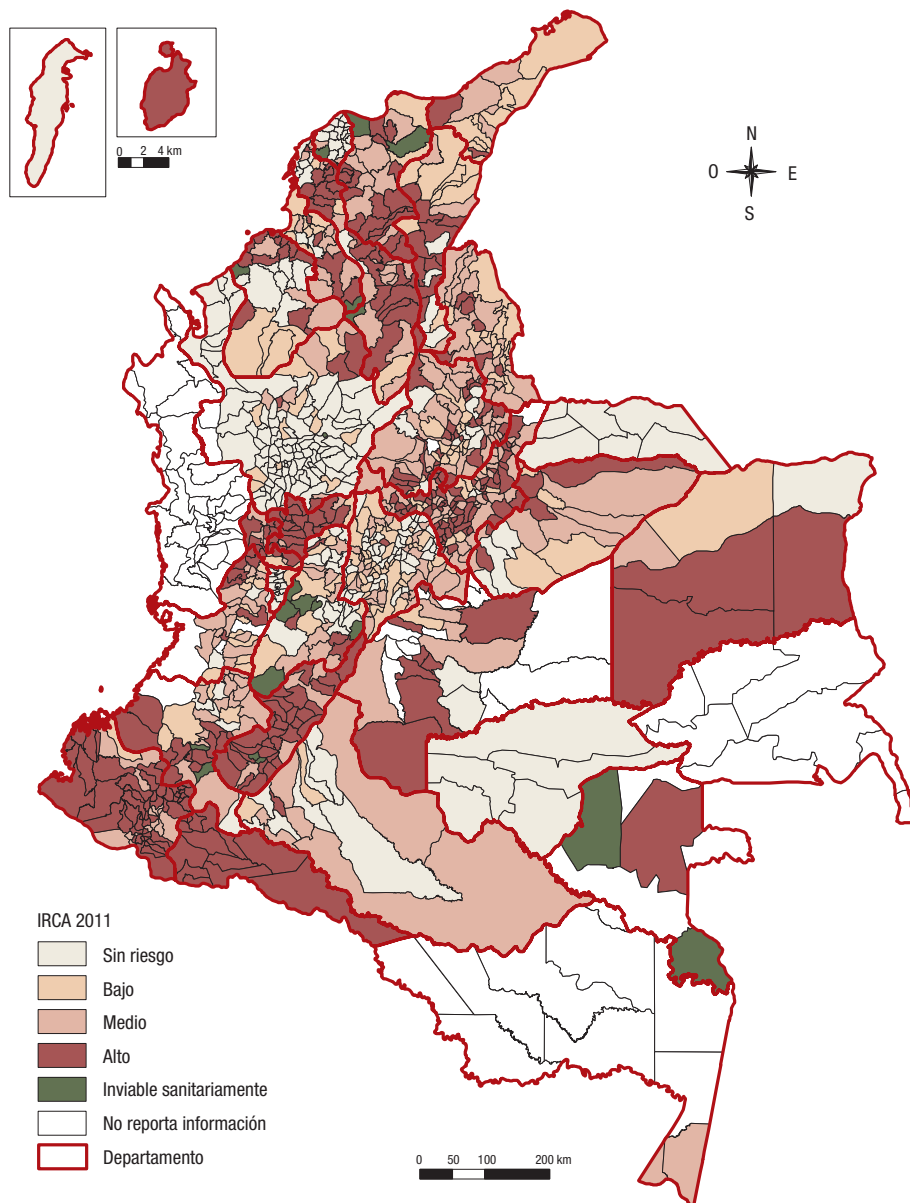
Nota: ICLD: ingresos corrientes de libre destinación; SMMLV: salario mínimo mensual legal vigente.
Fuente: elaboración con base en la Ley 617 de 2000.

MAPA1. ÍNDICE DE RIESGO DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO (IRCA), 2007



Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD, 2011): elaboración de los autores.

MAPA2. ÍNDICE DE RIESGO DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO (IRCA), 2011



Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD, 2011); elaboración de los autores.

**UNA REFLEXIÓN PARA MEJORAR
LA EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN
DE LAS TRANSFERENCIAS
INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA**

Juan Gonzalo Zapata
Tomás Concha

Los autores son economistas. Zapata tiene amplia experiencia en los temas de la descentralización, desarrollo regional y finanzas públicas. Concha tiene estudios de maestría en Economía en la Universidad de los Andes.

El contenido de este capítulo es responsabilidad exclusiva de los autores y no compromete al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

La creación y puesta en marcha de un sistema de transferencias intergubernamentales (STI) en Colombia en los últimos veinte años muestra resultados muy positivos. Por una parte, se confirmó que el Estado colombiano tuvo la capacidad para generar los recursos necesarios para financiar los montos comprometidos por mandato constitucional. Por otra, el país logró aumentar la cobertura de los sistemas de salud y educación, y en muchos casos se acercó a la universalización. Tener la alta cobertura actual en los afiliados al sistema de salud y en la matrícula educativa no se consideraba posible hace dos décadas. Se encuentra además, que los territorios lograron generar más recursos propios, controlaron su déficit e, inclusive, generaron superávit fiscal durante la última década, al tiempo que lograron financiar en forma creciente las inversiones locales. Sin embargo, desde diversas tribunas existieron dudas razonables sobre el proceso de descentralización y la manera de financiarlo.

En medio de la discusión que generó la expedición de la Constitución Nacional de 1991, varios economistas mostraron preocupación por el alto costo que generaría la nueva carta fundamental. Algunos aseguraron que era probable que el gobierno nacional no pudiera cumplir con su financiamiento y que la descentralización, uno de los temas ganadores, no tuviera los recursos necesarios para su desarrollo. Otros se sumaban afirmando que este nuevo gasto haría que las finanzas públicas se desestabilizaran, con efectos perversos para la macroeconomía del país. Asimismo, señalaban que el compromiso de tan altas transferencias tendría efectos negativos sobre las finanzas de los territorios, departamentos y municipios, dado que se generaría *pereza fiscal*, debido a la alta dependencia de las transferencias, además del denominado *fly paper effect*. Esto último significa que, al aumentar la transferencia, inmediatamente se incrementa el gasto corriente de departamentos y municipios.

Es cierto que algunos de estos efectos negativos esperados ocurrieron, pero el gobierno nacional tuvo la capacidad de reaccionar y hacer los ajustes pertinentes para retornar a la senda de la estabilidad en pocos años. Por ejemplo, a finales de la década de los años noventa un buen número de departamentos, municipios grandes e inclusive entidades territoriales se encontraban en mala situación financiera y, al tiempo, altamente endeudados, e inclusive obligaron al gobierno a sacarlos de apuros (lo que en la literatura se conoce como *bail outs*). Esto originó la expedición de la Ley 358, la cual limitó de forma drástica el endeudamiento de los territorios. Igualmente, ante el fuerte aumento de los gastos corrientes que comenzó a mediados de los años noventa, en el año 2000 se expidió la Ley 617

que le impone, con el uso de indicadores financieros, límites al gasto corriente, e incentiva el ahorro corriente de los municipios y departamentos. Lo mismo se puede demostrar con otras leyes que forman parte de una política integral de ajuste de las finanzas territoriales (leyes 819 y 550).

En 2013 las transferencias intergubernamentales, conocidas en Colombia como Sistema General de Participaciones (SGP), llegaron a los COP29 billones, y en su *Marco fiscal de mediano plazo* el gobierno nacional las proyecta con un crecimiento real de alrededor de 3 puntos porcentuales (pp) anuales. Es posible que en algunos años estas crezcan por debajo del PIB, pero la normatividad garantiza que su dinámica se sostenga en el largo plazo. Aunque su monto esté asegurado, el SGP ha tenido importantes cambios en las últimas dos décadas y han emergido problemas que deben ser solucionados, si se quiere que estos recursos se distribuyan eficientemente entre entidades territoriales y sectores de gasto. En general, los sistemas de transferencias buscan que las inversiones que se financian con estos recursos solucionen los problemas de las comunidades y mejoren su bienestar. Si históricamente las transferencias financiaron las nóminas de salud y educación, sus alcances van más lejos: deben garantizar una buena prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico (APSB), infraestructura y equipamientos deportivos, programas de cultura, mejores vías, además de una amplia variedad de programas y proyectos.

Dado su alto monto y su gran complejidad normativa, un análisis del SGP enfrenta grandes retos. En primer lugar, es necesario revisar, comparado con la experiencia internacional, si nuestro sistema da resultados apropiados o no. Hay tendencias y enseñanzas de otros STI que deben ser tenidas en cuenta, tanto para analizar nuestro desarrollo como para proponer ajustes. Segundo, se debe analizar el marco normativo y las modificaciones adelantadas al SGP, lo cual permitiría entender su estructura, y proponer ajustes para que este funcione mejor en el futuro. Hay que tener presente que el último acto legislativo que reformó el SGP tiene vigencia hasta 2016 y, por esto, es necesario reflexionar sobre la pertinencia y los alcances de nuevos cambios normativos que impliquen modificar sus reglas de juego.

Tercero, es necesario caracterizar las finanzas públicas en Colombia, con una visión de largo plazo para identificar los principales cambios ocurridos en las finanzas locales, y observar la relación entre el SGP y otras fuentes de recursos territoriales. Para este objetivo se analiza el período 1996-2013. Un cuarto reto consiste en estimar si en el país existe equiparación o ecuilibración fiscal del SGP a lo largo del período de estudio. Para esto se utilizaron técnicas novedosas, cuyos resultados fueron positivos; en otras palabras, efectivamente el SGP colombiano equipara el gasto público y logra una alta convergencia en el gasto ejecutado en los territorios. Quinto, es importante proponer políticas orientadas a la simplicidad, equidad e incentivos. En este sentido, el análisis presentado resume los

resultados de un ejercicio de programación lineal múltiple, cuyos hallazgos son el insumo para las recomendaciones, que se detallan en el apartado final.

Cabe aclarar que este capítulo expone los resultados de otros trabajos en los que hemos participado como coautores, los cuales, sin lugar a dudas, serán citados debidamente. Más que un documento integral se pretende que este sea un buen resumen de los principales hallazgos de los últimos años de buena parte de la literatura sobre el tema.

1. ANÁLISIS DE LOS STI EN COLOMBIA Y OTROS PAÍSES

En trabajos recientes se ha encontrado que los STI tienen comportamientos estables en el tiempo y que es bueno conocer esta tendencia, lo cual es un insumo importante en cualquier caso de análisis. Lo primero que se observa es que estos recursos han crecido mucho más rápido que la economía y que las fuentes propias de los territorios. Blöchliger y Petzold (2009b) muestran, para un grupo amplio de países, que las transferencias crecen por encima de los recursos territoriales, por lo que cada vez aumenta la dependencia regional. Como consecuencia de lo anterior, es común que las entidades se acostumbren a gastar más y es muy difícil negarles recursos cuando llegan las crisis, tal y como sucede actualmente en Europa, donde se obligó a disminuciones de las transferencias, a un menor recaudo de los gobiernos territoriales y, por ende, a ajustes en los gastos generales. Las transferencias, sin embargo, por su sustento legal, tuvieron más problemas para ser ajustadas de acuerdo con las recomendaciones de las autoridades monetarias.

En el mismo trabajo se encuentra una conclusión que es más preocupante aún: es posible que el monto de los recursos de los STI sea mayor de lo que se necesita para equiparar el gasto público. En otras palabras, los STI han crecido más de lo debido y han financiado gastos que no deberían cubrirse con esta fuente de recursos. En particular, además de la dificultad en su ajuste en épocas de crisis, lo que preocupa es que se genere una pereza en el recaudo de los impuestos a la propiedad, tal y como actualmente se presenta en muchos países europeos (Blöchliger y Petzold, 2009a).

Por otra parte, Boex y Martínez-Vázquez (2004) resumen lo sucedido en un grupo de países donde se evidencia que la mayoría busca equiparar el mismo nivel de gasto en los territorios. Para lograrlo algunos simplemente transfieren los recursos sin buscar efectos positivos vía incentivos. Otros, por el contrario, sí los buscan y por eso los asignan de acuerdo con la capacidad fiscal local y regional. Al analizar los países europeos, los autores encuentran que pocos de ellos utilizan los criterios de capacidad fiscal y de población. El primer criterio se aplica especialmente en Canadá. Finalmente, los autores hallaron que, aunque estos criterios pueden ser utilizados al mismo tiempo, en el gasto de un sector puede primar la población y en otro, la equiparación del gasto.

Asimismo, Shah (2006), al reflexionar sobre un diseño apropiado para los STI, encuentra que este debe contemplar las siguientes características: claridad en sus objetivos, autonomía, recursos subnacionales adecuados, responsabilidad, equidad (justicia), predictibilidad, transparencia, eficiencia, simplicidad, uso de incentivos y rendición de cuentas, entre otros. Se debe mencionar que el trabajo de Shah (2000) forma parte de un proyecto más amplio sobre el tema que incluye un análisis de las características de los STI para grandes ciudades, países industrializados y países rurales, entre otros.

En lo regional Cetrángolo y Jiménez (2009) critican el alto crecimiento de las transferencias en Latinoamérica, y Gómez y Jiménez (2011) se preocupan por la alta dependencia de las transferencias en la región. Estos últimos autores analizan el financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina, comparando a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. El análisis confirma la alta dependencia de los gobiernos subnacionales ante los STI de cada gobierno. Afirman que hay un porcentaje muy bajo de la recaudación local en el total de la presión tributaria de estos países, lo que hace casi permanente esta alta dependencia.

Nuevamente cabe destacar el trabajo de Boex y Martínez-Vázquez (2004), de cuyas reflexiones queda claro que uno de los mejores criterios de distribución es el de la población. Les preocupa, entonces, que cuando los STI se alejan de este criterio, pueden hacer ineficiente la distribución de los recursos; además, otros criterios tienden a ser confusos y favorecen a algunos territorios o gobiernos, mientras perjudican a otros.

Asimismo, la revisión de la literatura nos muestra que hay dos maneras de medir cómo se asignan las transferencias. La primera es equiparar la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales; así, a los municipios que recaudan menos recursos propios, a pesar de hacer buen uso de su potencial, se les debe transferir más para que tengan un monto de recursos per cápita similar a los demás municipios. Segundo, lo que se busca es equiparar el gasto entre los territorios. Desde la misma lógica, los municipios que deben ejecutar un nivel de gasto per cápita mayor deben recibir más recursos vía transferencias, lo cual permite equiparar el gasto territorial y el sectorial.

Lo anterior sería el ideal, pero uno de los temas más complejos en la literatura fiscal es estimar el gasto promedio en todos los sectores. Los posibles cálculos son muy cuestionados, entre otras razones porque la función del gasto sectorial (educación, salud, agua potable) puede ser muy diferente entre municipios y departamentos, pues depende del tamaño del municipio, que la población permita economías de escala, la dispersión territorial¹ y las diferencias en el valor de las nóminas de educación y salud. En el caso colombiano estos cuestionamientos

¹ Medida como la distancia en kilómetros de cada municipio a la capital departamental.

son claros, en especial en el ámbito educacional: la aplicación de un escalafón profesoral con impacto en el salario percibido, los años promedio en el trabajo o negociaciones previas con el gremio docente, entre otras razones. Así, cuando se propone transferir los recursos en función del gasto promedio, no hay certeza si un subsidio de vivienda debe ser mayor o menor entre regiones o si la financiación de un estudiante en un colegio público debe responder a tipologías del gasto en educación. Lo mismo ocurre en los sectores de salud, saneamiento básico, vías, deporte y cultura.

En el presente estudio la información disponible no permite estimar los costos de producción de los servicios que se financian con el SGP. A lo sumo, se compila un histórico del gasto presupuestado y ejecutado, de matrículas y afiliaciones y, en algunos casos, del uso diferenciado que hacen los territorios con los recursos transferidos. No obstante, las aproximaciones permiten observar que la educación de un niño en Bogotá cuesta más que la de un niño promedio de una ciudad que no es capital, pero no es claro si este mayor gasto se refleja en una mejor calidad y en mejores resultados en las pruebas académicas. Además, se observa que Bogotá complementa con sus recursos el gasto promedio por estudiante, y lo mismo sucede en otros municipios; sin embargo, no hay una tendencia identificada al respecto. Debe mencionarse que se ha construido un grupo de tipologías (quince en total) que puede ser una buena base para analizar los costos per cápita y por municipio de la educación primaria y secundaria.

Para finalizar, se hace referencia a algunos trabajos que analizan el caso colombiano y que fueron muy propositivos en términos de reformas. En este sentido, la evaluación al SGP concluye que los entes territoriales han aumentado su recaudo tributario en términos reales en los últimos años, sin que se hayan reemplazado las transferencias. Por supuesto, para los entes territoriales el SGP representa la mayor proporción de sus ingresos, y en los municipios más pequeños casi la única, pero no se puede concluir que este sistema generó *pereza fiscal* en la mayoría de los territorios del país.

Más recientemente, Zapata (2010) afirma que a lo largo de la década anterior los ingresos de los gobiernos subnacionales “[...] crecieron en términos reales, ganaron participación como porcentaje del PIB y, tienen un mayor peso dentro del total de los ingresos territoriales”. Concluye que las finanzas territoriales muestran que el sector público colombiano tuvo la capacidad de generar los recursos para financiar el alto nivel de gasto que demandó la descentralización y, en particular, su profundización dictaminada por la Constitución de 1991.

También, este autor afirma que es necesario evaluar la posibilidad de utilizar nuevas variables para estimar la capacidad fiscal propia y las necesidades locales, así como reducir las condicionalidades actuales para el uso de los recursos por parte de los entes territoriales. Frente a esto último propone disminuir los porcentajes mínimos destinados a salud, educación y agua potable en el SGP, cuando los

gobiernos locales estén muy cerca de la universalización y alcancen una buena situación financiera. Ello permitiría fortalecer la autonomía territorial y lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos.

Muy relacionado con lo anterior, Bonet (2006) adelanta algunas recomendaciones para utilizar nuevos criterios al asignar las transferencias. Primero, afirma que las transferencias se hacen sin tener en cuenta el desempeño de los entes territoriales, y sin incentivos que traten de modificar esos comportamientos. En este sentido, el autor propone que parte de las transferencias sean mayores si los municipios mejoran en su recaudo frente a su potencial. Igualmente, propone definir un gasto mínimo sectorial que deben ejecutar, utilizando todas las fuentes de financiamiento. En caso de no cumplir con la meta, los municipios perderían el control sobre el sector. Esto implica aplicar el principio de subsidiaridad por incompetencia.

Zapata (2010: 2), al adelantar una mirada más integral de las finanzas locales e incluir la carga fiscal del sector minero-energético, ratifica que la falta de relación entre el SGP y las regalías provoca distorsiones. Así, propone que el monto de las regalías debe tenerse en cuenta como un elemento más para la distribución del SGP. Esta propuesta, respaldada por otros estudios, infortunadamente no se tuvo en cuenta cuando se creó el Sistema General de Regalías (SGR). No obstante, la Ley 1530 que crea dicho sistema mejora su distribución, al repartir estos recursos de una forma más equitativa entre los entes territoriales, sin importar si son productores o no de recursos naturales no renovables (como en el pasado). Sería bueno tener en cuenta este punto cuando es posible que en los próximos años estos dos sistemas de financiamiento territorial se modifiquen y emparejen.

Sánchez y Pachón (2013) muestran que hay grandes diferencias en los resultados de la descentralización y que estos se explican principalmente por la capacidad fiscal de los territorios. A mayor capacidad fiscal, mejores resultados, de la misma manera que a mayor competencia política, mejores impactos en las administraciones locales. A su vez, si estos dos efectos confluyen, se logra una mejor gestión de los recursos propios y transferidos, y un mayor impacto en las poblaciones y sectores del gasto beneficiados.

Finalmente, Bird (2012), un experto que conoce a Colombia de tiempo atrás, en uno de sus trabajos recientes afirma que la descentralización colombiana va por buen camino, pero que aún tiene problemas serios por solucionar. De ellos se resaltan dos: i) el uso de malos incentivos en el STI colombiano, y ii) la baja capacidad local para administrar el gran monto de recursos que tienen relación con la descentralización. Si estos dos problemas no se solucionan, Bird considera que la descentralización en Colombia no será un sistema consolidado, pues permanecerá en construcción.

2. MARCO NORMATIVO DEL SGP Y SU EVOLUCIÓN

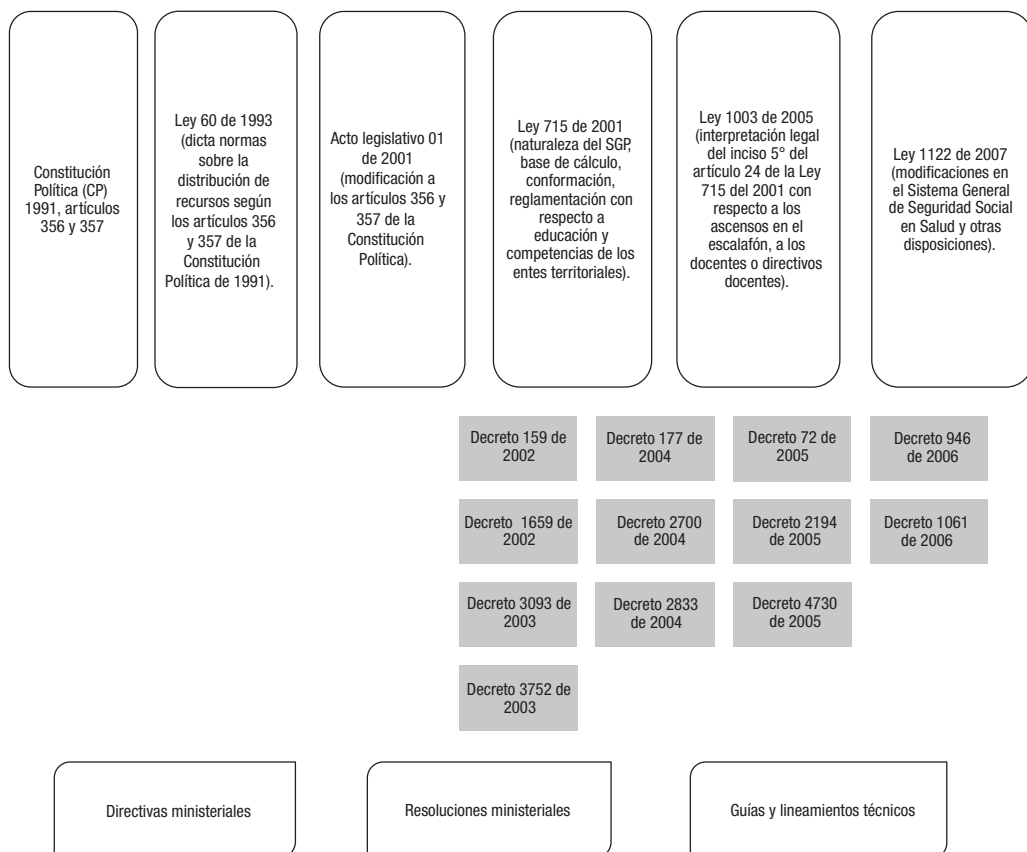
En Colombia, el STI tiene características propias que se deben tener en cuenta al momento de analizarlo o proponer ajustes. En primer lugar, en Colombia hay tres niveles de gobierno que tienen definidas y diferenciadas tanto fuentes de recursos como funciones, a diferencia de la mayoría de los STI del mundo, los cuales solo tienen dos niveles de gobierno. Esta situación puede ser el reflejo de la fuerza política de las regiones en Colombia y de la importancia del nivel departamental en la vida pública y su reconocimiento por parte de los ciudadanos. Segundo, el STI colombiano ha sido una política pública incremental. Los esfuerzos previos a la Constitución Nacional de 1991 se concentraron en el financiamiento de las nóminas de salud y educación por medio del Situado Fiscal y poco más. Más adelante, se destinaron al impuesto a las ventas, con el cual se financiaron las ciudades grandes y, en menor medida, el resto de los municipios. Luego, el impuesto al valor agregado (IVA) reemplazó al impuesto a las ventas, con lo cual se amplió la base gravable y, por tanto, los recursos transferidos a los municipios (Diagrama 1).

El siguiente paso fue un cambio radical: la Constitución Política de 1991, al favorecer la descentralización, expidió una serie de artículos que, por una parte, incrementaron sustancialmente el monto de las transferencias y, por otra, las vincularon como un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación (ICN). Si la primera medida se entiende con miras a favorecer con un mayor volumen de recursos a los territorios, la segunda decisión es más controvertida.

La relación directa entre los recursos nacionales y las transferencias demostró ser inconveniente por varias razones. Primero, las necesidades de recursos de los territorios son independientes de la dinámica del recaudo del gobierno nacional: su crecimiento a lo largo del tiempo no debe estar condicionado por el buen o mal comportamiento de la nación en materia fiscal. Segundo, esta relación tuvo un efecto negativo sobre las políticas de recaudo del gobierno nacional: dado que el 42,5% de los ingresos corrientes de la nación deberían ser transferidos, si la nación necesitaba recursos adicionales por COP100, debería hacer un esfuerzo de recaudo cercano a los COP175. Esto explica el gran aumento de los ingresos corrientes de la nación durante la década del noventa. Esta dinámica justifica la necesidad de reformar estos artículos (356 y 357) para desligar el crecimiento de los ICN y las transferencias. Tercero, las reformas del STI, debido al amarre constitucional, son muy complejas, pues requieren ser aprobadas por un acto legislativo, ejercicio cuya discusión toma dos vueltas en el Congreso. La experiencia internacional demuestra que estos ajustes se deberían hacer por ley, y que cada cierto número de años (un quinquenio, por ejemplo) el gobierno debe presentar una propuesta de ajuste del SGP; es decir, de nuestro STI.

Hay que tener presente que el proceso normativo de las transferencias ha sido incremental. Las dos reformas mediante actos legislativos, los planes de desa-

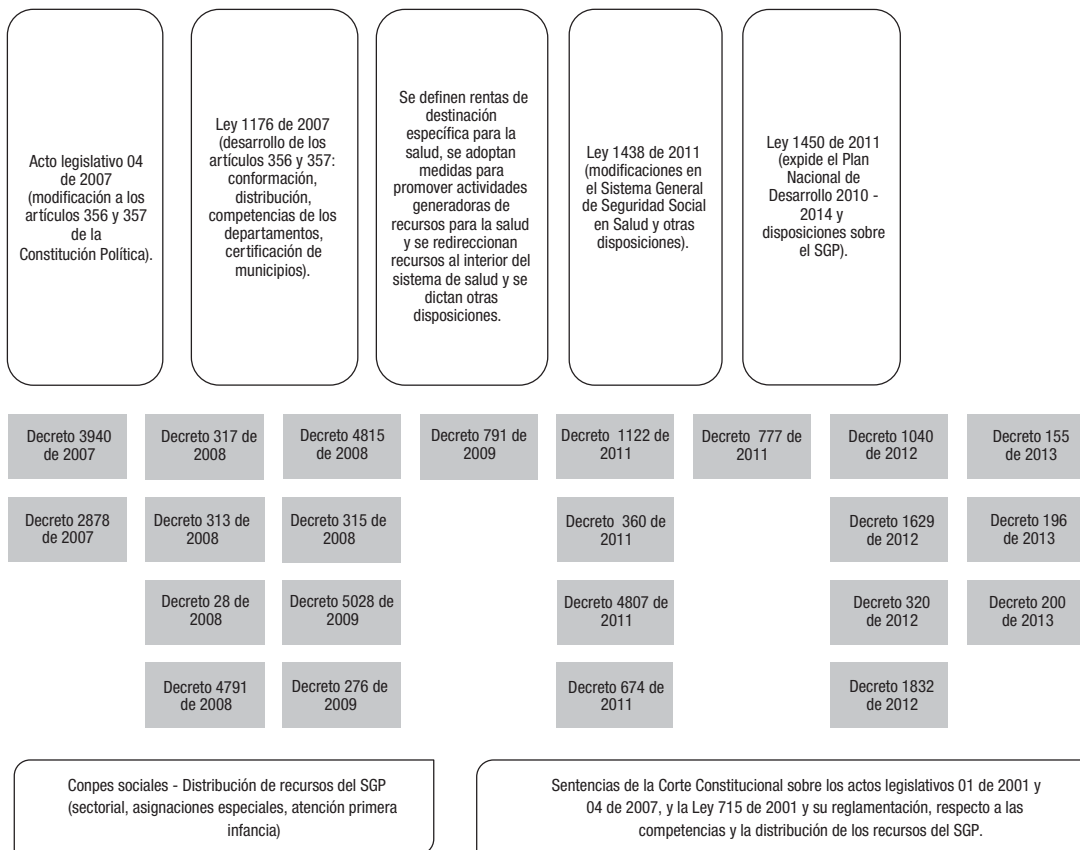
DIAGRAMA 1. DESARROLLO NORMATIVO DEL SGP 1991-2013



Fuente: Econometría (2014).

rollo, los cambios propuestos por los ministerios y por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) han convertido el STI colombiano en una red de alta complejidad técnica para su ejecución. En este caso, las buenas intenciones tuvieron efectos perversos, pues en un comienzo era transparente para los territorios —en la actualidad lo es mucho menos—. Basta recordar que se pasó de alrededor de diez criterios para su repartición, de acuerdo con la Ley 60, a cuarenta y dos en la actualidad. Por ejemplo, los temas de salud y educación son verdaderamente complejos y para entender cómo se asigna la transferencia del segundo se debe ser un experto con gran capacidad técnica.

Lo anterior, a su vez, lleva implícito que se requiere información oportuna y de buena calidad, además de un gran número de estimaciones para distribuir el SGP en los territorios. La mejor expresión de lo anterior son los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) del SGP y su anexos.

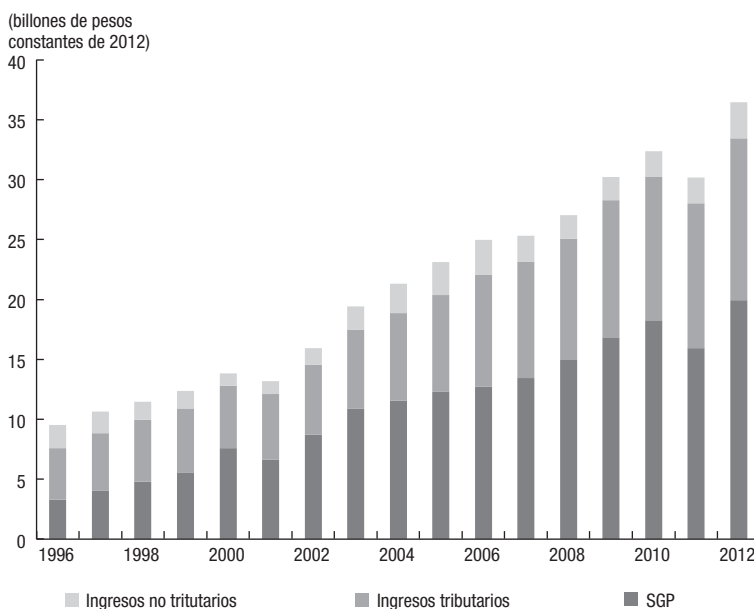


Entre estos criterios aparecen algunas medidas que asignan recursos del SGP a algunos temas que se conceptúan importantes, por diferentes consideraciones. Por ejemplo, para financiar los pasivos pensionales de los departamentos y municipios se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) y se decide qué parte de los recursos propios de los territorios y del SGP se deben destinar a este fin. Cuando se asignaron recursos del SGP para financiar la recuperación del río Magdalena, un grupo de municipios limítrofes resultaron favorecidos. Estas asignaciones especiales hacen que el SGP pierda su carácter general y se vuelva cada vez más específico. Como veremos, su complejidad hace que se pierda eficiencia en la asignación de los recursos. En este caso el tema no es discutir el financiamiento de las pensiones o del río Magdalena, sino la pertinencia de incluir al SGP como una fuente de financiamiento.

3. EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

El Gráfico 1 muestra la evolución histórica de tres fuentes de financiamiento municipal: ingresos no tributarios, tributarios y el SGP. Se observa un gran incremento tanto de los ingresos tributarios, como de las transferencias que llegan a los municipios. Esto confirma que en Colombia hay una bonanza fiscal sostenida desde hace más de una década. La evolución histórica de estas tres fuentes de ingresos municipales como porcentaje del PIB, muestra, igualmente, un crecimiento (Gráfico 2).

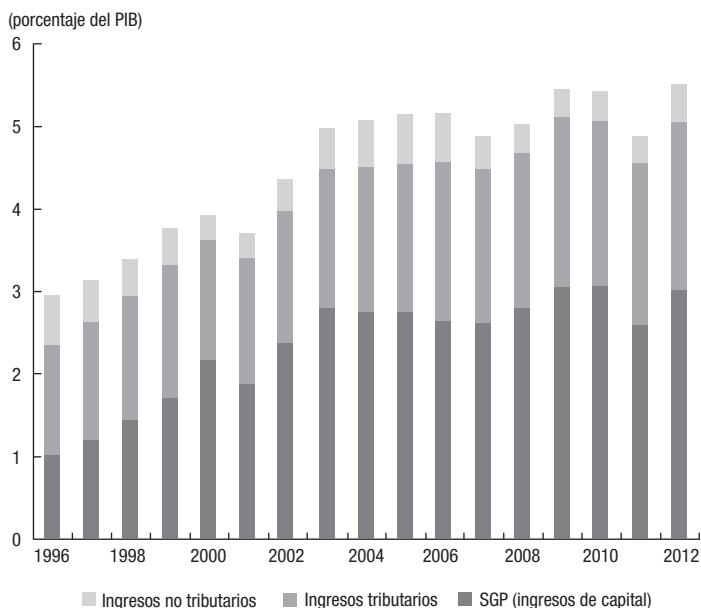
GRÁFICO 1. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES (COP DE 2012), 1996-2012



Fuente: DNP; elaboración de los autores.

Por otro lado, al observar el Gráfico 3 aparecen ciertas diferencias entre grupos de municipios. Así, en los de menos de 20.000 habitantes se encuentra que hay una alta dependencia de las transferencias. Si bien los recursos propios de estos municipios crecen de manera importante, aún las transferencias representan el 76% de sus ingresos totales.

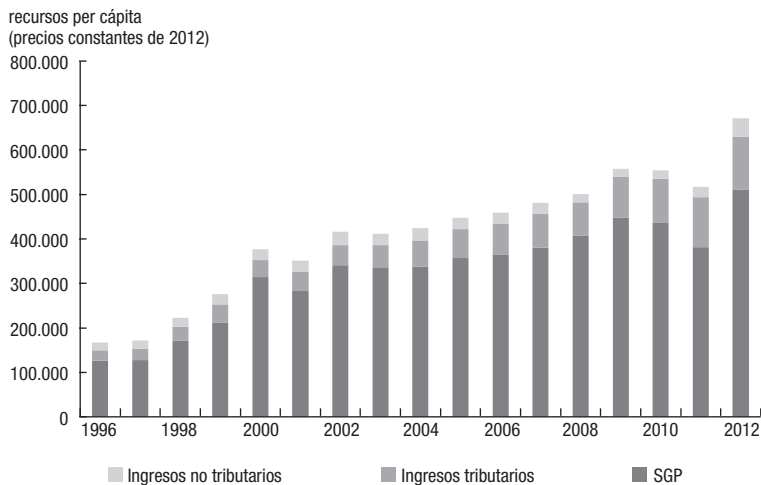
GRÁFICO 2. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1996-2012



Fuentes: DNP (Cuentas Nacionales) y Banco de la República; cálculos de los autores.

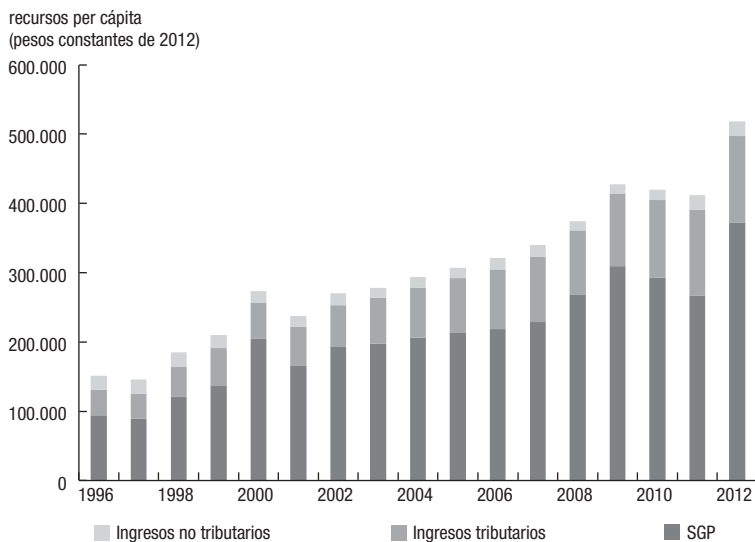
En los gráficos 3, 4, 5, 6 y 7 se evidencia que, a medida que aumenta la población de los municipios, los recursos propios son más importantes que el SGP en la composición de la financiación del gasto municipal. Esto se debe a que el SGP efectivamente equipara el gasto por habitante, como se muestra más adelante. En Bogotá las transferencias corresponden aproximadamente al 24% del total de los ingresos de la capital, o sea que sí son importantes, pero no dependen exclusivamente de estos recursos para su financiamiento. Esta tendencia es muy similar en otras ciudades cuando se analizan los ingresos propios y transferidos en términos per cápita.

GRÁFICO 3. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES PER CÁPITA (MUNICIPIOS CON POBLACIÓN MENOR A 20.000 HABITANTES), 1996-2012



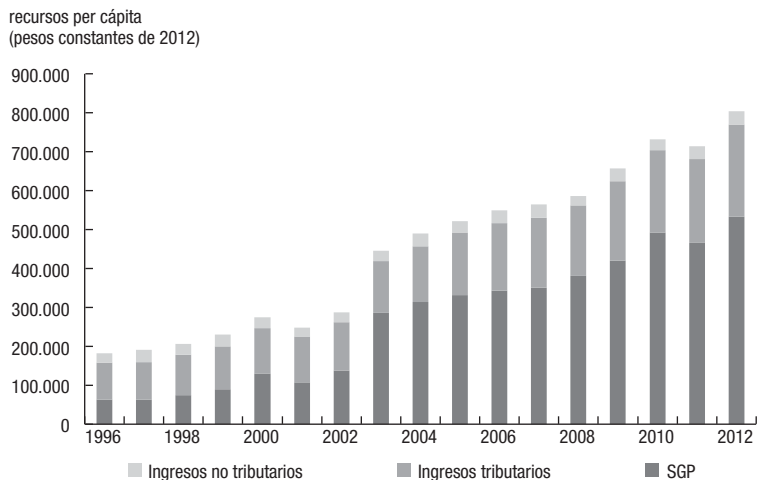
Fuentes: DNP (ejecuciones presupuestales) y DANE (proyecciones poblacionales); cálculos de los autores.

GRÁFICO 4. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES PER CÁPITA (POBLACIÓN ENTRE 20.000 Y 100.000 HABITANTES), 1996-2012



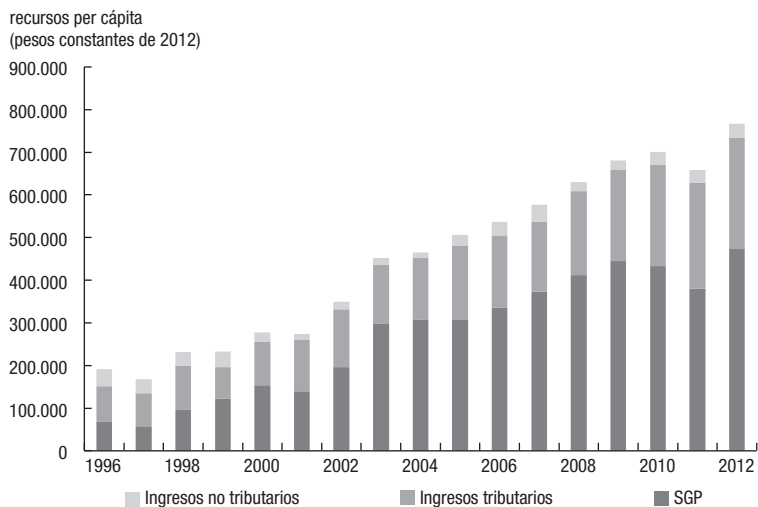
Fuentes: DNP (ejecuciones presupuestales) y DANE (proyecciones poblacionales); cálculos de los autores.

GRÁFICO 5. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES PER CÁPITA (POBLACIÓN ENTRE 100.000 Y 500.000 HABITANTES), 1996-2012



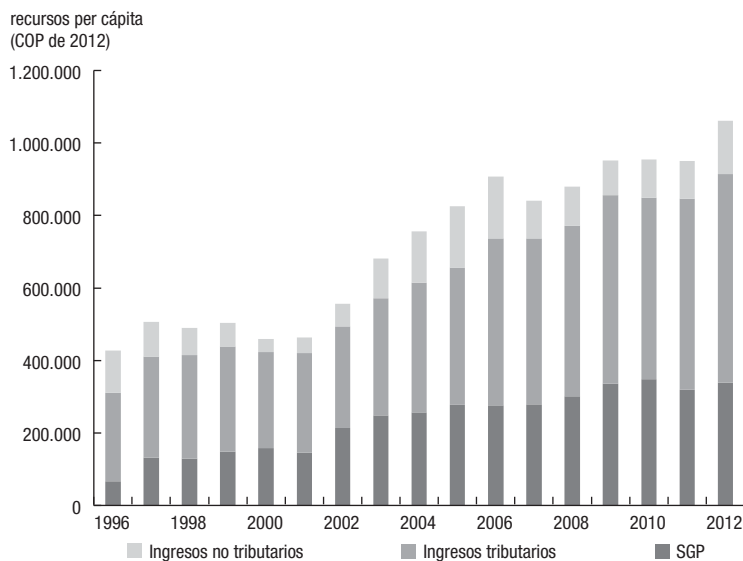
Fuentes: DNP (ejecuciones presupuestales) y DANE (proyecciones poblacionales); cálculos de los autores.

GRÁFICO 6. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES PER CÁPITA (POBLACIÓN ENTRE 500.000 Y UN MILLÓN DE HABITANTES), 1996-2012



Fuentes: DNP (ejecuciones presupuestales) y DANE (proyecciones poblacionales); cálculos de los autores.

GRÁFICO 7. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES PER CÁPITA. (MUNICIPIOS CON MÁS DE UN MILLÓN DE HABITANTES), 1996-2012



Fuentes: DNP (ejecuciones presupuestales) y DANE (proyecciones poblacionales); cálculos de los autores.

El Cuadro 1 evidencia un alto crecimiento de los ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales de los municipios y departamentos. Los resultados como porcentaje del PIB muestran una tendencia estable en el tiempo, a la par, se evidencia una disminución en 2012 de las regalías, debida a la creación del SGR.

CUADRO 1. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES (2004-2012)

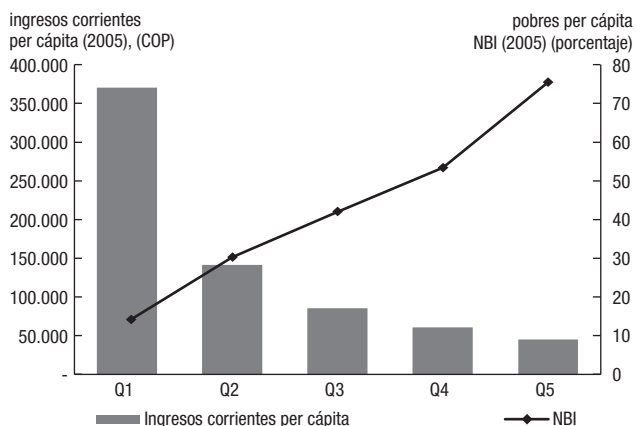
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos totales (COP)	17.265	19.264	20.947	21.172	22.429	24.109	25.944	26.668	26.927
Ingresos corrientes (COP)	14.648	16.330	17.472	17.553	17.461	19.659	20.779	20.727	23.170
Tributarios (COP)	11.166	12.507	13.781	14.446	14.718	16.526	17.445	17.265	18.775
No tributarios (COP)	3.482	3.823	3.692	3.107	2.744	3.133	3.334	3.426	4.394
Regalías directas (COP)	2.617	2.934	3.475	3.619	4.968	4.451	5.165	5.942	3.758
SGP (COP)	19.729	20.457	21.275	22.086	23.688	26.211	28.135	25.432	29.761
Ingresos tributarios / Ingresos totales	64,7%	64,9%	65,8%	68,2%	65,6%	68,5%	67,2%	64,7%	69,7%
Ingresos no tributarios / Ingresos totales	20,2%	19,8%	17,6%	14,7%	12,2%	13,0%	12,8%	13,0%	16,3%
Regalías / Ingresos totales	15,2%	15,2%	16,6%	17,1%	22,1%	18,5%	19,9%	22,3%	14,0%
PIB nacional (COP)	421.195	450.809	485.388	521.076	538.873	555.112	599.416	619.894	665.441
Ingresos totales como % del PIB	4,1%	4,3%	4,3%	4,1%	4,2%	4,3%	4,3%	4,3%	4,0%
Ingresos corrientes como % del PIB	3,5%	3,6%	3,6%	3,4%	3,2%	3,5%	3,5%	3,3%	3,5%
Regalías como % del PIB	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,9%	0,8%	0,9%	1,0%	0,6%
SGP como % del PIB	4,7%	4,5%	4,4%	4,2%	4,4%	4,7%	4,7%	4,1%	4,5%

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco de la República y DNP.

4. EQUIPARACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

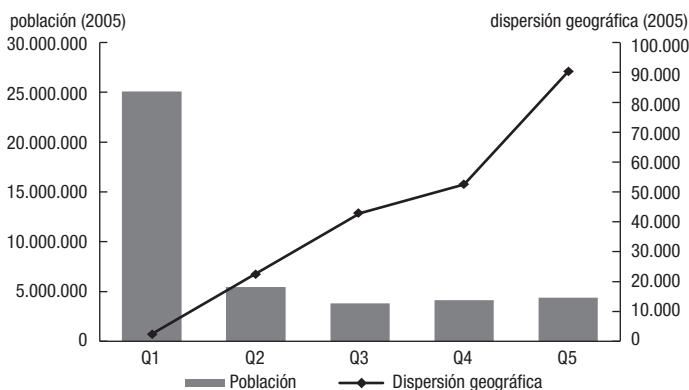
Los gráficos 8 y 9 muestran cuatro variables según quintiles de necesidades básicas insatisfechas (NBI)². En general, los municipios con un menor recaudo de ingresos corrientes por habitante tienen mayores tasas de pobreza, son lugares menos poblados y más dispersos que el resto del país.

GRÁFICO 8. INGRESOS CORRIENTES Y NBI POR QUINTILES DE MUNICIPIOS (2005)



Fuentes: DNP (ejecuciones presupuestales) y DANE (proyecciones poblacionales e indicador de NBI (2005)); cálculos de los autores.

GRÁFICO 9. POBLACIÓN Y DISPERSIÓN GEOGRÁFICA POR QUINTILES DE MUNICIPIOS (2005)



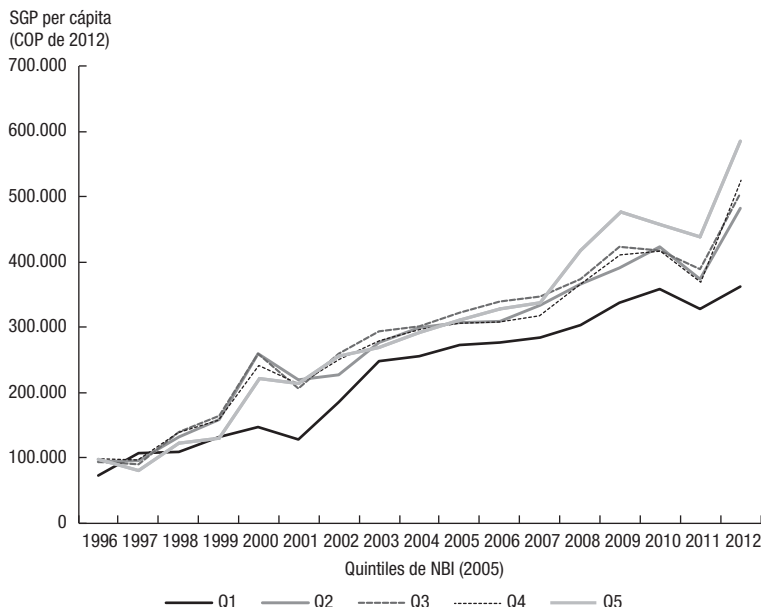
Nota: la dispersión geográfica se calcula como la distancia de cada municipio a la capital departamental.

Fuentes: DNP (ejecuciones presupuestales) y DANE (proyecciones poblacionales e indicador de NBI (2005)); cálculos de los autores.

² Los quintiles son creados con base en el censo de 2005 (DANE).

Paralelamente, los gráficos 10 y 11 muestran la evolución en la distribución del SGP, tanto por quintiles de NBI, como por ingresos corrientes per cápita. Los resultados muestran que nuestras transferencias efectivamente sí equiparan el gasto público, lo cual es un resultado excelente, dada la complejidad del sistema.

GRÁFICO 10. EVOLUCIÓN DEL SGP POR QUINTILES DE NBI

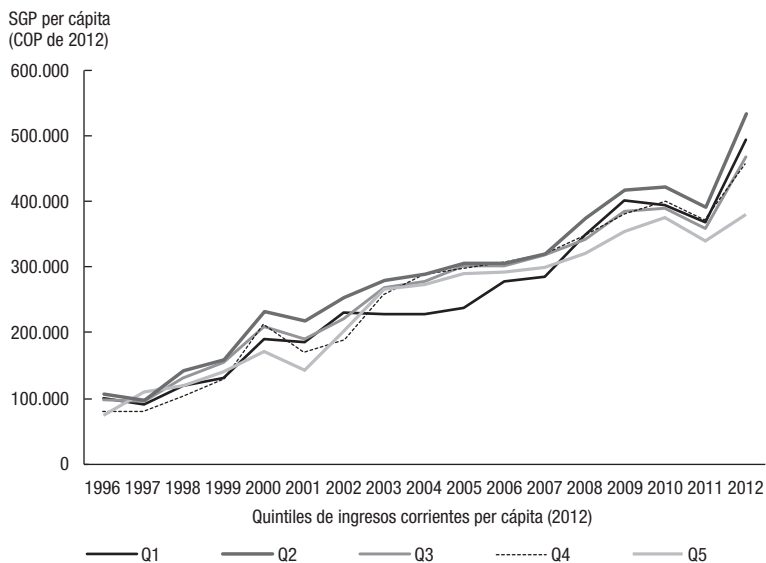


Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco de la República, DANE y DNP.

Los gráficos 12 y 13 muestran la distribución del SGP departamentalizado³ en 2012. El ejercicio de departamentalización hace que los resultados de los gráficos 10 y 11 sean más claros. El Gráfico 12 utiliza quintiles de NBI y el 13, de ingresos corrientes per cápita. En general, el SGP equipara el gasto: invierte en municipios con altas tasas de pobreza, dispersión y poca población.

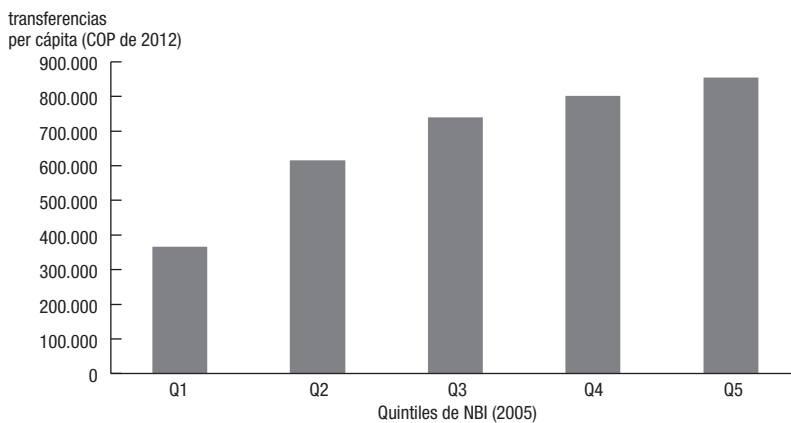
³ La departamentalización fue tomada de la evaluación al SGP (Econometría, 2014).

GRÁFICO 11. EVOLUCIÓN DEL SGP POR QUINTILES DE NBI

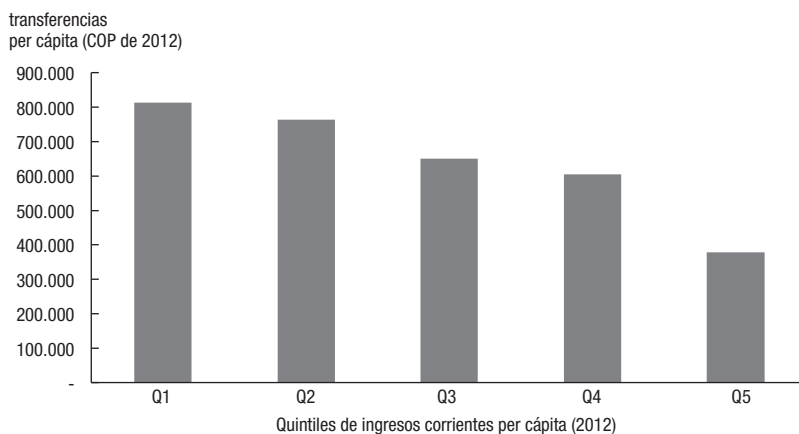


Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco de la República, DANE y DNP.

GRÁFICO 12. DISTRIBUCIÓN PER CÁPITA DEL SGP POR QUINTILES DE NBI



Fuentes: DNP (2012) y DANE (proyecciones poblacionales); cálculos de los autores.

GRÁFICO 13. DISTRIBUCIÓN PER CÁPITA DEL SGP POR QUINTILES DE INGRESOS CORRIENTES

Fuentes: DNP (2012) y DANE (proyecciones poblacionales); cálculos de los autores.

La distribución analizada, tanto en tendencias como en equiparación del gasto, se hace, como ya se ha mencionado, a partir de 42 criterios de asignación. El Cuadro 2 muestra que estos criterios pueden catalogarse en cinco grandes grupos; i) eficiencias, ii) coberturas, iii) población, iv) pobreza y v) otros. La eficiencia comprende criterios que implican asignaciones del SGP de acuerdo con indicadores de resultado; las coberturas distribuyen recursos por población con alguna característica sectorial, por ejemplo, por el número de personas que pertenecen al régimen subsidiado de salud en un municipio; los criterios de población asignan el SGP según el número de personas en un municipio. Existen varios criterios en esta categoría y hacen referencia a grupos poblacionales particulares, pero no están relacionados con sectores del gasto, como por ejemplo distribuir por población, pero solo a municipios con menos de 25.000 habitantes. Los criterios de pobreza básicamente ponderan la asignación sectorial por el índice de NBI. En el grupo de otros criterios se encuentran aquellos que no forman parte de las categorías mencionadas.

Paralelamente, el Cuadro 3 describe los 42 criterios de asignación, pero desde una mirada sectorial. El 62,5% de los recursos se destinan a educación, 18,72% a salud, 12,04% a propósito general, 4,78% a APSB y 1,92% a asignaciones especiales.

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DEL SGP SEGÚN CRITERIOS Y SUBCRITERIOS DE ASIGNACIÓN

CRITERIO	SUBCRITERIO		
Eficiencia	4%	Matrícula atendida según condiciones de desempeño	17,96%
		Matrícula atendida en establecimientos educativos estatales que mejoran en su desempeño	8,98%
		Eficiencia administrativa	3,44%
		Compensaciones	8,80%
		Ampliación de cobertura	5,72%
		Eficiencia APSB	11,19%
		Eficiencia fiscal	21,65%
		Eficiencia administrativa	21,65%
		Reducción deserción	0,62%
		Total eficiencias	100%
Coberturas	76%	Asignación población atendida	64,71%
		Población por atender	8,63%
		Asignación total calidad	2,89%
		Asignación total régimen subsidiado	20,66%
		Población por atender	0,78%
		Déficit de coberturas	2,18%
		Matrícula ponderada por dispersión geográfica	0,13%
		Total coberturas	100%
Población	7%	Complemento prestación de servicios	5,69%
		Población atendida	20,22%
		Población menor de 25.000 habitantes	11,31%
		Población todos	55,22%
		Población resguardo	7,55%
		Total población	100%
Pobreza	9%	Matrícula oficial atendida	11,54%
		Número de sedes con matrícula atendida	4,31%
		Pobreza relativa y equidad	8,29%
		Pobreza APSB	10,20%
		Pobreza relativa menor a 25.000 habitantes	13,65%
		Pobreza relativa todos	44,43%
		Matrícula ponderada pobreza	4,57%
		Pobreza primera infancia	3,00%
Total pobreza	100%		
Otros	3%	Compensación Decreto 317 de 2007	2,36%
		Asignación complemento a la población atendida	12,43%
		Cancelaciones prestaciones sociales del Magisterio	43,09%
		Reconocimiento Deuda art. 148, Ley 1450/2011	0,00%
		Ahorro aporte patronal	0,01%
		Adicional excedentes aportes	0,02%
		Aportes patronales	21,38%
		Compensación deuda	0,23%
		Compensación ajuste metodológico población atendida y déficit de coberturas	0,00%
		Compensación deporte	2,08%
		Compensación cultura	1,56%
		kilómetros de ribera	2,59%
		Decreto 946	14,26%
TOTAL CRITERIOS	100%	TOTAL OTROS	100%

Fuente: Econometría (2014).

CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN DEL SGP SEGÚN BOLSAS SECTORIALES

BOLSA	CRITERIO	PARTICIPACIÓN EN SPG
Educación	Matrícula oficial atendida (pobreza)	1,04%
	Matrícula atendida según condiciones de desempeño (eficiencia)	0,78%
	Matrícula atendida en establecimientos educativos estatales que mejoran en su desempeño (eficiencia)	0,39%
	Número de sedes con matrícula atendida (pobreza)	0,39%
	Compensación Decreto 317 de 2007 (otros)	0,08%
	Asignación población atendida (cobertura)	49,24%
	Población por atender (cobertura)	6,57%
	Asignación complemento a la población atendida (otros)	0,42%
	Cancelaciones prestaciones sociales del Magisterio (otros)	1,44%
	Reconocimiento deuda art. 148 Ley 1450/2011 (otros)	0,00%
	Asignación total calidad educación (cobertura)	2,20%
Salud	Asignación total régimen subsidiado (cobertura)	15,72%
	Población por atender (cobertura)	0,60%
	Pobreza relativa y equidad (pobreza)	0,75%
	Eficiencia administrativa (eficiencia)	0,15%
	Complemento prestación de servicios (población)	0,41%
	Compensaciones (eficiencia)	0,38%
	Ahorro aporte patronal (otros)	0,00%
	Adicional excedentes aportes (otros)	0,00%
	Aportes patronales (otros)	0,71%
Agua potable y saneamiento básico	Déficit de coberturas (cobertura)	1,66%
	Población atendida (población)	1,46%
	Ampliación de cobertura (eficiencia)	0,25%
	Pobreza APSB (pobreza)	1,00%
	Eficiencia APSB (eficiencia)	0,49%
	Compensación deuda (otros)	0,01%
	Compensación ajuste metodológico población atendida y déficit de coberturas (otros)	0,00%
Propósito general	Población menor a 25.000 habitantes (población)	0,82%
	Pobreza relativa menores 25 mil (pobreza)	1,23%
	Población todos (población)	4,00%
	Pobreza relativa todos (pobreza)	4,00%
	Eficiencia fiscal (eficiencia)	0,94%
	Eficiencia administrativa (eficiencia)	0,94%
	Compensación deporte (otros)	0,07%
	Compensación cultura (otros)	0,05%
Asignaciones especiales	Matrícula ponderada pobreza (pobreza)	0,41%
	Matrícula ponderada por dispersión geográfica (cobertura)	0,10%
	Reducción deserción (eficiencia)	0,03%
	kilómetros de ribera (otros)	0,09%
	Población resguardo (población)	0,55%
	Decreto 946 (otros)	0,48%
	Pobreza primera infancia (pobreza)	0,27%
Total SGP		100%

Fuente: Econometría (2014).

Este gran número de criterios se debe al resultado de discusiones políticas para el financiamiento de temas específicos de los sectores del gasto, así como a objetivos particulares de los gobiernos, como el financiamiento de los municipios sobre la ribera del río Magdalena. Lo anterior ha hecho que el sistema pierda su generalidad y se vuelva cada vez más discrecional, con excesivos requerimientos de información y una alta complejidad para su asignación.

5. SIMPLICIDAD, EQUIDAD E INCENTIVOS

La simulación que se presenta a continuación pretende resolver dos de los principales problemas que enfrenta el SGP en la actualidad:

1. El exceso de criterios hace que sea muy difícil para el DNP monitorearlos de manera integral en el nivel municipal. Al ser 42 criterios y, según el Formulario Único Territorial (FUT), 1.102 municipios, cada año se deben verificar por lo menos 46.284 fuentes de información, una por cada criterio y cada municipio.
2. Algunos de los criterios de asignación generan incentivos perversos para los gobiernos locales, lo que perjudica directamente el desarrollo en las regiones (Perry, Olivera y Restrepo, 2012).

Es importante tener en cuenta que el ejercicio solo se realizó para las transferencias que van de la nación a los municipios, es posible hacer un ejercicio similar con los departamentos. Para solucionar el primer problema, se propone reducir el número de criterios, lo que haría que la labor de monitoreo sea menos ardua. Además, lo anterior le permitiría al DNP disminuir y optimizar los recursos que destina a verificar que la información (al ser un número reducido de criterios) sea confiable y de calidad.

En relación con el segundo problema, se ha diseñado la “metodología del alcalde que maximiza transferencias”⁴. Esta consiste en partir del supuesto de que lo único que le importa al alcalde es maximizar sus ingresos del SGP y que, cuando analiza las fórmulas de distribución, sabe exactamente qué debe hacer para recibir la mayor cantidad de transferencias. Un ejemplo típico de un criterio que genera incentivos perversos es el que asigna un monto por cada persona que pertenece al régimen subsidiado. La racionalidad del alcalde que maximiza transferencias sería la siguiente: “voy a hacer todo lo posible por aumentar el número de personas que pertenecen al régimen subsidiado de salud en mi municipio”. Esto hace que la lucha contra la informalidad sea un asunto de poca monta, ya que los alcaldes reciben beneficios por tener gente en la informalidad; así, los

⁴ La figura del alcalde es ilustrativa y sirve para que el lector la entienda fácilmente, pero a lo que en realidad hace referencia es al gobierno municipal.

ingresos que dejan de recibir por la formalización de la actividad económica son compensados por el SGP: este es un ejemplo típico de un criterio que incentiva la pereza fiscal.

Teniendo en cuenta lo anterior, se construyó un claroscuro de incentivos, donde en blanco se encuentran aquellos criterios que hacen que el alcalde se esfuerce por mejorar la situación socioeconómica de su municipio, y en gris, aquellos que hacen que el alcalde se esfuerce por empeorarla: el Cuadro 4 muestra 40 criterios de asignación, de los cuales 14 generan buenos incentivos para el alcalde y 26, incentivos perversos.⁵

CUADRO 4. SEMÁFORO DE INCENTIVOS

BOLSA	ASIGNACIÓN	CRITERIO	TIPO
BLANCO			
Educación	Certificados	Matrícula oficial atendida	Cobertura
Educación	Certificados	Población por atender	Cobertura
Educación	Calidad de la matrícula	Matrícula atendida según condiciones de desempeño (asignación desempeño)	Eficiencia
Educación	Calidad de la Matrícula	Matrícula atendida en establecimientos educativos estatales que mejoran en su desempeño (asignación mejoramiento)	Eficiencia
Salud	Salud pública	Población por atender	Cobertura
Salud	Salud pública	Equidad	Pobreza
Salud	PPNA y no POS	Compensación	Eficiencia
APSB	n. a.	Esfuerzo de la ET en ampliación de coberturas	Eficiencia
APSB	n. a.	Eficiencia fiscal y administrativa	Eficiencia
Propósito general	Menores de 25.000 habitantes	Población total	Población
Propósito general	Todos los municipios	Población total	Población
Propósito general	Todos los municipios	Eficiencia fiscal	Eficiencia
Propósito general	Todos los municipios	Eficiencia administrativa	Eficiencia
Asignaciones especiales	Alimentación escolar	Reducción deserción	Eficiencia
GRIS			
Educación	Certificados	Complemento a la población atendida	Otros
Educación	Certificados	Cancelación de prestaciones sociales del Magisterio	Otros
Educación	Certificados	Reconocimiento deuda art. 148 Ley 1450/2011 (otros)	Otros
Educación	Calidad matrícula	Número de sedes con matrícula atendida	Pobreza
Educación	Calidad matrícula	Matrícula oficial atendida	Pobreza
Educación	Calidad matrícula	Compensación Decreto 317 de 2007	Otros
Educación	Calidad de la gratuidad	Distribución de calidad de la gratuidad educativa	Cobertura
Salud	Régimen subsidiado	Régimen subsidiado	Cobertura

⁵ En total son 42 criterios, pero se reseñan 40 porque los aportes patronales, que son tres, se muestran como uno solo. En todo caso, los tres generan incentivos perversos para los gobiernos locales.

CUADRO 4. SEMÁFORO DE INCENTIVOS (CONTINUACIÓN)

BOLSA	ASIGNACIÓN	CRITERIO	TIPO
Salud	Salud pública	Eficiencia administrativa	Eficiencia
Salud	PPNA y no POS	Complemento de la prestación de servicios a la población pobre no asegurada	Población
Salud	PPNA y no POS	Aportes patronales	Otros
APSB	n. a.	Déficit de coberturas	Coberturas
APSB	n. a.	Población atendida	Población
APSB	n. a.	Nivel de pobreza	Pobreza
APSB	n. a.	Ajuste por deuda	Otros
APSB	n. a.	Compensación ajuste del déficit de coberturas y población atendida	Otros
Propósito general	Menores de 25.000 habitantes	Pobreza relativa	Pobreza
Propósito general	Todos los municipios	Pobreza relativa	Pobreza
Propósito general	Todos los municipios	Compensación deporte	Otros
Propósito general	Todos los municipios	Compensación cultura	Otros
Asignaciones especiales	Municipios ribereños del río Magdalena	Kilómetros de ribera	Otros
Asignaciones especiales	Resguardos indígenas	Población resguardo	Población
Asignaciones especiales	Alimentación escolar	Matrícula ponderada por pobreza	Pobreza
Asignaciones especiales	Alimentación escolar	Matrícula ponderada por dispersión geográfica	Cobertura
Asignaciones especiales	Primera infancia	Pobreza en primera infancia	Pobreza
Asignaciones especiales	Fonpet	Proporcional al SGP educación, salud, APSB y propósito general	Otros

Nota: n. a.: no aplica.

Fuente: elaboración de los autores.

De este claroscuro se eligen los candidatos que formarán parte de la nueva distribución del SGP. De acuerdo con lo anterior, se estima la solución de un problema de programación lineal múltiple; como resultado, se identifica un criterio por sector para que suceda lo siguiente:

1. No disminuya el monto total de las bolsas sectoriales en salud, educación y APSB.
2. Se equipare el gasto por habitante.
3. Se invierta en municipios con más necesidades básicas insatisfechas como porcentaje de la población.

Del ejercicio anterior se propone la distribución de los cuadros 2 y 3, la cual se denominará como la distribución N. Esta estrategia soluciona los dos grandes problemas del sistema: i) tiene menos criterios (6 *versus* 42), y ii) solo incluye aquellos que generan buenos incentivos para el alcalde.

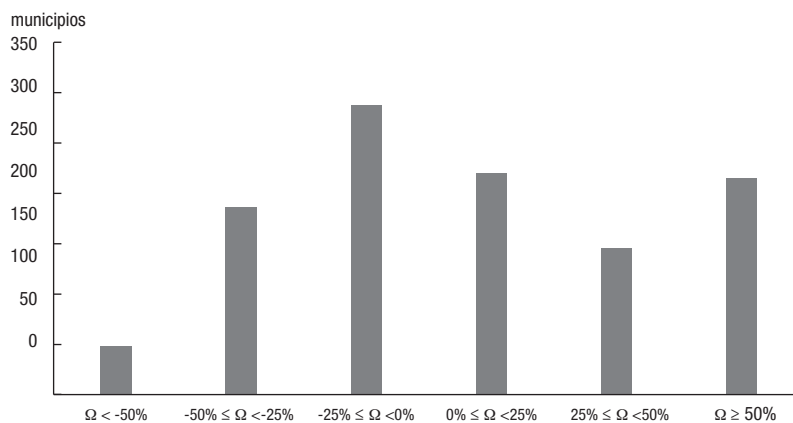
CUADRO 5. DISTRIBUCIÓN \aleph SEGÚN CRITERIOS DE ASIGNACIÓN

BOLSA	Grupos	CRITERIOS	PARTICIPACIÓN EN EL SGP
Educación	Eficiencia	Matrícula atendida en establecimientos educativos estatales que mejoran en su desempeño	63%
Salud	Pobreza	Pobreza relativa y equidad	19%
APSB	Eficiencia	Eficiencia en APSB	5%
Propósito general	Eficiencia	Eficiencia fiscal	14%
Total			100%

Fuente: elaboración de los autores.

5.1 RESULTADOS

Bajo la distribución \aleph , al compararla con la distribución actual, tan solo 48 municipios dejan de recibir el 50% del SGP; 186 dejan de recibir entre el 25% y el 50%; 288 dejan de recibir menos del 20%, 220 municipios incrementan estos recursos hasta el 25%; 145 reciben entre el 25% y el 50% más, y 215 recibirían más del 50% de los recursos que se les asignan (Gráfico 14).

GRÁFICO 14. GANADORES Y PERDEDORES BAJO LA DISTRIBUCIÓN \aleph Nota: $\Omega = (\text{predicho} - \text{actual})/\text{actual}$

Fuente: elaboración de los autores con base en información del DNP.

La distribución \aleph beneficia a 580 municipios y perjudica a 522: la población de los municipios ganadores es de 13 millones, mientras que los perdedores son 33 millones (Cuadro 6). Esto quiere decir que la nueva distribución perjudica a las ciudades y beneficia más a zonas rurales, que suelen ser dispersas y pobres.

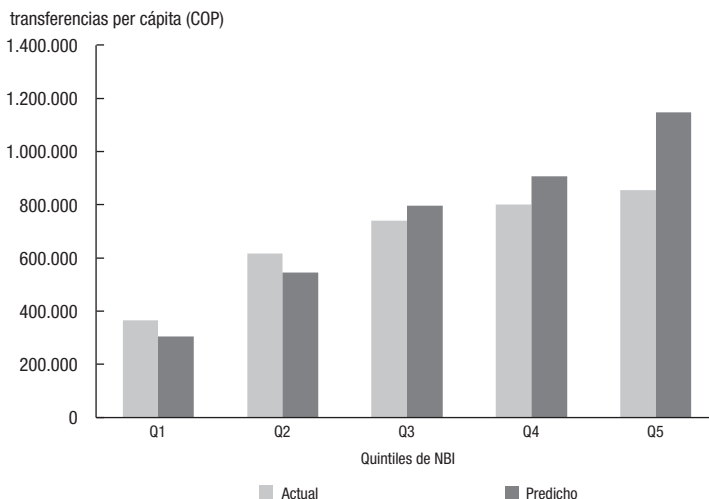
CUADRO 6. MUNICIPIOS Y POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS QUE SE BENEFICIAN Y PERJUDICAN POR LA ASIGNACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN N

MUNICIPIOS		POBLACIÓN (MILLONES)	
GANADORES	PERDEDORES	GANADORES	PERDEDORES
580	522	13	33

Fuente: elaboración de los autores con base en DANE (2012).

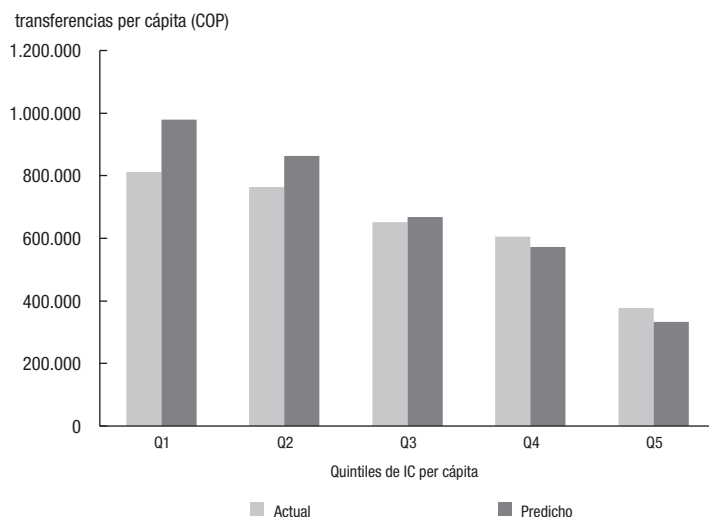
La distribución N equipara mejor el gasto por habitante que la distribución actual e invierte en municipios con más NBI como porcentaje de la población (Gráfico 15).

GRÁFICO 15. ASIGNACIÓN POR QUINTILES DE NBI



Fuente: elaboración de los autores con base en información del DNP y DANE (2012).

GRÁFICO 16. EQUIPARACIÓN DEL GASTO

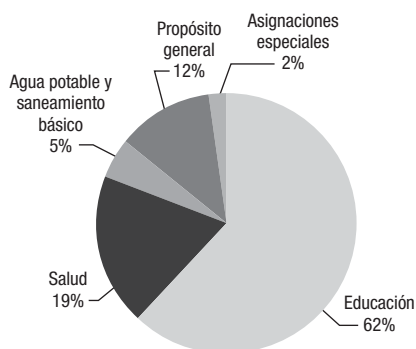


Fuente: elaboración de los autores con base en información del DNP y DANE (2012).

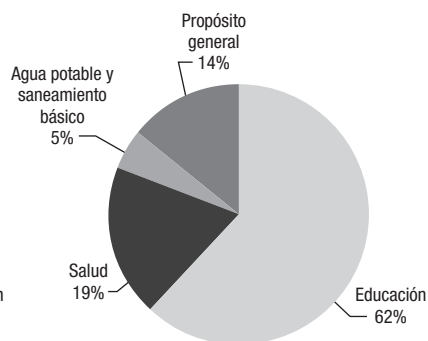
Si se compara con los criterios actuales, la distribución sectorial cambia marginalmente, desaparecen las asignaciones especiales y aumentan los recursos del propósito general. Esto es positivo, pues las asignaciones especiales hacen que el sistema se enfrente a distorsiones. Lo que se busca es un sistema general y equitativo para los municipios, sin excepciones.

GRÁFICO 17. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL

PANEL A. DISTRIBUCIÓN ACTUAL



PANEL B. DISTRIBUCIÓN

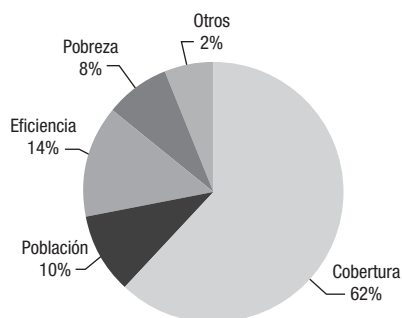


Fuente: elaboración de los autores con base en información del DNP y DANE (2012).

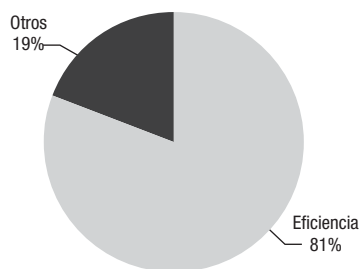
En relación con los criterios de distribución, la distribución \mathcal{N} hace que desaparezcan las coberturas (Gráfico 18), población y otros ítems, y aumenta la inversión en pobreza y eficiencia.

GRÁFICO 18. DISTRIBUCIÓN DE CRITERIOS DE ASIGNACIÓN

PANEL A. DISTRIBUCIÓN ACTUAL



PANEL B. DISTRIBUCIÓN \mathcal{N}



Fuente: elaboración de los autores con base en información del DNP y DANE (2012).

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En primer lugar, se observó que no hay una única tendencia en el rediseño de los STI; por ejemplo, en sus recientes reformas en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), unos se concentraron en fortalecer los fiscos territoriales, otros en ajustar las fórmulas de distribución con nuevos criterios y los restantes incluyeron nuevos sectores del gasto en la distribución de sus recursos.

Segundo, se debe utilizar el esfuerzo tributario en las fórmulas de los STI; no obstante, en un modelo federal claramente no hay razón para tener en cuenta el esfuerzo fiscal, dado que a priori no hay una justificación para que el sector público recompense a los gobiernos subnacionales por ello. Sin embargo, no sucede lo mismo para el caso colombiano: se demostró que el SGP sí equipara el gasto, y la eficiencia fiscal también muestra buenos resultados.

Trabajos recientes muestran que se puede lograr una mejor distribución de los recursos del SGP utilizando mucho menos criterios que los actuales. Esto evitaría caer de nuevo en la lógica incremental de sumar año a año nuevos criterios. Además, hay que tener presente que un buen número de los criterios actuales son malos dado que generan comportamientos perversos en los receptores. Finalmente, y relacionado con lo anterior, no hay que olvidar que el SGP debe ser

un sistema general, no discrecional. Es un error que no se puede repetir en los futuros ajustes al SGP y al SGR.

Por otra parte, la distribución \aleph presentada castiga a las grandes ciudades y beneficia a los municipios con pocos habitantes: justamente, lo que busca es la equiparación del gasto, o lo que se denomina convergencia regional. La distribución \aleph equipara mejor el gasto que la distribución actual, invierte más en municipios con un mayor porcentaje de la población con NBI, utiliza menos criterios de distribución y asigna los recursos bajo criterios que generan buenos incentivos para promover el desarrollo de los gobiernos municipales. En futuros trabajos se espera poder adelantar sugerencias para el ámbito departamental.

Más que una propuesta de reforma, la distribución \aleph muestra que efectivamente es posible mejorar la distribución actual del SGP. Con la distribución \aleph se gana en simplicidad, equidad e incentivos del sistema, lo que es fundamental para que el país emprenda un proceso de descentralización que se acerque más a la autonomía territorial y la convergencia regional.

REFERENCIAS

- Bird, R. (2012). “Fiscal Decentralization in Colombia: A Work (Still) in Progress”, en *International Center for Public Policy*, Working Paper, Series, núm. 39.
- Bonet, J. (2006). “Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 77. Cartagena: Banco de la República.
- Blöchliger, H.; Petzold, O. (2009a). “Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants”, Working Papers on Fiscal Federalism, núm. 10, OCDE.
- Blöchliger, H.; Petzold, O. (2009b). “Taxes or Grants: What Revenue Source for Sub-central Governments?”, Working Papers Economics Department, núm. 706, OCDE.
- Boex, J.; Martínez-Vázquez, J. (2004). “Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, practices and lessons”, documento interno, Georgia State University.
- Cetrángolo, O; Jiménez, J. P. (2009) “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Regional Disparities and Fiscal Sustainability”, Policy Dialogue. IPD Decentralization Task Force Meeting, Columbia University, 10 y 11 de junio.
- Clavijo, S. (2011). “Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2010-2020)”, Bogotá: ANIF.
- Econometría (2014). “Evaluación del Sistema General de Participaciones”, Consultoría para el Departamento Nacional de Planeación, Bogotá: DNP.

- Gómez, J. C.; Jiménez, J. P. (2011). “El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos”, *Trimestre Fiscal*, núm. 97, abril-junio.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009). *10 años de transformación fiscal territorial en Colombia 1998-2008*, colección Bicentenario de la Independencia de Colombia, Bogotá: MHCP.
- Perry, G.; Olivera, M.; Restrepo, P. (2012). *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia. Petróleo y minería: ¿bendición o maldición?*, Bogotá: La Imprenta Editores.
- Shah, Anwar. (2006). “A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers”, working paper series, núm. 4039, Banco Mundial.
- Zapata, J. G. (2010). *Las finanzas territoriales en Colombia*, serie Debates Presidenciales, Bogotá: CAF-Fedesarrollo.

EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS DEL SGP: LOS CASOS DE LA SALUD Y LA EDUCACIÓN

Luis Armando Galvis

El autor es economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Banco de la República, sucursal Cartagena. Agradece la asistencia de Diana Romero y Katherin del Risco, estudiantes en práctica del CEER. También, los comentarios de Mónica Gómez, investigadora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Karelys Guzmán, Jaime Bonet y Javier Pérez, investigadores del CEER; Juan Mauricio Ramírez, subdirector de Fedesarrollo; Raúl Delgado, gobernador de Nariño, y los demás asistentes al Seminario “¿Cómo va el Sistema General de Participaciones?”, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco de la República en Cartagena el 9 de mayo de 2014.

Una versión preliminar de este capítulo, con los resultados para el sector educativo, se publicó en la revista *Economía y Región*, vol. 9, núm. 2, diciembre de 2015. Esta versión ampliada se publica con permiso de dicha revista.

El contenido de este capítulo es responsabilidad exclusiva de su autor y no compromete al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Colombia presenta altos índices de desigualdad en el contexto internacional. Una forma de mejorar dicha situación es por medio de inversiones en capital humano, ya que estas permitirían a los individuos ampliar sus posibilidades de éxito en el mercado laboral o tener acceso a una mayor igualdad de oportunidades. La desigualdad de oportunidades limita las posibilidades de movilidad social (Galvis y Meisel, 2014). Por esta razón, entre otras, la salud y la educación como elementos clave de capital humano revisten una vigencia particularmente importante y son el principal objeto de estudio del presente capítulo.

La inversión en capital humano en Colombia está financiada principalmente por los recursos transferidos por la nación a los entes territoriales. El Acto Legislativo 1 de 2001 creó el Sistema General de Participaciones (SGP), que estipula cuál es el monto y la forma de distribución de los ingresos corrientes de la nación (ICN) transferidos a los gobiernos subnacionales. Con el propósito de mejorar su uso, el gobierno nacional formuló una estrategia de monitoreo, seguimiento y control a las entidades subnacionales. Para complementar lo anterior, se debe asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad de los servicios prestados.

El objetivo de este capítulo es evaluar la calidad del gasto territorial con recursos del SGP a partir de la eficiencia relativa con que se los administra. Para este fin se emplea la metodología del análisis envolvente de datos (AED, o *data envelopment analysis*: DEA). Se evalúa el grado de eficiencia en el uso de los recursos destinados a salud y educación en el año 2012, último año para el que se dispone de datos, y se estiman modelos para analizar los factores asociados a dicha eficiencia. El enfoque se hace específicamente en estos dos sectores, debido a que representan aproximadamente un 83% de la destinación de los recursos del SGP. Otro objetivo es analizar cuáles son las entidades territoriales que están haciendo este trabajo eficientemente, es decir, cuáles están en la frontera. Y finalmente, aportar algunas recomendaciones de política económica.

1. ANTECEDENTES

En el contexto colombiano se han realizado varios trabajos sobre la eficiencia de los sectores salud y educación, algunos de ellos empleando la metodología del AED.

Nupia y Sánchez (2001) analizan el desempeño de los hospitales públicos de Bogotá durante 1999. Los autores estudiaron una muestra de 31 hospitales con el método del AED, a partir del cual obtienen medidas de eficiencia tanto técnicas (aquellas que reflejan la habilidad de la empresa para obtener un máximo nivel de producción, dada su combinación de insumos) como asignativas (aquellas que reflejan la habilidad de la empresa para usar los insumos en proporciones óptimas, dados sus respectivos precios). Los autores emplearon funciones de producción multiproducto y uniproducto con diferentes supuestos sobre los rendimientos a escala. Finalmente, para conocer los determinantes de la ineficiencia, estimaron regresiones por mínimos cuadrados con componentes principales para agrupar las variables exógenas.

Los resultados de las estimaciones sugieren que las estructuras sindicales inciden negativamente en la eficiencia de los hospitales; mientras que una mayor proporción de contratistas en relación con el total de trabajadores incrementa la eficiencia técnica (aunque disminuye la eficiencia asignativa). Un efecto similar se obtiene con una mayor inclusión de los hospitales públicos en el mercado de salud, que aumentaría la proporción de ingresos originados en la venta de servicios.

Barrera y Gaviria (2003) usan el AED para calcular la eficiencia en la educación de 2.571 colegios. Los autores también formulan un modelo para sus determinantes. Sus resultados apuntan a que los colegios públicos son más eficientes cuando se consideran la calidad y la cobertura, y lo son menos cuando solo se toma en cuenta la calidad. También, encuentran que los colegios rurales son más eficientes.

Cano y Ramírez (2007) emplean el método del AED para evaluar si el proceso de descentralización ha estado acompañado de mejorías en la eficiencia en el uso de los recursos. En educación se concluye que Antioquia, Córdoba, Guainía y Vaupés conforman la frontera de eficiencia relativa en 2005. En salud, la conforman Antioquia, Atlántico, Bogotá, La Guajira, Norte de Santander, Santander y San Andrés. Los autores concluyen que:

Si bien el proceso de descentralización fiscal otorga competencias y recursos a las entidades territoriales para proveer los servicios sociales básicos para la población, el desempeño global aún dista mucho de mostrar los niveles de eficiencia necesarios, cuando se contrastan los insumos utilizados frente a los productos obtenidos. Esto, por problemas en la gestión, utilización de insumos u obtención de productos (Cano y Ramírez, 2007: 7).

Iregui *et al.* (2007) evalúan la eficiencia del sector educativo por medio de fronteras estocásticas. El objetivo del trabajo es medir el impacto de diversos

factores asociados con el colegio y el entorno socioeconómico de los estudiantes en el rendimiento académico. Se utilizó una muestra de 4.542 colegios públicos y privados en 2002. Las autoras usaron microdatos sin hacer énfasis en el uso de recursos públicos para la provisión de los servicios educativos. Más bien se centraron en el efecto de las variables de entorno o ambientales, ya sea que afecten directamente la función de producción o no. La conclusión principal es que las variables de entorno son relevantes para la eficiencia de los planteles educativos, lo cual se observa en el mejor desempeño de los colegios privados, cuyas condiciones de entorno son más favorables, en comparación con los oficiales. Al analizar colegios públicos y privados bajo entornos similares, las medidas de eficiencia no cambian significativamente.

Carreño (2009) hace una comparación de los resultados obtenidos en los indicadores de calidad, eficiencia y productividad en los hospitales públicos que ofrecen servicios de tercer nivel en la ciudad de Bogotá en 2008, estudiando la posible correlación entre estas variables. Los resultados del estudio se centran en los productos o servicios ofrecidos por los hospitales, sin considerar los recursos financieros requeridos para su mantenimiento. La eficiencia, en este caso, es medida como el porcentaje de ocupación anual, el promedio de rotación de camas (que indica el número de veces por mes que una cama es ocupada por un paciente) y el número de días promedio de estancia.

Piñeros (2010) analiza la eficiencia del sector educativo por departamentos, empleando el AED en 2002 y 2009. El autor usa como insumos el número de alumnos, la relación alumno/docente y la educación de los docentes. Los resultados indican que la cobertura en el sector ha aumentado gracias a la contratación del servicio educativo, pero en relación con la calidad no se han logrado avances. Igual conclusión obtiene el autor cuando analiza el desempeño de los departamentos: hay mejoras en la eficiencia en la cobertura, pero no en cuanto a calidad.

El documento de Afonso et al. (2013) estudia el gasto público en 23 países de América Latina y el Caribe, en el período 2001-2010. Se calculan varios indicadores: el comportamiento del sector público (PSP, por su sigla en inglés) y la eficiencia del sector público (PSE, por su sigla en inglés), así como puntajes de eficiencia mediante el AED. Los autores estimaron modelos Tobit, cuya variable dependiente son los puntajes del AED para conocer el efecto de factores no controlados por los países.

Los resultados sugieren que la PSE se correlaciona inversamente con el tamaño del gobierno (entendido como la relación gasto/PIB), pues la mayoría de los países con razones por debajo del 25% tenían los mejores índices. Por su parte, los cálculos del AED indican que: 1) la frontera de eficiencia se compone básicamente por Chile, Guatemala y Perú; y 2) si los países operaran en la frontera de eficiencia, podrían usar en promedio un 40% menos de los insumos para

obtener el mismo nivel de producción, o incrementar este último en un 20% con el mismo nivel de insumos. De las estimaciones se obtuvo que una mayor transparencia y calidad del marco regulatorio mejora los índices de eficiencia, tanto para los modelos orientados a insumos como a productos.

En resumen, los trabajos desarrollados en Colombia apuntan principalmente al estudio de la eficiencia en las instituciones educativas o en los hospitales. En el nivel agregado hay estudios que usan a los departamentos como unidades de decisión. En el presente capítulo se desarrolla un análisis por municipios de los índices de eficiencia con que se usan los recursos provenientes del SGP en los sectores salud y educación en el año 2012, último año del que se dispone de estadísticas.

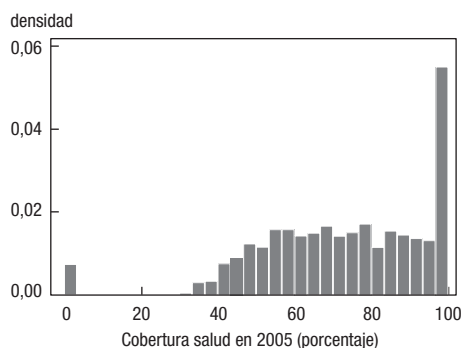
2. SITUACIÓN DE LA SALUD, LA EDUCACIÓN Y LA CALIDAD DEL GASTO DE LOS RECURSOS DEL SGP

Antes de iniciar la discusión sobre la asignación de recursos a los sectores de salud y educación, se abordará el tema del desempeño de dichos sectores en los últimos años en lo referente a cobertura y calidad.

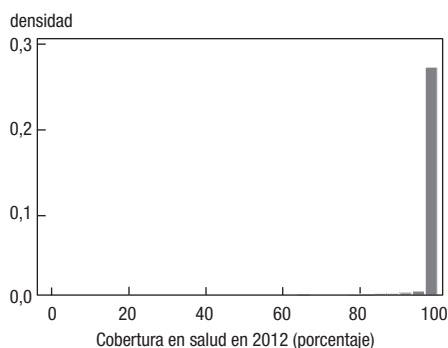
En el tema de salud, las estadísticas en el régimen subsidiado muestran que en 2005 había un gran porcentaje de municipios sin cobertura completa, pero hacia 2012 la mayoría de los municipios (más del 96%) muestran cobertura del 100%; (Gráfico 1).

GRÁFICO 1. COBERTURA EN EL RÉGIMEN SUBSIDIADO EN SALUD EN 2005 Y 2012 (PORCENTAJE)

PANEL A. 2005



PANEL B. 2012



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social; cálculos del autor.

Esto representa una ganancia en términos de disponibilidad de un servicio de salud y claramente es un avance con respecto a las condiciones en las que se encontraba la población en años anteriores, especialmente en el régimen subsidiado. Sin embargo, esos mayores índices de cobertura no han estado acompañados por mejoras en el acceso, definido como el porcentaje de personas afiliadas que recibieron atención en el momento en que requirieron el servicio (Cuadro 1).

CUADRO 1. PORCENTAJE DE PERSONAS EN EL RÉGIMEN SUBSIDIADO QUE RECIBIÓ ATENCIÓN AL MOMENTO DE NECESITARLA

REGIÓN	2003	2012
Caribe	81%	72%
Oriental	71%	70%
Central	63%	66%
Pacífica (sin Valle del Cauca)	79%	73%
Bogotá	74%	70%
Antioquia	83%	86%
Valle del Cauca	76%	82%
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	87%	63%
Orinoquía y Amazonía	69%	76%
Total	74%	73%

Fuente: DANE (Encuestas de calidad de vida); cálculos del autor.

La mayoría de las regiones, a excepción de San Andrés, que tuvo una caída aguda, se han mantenido más o menos al mismo nivel. Con esto se puede decir que, aunque no hubo deterioro del acceso a los servicios de salud, las cifras reflejan que tampoco hubo ganancias entre 2003 y 2012.

En lo que respecta a la calidad de servicio del sector salud, las estadísticas son relativamente escasas o difíciles de consolidar en el ámbito municipal. La iniciativa Cómo Vamos realiza una serie de encuestas de percepción que pueden ayudar a caracterizar la calidad de dichos servicios, por lo menos en una muestra de las cinco principales ciudades; estas encuestas cubren más del 40% de la población urbana del país. Las cifras de percepción sobre los servicios de salud muestran el porcentaje de personas que se sienten satisfechas con el servicio (Cuadro 2).

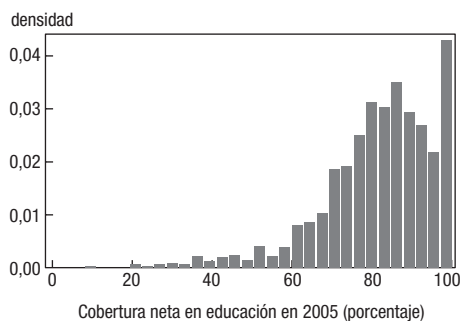
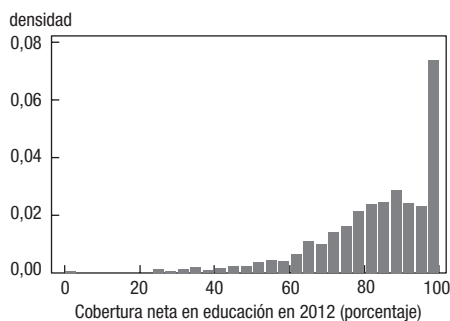
CUADRO 2. PORCENTAJE DE PERSONAS SATISFECHAS CON EL SERVICIO DE SALUD RECIBIDO

Ciudad	2008	2012
Barranquilla	67,9	65,3 ↓
Bogotá	64,1	47,3 ↓
Cali	68,1	52,2 ↓
Cartagena	58,8	59,4 ↑
Medellín	67,3	57,4 ↓

Fuente: Reina (2014).

El cuadro evidencia que el porcentaje de personas que reportan estar satisfechas con el servicio de salud se ha reducido en todas las ciudades, con excepción de Cartagena. La caída en ese porcentaje es particularmente sorprendente en Bogotá y Cali. Barranquilla es la ciudad donde se reportan los mejores índices de satisfacción; no obstante, solo un 65% de los encuestados dicen estar satisfechos con el servicio.

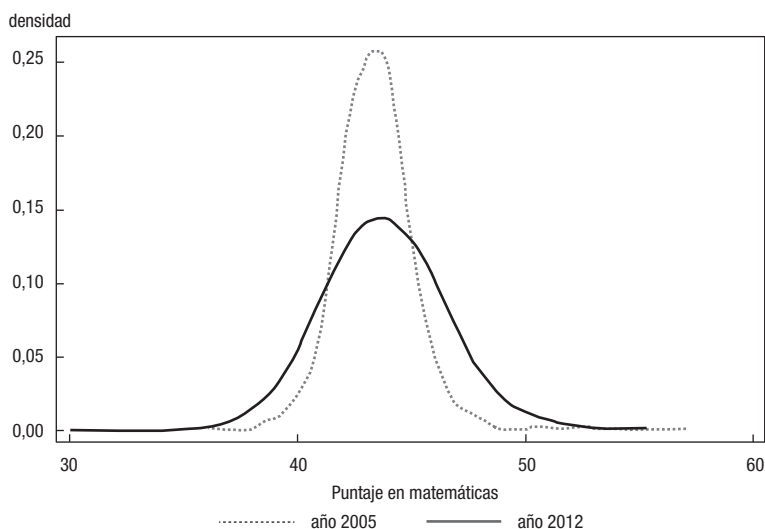
En cuanto a educación, una gran proporción de municipios en 2005 registraba una cobertura neta por debajo del rango del 60% al 80% y otros municipios tenían menos del 40% o del 50% en cobertura neta de primaria, básica y media (Gráfico 2, panel A). Ya en el año 2012 (panel B), se ha concentrado una gran mayoría en el 100%. Pero, a diferencia de los resultados alcanzados por el sector salud, en educación todavía hay trabajo por hacer en varios municipios en lo que respecta a los índices de cobertura. Del total de municipios, menos de un 20% ha alcanzado cobertura total y su distribución espacial muestra déficit en todos los departamentos del país, siendo especialmente baja en La Guajira, el sur de Bolívar, así como en las regiones Pacífica, Orinoquía y Amazonía (Mapa 1, p. 187).

GRÁFICO 2. COBERTURA NETA EN EDUCACIÓN PRIMARIA, BÁSICA Y MEDIA EN 2005 Y 2012**PANEL A. 2005****PANEL B. 2012**

Fuente: Ministerio de Educación; cálculos del autor.

Por otro lado, un indicador simple de calidad en educación, el puntaje promedio de matemáticas, muestra que la distribución se mantiene relativamente estable entre 2005 y 2012 (Gráfico 3). Ello indica que no se han obtenido ganancias significativas en calidad educativa durante ese período. Este resultado puede ser la explicación de por qué Colombia no solamente ha ocupado los últimos lugares en las pruebas del Programme for International Student Assessment (PISA), sino que ha venido empeorando en el escalafón de dichas pruebas.

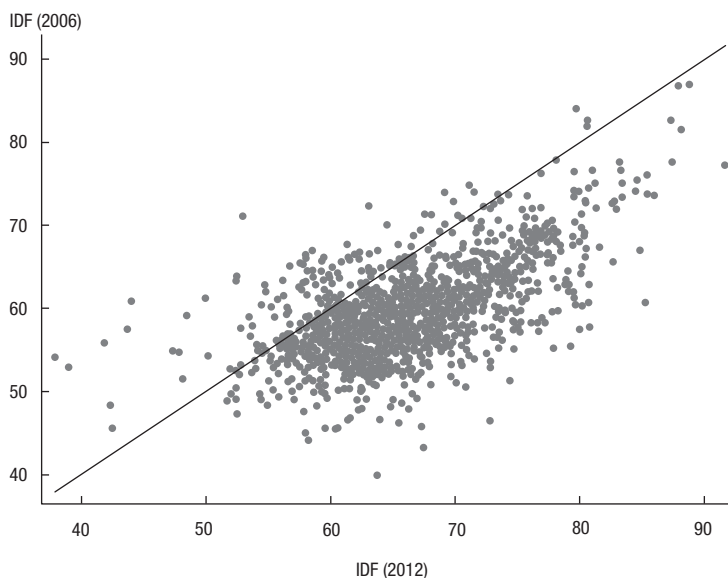
GRÁFICO 3. DISTRIBUCIÓN DE LOS RESULTADOS EN MATEMÁTICAS EN 2005 Y 2012



Fuente: Icfes; cálculos del autor.

Los recursos utilizados para alcanzar coberturas y resultados en la calidad de los servicios de educación y salud provienen, en gran parte, de las transferencias que las entidades territoriales reciben de los ICN. Estas transferencias se amparan en las políticas de descentralización que han dispuesto su distribución, por lo que el gobierno central precisa herramientas para evaluar el desempeño de las entidades territoriales en el uso de los recursos recibidos y en la generación de los propios.

El manejo de recursos por parte de las entidades territoriales vía las políticas de descentralización, puede estimular tanto la pereza fiscal como un excesivo gasto público y algún sobreendeudamiento. Por ello, se crearon mecanismos de seguimiento al comportamiento fiscal de las entidades territoriales. Ello se ha logrado con el monitoreo de los índices de desempeño fiscal (IDF), que calcula el Departamento Nacional de Planeación (DNP). De acuerdo con ese indicador,

PANEL B. MUNICIPIOS

Fuente: DNP (2013).

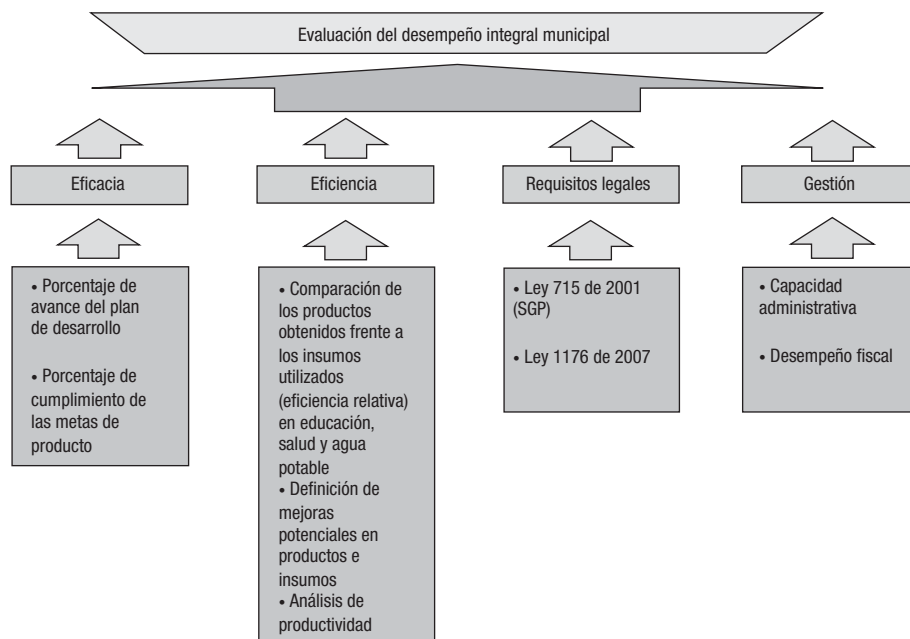
Para disponer de un indicador que sirva mejor a los propósitos de monitoreo de dichas ejecuciones, el DNP introdujo el índice del desempeño integral municipal (IDIM) (Diagrama 1). Este incluye una serie de componentes que miden: 1) la *eficacia* en términos del avance en el cumplimiento de los planes de desarrollo y del alcance de sus metas; 2) la *eficiencia relativa*, medida a partir de la metodología envolvente de datos con los insumos y productos de servicios básicos como salud, educación y agua potable; 3) los *requisitos legales*, que hacen referencia al cumplimiento de las exigencias impuestas por las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, y 4) la *gestión*, que involucra indicadores de capacidad administrativa y el IDF.

Los resultados del IDIM se resumen en el Cuadro 3, donde se presenta un escalafón de acuerdo con el valor que resulta del índice. Al igual que con el IDF, se observa una mejora en el comportamiento de los municipios entre los años 2005 y 2012. Por ejemplo, en 2005 solamente el 1% de los municipios presentaban un comportamiento sobresaliente en el IDIM y en 2012 dicha cifra se ubicó en el 8%. Cabe destacar, de igual manera, que el porcentaje de municipios con comportamiento satisfactorio aumentó del 8% al 31%. Asimismo, se redujo el porcentaje de aquellos que reflejaban comportamientos medio, crítico y bajo.

Este indicador es una buena fuente de información sobre el desempeño de los municipios en su gestión fiscal. No obstante, el objetivo de este capítulo es profundizar en los aspectos relacionados con la eficiencia en el uso de los recursos del

SGP. Teniendo presente tal meta, las siguientes secciones se ocupan de discutir el marco metodológico y los resultados del análisis de eficiencia relativa en el gasto en los sectores salud y educación.

DIAGRAMA 1. COMPONENTES DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL MUNICIPAL (IDIM)



Fuente: DNP (2013).

CUADRO 3. COMPORTAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN CATEGORÍAS DEL IDIM, 2005 Y 2012

CATEGORÍAS	2005		2012	
	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE DEL TOTAL	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE DEL TOTAL
1. Crítico (< 40)	85	8%	67	6%
2. Bajo (> = 40 y < 60)	531	48%	331	30%
3. Medio (> = 60 y < 70)	381	35%	279	25%
4. Satisfactorio (> = 70 y < 80)	93	8%	341	31%
5. Sobresaliente (> = 80)	8	1%	83	8%
Total municipios	1.098	100%	1.101	100%

Fuente: DNP; cálculos del autor.

3. METODOLOGÍA

El AED es un método de programación lineal para medir la eficiencia relativa de un conjunto de sistemas de producción o de unidades de decisión con múltiples insumos y productos.

El AED, desarrollado por Farrell (1957) y formalizado posteriormente por Charnes *et al.* (1978), tiene dos aproximaciones: hacia los insumos (*inputs*) o hacia los resultados (*outputs*). En la primera aproximación, la eficiencia se mide como el gasto mínimo necesario para producir el mismo resultado mientras que en la segunda, corresponde al nivel más alto posible de producción o resultados que deben obtenerse, dado un nivel de gasto. Se habla de eficiencia relativa ya que la metodología permite comparar el desempeño de una unidad productiva con las demás unidades definidas en el análisis (Cano y Ramírez, 2007).

Con esta metodología, incluida entre los métodos de frontera, se requiere asumir previamente dos supuestos: i) la tecnología de producción (que se refleja en el tipo de rendimientos a escala y, por ende, en la forma de la función de producción), y ii) la aproximación empleada en el análisis, ya sea a los insumos o a los resultados. En este capítulo se asumen rendimientos variables a escala y una aproximación a insumos. A continuación se explica el problema a resolver en base al documento de Afonso y Santos (2008).

Se supone la existencia de n entidades territoriales (ET) que reciben k insumos para producir m resultados. Sea Y la matriz de resultados de $m \times n$ y X la matriz de insumos de $k \times n$, con lo cual, para la i -ésima ET, y_i es el vector de resultados y x_i es el vector de insumos. El problema de optimización se expresa como:

$$\min_{\theta, \lambda} \theta \quad (1)$$

$$\text{Sujeto a } -y_i + Y\lambda \geq 0 \quad (2)$$

$$\theta x_i - X\lambda \geq 0 \quad (3)$$

$$n1\lambda = 1 \quad (4)$$

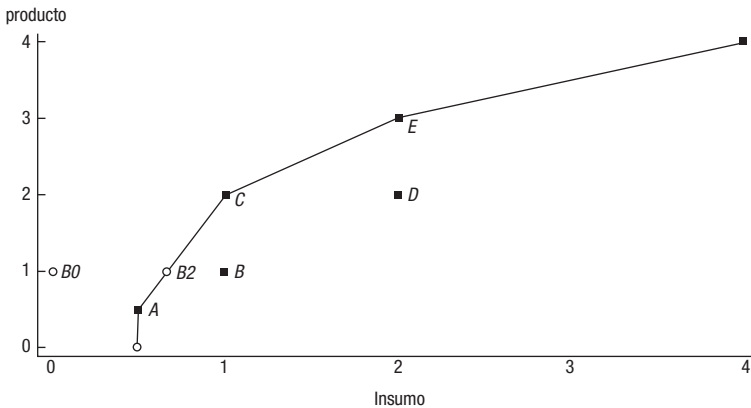
$$\lambda \geq 0 \quad (5)$$

El término θ es un escalar (donde $\theta \leq 1$) que representa el puntaje de eficiencia o la eficiencia técnica. Esta medida se define como la distancia que hay entre una ET y un punto de referencia en la frontera de eficiencia, de tal manera que, cuando $\theta < 1$, la ET se encuentra por debajo de la frontera y, por ende, es ineficiente. Si $\theta = 1$, la ET estaría sobre la frontera, y se considera eficiente.

Por su parte, λ es un vector de constantes que mide las ponderaciones utilizadas para calcular la localización de una ET ineficiente si esta se convirtiera en eficiente. La ecuación (4) garantiza la convexidad de la frontera, lo que representa los retornos variables a escala. Sin esta condición, los rendimientos a escala serían constantes.

La restricción sobre los rendimientos es importante, por cuanto sustenta qué tipo de función de producción se está asumiendo. En el Diagrama 2 se muestra cómo sería la envolvente para una función con rendimientos variables. Si se asumen rendimientos constantes, la frontera de producción vendría dada por la línea de 45° proyectada desde el origen, en la cual un aumento en el insumo en un factor δ induciría un aumento en el mismo factor en la producción.

DIAGRAMA 2. MEDIDA DE LA EFICIENCIA A PARTIR DEL ANÁLISIS DE LA ENVOLVENTE



Fuente: elaboración del autor.

En el Diagrama 2 se muestran cinco unidades de decisión que usan cantidades de insumo (eje de las abscisas) para obtener ciertas cantidades de producto (eje de las ordenadas). La línea que conecta los puntos en el diagrama corresponde a la frontera de producción. Con ello, las unidades A, C y E estarían en la frontera, operando eficientemente: obtienen el mayor producto a partir de una cantidad de insumo dada; o su contraparte en el ejercicio de optimización según el problema dual: usan la menor cantidad de insumos para obtener un producto dado. Las unidades B y D no serían eficientes de acuerdo con esta argumentación.

Desde la óptica de los insumos, la eficiencia para la unidad B, θ_B , viene dada por la distancia de B_0 hasta la frontera (B_2) y dividiéndola entre la distancia de B_0 a B, esto es, la fracción: $\theta_B = \overline{B_0 B_2} / \overline{B_0 B}$.

Esto quiere decir que θ_B es el grado de eficiencia que indica el porcentaje de recursos que podrían dejar de usarse y obtener el mismo resultado. Por su parte, el grado de ineficiencia sería representado por $1 - \theta_B$. Habiendo definido los dos aspectos anteriores, es necesario identificar los insumos y resultados que se tendrán en cuenta para evaluar la eficiencia.

Para llevar a cabo el análisis AED se deben realizar supuestos sobre la tecnología, y estos pueden variar, según el ejemplo estudiado. El modelo más sencillo se basa en rendimientos constantes a escala, e implica que el tamaño de las unidades de decisión no es importante para evaluar los puntajes de eficiencia. Cuando el tamaño de las unidades incide sobre su capacidad de producir servicios de manera más eficiente, es preferible asumirlos como retornos variables a escala. En el caso de las instituciones educativas, si el número de profesores por estudiante se considera un insumo, el producto (el rendimiento de los estudiantes), se vería afectado por la escala a la que operen tales instituciones. Tóth (2009) explica que el uso de retornos variables es preferible en el sector educativo, puesto que la incorporación de insumos no es igual entre instituciones o bien estos no son utilizados al mismo nivel, por lo que usar retornos constantes no sería plausible. En el sector salud, los resultados de la eficiencia son también susceptibles a la escala en la que se opera. Por ejemplo, la mayoría de los municipios pequeños no poseen hospitales de tercer nivel, y los existentes pueden tener diferente desempeño a los de municipios grandes.

4. RESULTADOS

La metodología que se utiliza en este estudio es el AED, que es una técnica no paramétrica para trazar la frontera de eficiencia. Cuando se tiene un solo insumo y un solo producto, resulta sencillo encontrar la frontera para indagar por la eficiencia de las unidades de decisión (Diagrama 2, p. 174). Pero cuando se tienen varios insumos para obtener varios productos, se requiere un análisis de programación lineal, que se detalla en las ecuaciones 1 a 5, para saber cuáles son las unidades eficientes.

En este caso, se habla de eficiencia relativa, porque se establece un escalafón de los municipios que identifica cuáles son los que están haciendo un buen trabajo en la utilización de los recursos y cuáles, en términos relativos, lo hacen con menor eficiencia y están por debajo de la frontera.

Las estadísticas que se emplean en este análisis son tomadas de las que compila el DNP para calcular el IDIM (Anexo 1) del año 2012. En cuanto a los insumos para educación, se usa el número de docentes oficiales, la inversión en educación, el espacio en metros cuadrados de aula y el número de docentes escalafonados para medir la calidad de la educación. Las estadísticas de resultados para cobertura corresponden al número de alumnos matriculados desde preescolar hasta educación media en establecimientos oficiales, mientras que para calidad se utiliza el número de alumnos que obtuvieron calificaciones en la prueba Saber 11 por encima del nivel promedio.

En el sector salud se incluyen como insumos: inversión en el régimen subsidiado,¹ gastos en nómina, inversión en plan ampliado de inmunizaciones y cantidad de vacunas entregadas a los municipios. Los resultados en cobertura, por su parte, corresponden al número de afiliados al régimen subsidiado; y en calidad, a las personas vacunadas con triple viral.

En salud, la calidad debe estar orientada a disponer de un sistema sustentable, orientado a que la gente se mantenga saludable; un servicio financiado públicamente que satisfaga las necesidades de los individuos cuando estén enfermos (Canada Ministry of Health, 2014). Partiendo de esa visión, sin embargo, es un poco compleja la medición del resultado en este sector, ya que algunas estadísticas de instituciones prestadoras de servicios (IPS) son difíciles de resumir en una sola medida para el municipio y no necesariamente se relacionan con el estado de salud de los individuos.

El servicio de salud debe apuntar a que las personas se mantengan saludables pues, si se enferman, requieren atención, lo que representa costos para el sistema. En este orden de ideas, las medidas de vacunación o de prevención de enfermedades pueden considerarse buenos indicadores para evaluar la calidad.

Para estimar la eficiencia, se emplea el análisis del envolvente y se usan retornos variables, debido a que hay mucha heterogeneidad entre los municipios. También es posible usar retornos constantes, pero ello tiene mayor validez para unidades homogéneas, en las cuales los aumentos en los insumos llevan a incrementos proporcionales en los resultados. Se considera la orientación hacia los insumos, con lo cual el puntaje o el grado de eficiencia indica qué porcentaje de los recursos puede estar siendo usado ineficientemente o, visto de otra manera, qué porcentaje de los recursos puede reducirse y, aun así, obtener el mismo resultado.

Con respecto a la cobertura en educación, la eficiencia promedio llega al 63,43% (Cuadro 4). Esto quiere decir que sería factible, en promedio, que un municipio obtenga el mismo resultado en cobertura con apenas el 63% de sus recursos, si se compara con los municipios que están en la frontera. El análisis de eficiencia en cobertura de salud muestra resultados similares, con una eficiencia promedio del 62,3%.

¹ Aquí hay que aclarar que no solo son del SGP, porque en salud existen otros recursos como el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), rentas cedidas, recursos propios, etc. Por lo anterior, en este sector nos referimos a la calidad del uso de los recursos públicos y no únicamente a los provenientes del SGP.

CUADRO 4. RESULTADOS DE LA EFICIENCIA RELATIVA EN SALUD Y EDUCACIÓN, 2012

SECTOR	CONCEPTO	EFICIENCIA PROMEDIO	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	MÍNIMO	MÁXIMO
Educación	Cobertura	63,43	12,84	28,87	100
	Calidad	48,81	11,47	33,68	100
Salud	Cobertura	62,29	8,99	46,92	100
	Calidad	50,68	13,74	8,67	100

Fuente: cálculos del autor.

En lo que respecta a la calidad, además de que en Colombia no se obtienen muy buenos resultados según los reportes de las pruebas Saber (y las pruebas PISA en el contexto internacional), el AED indica que la eficiencia con que se desempeñan las entidades territoriales es bastante regular. Específicamente, el índice de eficiencia promedio es de aproximadamente el 48%; es decir que los municipios deberían hacer mucho mejor el trabajo, no solo para mejorar la calidad de la educación, sino para obtener un mayor grado de eficiencia. Los resultados de la eficiencia en la calidad también indican que en la frontera solo se ubican 16 municipios en relación con la salud y doce con respecto a la educación (Cuadro 5).

CUADRO 5. PERFIL DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN LA EFICIENCIA RELATIVA EN SALUD Y EDUCACIÓN, 2012

SECTOR	CONCEPTO	TAMAÑO DE MUESTRA	MUNICIPIOS EFICIENTES	PORCENTAJE EFICIENTES	CAPITALES	CERTIFICADOS
Educación	Cobertura	1.019	43	4,22%	7	10
	Calidad	1.047	12	1,14%	4	5
Salud	Cobertura	1.008	21	2,08%	6	12
	Calidad	980	16	1,63%	7	11

Fuente: Cálculos del autor.

4.1 ANÁLISIS ESPACIAL DE LOS RESULTADOS DE EFICIENCIA

Para estudiar si existen patrones espaciales de los puntajes, se presenta la distribución espacial de los resultados de la eficiencia en 2012 en los mapas 2 al 5. En términos de la cobertura educativa (Mapa 2, p. 188), gran parte del territorio está en una eficiencia media (del 60% al 70%) y satisfactoria (del 70% al 80%).

En términos de calidad de educación (Mapa 3, p. 189), la gran mayoría de los municipios está en un nivel bajo de eficiencia, lo que indica que en calidad todavía hay que avanzar bastante. En términos de la distribución espacial, los índices medios de eficiencia en cobertura educativa son relativamente homogéneos. La mayoría de los departamentos tienen municipios en cada una de las escalas. En relación con la calidad educativa sí existe una distribución polarizada. Gran parte de los municipios con puntajes satisfactorios o sobresalientes

están sobre la Cordillera de los Andes, que tradicionalmente ha sido una zona relativamente próspera. En la costa Caribe los mejores puntajes se localizan en el rango medio; en contraste, gran cantidad de municipios del Pacífico, Orinoquía y Amazonía alcanzan un desempeño bajo en la eficiencia de la calidad educativa.

En cobertura de salud (Mapa 4, p. 190), la mayoría del país está en niveles medios (entre el 60% y el 70%), destacándose las capitales y varios de los municipios sobre la cordillera. Al igual que en los resultados de cobertura educativa, los puntajes de eficiencia en la cobertura de salud están distribuidos homogéneamente en el espacio. En calidad (Mapa 5, p. 191) predominan los puntajes de eficiencia en los niveles bajos y críticos. La información sobre calidad del servicio de salud es más escasa para las unidades territoriales. Aunque hay mucha información que no está disponible, los 980 municipios de los cuales hay información son una muestra representativa de todo el territorio.

4.2 FACTORES ASOCIADOS CON LA EFICIENCIA

En esta sección se evalúan los resultados de la eficiencia en el contexto del análisis de regresión. Se presentan las estimaciones de diferentes especificaciones sobre los factores asociados con la eficiencia en el gasto en salud y educación.

Vale la pena anotar que los índices de eficiencia están censurados a la derecha de la distribución, porque las unidades de decisión solo pueden alcanzar un puntaje del 100% cuando están sobre la frontera. Ello implica que el análisis de regresión, aplicado a los puntajes de eficiencia, debe emplear un modelo que tenga en cuenta dicha característica. Para este efecto se usa lo que se conoce en la literatura como los modelos Tobit.

El objetivo es estudiar de qué dependen los resultados del puntaje de eficiencia, o cuáles son los factores que pueden estar afectando el grado de eficiencia relativa que un municipio alcance. Se consideran algunas variables relacionadas con la certificación, y se esperaría que estén relacionadas positivamente con la eficiencia, ya que los municipios certificados regularmente son capitales o son más prósperos que los no certificados. También, se estudia cómo afecta a la eficiencia si el municipio es capital o no; el grado de pobreza del municipio, que probablemente esté relacionado negativamente con la eficiencia, y la distancia a la capital departamental. Este es un factor importante, sobre todo en el sector salud, ya que en muchos casos son las capitales las que prestan atención de tercer nivel o consultas por cuestiones críticas y los demás municipios solo ofrecen atención básica en sus puestos de salud.

Por otro lado, se consideran la densidad de población y la tasa de urbanización como medidas del resultado de economías urbanas, ya que las ciudades principales siempre tienen mayor concentración de población y ello puede afectar los resultados de la eficiencia, pues se requieren menos recursos para atender a

una población más cercana a los centros de salud que para atender a aquella que habita en zonas dispersas o apartadas.

Para evitar posibles problemas de colinealidad, se presentan los resultados de tres especificaciones diferentes (columnas 1 a 3 del Cuadro 6), donde se consideran la tasa de urbanización, la condición de ser capital y la densidad de población en diferentes estimaciones. Otras variables que pueden presentar colinealidad son la distancia a la capital y el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), ya que municipios apartados de las capitales presentan mayores índices de pobreza (Galvis, 2010); sin embargo, en este caso, las correlaciones solo alcanzan cifras de 0,23, por lo que no se espera que afecten los resultados de las estimaciones.

CUADRO 6. FACTORES ASOCIADOS CON LA EFICIENCIA EN LA COBERTURA EN EDUCACIÓN

VARIABLE DEPENDIENTE: EFICIENCIA	(1)	(2)	(3)
Certificado en educación	5,5902** [1,928]	6,0000** [2,148]	9,2046*** [2,012]
NBI total	-0,0877*** [0,023]	-0,1418*** [0,022]	-0,1345*** [0,022]
Distancia a la capital	0,0226** [0,008]	0,0308*** [0,008]	0,0259** [0,008]
Tasa de urbanización	0,1232*** [0,020]		
Capital de departamento		10,9668*** [30,34]	
Densidad poblacional			0,0008 [0,001]
Intercepto	60,0321*** [1,514]	66,7641*** [1,046]	66,8246*** [1,068]
Chi ²	122,81	96,76	85,04
Probabilidad	0,00	0,00	0,00
N	1019	1019	1019
Observaciones censuradas	43	43	43

Nota: Error estándar en corchetes. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Fuente: cálculos del autor.

Los municipios certificados, al ser la mayoría de ellos capitales departamentales, también podrían representar problemas de colinealidad. Efectivamente, la correlación entre las dos variables es de 0,52; no obstante, los coeficientes de la variable *certificado* son robustos a la especificación, es decir que no cambian en signo ni en significancia cuando se incluye la variable *capitales*.

En relación con los resultados en educación, del Cuadro 6 se concluye que estar certificado o, en otras palabras, tener el control de los recursos es un factor que ayuda a aumentar la eficiencia en la obtención de ciertos niveles de cobertura. Las zonas más pobres tienen menor eficiencia, ya que la relación con el índice de NBI es negativa.

Las variables relacionadas con las áreas urbanas, como ser una capital o estar en un área más densa o de mayor grado de urbanización, también afectan de manera positiva el resultado de la eficiencia en la cobertura. La distancia a la capital, sin embargo, está relacionada de manera negativa con la eficiencia en la calidad educativa (Cuadro 7). Esto quiere decir que, en este aspecto, los municipios más alejados de la capital solo logran alcanzar grados de eficiencia menores que los cercanos.

CUADRO 7. FACTORES ASOCIADOS CON LA EFICIENCIA EN LA CALIDAD EN EDUCACIÓN

VARIABLE DEPENDIENTE: EFICIENCIA	(1)	(2)	(3)
Certificado en educación	11,3728*** [1,487]	8,8844*** [1,617]	9,8572*** [1,537]
NBI total	-0,2189*** [0,018]	-0,2225*** [0,017]	-0,2158*** [0,017]
Distancia a la capital	-0,0165** [0,006]	-0,0130* [0,006]	-0,0154* [0,006]
Tasa de urbanización	0,0027 [0,015]		
Capital de departamento		7,1556** [2,338]	
Densidad poblacional			0,0012* [0,001]
Intercepto	58,9249*** [1,184]	58,8814*** [0,808]	58,7193*** [0,821]
Chi ²	322,14	331,44	327,81
Probabilidad	0,00	0,00	0,00
N	1.047	1047	1047
Observaciones censuradas	12	12	12

Nota: Error estándar en corchetes. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Fuente: cálculos del autor.

En el sector salud, con respecto a la certificación, los resultados son contrarios a los observados en el sector educativo: los municipios certificados no son más eficientes, ya que el coeficiente de la variable es negativo tanto en cobertura

(Cuadro 8) como en calidad (Cuadro 9). Esto podría sugerir que el manejo de los recursos de una manera más centralizada en este sector genera mayor eficiencia en los resultados. Una explicación posible indicaría que, al no estar certificado, el municipio no controla los recursos, y todo el manejo está concentrado en los departamentos. Estos últimos, presumiblemente, tendrían mayor eficiencia al contratar insumos en mayores cantidades de las que pueden contratar los municipios pequeños.

CUADRO 8. FACTORES ASOCIADOS CON LA EFICIENCIA EN LA COBERTURA EN SALUD

VARIABLE DEPENDIENTE: EFICIENCIA	(1)	(2)	(3)
Certificado en salud	-1,4856*	-1,6933**	-1,7188**
	[0,589]	[0,581]	[0,586]
NBI total	-0,0033	-0,0007	0,0057
	[0,017]	[0,015]	[0,016]
Distancia a la capital	-0,0258***	-0,0197***	-0,0236***
	[0,006]	[0,006]	[0,006]
Tasa de urbanización	0,0025		
	[0,013]		
Capital de departamento		9,0873***	
		[1,749]	
Densidad poblacional			0,0017***
			[0,000]
Intercepto	64,9217***	64,2766***	64,3087***
	[1,120]	[0,778]	[0,790]
Chi ²	31,37	58,05	47,14
Probabilidad	0,00	0,00	0,00
N	1008	1008	1008
Observaciones censuradas	21	21	21

Nota: Error estándar en corchetes. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Fuente: cálculos del autor.

CUADRO 9. FACTORES ASOCIADOS A LA EFICIENCIA EN LA CALIDAD EN SALUD

VARIABLE DEPENDIENTE: EFICIENCIA	(1)	(2)	(3)
Certificado en salud	-0,4493 [0,892]	-0,7346 [0,884]	-0,8174 [0,891]
NBI total	-0,1368*** [0,026]	-0,1243*** [0,025]	-0,1172*** [0,025]
Distancia a la capital	-0,0169 [0,009]	-0,0087 [0,009]	-0,0139 [0,009]
Tasa de urbanización	-0,0102 [0,020]		
Capital de departamento		12,1282*** [2,661]	
Densidad poblacional			0,0021*** [0,001]
Intercepto	58,4821*** [1,702]	56,6446*** [1,191]	56,7748*** [1,207]
Chi ²	46,14	66,52	57,46
Probabilidad	0,00	0,00	0,00
<i>N</i>	980	980	980
Observaciones censuradas	16	16	16

Nota: Error estándar en corchetes. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.
Fuente: cálculos del autor.

Adicionalmente, la eficiencia, tanto para cobertura como para calidad, es menor para los que están más alejados de la capital. En este caso, puede ocurrir que a los municipios más alejados de la capital les resulte más difícil hacer llegar los insumos y al personal médico a lugares apartados, e incluso afiliar a los beneficiarios. Todo esto hace más costosa la provisión de servicios y, por lo tanto, menos eficiente. Las capitales y municipios más densos son más eficientes, según se deduce del signo positivo mostrado para estas variables en los Cuadros 8 y 9.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis de la eficiencia relativa en el uso del gasto público en los sectores salud y educación muestra varias conclusiones que pueden ser resumidas así: en educación, tener el control de los recursos mejora la eficiencia tanto en cobertura

como en calidad; la eficiencia es mayor en las zonas menos pobres, en las capitales, en las áreas densas y en aquellas con mayor grado de urbanización. En el sector salud, los municipios certificados son menos eficientes, lo cual podría indicar que cuando una entidad de mayor jerarquía (como los departamentos) maneja los recursos, mejora la eficiencia. Los más alejados de la capital departamental son menos eficientes y las capitales y municipios más densos y con mayor grado de urbanización son más eficientes. Esto confirma el argumento de las economías de escala en el manejo de los recursos.

El hecho de que las capitales y municipios más densos resulten más eficientes puede ser explicado por las ventajas que representa una población aglomerada. En educación, resulta más conveniente para los municipios estar cerca de la capital, ya que pueden tener mayor oferta de maestros que, si bien no viven donde trabajan, pueden desplazarse para impartir la enseñanza. En lo que respecta a la salud, la creación de redes hospitalarias y su buen desempeño son más factibles entre municipios relativamente cercanos unos de otros, y en especial, cerca de las capitales, que es donde se concentra la mayor parte de los profesionales del área. En este sentido, se requieren esfuerzos conjuntos entre los municipios para mejorar en calidad, tanto en salud como en educación.

En algunos casos, los municipios dispersos no logran proveer los servicios de forma adecuada y mucho menos eficientemente. Por eso, en estos casos es clave avanzar hacia un modelo de organización territorial donde las entidades de mayor jerarquía (departamentos) planifiquen el uso de los recursos, en lugar de que lo hagan múltiples entidades atomizadas.

En lo que respecta a la educación, se ha planteado que se puede lograr mejor calidad implementando la jornada completa en los colegios del país (Bonilla, 2011). Este objetivo podría alcanzarse empleando más eficientemente los insumos de los colegios; no obstante, hay que tener en cuenta que los logros en cobertura han sido posibles gracias a la utilización de la infraestructura de los colegios en doble jornada. Las mejoras en calidad podrían, entonces, ser más viables si se exige mejor desempeño a los maestros actuales, estimulando el ascenso en el escalafón con mayores responsabilidades y con los resultados de sus alumnos.

En salud, ya que las coberturas en el régimen subsidiado han logrado avances significativos, hay que dedicar recursos a la calidad. Por ejemplo, fortalecer los sistemas de información para que permitan monitorear las citas de prevención y que sirvan como insumos para asignar recursos a la calidad. Si se aumentan las visitas preventivas, cabría esperar que en el largo plazo se reduzcan los costos.

Finalmente, con respecto a la distribución de los recursos del SGP, se espera poder garantizar a partir de 2017 (al finalizar la transitoriedad que existe hasta 2016) el monto del año anterior para asegurar la cobertura alcanzada. También se espera que, a partir de entonces, los aumentos se materialicen de acuerdo

con el cumplimiento de metas de calidad en educación y salud, sin descuidar los logros alcanzados en cobertura.

REFERENCIAS

- Afonso, A.; Romero, A.; Monsalve, E. (2013). “Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America”, discussion paper, núm. IDB-DP-279, Banco Interamericano de desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal.
- Afonso, A.; Santos, M. (2008). “A DEA Approach to the Relative Efficiency of Portuguese Public Universities”, *Portuguese Journal of Management Studies*, vol. XIII, núm 1.
- Barrera, F.; Gaviria, A. (2003). “Efficiency of Colombian Schools”, *Informes de Investigación*, núm. 002436, Fedesarrollo.
- Bonilla, L. (2011). “Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 143. Cartagena: Banco de la República.
- Cano, R.; Ramírez, L. (2007). “Descentralización fiscal y eficiencia en los servicios sociales a nivel territorial en Colombia”, *Revista Equidad y Desarrollo*, vol. 8, pp. 7-24.
- Canada Ministry of Health (2014). “Setting Priorities for the B.C. Health System”, *Report of the British Columbia Health Department*, British Columbia, Canadá.
- Carreño, A. (2009), “Medición de la calidad, la eficiencia y la productividad en hospitales públicos de tercer nivel de atención en Bogotá, 2008”, *Revista Universidad & Empresa*, núm. 17, pp. 203-222, Universidad del Rosario.
- Charnes, A.; Cooper, W. W.; Rhodes, E. (1978). “Measuring the Efficiency of Decision Making Units”, *European Journal of Operational Research*, núm. 2, pp. 429-444.
- Departamento Nacional de Planeación (2013). *Evaluación del desempeño integral de los municipios*. Bogotá: DNP.
- Farrell, M. J. (1957). “The Measurement of Productive Efficiency”, *Journal of the Royal Statistical Society, Series A (General)*, pp. 253-290.
- Galvis, L. (2010). “Geografía económica del Caribe continental colombiano”, *Revista Economía y Región*, vol. 4, núm. 1, pp. 7-45.
- Galvis, L.; Meisel, A. (2014). “Aspectos regionales de la movilidad social y la igualdad de oportunidades en Colombia”, *Revista de Economía del Rosario*, vol. 17, núm. 2, pp. 257-297.
- Iregui, A.; Melo, L.; Ramos J. (2007). “Análisis de eficiencia de la educación en Colombia”, *Revista de Economía del Rosario*, vol. 10, núm. 1, pp. 21-41.

- Nupia, O.; Sánchez, F. (2001). “Eficiencia de los hospitales públicos de Bogotá”, *Desarrollo y Sociedad*, vol. 48, pp. 101-136.
- Piñeros, J. (2010). “Descentralización, gasto público y sistema educativo oficial colombiano: un análisis de eficiencia y calidad”, tesis de magíster en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Reina, Y. (2014). “Acceso a los servicios de salud en las principales ciudades colombianas (2008-2012)”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 200. Cartagena: Banco de la República.
- Tóth, R. (2009). “Using DEA to Evaluate Efficiency of Higher Education”, *Applied Studies in Agribusiness and Commerce*, vol. 3, núm. 3-4, pp. 79-82.

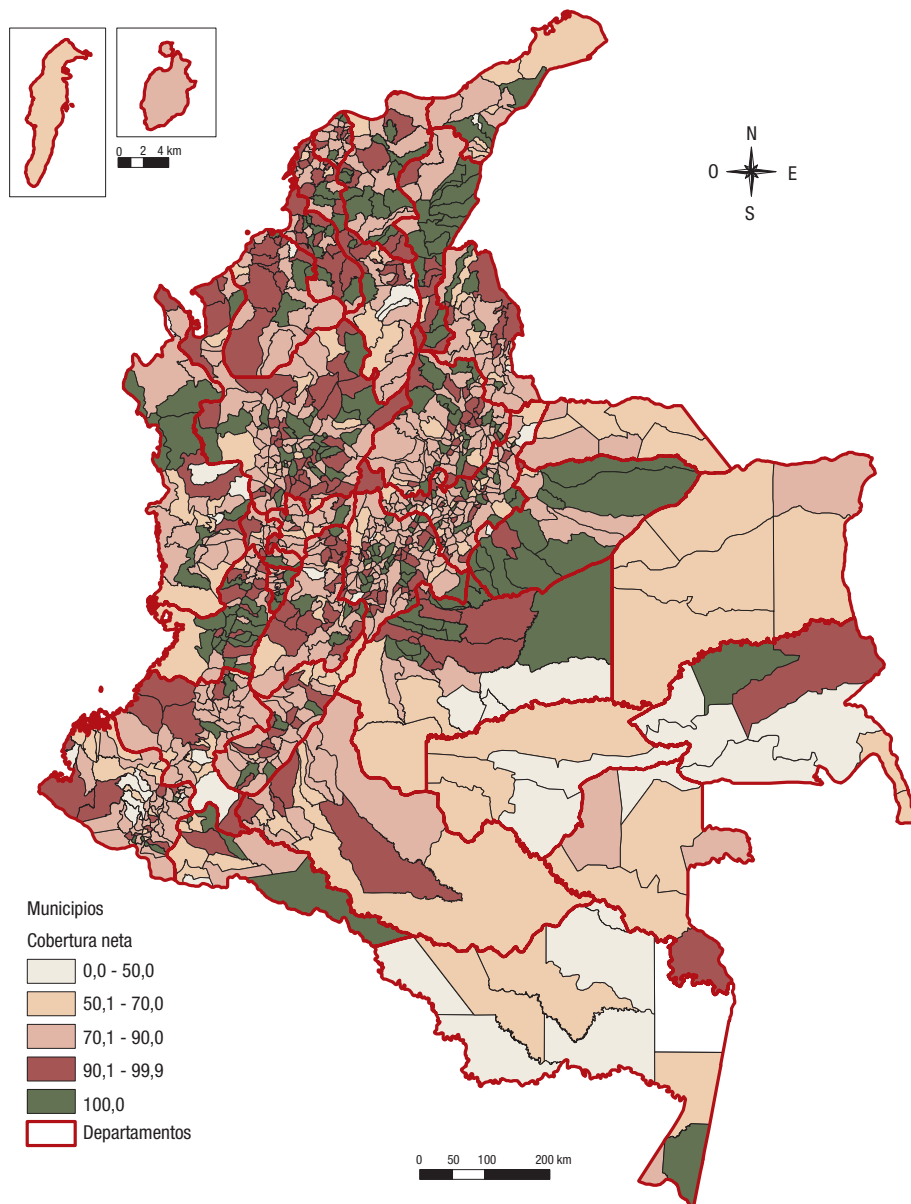
ANEXO

INSUMOS Y PRODUCTOS USADOS EN EL ANÁLISIS DE EFICIENCIA

SECTOR	FUNCIÓN	PRODUCTO	INSUMOS
Educación	Cobertura: matrícula educativa	Alumnos matriculados de preescolar en media en establecimientos oficiales educativos (sin subsidios).	Insumo 1: total docentes vinculados 2012. Insumo 2: inversión en educación menos nómina y contratos con oferta privada para el último año (millones de pesos). Insumo 3: espacio (m ²) – aula disponible en los establecimientos educativos oficiales 2012.
	Calidad educativa	Número de alumnos cuya calificación en el examen Saber 11 fue medio, superior y muy superior (instituciones educativas oficiales).	Insumo 1: número de docentes con escalafón mayor a grado seis o grado dos en el nuevo escalafón.
Salud	Cobertura: régimen subsidiado	Número de afiliados al régimen subsidiado 2012 (subsidios parciales y plenos).	Insumo 1: total recursos destinados al régimen subsidiado con todas la fuentes (SGP, Fosyga, rentas cedidas, recursos propios, etc.) distintos a gastos administrativos (millones de pesos). Insumo 2: gastos servicios personales (nómina, aportes + órdenes de prestación de servicios) destinados a las labores de focalización, aseguramiento e interventoría de los contratos de régimen subsidiado (millones de pesos).
	Calidad: plan ampliado de inmunizaciones (PAI)	Personas vacunadas con triple viral, sarampión, rubeola y paperas (TV/SRP).	Insumo 1: inversión total provenientes de todas las fuentes, destinados al PAI (millones de pesos). Insumo 2: cantidad de inmunobiológicos de triple viral suministrados por el Ministerio de la Protección Social.

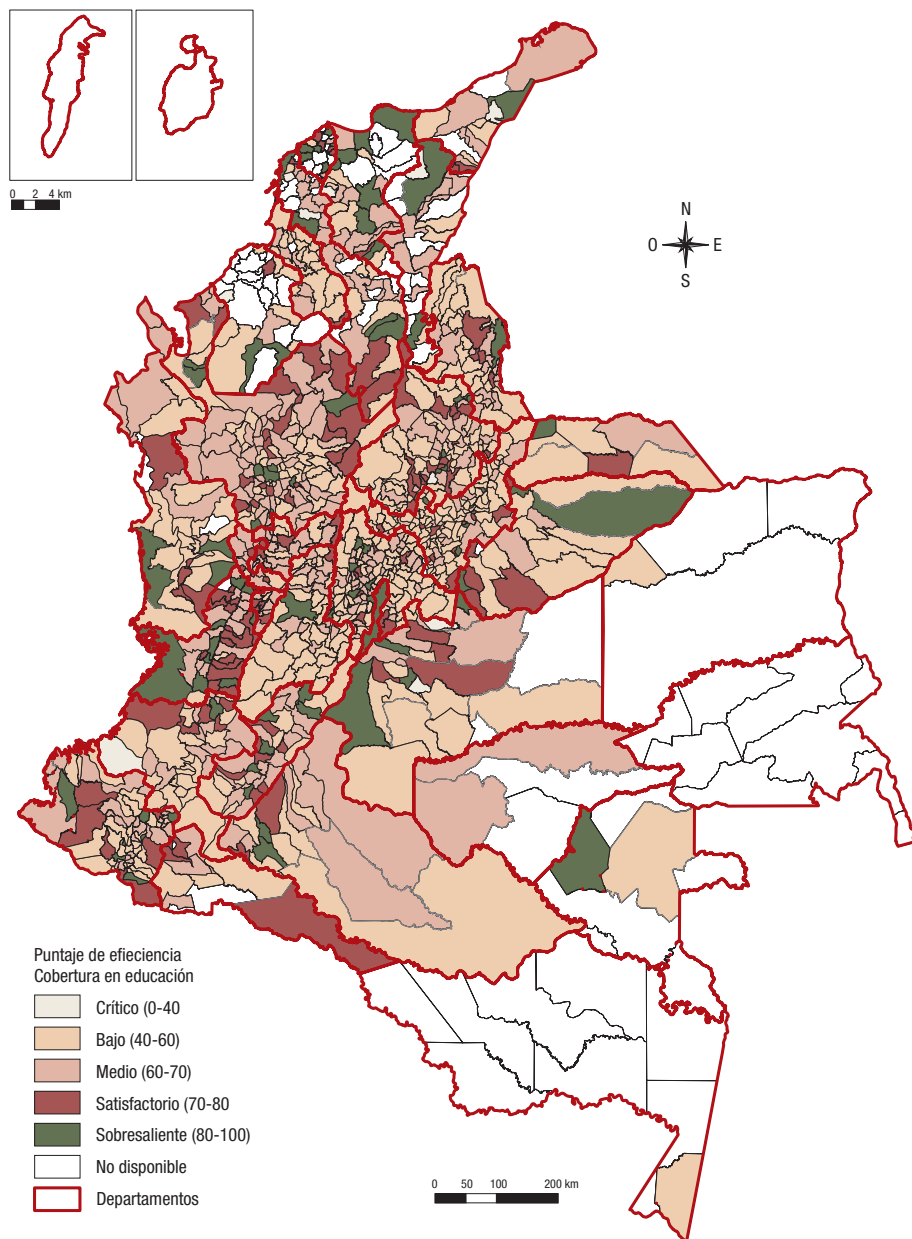
Fuente: DNP (2013).

MAPA 1. COBERTURA NETA EN EDUCACIÓN PRIMARIA, BÁSICA Y MEDIA EN 2012 (PORCENTAJE)



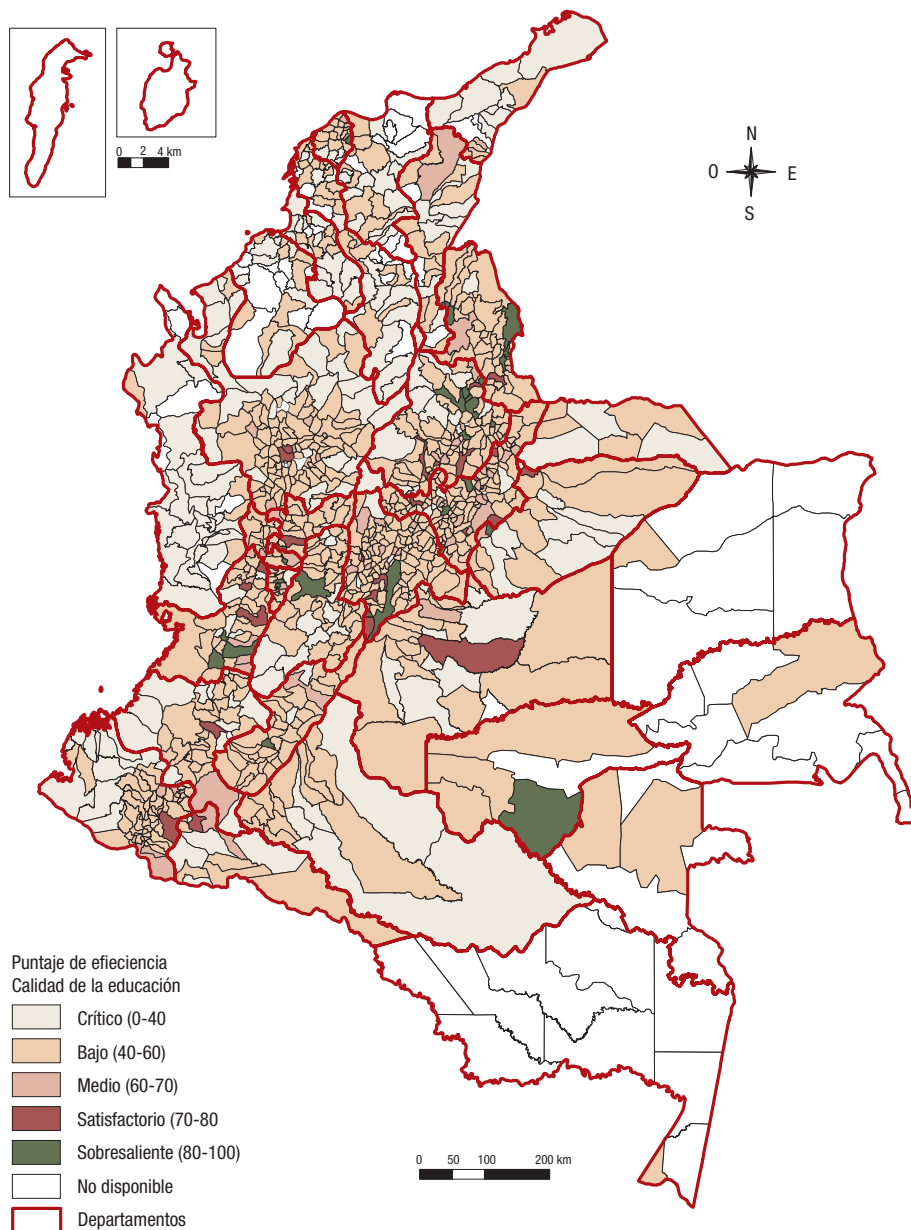
Fuente: Ministerio de Educación; cálculos del autor.

MAPA 2. PUNTAJE DE EFICIENCIA EN COBERTURA EDUCATIVA



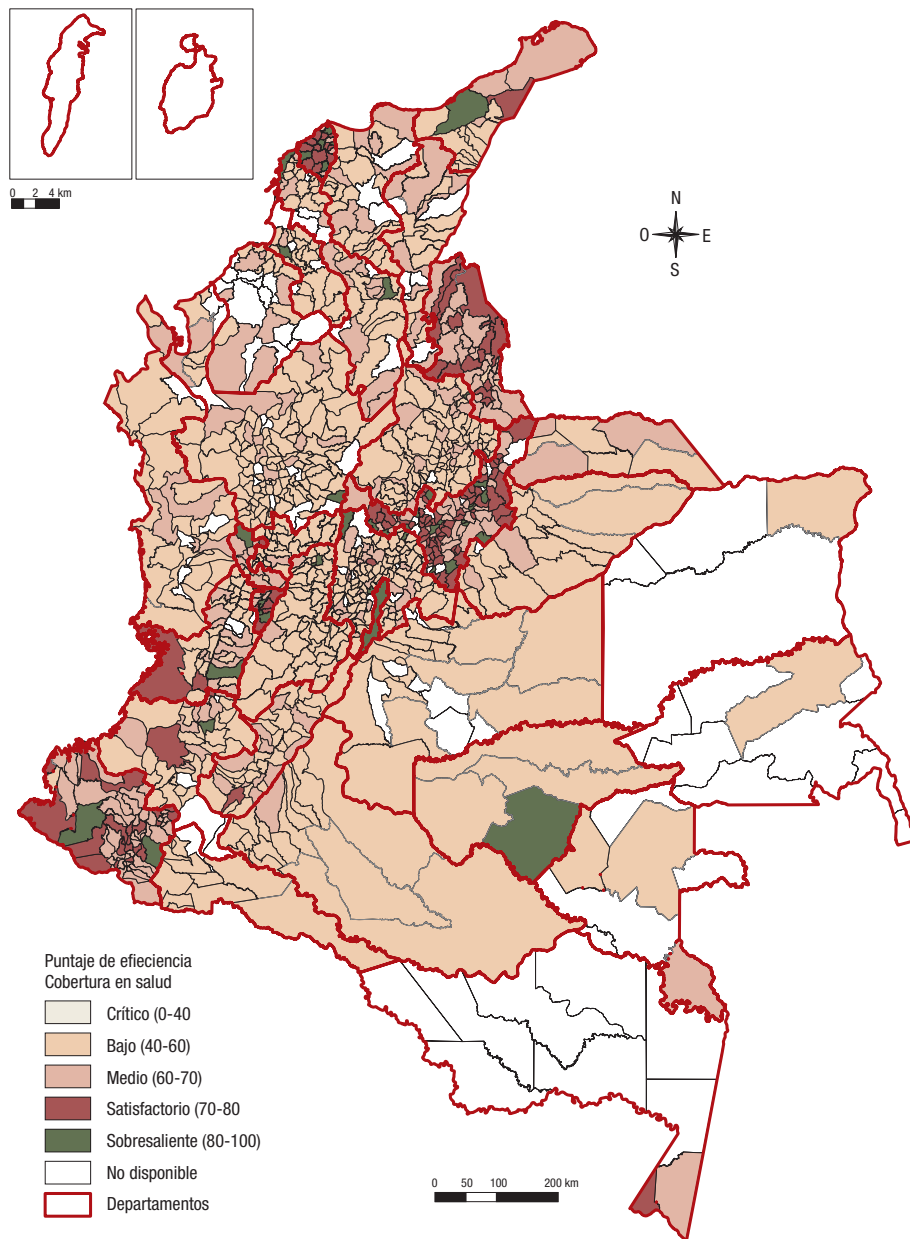
Fuente: Elaboración del autor.

MAPA 3. PUNTAJE DE EFICIENCIA EN CALIDAD EDUCATIVA



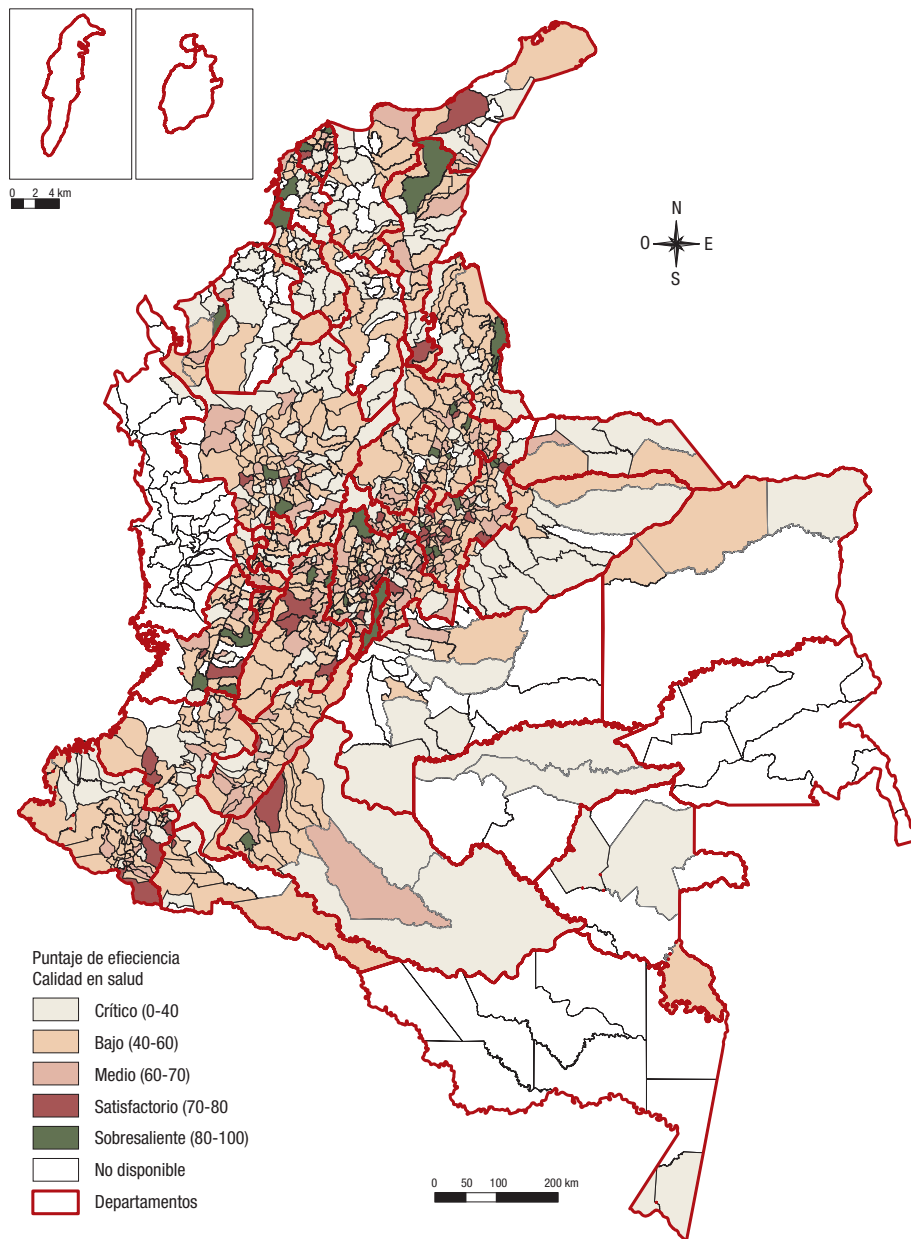
Fuente: Elaboración del autor.

MAPA 4. PUNTAJE DE EFICIENCIA EN COBERTURA EN SALUD



Fuente: Elaboración del autor.

MAPA 5. PUNTAJE DE EFICIENCIA EN CALIDAD EN SALUD



Fuente: Elaboración del autor.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Antonio Hernández Gamarra

El autor ha sido ministro de Agricultura, Codirector del Banco de la República, Contralor General de la República.

El contenido de este capítulo es responsabilidad exclusiva de los autores y no compromete al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Quisiera agradecer a los organizadores, especialmente a Jaime Bonet y a Luis Armando Galvis, por la idea de convocar al seminario “¿Cómo va el Sistema General de Participaciones?”, por su magnífica organización y por haberme invitado a participar.

Intentar un balance de esta obra obliga a decir que la discusión ha sido rica en información y muy valiosa en términos de los análisis y de las propuestas formuladas; algunas de ellas explícitas y otras no tanto pero, al fin y al cabo, propuestas.

Aun así, lo más valioso del trabajo es su oportunidad. Lo usual es que en Colombia temas como los que aquí se han analizado se discutan pocos meses antes del proceso de toma de decisiones, y eso hace que predominen las ideas preconcebidas y no los consensos, producto de sólidos raciocinios. Pero en este caso, el seminario se realizó dos años antes de la fecha en la que el Congreso de la República debe ocuparse de la reforma del SGP. Esto es bueno porque se ha podido trabajar en un ambiente reposado y se valorará mejor en el futuro cuando se difundan las memorias de este evento.

Ahora permítaseme subrayar algunas cuestiones que han sido objeto de análisis en esta obra y que serán valiosas en las futuras discusiones del tema. La primera es que cualquier intento de reforma tiene que responder a la pregunta: ¿para qué son las transferencias? Esa discusión ha estado presente a lo largo del seminario, y claramente hay dos tendencias en los trabajos: la de quienes responden a la pregunta privilegiando la búsqueda de una mayor equidad inter e intrarregional en Colombia, y la de quienes, de una u otra manera, propician como elemento central del debate, y por ende de la reforma, el tema de la eficiencia y el mayor esfuerzo fiscal de las regiones.

La segunda cuestión debe responder a la pregunta: ¿cuánto vale lograr los objetivos que busca alcanzar la reforma? Dicho de otra manera, fijadas unas metas, ¿cuántos recursos se requerirán para alcanzarlas, qué tanto le corresponderá sufragar al gobierno nacional y cuánto a los gobiernos locales? Solo en ese contexto tiene sentido analizar el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales y las reformas que es necesario emprender para los montos requeridos.¹ Ello porque, de manera realista, hay que decir que debido al régimen tributario

¹ Incluidos los procedimientos de recaudo de sus tributos.

vigente en Colombia, el grueso de los ingresos fiscales seguirá correspondiendo a la nación.

La tercera cuestión se relaciona con el reparto interterritorial de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP); es decir, cuánto de los recursos le debe tocar a cada uno de los municipios y de los departamentos. Sobre esa pregunta se han encontrado dos tendencias. Algunos de los capítulos favorecen el tema de la población como categoría fundamental para asignar el gasto, y otros consideran que la falta de cobertura, junto con la buena calidad en la prestación de los servicios, deben ser los factores predominantes.

Al parecer, preguntarse si los recursos son suficientes o no solo tiene sentido si se responden previamente esas preguntas: ¿para qué son las participaciones?, ¿cuánto debe poner el gobierno nacional y qué tanto los gobiernos territoriales?, y ¿cuáles son los criterios de reparto entre las regiones y dentro de ellas?

Permítaseme ilustrar mi opinión con algunos ejemplos. La respuesta sería distinta si se cree que las actuales coberturas de educación y salud son las deseables o si se juzga que son insuficientes. El monto de los recursos necesarios no sería el mismo si se instaura una sola jornada escolar o si se persiste en mantener la doble jornada. Diferentes serían los montos necesarios si se propone una capacitación integral del personal docente para elevar sus conocimientos y sus habilidades pedagógicas, o si se supone que en este aspecto no se requiere un especial esfuerzo. Similares discrepancias se presentan si se cree que la educación preescolar es aceptable en cobertura y calidad o si se piensa que se requiere más asignación del gasto para que se alcancen los logros reportados por Bogotá y Medellín.

Por eso, no hay una idea clara de cuáles son los recursos que necesita el SGP. Lo que sí es evidente es cuál no es la manera de estimarlos. Hay que evitar que se vuelva a un sistema en el cual los recursos del SGP se fijen como un porcentaje, cualquiera que sea, de los ingresos corrientes de la nación, porque ese método pone el énfasis en cuánto tiene que sufragar la nación, pero no repara en los recursos necesarios para la cobertura universal de los servicios esenciales básicos de los habitantes de las regiones.

Finalmente, unas breves anotaciones sobre dos temas fundamentales para la futura reforma del SGP y que, por el énfasis de este libro, no se han analizado en profundidad. La primera tiene que ver con la paz y el postconflicto, y la segunda con el buen uso de los recursos públicos.

Si hay un proceso de paz en Colombia (¡y ojalá pronto lo haya!), este debería conducir a mediano plazo a una disminución relativa del gasto militar y, por ende, a mayor gasto público en salud, educación, agua potable, vías y asignaciones para el desarrollo económico y social en general, que deberían materializarse en los territorios, principalmente a través del SGP.

El otro tema es el buen uso de los recursos públicos y la lucha contra la corrupción. En la medida en que los recursos del erario no vayan a manos privadas, y si se evitan los sobrecostos de los proyectos, se elevará la eficiencia y se necesitarán menores recursos para el gasto gubernamental. Eso en Colombia pasa, indefectiblemente, por desestimular el uso de los cargos de elección popular para el enriquecimiento de los elegidos, lo cual supone una reforma electoral de muy hondo alcance.

ACERCA DE LOS AUTORES

Rafael de la Cruz, ciudadano venezolano, cursó su doctorado en Economía en la Universidad de París y es representante en Colombia del Departamento de Países del Grupo Andino del BID. Se ha desempeñado como profesor de la Universidad Central de Venezuela y Economista del Banco Mundial. Ha publicado varios libros y artículos académicos sobre temas fiscales.

Ramiro López Ghio, ciudadano argentino, es magíster y doctor en Economía por la Universidad de Warwick. Estuvo vinculado como Consultor del Banco Mundial. Actualmente es especialista sénior de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector Instituciones para el Desarrollo del BID.

Jaime Bonet, ciudadano colombiano, doctor en planeación regional y magíster en Economía por la Universidad de Illinois. Es gerente del Banco de la República en Cartagena y director del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Estuvo vinculado al BID durante cuatro años como especialista en la división de Gestión Fiscal y Municipal en el Sector de Instituciones para el Desarrollo.

Luis Armando Galvis, ciudadano colombiano, doctor en Geografía y magíster en Economía por la Universidad de Illinois. Es investigador del CEER desde 1998. Ha ejercido la docencia en las universidades Illinois, Tecnológica de Bolívar, del Atlántico, de Cartagena, entre otras. Ha publicado varios artículos y capítulos de libros sobre desarrollo urbano y regional.

Teresa Ter-Minassian, ciudadana italiana, doctora en Economía por la Universidad de Harvard. Ha sido directora del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y actualmente se desempeña como consultora del BID.

Emilio Pineda, ciudadano mexicano, tiene un Philosophiæ doctor (PhD) en economía política por la Universidad de Columbia, y una licenciatura en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Actualmente es especialista líder en Desarrollo Fiscal y Municipal en el Sector de Instituciones para el Desarrollo del BID. Se desempeñó como jefe de la Unidad de Recaudación de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

Luiz Villela, ciudadano brasileño, es magíster en Economía del Sector Público por la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro y es especialista principal de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector Instituciones para el Desarrollo del BID.

José Roberto Afonso, ciudadano brasileño, doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Estatal de Campiñas y magíster en Economía de la Industria y de la Tecnología por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Tiene vínculos con el Instituto Brasileiro del Derecho Público y con la Comisión Económica para América Latina y Caribe (Cepal). Actualmente se desempeña como consultor del BID.

Ana Calvo, ciudadana española, tiene un máster en Desarrollo Internacional por la Universidad de Georgetown, un máster de Tributación Empresarial por la Universidad Pontificia de Comillas y una licenciatura en Derecho y otra en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Autónoma de Madrid. Es consultora en la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector Instituciones para el Desarrollo del BID.

Jorge Toro, ciudadano colombiano, doctor y máster of philosophy (M. Phil.) en Economía por la Universidad de Oxford. Actualmente se desempeña como subgerente de Estudios Económicos del Banco de la República. Ocupó los cargos de investigador principal y de director del Departamento de Programación Macroeconómica e Inflación en la misma institución. Fue economista principal en el Fondo Monetario Internacional, en Washington, D. C.

Gerson Javier Pérez, ciudadano colombiano, doctor y maestro en ciencias (MSc) en Economía por la Universidad de Essex. Ha sido catedrático de la Universidad del Rosario, la Pontificia Javeriana y la Tecnológica de Bolívar. Ha publicado varios artículos y capítulos de libros sobre economía regional y microeconomía aplicada.

Jhorland Ayala García, ciudadano colombiano, economista de la Universidad Tecnológica de Bolívar y MSc en Economía por la Universidad de los Andes. Ha sido profesor de cátedra de la Universidad de los Andes y de la Tecnológica de Bolívar. Ha publicado artículos sobre economía de la educación y economía de la salud, así como diversos estudios sobre economía regional.

Juan Gonzalo Zapata, ciudadano colombiano, con título de M. Phil. en Historia por la Universidad Torcuato di Tella en Argentina. Es magíster en Administración Pública por la Universidad de Barcelona. Se ha desempeñado como docente

de las universidades del Rosario, Externado, de Nariño, Pontificia Javeriana y de los Andes. Experto en temas fiscales e investigador asociado a Fedesarrollo.

Tomás Concha, ciudadano colombiano, magíster en Economía por la Universidad de los Andes. Ha sido catedrático de la Universidad de los Andes y asistente de investigación en la misma universidad y en Fedesarrollo. Actualmente es consultor en la Comisión Económica para América Latina (Cepal).

Antonio Hernández Gamarra, ciudadano colombiano, especialista en Economía Internacional por la Universidad de Rice. Se ha desempeñado como director académico del Observatorio del Caribe Colombiano, contralor general de la República, codirector del Banco de la República y ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

Este libro se terminó de imprimir
en Bogotá, en La Imprenta Editores S.A.,
febrero de 2016



Fotografía: Emilio Aparicio Rodríguez.

El proceso de descentralización ha sido una de las herramientas claves para alcanzar las coberturas actuales en materia de educación y salud en Colombia. La destinación de mayores recursos para estos dos sectores ocurrió, en gran parte, gracias a la descentralización establecida en la Constitución Política de 1991. Si bien el país ha logrado avanzar de manera significativa en la cobertura de estos servicios, aún hay falencias en su calidad. Mejorarla se ha convertido en una de las prioridades de la política pública colombiana, lo cual involucra la discusión de cuántos recursos transferir a los entes territoriales. Para contribuir a este debate, el Banco de la República y el Banco Interamericano de Desarrollo organizaron el seminario internacional *¿Cómo va el Sistema General de Participaciones?*, el 9 de mayo de 2014 en Cartagena de Indias. Este libro tiene como objetivo presentar las memorias del evento, de tal manera que lo discutido sirva de insumo para definir las políticas públicas requeridas en Colombia y otros países de la región.

