

LAS FINANZAS PÚBLICAS TERRITORIALES EN COLOMBIA: DOS DÉCADAS DE CAMBIOS

Jaime Bonet Morón
Gerson Pérez Valbuena
Jorge Luis Montero Mestre

Los autores son: gerente del Banco de la República en Cartagena, economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, y estudiante en práctica del CEER, respectivamente.

1. INTRODUCCIÓN

Las finanzas de las entidades territoriales en Colombia están estrechamente ligadas a la evolución de los procesos de descentralización que se iniciaron a mediados de los años ochenta. Desde su concepción, el principal objetivo fue mejorar la situación de las finanzas y la autonomía de las entidades territoriales mediante el fortalecimiento de los recursos propios y las transferencias del Gobierno central. Aunque han sido múltiples las medidas a través de las cuales se ha buscado profundizar el proceso de descentralización, lo cierto es que el país está aún lejos de alcanzar un estado óptimo, aquel en el que se logre un equilibrio de todas las dimensiones que les permitan a los gobiernos subnacionales contar con mayor autonomía y tener los recursos necesarios para ofrecer a sus habitantes mejor calidad de vida, con menor pobreza y mayor equidad.

En la literatura han sido múltiples los argumentos presentados a favor y en contra de la descentralización. Entre los primeros, el principal es que se logra acercar el gobierno a los locales, como mecanismo para conocer mejor las necesidades y buscar una más eficiente focalización de las inversiones sociales (Oates, 1999). De la misma forma, pero desde una perspectiva macro, se ha señalado el aprendizaje acumulado que municipios y departamentos logran en el manejo de sus finanzas y provisión de bienes públicos, y las externalidades positivas que generan en el crecimiento económico de largo plazo (Asatryan, 2010; Blöchliger, 2013). Sobre este último aspecto, Lozano y Julio (2016) encontraron para Colombia evidencias de la relación positiva entre la descentralización y el crecimiento económico durante las dos últimas décadas en todas las regiones del país.

Por otro lado, se encuentran los argumentos que relacionan los procesos descentralizadores con externalidades negativas. Entre los más populares está la pereza fiscal que traería el aumento de las transferencias del Gobierno central, así como la mayor dependencia de estas en la estructura financiera de los gobiernos locales; el aumento desbordado del gasto público, del endeudamiento y del déficit y, como causa o consecuencia, mayor corrupción (Fisman y Gatti, 2002; Bardhan y Mookherjee, 2005). Stein (1998) argumenta además que el Gobierno central, por razones de economías de escala, podría

ser más eficiente que los gobiernos subnacionales en la producción y provisión de bienes públicos. Bird (2000) hace referencia a las evidencias acerca de la mayor prudencia y eficiencia en el uso de los recursos por parte de los gobiernos subnacionales, cuando estos provienen de fuentes propias, en contraste a cuando las reciben del Gobierno central a través de transferencias. Por el lado del capital humano, hay quienes argumentan también que las entidades territoriales estarían en clara desventaja frente al Gobierno central por no contar con el mayor y mejor capital humano posible (Iimi, 2005).

El objetivo de este capítulo es presentar un panorama de las finanzas de las entidades territoriales durante las dos últimas décadas. A través de este análisis será posible observar los cambios generados a partir de las diferentes reformas, en particular de las transferencias y regalías, en las cuentas financieras de municipios y departamentos¹. Además, este estudio no se limita únicamente a la evolución de las cuentas agregadas de estas entidades territoriales, sino que, en reconocimiento a las significativas disparidades regionales, se presentan los resultados de los principales indicadores para cada región. Cada una de ellas tiene una base económica y una capacidad de generar ingresos propios diferentes, lo que es determinante de una realidad socioeconómica distinta para sus habitantes.

Los retos de los gobiernos subnacionales en la búsqueda de un mayor fortalecimiento y mayor autonomía continuarán en las próximas décadas. Ejemplo de ello son los cambios que se están dando con la creación de las Regiones Autónomas de Planificación (RAP) que, posteriormente, llevarían a la creación de la Región Entidad Territorial (RET). Mediante estos organismos los gobiernos subnacionales estarían buscando el camino hacia la profundización de la descentralización en el país, ya que contemplaría la transmisión de competencias y recursos a estas nuevas entidades. Bajo el nuevo esquema, las RET tendrían la facultad de ejecutar, además de las políticas públicas regionales, las de del orden nacional que se le asignen. Para cumplir con las competencias impuestas, los recursos los obtendrían primero de las transferencias regulares que viene haciendo la Nación y, luego, cuando logren alcanzar la autonomía recaudatoria, con rentas propias y participaciones.

¹ El Anexo 1 presenta un resumen con los principales cambios que se han dado en las transferencias (panel A) y en las regalías (panel B). En el primer caso se observa el paso y los cambios de las dos bolsas de recursos, situado fiscal y participaciones municipales, a una sola agrupada por medio del Sistema General de Participaciones. En el caso de las regalías se presentan los cambios y normas reglamentarias de los organismos a través de los cuales se han administrado los recursos por la explotación de minerales e hidrocarburos: el Estatuto Minero, el Fondo Nacional de Regalías y el actual Sistema General de Regalías.

A fin de que todo lo anterior prospere se tienen que dar los requisitos que contempla la ley. Como es de esperarse, hay quienes están a favor y en contra de estas iniciativas, pero lo importante de considerar es que se prevén vientos de cambio por parte de las entidades territoriales en búsqueda de mayor autonomía. Lo deseable es que si esto ocurre, en el menor tiempo posible estos nuevos organismos territoriales logren autonomía también en la obtención de rentas con las cuales llevar a cabo inversiones que mejoren la calidad de vida de sus habitantes y se reduzca la desigualdad, fin último que busca un proceso descentralizador.

Este capítulo se divide en cinco secciones. En la segunda se presenta una revisión de algunos de los trabajos que han marcado las etapas de evolución de la literatura sobre las finanzas territoriales. En la tercera sección se realiza una descripción de las principales cuentas de los gobiernos subnacionales, así como su evolución en las dos últimas décadas, para el agregado de los gobiernos subnacionales y por regiones. En la cuarta se muestran y analizan los resultados del cálculo de los principales indicadores de ahorro, ingreso y gasto de los gobiernos municipales y departamentales. En la última sección, se presentan los comentarios finales.

2. REVISIÓN DE LITERATURA

Esta sección tiene el propósito de hacer un recorrido a lo largo de los trabajos de mayor influencia en la literatura sobre finanzas públicas en las dos últimas décadas en Colombia. Es importante considerar que los temas y la forma de abordarlos han evolucionado con la coyuntura nacional y las reformas económicas que se han llevado a cabo durante este período.

A mediados de los años noventa los asuntos macroeconómicos estaban a la orden del día, y esto se reflejó en que gran parte de los estudios sobre las finanzas públicas, nacionales y territoriales, se discutieran alrededor del crecimiento y el desempeño de la economía como un todo. Luego de los inicios de la descentralización económica a principios de los años noventa, este sería uno de los asuntos más examinados desde una variedad de perspectivas. Algunos de los trabajos que iniciaron en la época el análisis del proceso de descentralización desde la óptica macro fueron los de Junguito *et al.* (1995), Ferreira y Valenzuela (1993), Ocampo (1995), Weisner (1992, 1995), Ruiz y Tenjo (1987) y Lozano (2001), este último contribuyendo con una comparación entre las implicaciones de la reforma de principios de los ochenta con la que había ocurrido a finales de los años sesenta. Todos ellos, de una u otra manera y desde distintas perspectivas, buscaban determinar las consecuencias de la descentralización en la estabilidad macroeconómica.

Uno de los estudios más recientes acerca de la relación entre descentralización y crecimiento económico, abarcando las dos últimas décadas, es el de Lozano y Julio (2016), quienes encuentran un efecto positivo de la descentralización sobre el crecimiento económico. Para el caso de América Latina, Pinilla *et al.* (2016), al analizar el volumen de producción en diecisiete países, encontraron resultados similares de efecto positivo y a largo plazo de la descentralización fiscal sobre el crecimiento económico.

A finales de la década de los noventa, ante la amenaza de problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas territoriales, otro grupo de investigaciones se centró en indagar las implicaciones en varios campos, uno de ellos el bienestar y la distribución del ingreso a través de los cambios en el gasto social (Fainboim *et al.*, 1997a, 1997b; Clavijo, 1998; Pening, 2003; Acosta y Bird, 2005). Más recientemente, y para un amplio número de países, Sepúlveda y Martínez (2011) encuentran que la descentralización ha tenido efectos positivos reflejados en reducciones en los indicadores de pobreza y desigualdad. Para el caso de América Latina en particular, Aghón y Edling (1997) abarcan algunos de los tópicos más relevantes de la descentralización en ese momento y analizan sus implicaciones en aspectos como la política macroeconómica, los efectos redistributivos y las competencias de las entidades territoriales.

La asignación de recursos y los incentivos que genera la nueva legislación para los mandatarios locales, así como la interrelación entre estos y el Gobierno central, fue también objeto de varios análisis (Alesina *et al.*, 2005; Iregui *et al.*, 2001). Derivadas de los mismos hechos, se percibía con preocupación las consecuencias que tendrían los incentivos generados por las reformas a la descentralización con los hechos de corrupción por parte de las autoridades locales de los gobiernos subnacionales (González, 2001), y surgía la pregunta de si estos podrían generar disparidades regionales (Bonet, 2006). Sobre esto último, los resultados muestran para los departamentos del país pocas evidencias de convergencia en los indicadores de calidad de vida, a pesar de llevar más de una década de descentralización fiscal.

A medida que las reformas enfocadas en profundizar el proceso de descentralización en el país han venido madurando, también lo ha hecho el enfoque de las preguntas acerca de su nexos con la realidad nacional. Uno de los aspectos que ha ido en paralelo a estas reformas es el conflicto armado y su relación con la gobernabilidad, tal como lo muestran Rodríguez (2009), Borrero (2004) y Pedraza (2012). Estos autores coinciden en que el conflicto ha sido un fenómeno que sin duda ha afectado la efectividad de los gobiernos subnacionales en la provisión de servicios básicos y que, a la vez, ha ido en detrimento de la soberanía local, no solo en lo político, sino en lo fiscal. Por su parte Bonet (2007c) encuentra que, durante el proceso de maduración de la descentralización, se han

identificado desigualdades en los ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales que los lleva a prestar servicios en condiciones diferenciales y que, adicionalmente, estas no logran corregirse con el sistema de transferencias actual.

El otro eje central para las finanzas de las entidades territoriales ha sido el capital proveniente de la explotación de los recursos naturales no renovables. Aunque se llevaron a cabo algunos estudios previos al auge minero-energético que inició en 2002, este marcó un punto de inflexión en el número de investigaciones sobre el tema de regalías. Los primeros estudios se centraron en la política petrolera (Caballero, 1999), la relación entre regalías, el desarrollo local y las disparidades regionales (Perry y Olivera, 2009; Cuéllar y Castellanos, 2011), el impacto de las regalías en las entidades territoriales (Benavides *et al.*, 2000; Hernández, 2004) y, para el caso específico del Casanare se analizó el crecimiento económico y la competitividad regional (Gaviria y Zapata, 2002; Sánchez *et al.*, 2005a) y la relación con la mayor afluencia de recursos de esta fuente en el conflicto armado (Pearce, 2005).

La siguiente etapa la determina la reforma del 2012, a través de la cual se crea el Sistema General de Regalías (SGR), que define la participación de todos los territorios sobre estos recursos sin importar si son productores o conductores de minerales o hidrocarburos. Si bien al inicio de este nuevo esquema el análisis estaba centrado en la administración de los recursos (Pachón *et al.*, 2013) y en la evaluación de resultados (Hernández y Herrera, 2015), la disponibilidad de información hizo que posteriormente las investigaciones se movieran a estudiar los efectos de la reforma sobre múltiples aspectos sociales y económicos de los territorios (Bonet y Urrego, 2014; Bonet *et al.*, 2014; Guzmán y Estrada, 2016). Por su parte, instituciones como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Contraloría General de la República (CGR) se centraron en presentar informes sobre los resultados del análisis de monitoreo, seguimiento y control.

Transversal a los dos tipos de recursos recibidos por los gobiernos subnacionales del Gobierno central, transferencias y regalías, se ha querido establecer la posible existencia de pereza fiscal, definida como aquel fenómeno en el que a causa del aumento de las transferencias del Gobierno central las entidades territoriales tienden a reducir sus ingresos tributarios. Entre quienes afirman que no hay evidencias de este fenómeno están Sánchez *et al.* (1994), Zapata *et al.* (2001), Cadena (2002), Zapata (2010, 2016) y, más recientemente Bonet *et al.* (2017). Estos autores llegan a esta conclusión utilizando períodos y metodologías diferentes. Sin embargo, advierten que para evitar la presencia de pereza fiscal en las entidades territoriales es necesario realizar reformas administrativas, diferenciales por tipo de municipio, enfocadas en fortalecer la hacienda de los gobiernos subnacionales. Por otro lado, Ramírez

y Bedoya (2014) y Martínez (2017) encontraron evidencias de pereza fiscal, y coinciden en que son los recursos de regalías los que parecen estar incentivando la reducción en los ingresos tributarios de municipios y departamentos.

Por regiones, la Caribe es tal vez en la que más estudios relacionados con las finanzas públicas territoriales se han llevado a cabo. Parte de la razón es el significativo número de centros de investigación que han dedicado tiempo y recursos al análisis de la situación financiera de las entidades territoriales. Esto es de particular importancia en la región Caribe si se tiene en cuenta la alta dependencia de las transferencias y la significativa producción mine-ro-energética a lo largo de su territorio.

Al interior de la región, Bolívar es el departamento objeto del mayor número de estudios sobre finanzas públicas distintos a regalías (Montenegro *et al.*, 1996; Aguilera, 1999; Fundesarrollo, 2005; López *et al.*, 2007; Toro y Doria, 2007; Espinosa, 2011; Bonet, 2008; Banco Mundial, 2009; Espinosa y Campos, 2013; Meisel y Aguilera, 2017; Bonet y Reina, 2015), seguido por Atlántico (Montenegro y Vargas, 2001; Otero, 2011; Fundesarrollo, (2011, 2012); Restrepo y Chacón, 2015b), San Andrés (Yabrudy, 2017) y Cesar (Bonet y Ayala, 2017).

En el caso particular de estudios relacionados con los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, el departamento más estudiado ha sido Cesar (CGR, 2004; Sánchez *et al.*, 2005b; Gamarra, 2005; Bonet, 2007a; Hernández, 2007; Bonet, 2007b; Viloría, 2009), seguido por La Guajira (Fontalvo y Mejía, 2001; Viloría, 2002; Aguilera, 2003; Meisel, 2007), Córdoba (Viloría, 2004, 2009), Sucre (CGR, 1999; Viloría, 2002) y Magdalena (Meisel, 2004).

En estos se muestran el estado y la evolución de las finanzas públicas de los departamentos y municipios y su relación con los indicadores socioeconómicos de la población. Los estudios ofrecen resultados importantes. El primero es que la pobreza y la pobreza extrema se han reducido significativamente a lo largo de las dos últimas décadas, aunque la desigualdad ha permanecido casi inalterada, al igual que los altos niveles de informalidad. El segundo es que gran parte de los resultados positivos se debe al proceso de descentralización, en particular a las transferencias condicionadas a los sectores de educación, salud y saneamiento básico. El tercero es que, si bien la región ha recibido una gran cantidad de recursos por concepto de regalías, estos no se han visto reflejados en desarrollo de la infraestructura básica y menos en el mejoramiento del bienestar y calidad de vida de los habitantes. Sumado a todo lo anterior, la brecha en los indicadores socioeconómicos entre la región y el resto del país no ha logrado reducirse.

Adicional a los esfuerzos realizados por los centros de pensamiento, se quiere destacar el significativo y creciente papel de organismos estatales y privados, que han ido más allá de la simple elaboración de indicadores. Algunos

de ellos son el DNP, la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda, la CGR, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), el Banco de la República, Fedesarrollo, las universidades, y los proyectos de “Ciudades, Cómo Vamos”. De igual manera, han contribuido significativamente organismos multilaterales, entre los cuales se pueden mencionar el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo para América Latina (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Cada uno de ellos, desde su propia perspectiva, ha participado de forma activa en las discusiones sobre las diversas reformas, y han contribuido con análisis y proponiendo nuevos indicadores o la mejora de los existentes. Todo esto en busca del avance en la salud fiscal de las entidades territoriales.

3. UNA MIRADA HISTÓRICA A LAS CUENTAS FISCALES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Como se mencionó, para entender el presente y tener algún indicio acerca del futuro de las finanzas de los gobiernos locales en Colombia, es imprescindible conocer cómo han venido evolucionando sus principales indicadores en las últimas décadas. Para tal fin, en esta sección se presenta la dinámica de las principales cuentas fiscales de los gobiernos municipales y departamentales. Además, y con el propósito de determinar si existen en este contexto diferencias regionales, el mismo análisis se realiza para las regiones del país.

3.1 PANORAMA GENERAL DE LAS CUENTAS TERRITORIALES

Las cuentas de los municipios y departamentos pueden agregarse en tres grupos: los ingresos totales, los gastos totales, y el déficit o superávit corriente, que corresponde a la diferencia entre ingresos y gastos corrientes (Cuadro 1). Los ingresos están conformados por los corrientes, entre los cuales se cuentan los tributarios y no tributarios, y los de capital, conformados por las transferencias, regalías y recursos de cofinanciación. Los gastos, por su parte, tienen dos componentes: los corrientes y los de capital. Las cuentas se presentan en los agregados para cada gobierno subnacional, departamentos (panel a) y municipios (panel b). La información se puede observar para tres momentos a lo largo de dos décadas, entre 1996 y 2015. Las tres primeras columnas corresponden a los montos en cada uno de esos años, la siguiente corresponde a la variación total entre 1996 y 2015, y las dos restantes, a las tasas de crecimiento promedio en los períodos 1996-2001 y 2002-2015.

CUADRO 1. PRINCIPALES CUENTAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES MONTOS EN MILLONES DE PESOS CONSTANTES (DIC.-08 = 100)

A. DEPARTAMENTOS

CUENTAS	1996	2001	2015	VARIACIÓN PORCENTUAL (1996 - 2015)	TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL (1996 - 2001)	TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL (2002 - 2015)
	(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008)	(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008)	(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008)		(PORCENTAJE)	(PORCENTAJE)
1. Ingreso total	6.541.640	11.067.831	22.030.176	236,8	9,9	5,2
1.1 Ingresos corrientes	3.344.401	3.427.578	6.705.043	100,5	(0,7)	4,7
1.1.1 Ingresos tributarios	2.198.185	2.570.699	5.353.053	143,5	3,6	4,0
1.1.1.1 Cerveza	758.524	788.802	1.520.653	100,5	0,6	4,3
1.1.1.2 Licores	810.424	765.007	774.063	(4,5)	(2,2)	(0,1)
1.1.1.3 Cigarrillos y tabaco	192.361	339.215	343.793	78,7	14,7	0,6
1.1.1.4 Registro y anotación	200.878	223.306	769.668	283,2	2,5	8,0
1.1.1.5 Vehículos automotores	172.580	221.564	419.871	143,3	6,1	4,2
1.1.1.6 Sobretasa a la gasolina	-	190.074	295.627	55,5	3,7	0,8
1.1.1.7 Otros ingresos tributarios	63.419	42.732	1.229.379	1.838,5	(4,3)	10,6
1.1.2 Ingresos no tributarios	972.627	774.012	1.117.076	14,9	(7,3)	8,6
1.1.3 Transferencias corrientes	173.589	82.867	234.915	35,3	(26,8)	10,2
1.1.3.1 Del nivel nacional	142.042	74.352	135.785	(4,4)	(26,9)	6,4
1.1.3.1 Otras transferencias	31.547	8.515	99.129	214,2	(30,6)	15,6
1.2 Ingresos de capital	3.197.239	7.640.253	15.325.133	379,3	17,0	5,3
1.2.1 Transferencias	2.270.870	5.835.711	8.675.220	282,0	17,3	2,6
1.2.1.1 Del nivel nacional	2.186.337	5.732.294	8.675.220	296,8	17,6	2,8
1.2.1.2 Otras transferencias	84.533	103.417	-	-	5,8	90,0
1.2.2 Cofinanciación	-	178.962	578.364	223,2	53,3	17,0
1.2.3 Regalías	723.853	1.188.410	5.101.616	604,8	12,7	11,7
1.2.4 Otros	202.517	437.169	969.933	378,9	19,4	6,6
2. Gastos totales	6.382.672	9.993.396	24.602.472	285,5	7,4	5,4
2.1 Gastos corrientes	2.697.483	2.352.579	3.463.536	28,4	(3,1)	3,0
2.1.1 Funcionamiento	2.289.001	1.996.434	3.300.106	44,2	(2,8)	3,6
2.1.1.1 Servicios personales	899.989	1.158.324	826.730	(8,1)	0,1	2,1
2.1.1.2 Gastos generales	481.713	286.722	538.993	11,9	(10,7)	4,5
2.1.1.3 Transferencias (nómina y a entidades)	907.299	551.388	1.934.383	113,2	1,3	4,0
2.1.2 Intereses de deuda pública	408.482	356.145	163.430	(60,0)	(4,3)	(5,0)
2.1.2.1 Externa	5	6.680	125.977	2.512.590	152,4	34,2
2.1.2.2 Interna	408.477	349.465	37.453	(90,8)	(4,6)	(28,1)
2.2 Gastos de capital	3.685.188	7.640.817	21.138.936	473,6	12,3	6,0
2.2.1 Formación bruta de capital fijo	1.368.480	712.081	11.757.989	759,2	(16,5)	12,5
2.2.2 Inversión social, transferencias de capital y otros	2.316.708	6.928.736	9.380.948	304,9	20,1	2,6
3. Déficit o ahorro corriente		646.918	1.074.999		401,1	16,6

CUADRO 1. PRINCIPALES CUENTAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES (CONTINUACIÓN)
MONTOS EN MILLONES DE PESOS CONSTANTES (DIC.-08 = 100)

B. MUNICIPIOS

CUENTAS	1996	2001	2015	VARIACIÓN	TASA DE	TASA DE
	(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008)	(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008)	(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008)	PORCENTUAL (1996 - 2015)	CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL (1996 - 2001)	CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL (2002 - 2015)
					(PORCENTAJE)	
1. Ingreso total	12.019.266	15.495.847	49.775.514	314,1	6,4	7,6
1.1 Ingresos corrientes	6.114.337	6.502.463	19.294.709	215,6	0,4	6,9
1.1.1 Ingresos tributarios	3.703.583	4.909.156	15.572.148	320,5	5,2	8,0
1.1.1.1 Predial	1.428.634	1.648.308	5.044.612	253,1	3,6	7,8
1.1.1.2 Industria y comercio	1.699.715	1.927.593	5.809.364	241,8	2,0	7,6
1.1.1.3 Sobretasa a la gasolina	-	787.884	1.090.394	38,4	8,2	0,8
1.1.1.4 Otros ingresos	575.234	545.371	3.627.778	530,7	(6,4)	14,7
1.1.2 Ingresos no tributarios	1.654.008	978.000	2.428.742	46,8	(11,6)	3,1
1.1.3 Transferencias	756.746	615.307	1.293.819	71,0	(7,4)	5,6
1.1.3.1 Del nivel nacional	694.024	560.454	905.726	30,5	(8,6)	3,7
1.1.3.2 Otras	62.722	54.852	388.093	518,7	4,1	13,6
1.2 Ingresos de capital	5.904.929	8.993.384	30.480.805	416,2	11,5	8,1
1.2.1 Regalías	411.973	758.478	2.878.614	598,7	13,0	11,0
1.2.2 Transferencias nacionales (SGP etc.)	2.821.738	5.982.062	21.460.742	660,6	17,1	7,4
1.2.3 Cofinanciación	759.924	195.332	1.197.705	57,6	(35,2)	19,2
1.2.4 Otros ingresos de capital	1.911.295	2.057.512	4.943.745	158,7	9,8	9,2
2. Gasto total	15.468.408	16.532.747	52.522.224	239,5	3,1	7,7
2.1 Gastos corrientes	5.806.207	4.804.750	7.019.048	20,9	(2,1)	3,3
2.1.1 Gastos de funcionamiento	3.188.516	4.225.534	6.620.205	107,6	4,9	3,9
2.1.1.1 Servicios personales	1.698.876	2.078.398	2.613.722	53,9	4,4	2,6
2.1.1.2 Gastos generales	866.077	794.152	1.004.615	16,0	(0,1)	1,9
2.1.2 Transferencias pagadas (nómina y entidades)	623.564	1.352.985	3.001.868	381,4	11,2	6,2
2.1.2 Intereses de deuda pública	1.877.748	579.216	398.843	(78,8)	(18,2)	(3,2)
2.2 Gastos de capital (Inversión)	9.662.201	11.727.997	45.503.175	370,9	5,7	8,7
2.2.1 Formación bruta de capital fijo	7.732.793	3.782.972	16.148.201	108,8	(8,8)	11,7
2.2.2 Resto de inversiones	1.929.408	7.945.025	29.354.974	1.421,4	25,0	6,2
3. Déficit o ahorro corriente	308.130	1.697.713	12.275.661	3.883,9	19,0	10,5

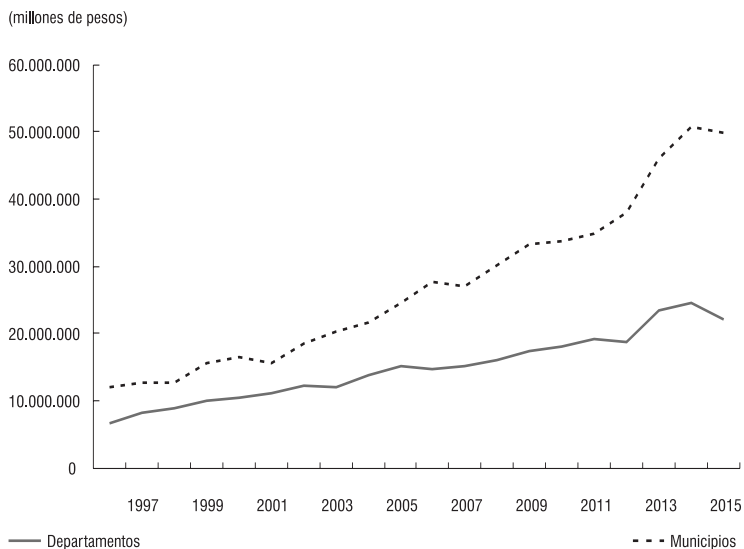
Fuente: DNP (ejecuciones presupuestales); cálculos de los autores.

Una primera observación es que durante las dos décadas anteriores los ingresos han tenido aumentos significativos (lo cual se ve reflejado en el Gráfico 1), tanto en departamentos como en municipios, principalmente gracias al crecimiento de los ingresos de capital, que corresponden a transferencias y regalías. Esto tiene sentido cuando se calcula la participación de los ingresos de capital en los ingresos totales. En el año 2015 los ingresos de capital representaban el 69,6% y el 61,2% para departamentos y municipios, respectivamente, participación que ha venido aumentando durante las últimas décadas si se tiene en cuenta que los ingresos corrientes y de capital tenían una participación proporcional a mediados de los años noventa. Todo esto significa aumento en la dependencia de las entidades territoriales del Gobierno nacional.

En términos de las tasas de crecimiento, los ingresos corrientes y de capital de los gobiernos subnacionales tienen un comportamiento consistente con los cambios en sus participaciones en el ingreso total. Esto es, que durante los dos períodos de análisis, 1995-2001 y 2002-2015, los ingresos corrientes crecieron

GRÁFICO 1. INGRESOS TOTALES, CORRIENTES Y DE CAPITAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008, 1996-2015)

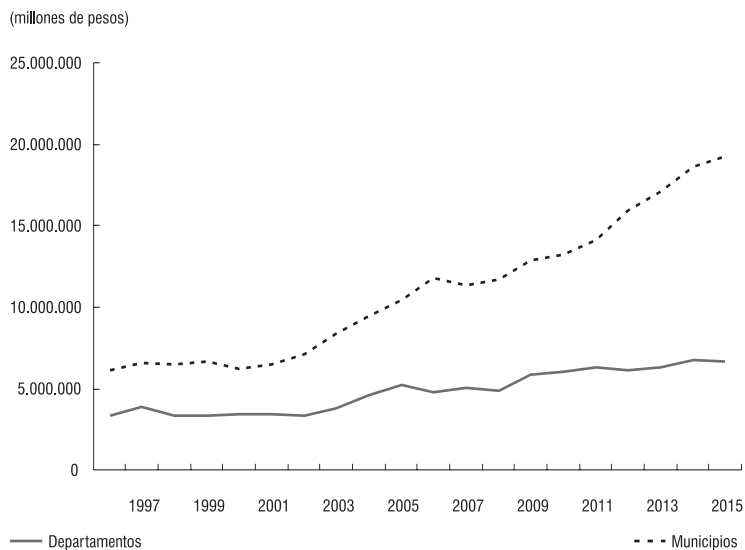
A. INGRESOS TOTALES



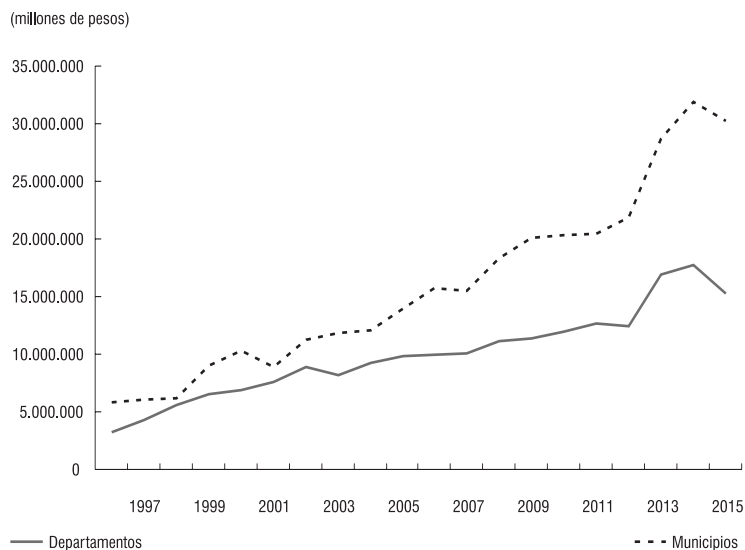
Fuente: DNP; elaboración de los autores.

GRÁFICO 1. INGRESOS TOTALES, CORRIENTES Y DE CAPITAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008, 1996-2015) (CONTINUACIÓN)

B. INGRESOS CORRIENTES



C. INGRESOS DE CAPITAL



Fuente: DNP; elaboración de los autores.

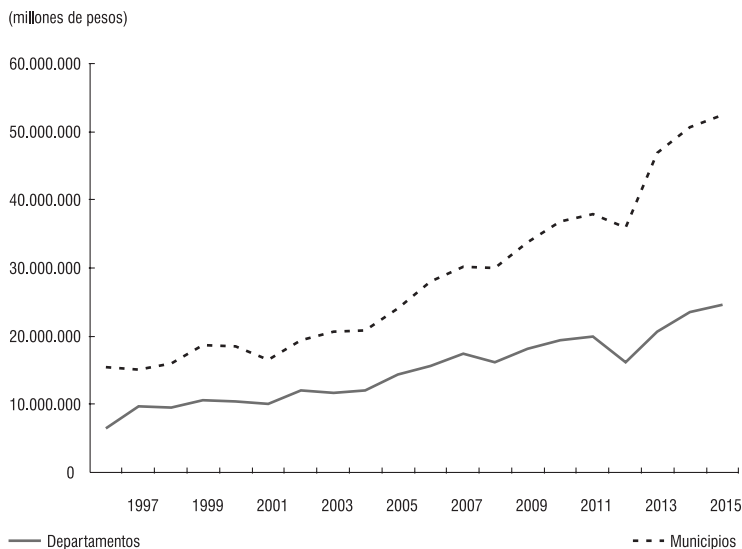
a tasas menores que los de capital, especialmente en el primer período. Este comportamiento está estrechamente relacionado con la dinámica temporal de las transferencias, ya que estas han enfrentado dos períodos de cambio importantes. El primero, a partir de la Ley 60 de 1993 con el situado fiscal y las participaciones municipales hasta 2001, cuando el monto de estos recursos se determinaba como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación (ICN).

El segundo, a partir de 2002 con la creación de una sola bolsa, el Sistema General de Participaciones (SGP), donde el crecimiento de los recursos debería determinarse según el crecimiento de los cuatro años anteriores de los ICN. Sin embargo, debido a dos leyes reglamentarias (Ley 715 de 2001 y Ley 1776 de 2007), los crecimientos se determinaron transitoriamente según la inflación y algunos puntos definidos anualmente. Solo a partir de 2017 el crecimiento de las transferencias nacionales se define según lo establecido inicialmente con la creación del SGP.

Del lado de los gastos (Gráfico 2), la dinámica ha sido también positiva, en dos sentidos: primero, porque han tenido crecimientos reales durante todo

GRÁFICO 2. GASTOS TOTALES, CORRIENTES Y DE CAPITAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008, 1996-2015)

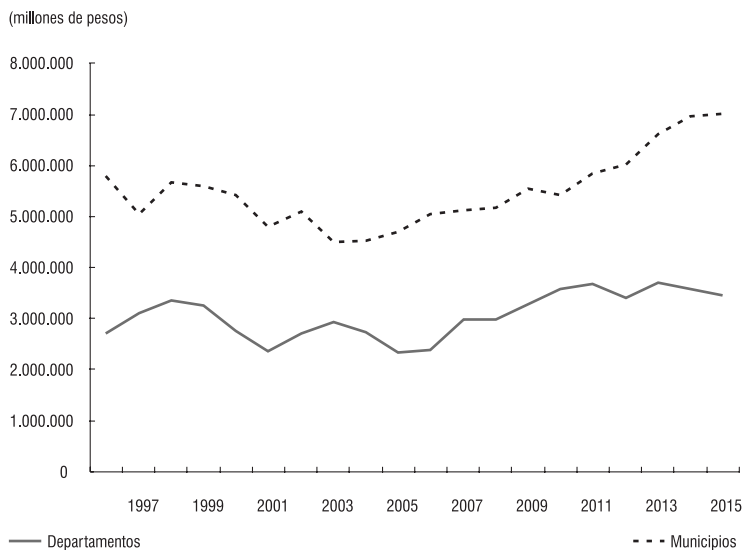
A. GASTOS TOTALES



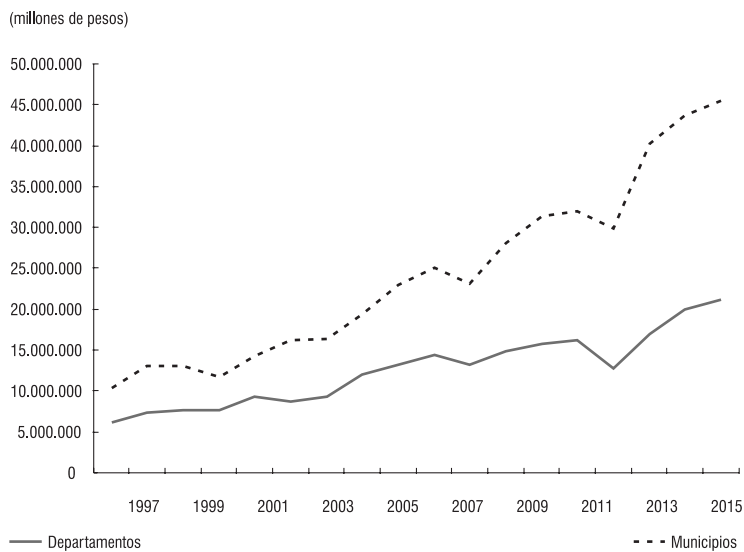
Fuente: DNP; elaboración de los autores.

GRÁFICO 2. GASTOS TOTALES, CORRIENTES Y DE CAPITAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008, 1996-2015) (CONTINUACIÓN)

B. GASTOS CORRIENTES



C. GASTOS DE CAPITAL



Fuente: DNP; elaboración de los autores.

el período, y segundo, porque los gastos de capital (inversiones y formación bruta de capital con una participación cercana al 85%, tanto en departamentos como en municipios) han crecido a tasas más altas que los gastos corrientes (los cuales incluyen los gastos de funcionamiento y los intereses a la deuda, con una participación cercana al 15%).

Otro indicador que no debe dejarse de lado es el que se calcula como la diferencia entre el ingreso y el gasto, bien sea corriente o total. En ambos casos, montos positivos significan excedentes adicionales que pueden ser utilizados por municipios y departamentos en el cumplimiento de los objetivos a corto, mediano y largo plazo. El Gráfico 3 presenta la evolución del déficit o ahorro corriente (panel a) y el total (panel b).

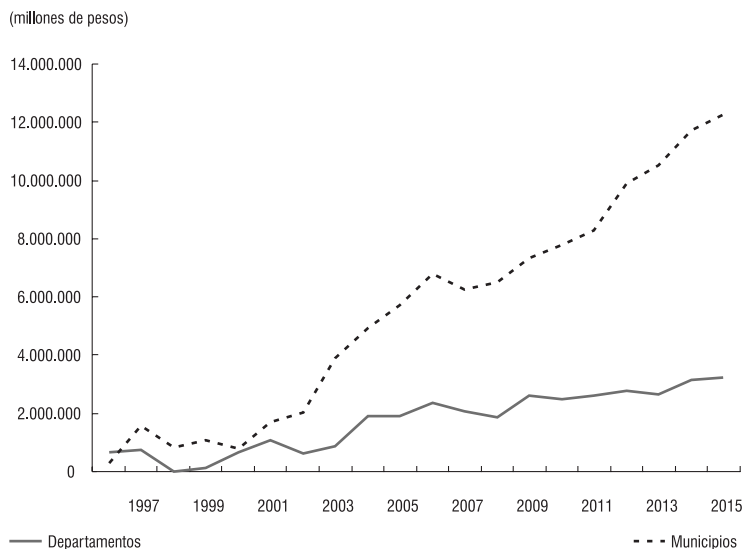
Los excedentes de recursos reflejados como ahorro corriente pueden ser utilizados para el apalancamiento de crédito o pagos de inversión. Usualmente el ahorro corriente está asociado a una mayor capacidad de los gobiernos subnacionales de realizar inversión social, tal como la provisión y mejoras en calidad de los servicios básicos que no son cubiertos por las transferencias nacionales de los gobiernos subnacionales. Por otro lado, el déficit o ahorro total permite determinar la eficiencia en la ejecución de los recursos y la capacidad de generar excedentes para el resto de proyectos de inversión.

Como se puede observar, en el caso del ahorro corriente los resultados son significativos, ya que los saldos año a año han sido positivos tanto para departamentos como para municipios, y han venido aumentando sistemáticamente. Sin embargo, es clara la brecha positiva y creciente a favor de los municipios, en especial a partir de la década del 2000, hasta alcanzar en 2015 una diferencia cercana a los ocho billones de pesos. El ahorro es sustancial para las entidades territoriales si se considera que ha crecido incluso por encima del producto nacional. En 1996 los recursos de ahorro corriente representaban cerca del 0,36% del PIB, mientras que en 2015 esta participación era cercana al 2,45%. En parte estos resultados se deben a las medidas implementadas en la década de los noventa en cuanto a la regulación fiscal de las entidades territoriales sobre controles al endeudamiento, límites al gasto y la exigencia de generar ahorros corrientes (Zapata, 2010).

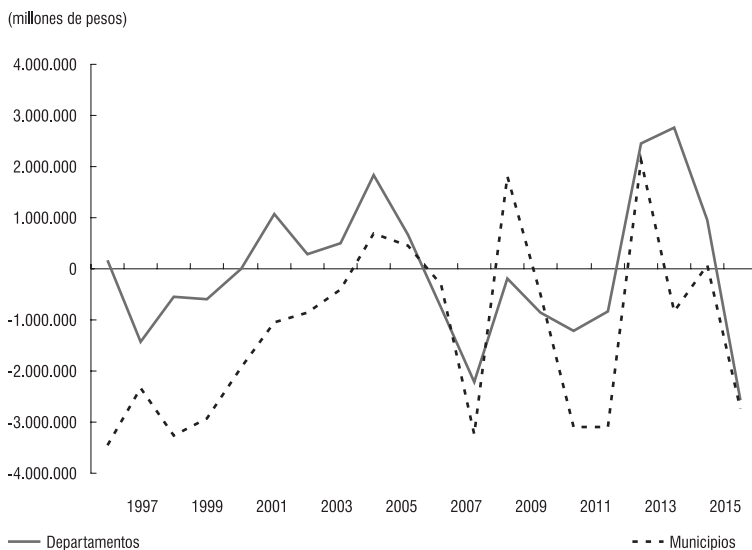
Una situación diferente se observa en el caso de déficit o superávit total, el cual inicia con un alto déficit a mediados de los años noventa, que se reduce hasta alcanzar saldos positivos y su máximo en 2004. Después de este año la situación empieza a ser más volátil, lo cual puede ser explicado en parte por la coyuntura económica nacional e internacional.

**GRÁFICO 3. DÉFICIT O SUPERÁVIT DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008, 1996-2015)**

A. DÉFICIT O SUPERÁVIT CORRIENTE



B. DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL



Fuente: DNP; elaboración de los autores.

3.1.1 LAS CUENTAS TERRITORIALES EN LAS REGIONES DEL PAÍS

Los anteriores resultados permitieron tener una idea respecto a la situación general de algunas de las principales cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales, su evolución y las diferencias entre departamentos y municipios. Sin embargo, Colombia se caracteriza por ser un país con grandes diferencias regionales (Galvis y Meisel, 2013), las cuales además han mostrado ser persistentes en el tiempo². El propósito de esta subsección es dar una mirada a las principales cuentas fiscales de cada una de las regiones y caracterizar sus diferencias y su evolución a lo largo de las dos décadas de análisis³.

Tal como se observó en el Cuadro 1 para los agregados de municipios y departamentos, los ingresos y gastos de todas las regiones presentan una tendencia creciente durante todo el período y en sus dos componentes. Los anexos 2 y 3 registran las tendencias en el tiempo para el caso de los ingresos y los gastos, respectivamente. Al realizar los cálculos de déficit o superávit corrientes y de capital se obtienen los resultados presentados en el Gráfico 4.

Lo que se puede observar en el caso del ahorro corriente, es que tanto para departamentos como para municipios los ingresos tributarios y no tributarios estaban creciendo más rápido que los gastos de funcionamiento. Esto es particularmente evidente en el caso de las regiones Oriental, Central y Caribe para los departamentos, e incluye a Bogotá en el de los municipios. Para las otras dos regiones, Pacífico y Nuevos Departamentos, esto no es tan claro, lo que puede deberse a la escala o porque en realidad los ingresos y los gastos estaban creciendo a tasas similares en estas dos regiones. En el caso de los déficit o superávit totales, la variación parece haber aumentado a partir de principios de la década del 2000, momento que coincide con cambios importantes para los gobiernos subnacionales, como por ejemplo la creación del SGP y el auge minero-energético en el país. Estas grandes variaciones, como se mencionó, están relacionadas con la dinámica económica nacional e internacional, en la cual las regiones parecen responder en mayor o menor medida de forma sincronizada.

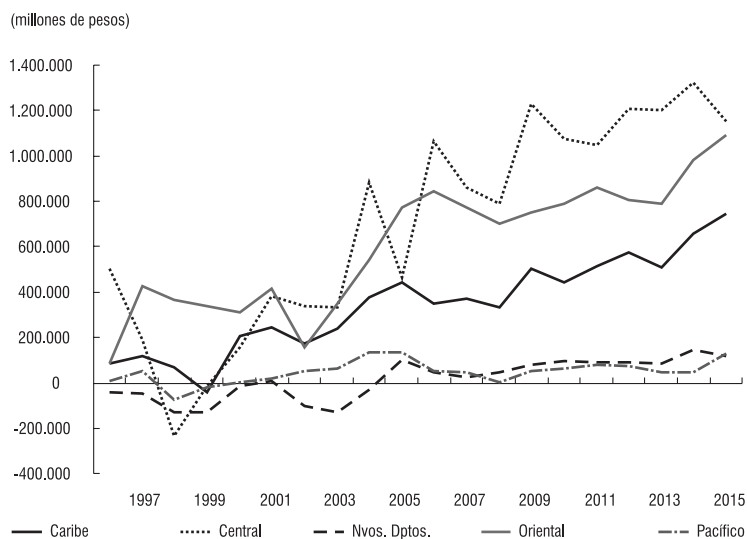
Con el fin de entender un poco mejor la evolución de las cuentas fiscales regionales y evitar el problema de escala de los gráficos, el Cuadro 2 muestra,

² Para una revisión reciente y actualizada de los estudios de convergencia regional en Colombia, ver Galvis *et al.* (2017).

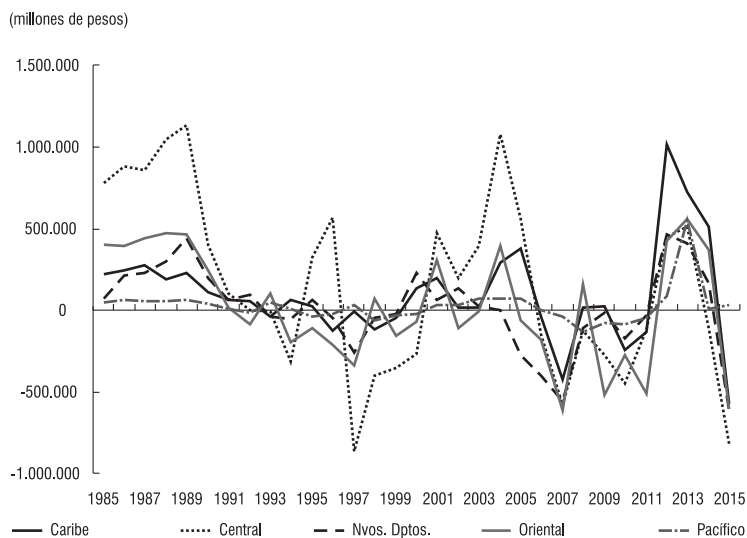
³ Con tal fin se definieron las regiones de la siguiente forma: Caribe: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre y San Andrés; Central: Antioquia, Caldas, Caquetá, Huila, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca; Oriental: Boyacá, Cundinamarca, Meta y Norte de Santander; Pacífico: Cauca, Chocó y Nariño; y Nuevos Departamentos: Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada, Caquetá, Putumayo y Amazonas

GRÁFICO 4. DÉFICIT O SUPERÁVIT EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008, 1996-2015)

A. GOBIERNOS DEPARTAMENTALES
I. DÉFICIT O SUPERÁVIT CORRIENTE



II. DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL

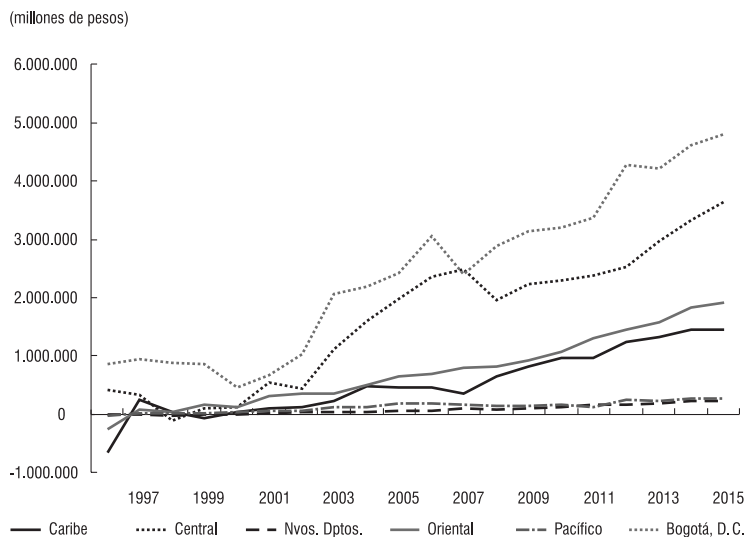


Fuente: DNP (Ejecuciones presupuestales); cálculos de los autores.

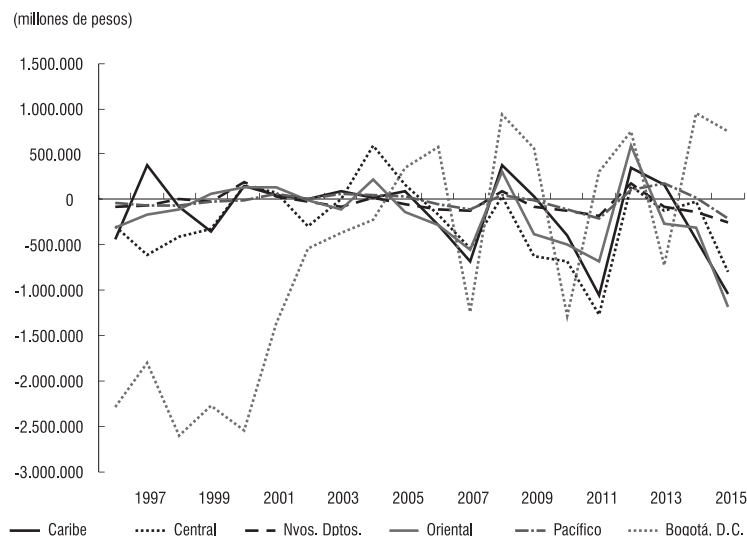
GRÁFICO 4. DÉFICIT O SUPERÁVIT EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES
 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008, 1996-2015) (CONTINUACIÓN)

B. GOBIERNOS MUNICIPALES

I. DÉFICIT O SUPERÁVIT CORRIENTE



II. DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL



Fuente: DNP (Ejecuciones presupuestales); cálculos de los autores.

CUADRO 2. TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE LAS PRINCIPALES CUENTAS DE INGRESO Y GASTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES (PORCENTAJES)

A. DEPARTAMENTOS

REGIÓN	INGRESOS					
	1996-2001			2002-2015		
	INGRESO TOTAL	INGRESO CORRIENTE	INGRESO DE CAPITAL	INGRESO TOTAL	INGRESO CORRIENTE	INGRESO DE CAPITAL
Caribe	17,6	0,0	30,6	7,9	6,5	8,3
Central	3,4	(2,4)	7,5	3,3	3,7	3,0
Oriental	13,5	0,7	26,0	5,2	4,8	5,4
Pacífico	28,8	4,0	50,9	7,8	4,2	8,5
Nuevos Dptos.	10,0	3,4	11,2	3,4	7,8	2,8

REGIÓN	GASTOS					
	1996-2001			2002-2015		
	GASTO TOTAL	GASTO CORRIENTE	GASTO DE CAPITAL	GASTO TOTAL	GASTO CORRIENTE	GASTO DE CAPITAL
Caribe	13,8	(6,5)	22,8	7,8	5,5	8,2
Central	3,3	(1,6)	5,9	4,4	2,2	5,2
Oriental	8,8	(4,3)	15,8	5,1	2,7	5,6
Pacífico	26,9	5,1	39,8	7,7	6,2	7,9
Nuevos Dptos.	2,0	(4,4)	3,4	2,7	0,8	3,0

B. MUNICIPIOS

REGIÓN	INGRESOS					
	1996-2001			2002-2015		
	INGRESO TOTAL	INGRESO CORRIENTE	INGRESO DE CAPITAL	INGRESO TOTAL	INGRESO CORRIENTE	INGRESO DE CAPITAL
Caribe	9,1	2,1	12,4	10,1	9,2	10,3
Bogotá	5,8	(3,0)	18,6	5,4	6,9	3,3
Central	3,4	0,0	6,6	7,5	5,4	8,9
Oriental	8,1	5,9	9,4	8,0	8,8	7,6
Pacífico	13,2	10,7	14,3	8,7	5,1	9,7
Nuevos Dptos.	12,2	10,5	12,5	7,6	9,5	7,1

REGIÓN	GASTOS					
	1996-2001			2002-2015		
	GASTO TOTAL	GASTO CORRIENTE	GASTO DE CAPITAL	GASTO TOTAL	GASTO CORRIENTE	GASTO DE CAPITAL
Caribe	7,2	(9,0)	17,0	10,5	4,0	11,5
Bogotá	2,3	0,2	2,9	4,6	3,8	4,8
Central	0,8	(0,4)	1,7	7,7	2,1	9,3
Oriental	3,4	(4,8)	8,3	8,5	4,7	9,2
Pacífico	9,9	3,4	12,2	9,0	3,6	9,8
Nuevos Dptos.	5,1	3,8	5,4	7,6	4,7	8,0

Fuente: DNP; elaboración de los autores.

cada región del país y para cada cuenta de ingresos y gastos, la tasa de crecimiento promedio anual, tanto para los gobiernos departamentales como para los municipales.

A tal fin, se tuvieron en cuenta dos períodos (1996-2001 y 2002-2015), separados por la reforma que dio origen al SGP. Una primera característica es que durante el primer período los ingresos y los gastos de los municipios y departamentos de dos de las regiones de la periferia (Caribe y Pacífica) tuvieron crecimientos superiores a las demás. En el lado de los ingresos, el origen de tal crecimiento fueron los de capital, que están representados por transferencias y regalías. En el lado del gasto, se observa que los recursos se destinaron principalmente a gastos de capital, que están conformados por la formación bruta de capital y por las inversiones de los gobiernos subnacionales.

En segundo lugar, durante el período 2002-2015, aunque la tendencia regional de mayores crecimientos por parte de la región Caribe y Pacífica se mantuvo, las tasas de crecimiento fueron mucho menores que en el período 1996-2001. Lo anterior no solo para los ingresos, sino para los gastos, tanto de municipios como de departamentos.

3.1.2 LAS TRANSFERENCIAS Y LA GENERACIÓN DE INGRESOS EN LAS REGIONES COLOMBIANAS

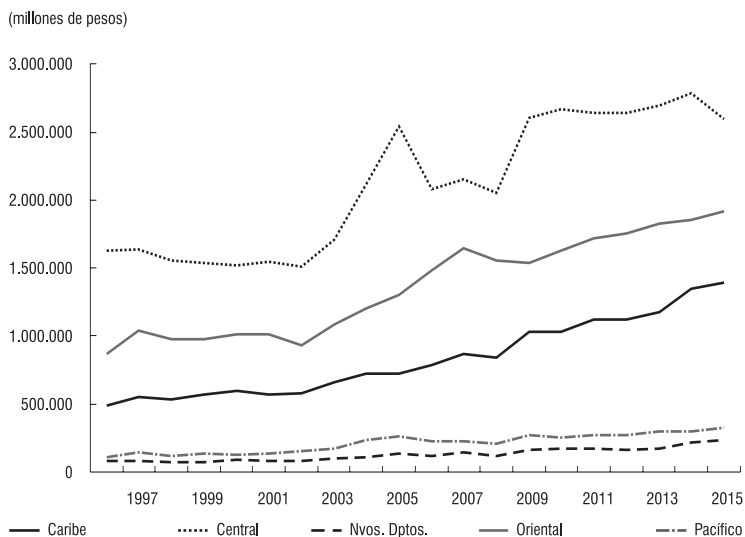
En la literatura sobre finanzas públicas territoriales ha sido recurrente la pregunta de si los procesos de descentralización han dado origen, en un mayor o menor grado, a lo que se conoce como pereza fiscal, entendida esta como la relación negativa entre los crecimientos de las transferencias nacionales y los ingresos propios de las entidades territoriales, o si, en menor medida, frente a mayores transferencias del Gobierno central los ingresos propios crecen más lentamente.

Esta subsección, si bien no pretende probar formalmente la hipótesis de pereza fiscal en las entidades territoriales, tiene el objetivo de mostrar el comportamiento en el tiempo de las principales variables relacionadas: ingresos propios, transferencias nacionales y regalías⁴. Esto permitirá determinar si tienen algún grado de coincidencia, positiva o negativa, y daría un primer indicio sobre la existencia o no de pereza fiscal. El Gráfico 5 y el Cuadro 3 muestran, para los departamentos de las diferentes regiones del país, la dinámica de estos tres indicadores.

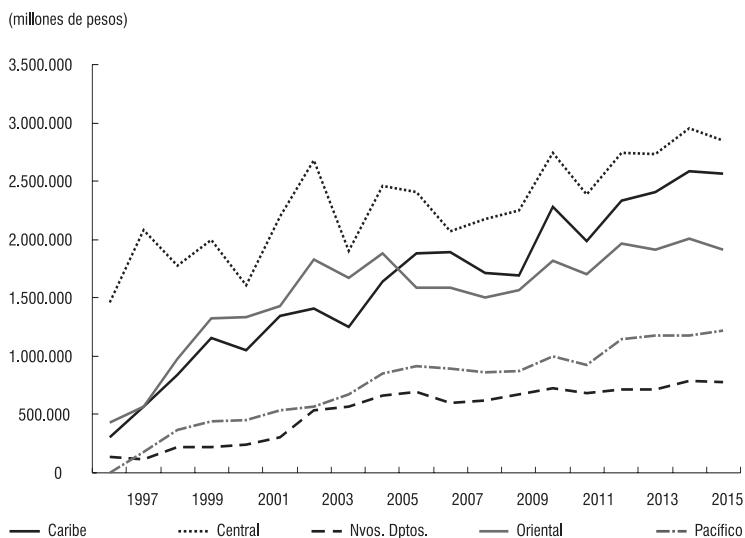
⁴ En un estudio reciente Bonet *et al.* (2017) se dedicaron a probar la hipótesis de pereza fiscal territorial en Colombia a lo largo de un período de veinte años, durante los cuales se realizaron al menos tres reformas significativas en los sistemas de transferencias y regalías. Los autores no hallaron evidencias como para afirmar que aumentos en las transferencias recibidas por concepto del SGP o del SGR estén relacionados con disminuciones en el recaudo municipal. Destacaron, sin embargo, que este comportamiento es diferencial por tipo y tamaño de la entidad territorial.

GRÁFICO 5. INGRESOS PROPIOS, TRANSFERENCIAS NACIONALES TOTALES Y REGALÍAS EN LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008, 1996-2015)

A. INGRESOS PROPIOS



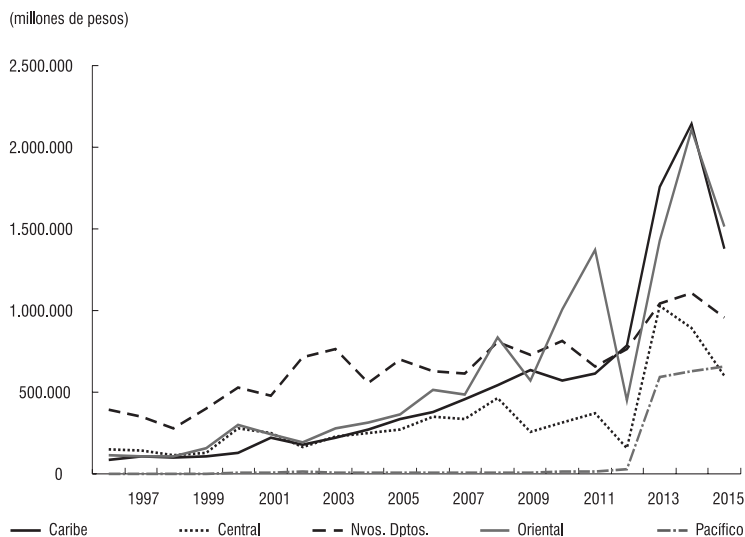
B. TRANSFERENCIAS NACIONALES



Fuente: DNP (Ejecuciones presupuestales); cálculos de los autores.

GRÁFICO 5. INGRESOS PROPIOS, TRANSFERENCIAS NACIONALES TOTALES Y REGALÍAS EN LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES (CONTINUACION)
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008, 1996-2015)

C. REGALÍAS



Fuente: DNP; elaboración de los autores.

CUADRO 3. TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE LOS INGRESOS PROPIOS, TRANSFERENCIAS Y REGALÍAS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES (PORCENTAJES)

REGIÓN	1996-2001			2002-2015		
	INGRESOS PROPIOS	TRANSFERENCIAS NACIONALES	REGALÍAS	INGRESOS PROPIOS	TRANSFERENCIAS NACIONALES	REGALÍAS
Caribe	3,2	27,5	16,3	6,4	5,1	17,1
Central	(1,4)	3,9	13,8	3,7	1,8	8,9
Oriental	2,0	25,5	21,3	4,8	0,9	15,6
Pacífico	3,5	92,9	102,9	4,3	4,9	37,9
Nuevos Dptos.	(0,0)	17,8	7,5	6,8	2,6	3,3

Fuente: DNP; cálculos de los autores.

Lo que permiten observar los resultados del Gráfico 5 es que, durante todo el período, si bien es cierto que las transferencias y las regalías tuvieron tendencias positivas, también se observa el mismo comportamiento en el caso

de los ingresos propios, siendo este el primer indicio en contra de la hipótesis de pereza fiscal. Con el fin de ser un poco más específicos, se calcularon las tasas de crecimiento promedio anual para dos períodos.

Los resultados indican que, durante el primer período, tanto las transferencias como las regalías crecieron más rápido que los ingresos propios⁵. Sin embargo, con excepción de las regiones Central y Nuevos Departamentos, estos últimos crecieron a tasas positivas. Una historia diferente es la que muestran las tasas de crecimiento para el período más reciente (2002-2015), en especial cuando se comparan los ingresos propios y las transferencias nacionales. En este caso los ingresos propios, no solo crecieron a tasas más altas, sino que superaron a las transferencias nacionales en casi todas las regiones. Por su parte, las regalías continuaron con crecimientos altos, debido principalmente al auge minero-energético que se dio en el país a partir de comienzos de la década del 2000.

Para el caso de los municipios, el Gráfico 6 y el Cuadro 4 presentan el comportamiento de los tres indicadores a lo largo de las dos últimas décadas. Como se mencionó al inicio, y comparando estos resultados con los departamentales, se puede observar la mayor fortaleza tributaria de los municipios. Por ejemplo, en 2015 mientras que los departamentos de la región Central recaudaron cerca de COP 2,5 billones, los municipios de la misma región lograron COP 5,5 billones el mismo año. En los demás casos los resultados son similares en cuanto a los mayores recaudos por parte de los municipios. Zapata (2010) menciona al respecto que el fortalecimiento tributario de los municipios coincide con la Ley 1421 de 1993, la cual otorgó al distrito capital un régimen especial en materia de generación de ingresos, lo cual impulsó a otros municipios a adoptar nuevos cobros y así fortalecer sus finanzas públicas vía ingresos propios.

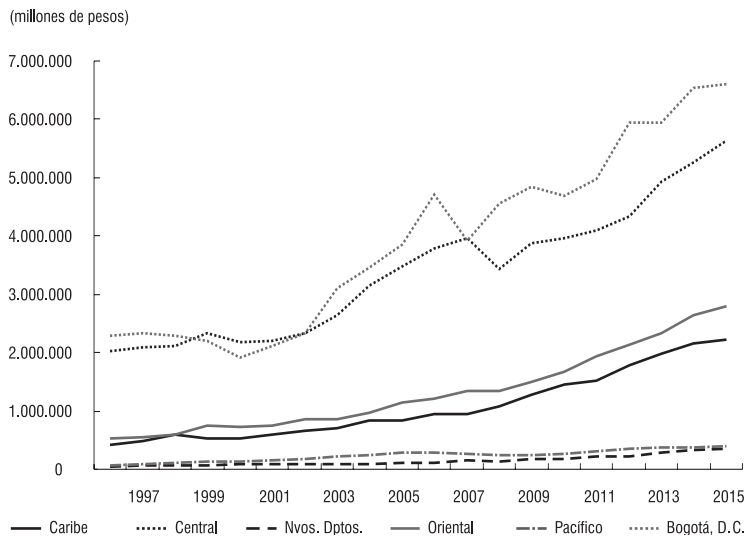
En cuanto a la relación entre los crecimientos de los ingresos propios, las regalías y las transferencias nacionales, los resultados coinciden en que todos los indicadores crecieron a lo largo del período de análisis. Con respecto a lo observado en el caso de los departamentos, los ingresos propios de los municipios crecieron a tasas muy superiores, aunque todavía menores a las de regalías y transferencias. Así, los cambios dados a partir de la Ley 1421 de 1993 generaron no solo la posibilidad de mayores recursos por parte de los gobiernos municipales, sino que contribuyeron a que estos recursos crecieran rápido en el tiempo.

⁵ Es importante tener en cuenta que, a partir de las reformas que se dieron con el proceso descentralizador en Colombia desde mediados de los años ochenta, se llevaron a cabo reformas en los recursos provenientes de los recursos naturales no renovables, en particular en asuntos como liquidación, criterios de distribución y destino de estos recursos.

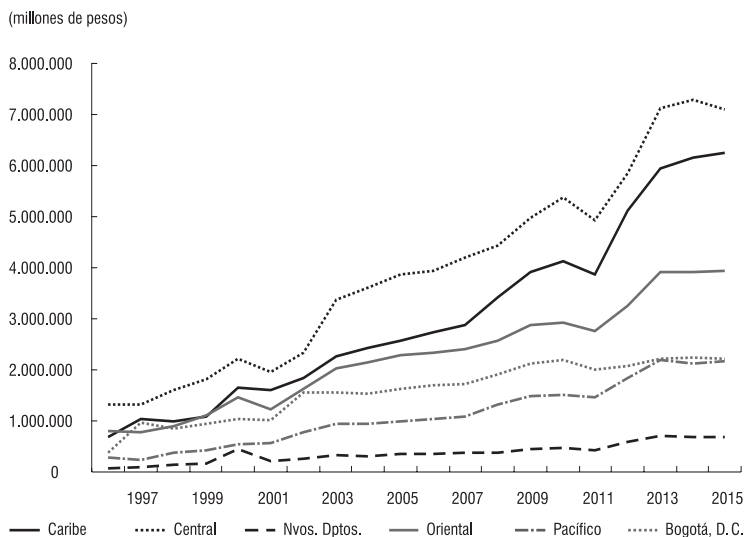
GRÁFICO 6. INGRESOS PROPIOS, TRANSFERENCIAS NACIONALES TOTALES Y REGALÍAS EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008, 1996-2015)

A. INGRESOS PROPIOS



B. TRANSFERENCIAS NACIONALES

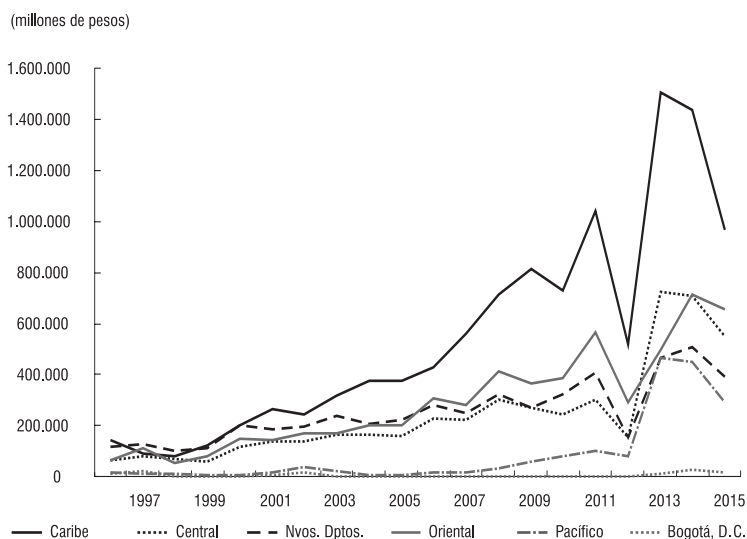


Fuente: DNP (Ejecuciones presupuestales); cálculos de los autores.

GRÁFICO 6. INGRESOS PROPIOS, TRANSFERENCIAS NACIONALES TOTALES Y REGALÍAS EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES (CONTINUACIÓN)

(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008, 1996-2015)

C. REGALÍAS



Fuente: DNP (Ejecuciones presupuestales); cálculos de los autores.

CUADRO 4. TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE LOS INGRESOS PROPIOS, TRANSFERENCIAS Y REGALÍAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES (PORCENTAJES)

REGIÓN	1996-2001			2002-2015		
	INGRESOS PROPIOS	TRANSFERENCIAS NACIONALES	REGALÍAS	INGRESOS PROPIOS	TRANSFERENCIAS NACIONALES	REGALÍAS
Caribe	5,7	16,8	17,5	10,0	9,4	12,0
Bogotá	(3,0)	15,2	(56,0)	6,7	3,4	11,3
Central	1,9	10,2	13,5	5,5	7,5	10,7
Oriental	8,0	11,9	15,7	9,5	6,2	10,6
Pacífico	16,3	18,2	(0,7)	4,9	8,1	27,9
Nuevos Dptos.	10,8	29,7	10,6	11,2	7,4	5,3

Fuente: DNP; cálculos de los autores.

Al observar el comportamiento de los indicadores en el segundo período se encuentra que el crecimiento de los ingresos propios, las regalías y las transferencias es mucho más homogéneo, lo cual es consistente con lo encontrado

por Bonet *et al.* (2017) y Zapata (2010), en cuanto a que no existen indicios acerca de la hipótesis de pereza fiscal. Sin embargo, esto no significa que los gobiernos subnacionales en Colombia no tengan alta dependencia de las transferencias, lo cual se pudo apreciar antes. Este hecho afecta negativamente la capacidad de los municipios y departamentos para realizar inversiones, especialmente en el campo social, ya que gran parte de las transferencias están condicionadas a sectores específicos y no necesariamente a las necesidades particulares de la población. El fortalecimiento recaudatorio implicaría mayor discrecionalidad a la hora de realizar inversiones y, quizá, mayor efecto en mejorar la calidad de vida de la población.

4. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES FISCALES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Hasta ahora se ha explorado el comportamiento de las principales variables de las cuentas básicas de los gobiernos subnacionales durante las dos últimas décadas. Esta sección tiene como objetivo presentar la evolución de algunos otros indicadores que permiten aproximar la perspectiva futura de la situación de los gobiernos subnacionales, principalmente en términos de ahorro, ingreso y gasto.

4.1 INDICADORES DE AHORRO

En el caso del ahorro se calcularon algunos de los principales indicadores; el Gráfico 7 presenta, para los departamentos (panel A) y los municipios (panel B), la evolución en el tiempo de cada uno de ellos.

Uno de los indicadores básicos es el ahorro primario, que resulta de descontar los gastos de funcionamiento y los otros gastos del ingreso corriente. Adicionalmente, debido a que el cálculo se hace para cada una de las regiones y es necesaria una medida que permita su comparación, se presentan los resultados en forma per cápita. La primera característica de este indicador, tanto en el caso de los departamentos como de los municipios, es la significativa variabilidad regional. Por ejemplo, en el caso de los departamentos, mientras que en la región Oriental en 2015 el ahorro primario de los departamentos alcanzaba cerca de COP 150.000, en el Pacífico era de COP 40.000. En los municipios se presenta una brecha similar entre el de mayor y menor ahorro, en este caso la capital del país y el Pacífico, donde el primero tiene un ahorro primario seis veces mayor que el último.

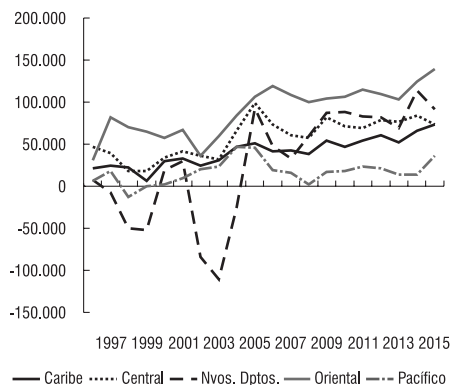
Para el promedio de los departamentos de todas las regiones la capacidad de ahorro, calculada como el cociente entre el ahorro operacional y el ingreso corriente, es cercana al 50% y para los municipios fluctúa alrededor del 60% y ha venido aumentando sostenidamente en el tiempo. Esto

GRÁFICO 7. INDICADORES DE AHORRO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES, 1996-2015

A. GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

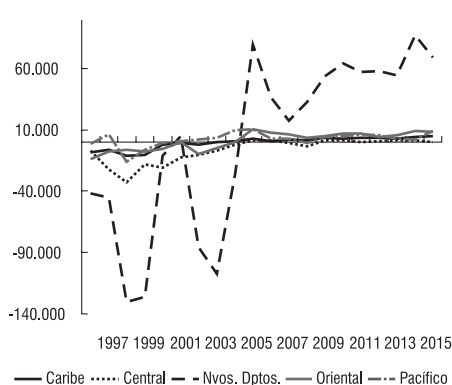
I. AHORRO PRIMARIO PER CÁPITA

(pesos constantes de 2008)



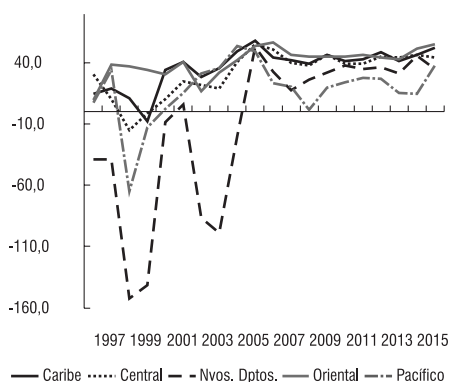
II. AHORRO OPERACIONAL PER CÁPITA

(pesos constantes de 2008)



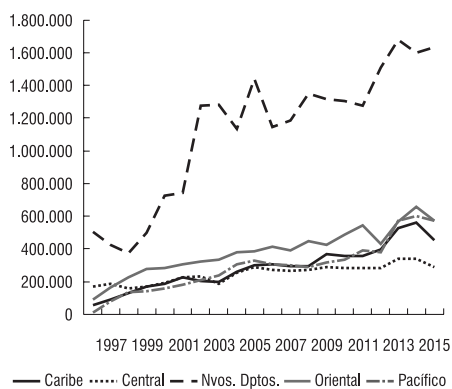
III. CAPACIDAD DE AHORRO

(porcentaje)



IV. AHORRO TOTAL PER CÁPITA

(pesos constantes de 2008)



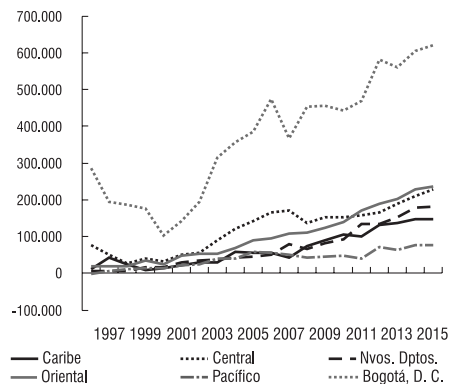
Fuente: DNP (Ejecuciones presupuestales); cálculos de los autores.

GRÁFICO 7. INDICADORES DE AHORRO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES, 1996-2015 (CONTINUACIÓN)

B. GOBIERNOS MUNICIPALES

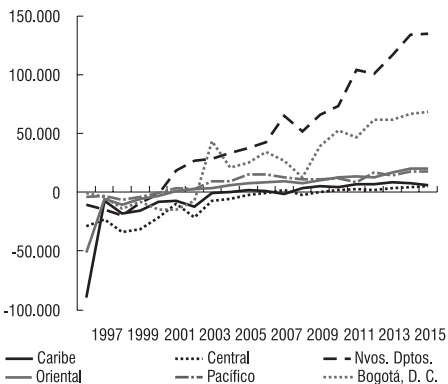
I. AHORRO PRIMARIO PER CÁPITA

(pesos constantes de 2008)



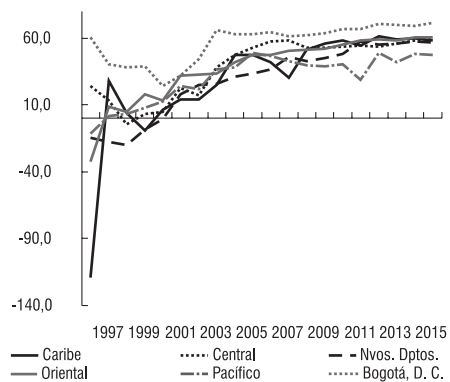
II. AHORRO OPERACIONAL PER CÁPITA

(pesos constantes de 2008)



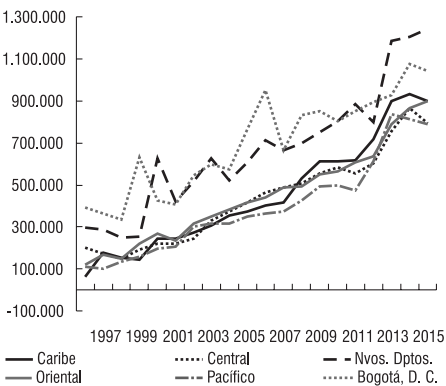
III. CAPACIDAD DE AHORRO

(porcentaje)



IV. AHORRO TOTAL PER CÁPITA

(pesos constantes de 2008)



Nota: las siguientes son las fórmulas de cálculo de los indicadores de ahorro. Ahorro primario: ingreso corriente-gasto de funcionamiento-otros gastos; ahorro operacional: ahorro primario-intereses; capacidad de ahorro: ahorro operacional/ingreso corriente; ahorro total: ingreso total-gasto de funcionamiento-intereses-otros gastos. Para el caso de las variables per cápita, estas se calcularon usando la población total de la región correspondiente.

Fuente: DNP (Ejecuciones presupuestales); cálculos de los autores.

es significativo si se considera que la capacidad de ahorro de municipios y departamentos era cercana a cero a finales de los años noventa. Este comportamiento es también común a los demás indicadores de ahorro de municipios

y departamentos, lo cual es buena noticia si se tiene en cuenta que estos excedentes son los que le permitirán en el futuro a los gobiernos subnacionales apalancar sus inversiones.

4.2 INDICADORES DE INGRESO

En cuanto al ingreso se escogieron solo los más representativos y que dan una idea general acerca de la situación de los gobiernos subnacionales (Gráfico 8). Para los departamentos (panel A) se escogió la importancia del impuesto a la cerveza, a los licores y a los cigarrillos, así como el indicador que aproxima la dependencia de las transferencias. En el caso de los municipios (panel B), los tributos más representativos en las finanzas de estas entidades territoriales son el impuesto de industria y comercio (ICA) y el predial. Adicional a estos, se calculó la capacidad que tienen los municipios de generar ingresos permanentes y la dependencia de las transferencias.

En el caso de los departamentos, lo que se puede observar en cuanto a la generación de ingresos propios es que a lo largo de las dos últimas décadas la importancia relativa del impuesto a la cerveza en los ingresos corrientes de cada región se ha mantenido estable, fluctuando entre el 20% y el 30%. En el caso de los licores se aprecia una tendencia decreciente de su participación en todas las regiones, con la región Pacífico como aquella en la que este tributo tiene mayor participación, pues representa cerca del 25%. En el caso del impuesto a los cigarrillos, la tendencia es similar, excepto en el caso de las regiones Central y Pacífica, donde la importancia de este tributo no solo es la más alta a nivel regional, sino que ha tendido a mantenerse en el tiempo. Entre los impuestos que han venido ganando participación están los de registro y anotación, y los otros ingresos tributarios.

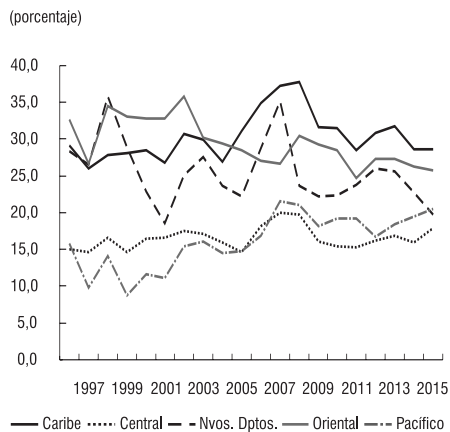
La dependencia de las transferencias ha tenido una evolución particular a lo largo de las dos últimas décadas. Hacia finales de los años noventa tuvo un aumento importante en la realidad de los departamentos, el cual alcanzó su máximo en el año 2002, para luego estabilizarse y empezar a disminuir. Esta dependencia es alta, aunque hay clara diferencia regional que fluctúa entre el 30% para el caso de Nuevos Departamentos y la región Oriental y el 50% en los departamentos de las regiones Pacífico y Caribe. Un claro patrón en este indicador es que son las regiones más rezagadas las que mayor dependencia de las transferencias presentan.

En el caso de los municipios, el ICA y el predial son los tributos que mayor participación tienen en los ingresos corrientes. El primero ha tenido una leve tendencia positiva desde mediados de la década de los noventa y,

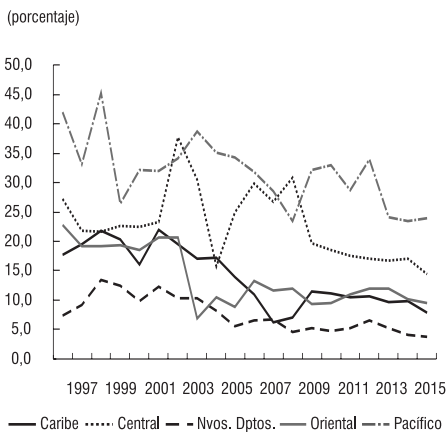
GRÁFICO 8. INDICADORES DE INGRESO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES, 1996-2015

A. GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

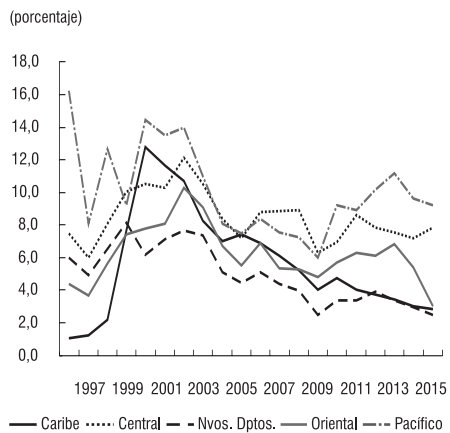
I. IMPORTANCIA DEL IMPUESTO A LA CERVEZA



II. IMPORTANCIA DEL IMPUESTO A LOS LICORES



III. IMPORTANCIA DEL IMPUESTO A LOS CIGARRILLOS



IV. DEPENDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS

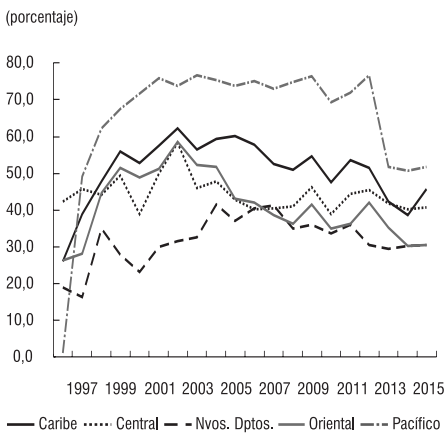
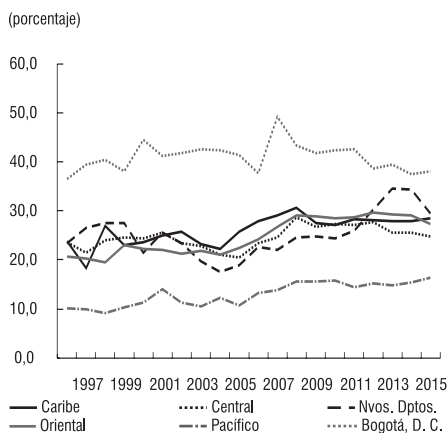


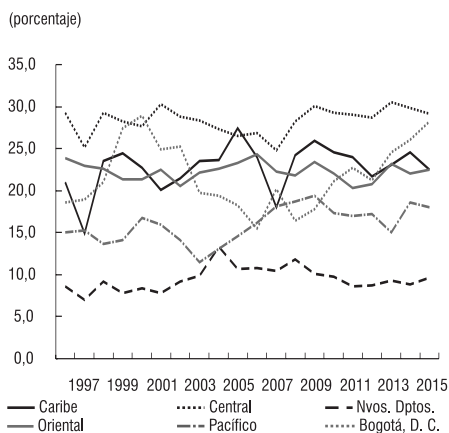
GRÁFICO 8. INDICADORES DE INGRESO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES, 1996-2015 (CONTINUACIÓN)

B. GOBIERNOS MUNICIPALES

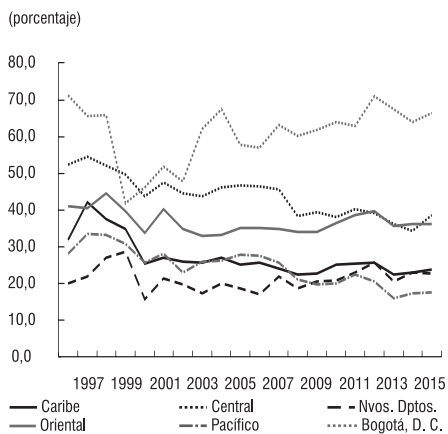
I. IMPORTANCIA DEL ICA



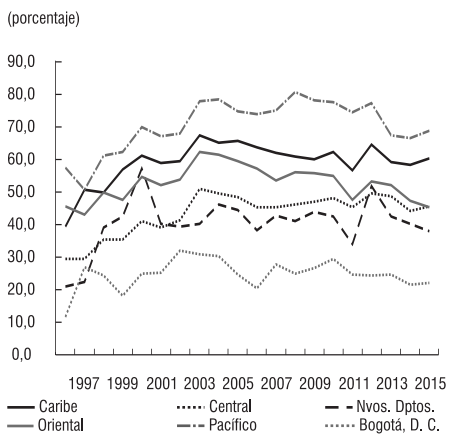
II. IMPORTANCIA DEL PREDIAL



III. CAPACIDAD PARA GENERAR INGRESOS PERMANENTES



IV. DEPENDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS



Nota: las siguientes son las fórmulas de cálculo de los indicadores de ingreso. Importancia del impuesto a la cerveza: impuesto a la cerveza/ingreso corriente; importancia del impuesto a los licores: impuesto a los licores/ingreso corriente; importancia del impuesto a los cigarrillos: impuesto a los cigarrillos/ingreso corriente; importancia del ICA: impuesto de industria y comercio/ingreso corriente; importancia del predial: impuesto predial/ingreso corriente; capacidad para generar ingresos permanentes: ingreso corriente/ingreso total; dependencia de las transferencias: transferencias/ingreso total.

Fuente: DNP (Ejecuciones presupuestales); cálculos de los autores.

de nuevo, son evidentes las diferencias entre las regiones. Por ejemplo, en la región Pacífica este tributo participa con cerca del 15% y en Bogotá con cerca del 40% de los ingresos corrientes. En el caso del predial, las participaciones fluctúan entre el 10% en los Nuevos Departamentos y el 30% en Bogotá y la región Central.

Adicional a estos indicadores, se calculó el cociente entre el ingreso corriente y el ingreso total, a través del cual se quiere aproximar la capacidad que tienen los municipios de generar ingresos permanentes. En este caso las regiones forman tres grupos bien definidos. El primero es el de alta capacidad, al que pertenece solo Bogotá, que a 2015 tenía una capacidad de generar ingresos permanentes de cerca del 70%. El segundo grupo, con cerca del 40%, lo conforman las regiones Central y Oriental. Y el tercero está compuesto por los Nuevos Departamentos y las regiones Caribe y Pacífico, con una capacidad cercana al 20%.

En el caso de la dependencia de las transferencias, e igual que para los gobiernos departamentales, los municipios de las diferentes regiones siguen un patrón claro: los de las regiones de mayor dependencia de los recursos que transfiere la nación son los más rezagados. Así, las regiones Caribe y Pacífica son las que mayores recursos reciben con respecto al total de ingresos, alcanzando una dependencia cercana al 60%, entre cinco y diez puntos porcentuales (pp) más que en los gobiernos departamentales. El siguiente grupo es el de dependencia media, y está conformado por las regiones Oriental, Central y Nuevos Departamentos, con una dependencia promedio del 45%. La de menor dependencia es la capital del país, con el 20%, lo cual es consistente con su mayor capacidad de generar ingresos permanentes.

4.3 INDICADORES DE GASTO

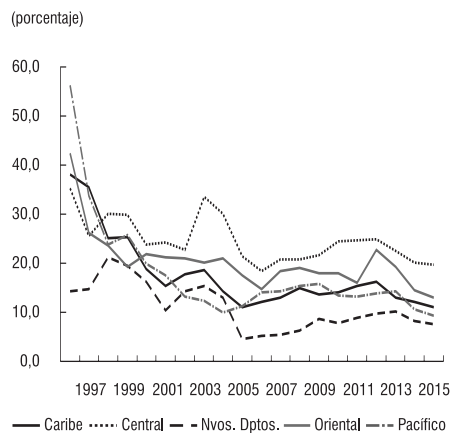
El último grupo de indicadores que permitirá tener una idea de la situación histórica de los gobiernos subnacionales es el de gasto. En este caso se consideran cuatro medidas: la importancia del gasto de funcionamiento y de la inversión en el gasto total, el porcentaje de inversión financiada con transferencias y la importancia de los intereses pagados por deuda pública. El Gráfico 9 presenta la evolución de los indicadores por región para los gobiernos departamentales (panel A) y los gobiernos municipales (panel B).

La evolución reciente de los dos primeros indicadores representa buenas noticias en departamentos y municipios. El gasto de funcionamiento se ha reducido entre un 10% y un 20% en todas las regiones, mientras que a

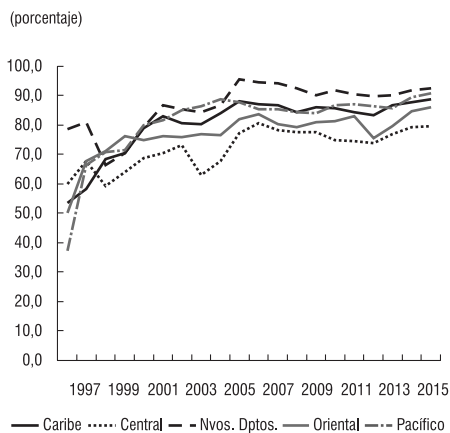
GRÁFICO 9. INDICADORES DE GASTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES, 1996-2015

A. GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

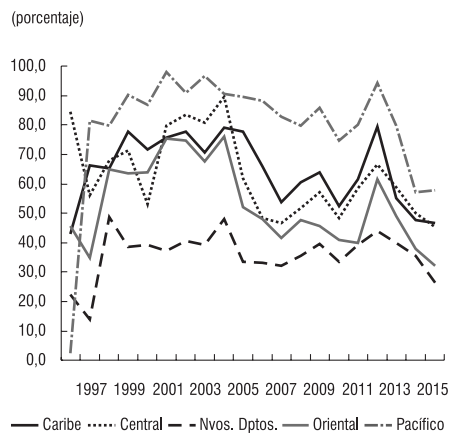
I. PORCENTAJE DEL GASTO DE FUNCIONAMIENTO EN EL GASTO TOTAL



II. PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN EN EL GASTO TOTAL



III. INVERSIÓN FINANCIADA CON TRANSFERENCIAS (PORCENTAJE)



IV. INTERESES PAGADOS POR DEUDA PÚBLICA (PORCENTAJE)

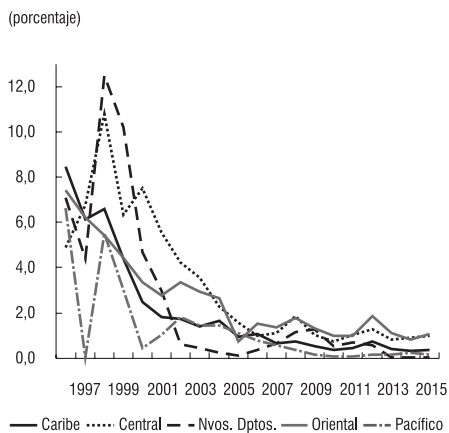
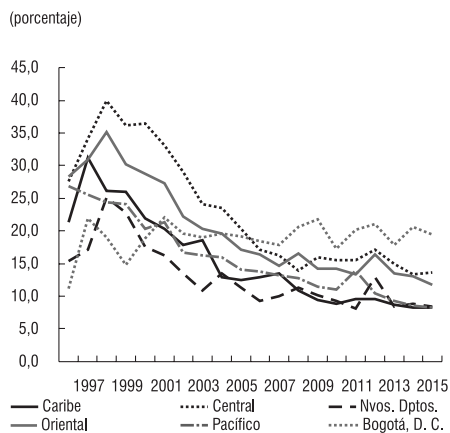


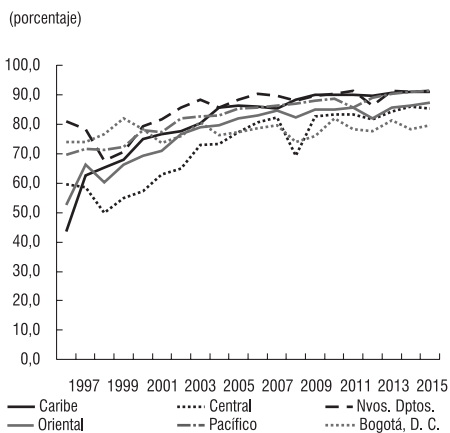
GRÁFICO 9. INDICADORES DE GASTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES, 1996-2015 (CONTINUACIÓN)

B. GOBIERNOS MUNICIPALES

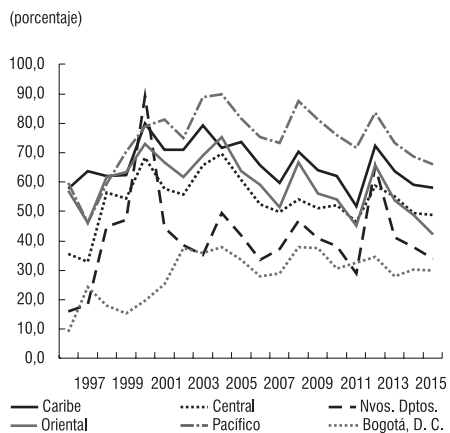
I. PORCENTAJE DEL GASTO DE FUNCIONAMIENTO EN EL GASTO TOTAL



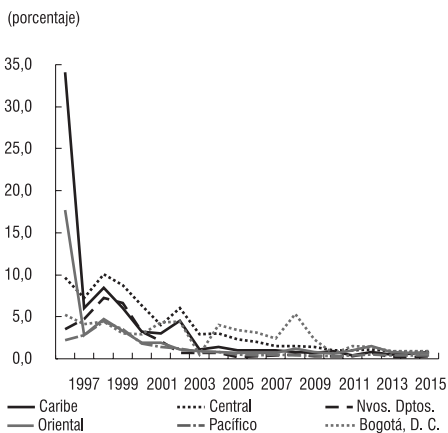
II. PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN EN EL GASTO TOTAL



III. INVERSIÓN FINANCIADA CON TRANSFERENCIAS (PORCENTAJE)



IV. INTERESES PAGADOS POR DEUDA PÚBLICA (PORCENTAJE)



Nota: las siguientes son las fórmulas de cálculo de los indicadores de gasto. Porcentaje del gasto de funcionamiento en el gasto total: gasto de funcionamiento/gasto total; porcentaje de la inversión en el gasto total: gasto de inversión/gasto total; inversión financiada con transferencias: transferencias nacionales/gasto de inversión; porcentaje de intereses pagados por deuda pública: intereses/gasto total.

Fuente: DNP (Ejecuciones presupuestales); cálculos de los autores.

mediados de los años noventa se encontraba alrededor del 40% para los departamentos y del 30% para los municipios. Simultáneamente, la inversión como proporción del gasto total ha mostrado un ascenso sostenido en municipios y departamentos para todas las regiones, hasta alcanzar una proporción cercana al 90%, lo cual significa aumentos cercanos a los 20 pp desde mediados de los años noventa. Esta dinámica es sin duda una buena noticia para las finanzas territoriales⁶.

Otro indicador que permite observar la evolución positiva del manejo de las cuentas fiscales en las regiones es la reducción en la inversión financiada con transferencias. Aunque este indicador se ha reducido con más lentitud en el tiempo, y existe una mayor dispersión entre regiones, lo cierto es que luego del repunte de inicios del 2000 este ha caído entre 10 y 20 pp para municipios y departamentos. Aunque los gobiernos subnacionales presentan aún alta dependencia de las transferencias, el hecho de que una menor proporción de las inversiones esté financiada con estas garantiza mayor independencia a la hora de realizar inversión social de alto impacto. Esto, ya que los gobiernos locales pueden dedicar los mayores ingresos propios discrecionalmente en las necesidades identificadas en cada municipio y departamento. Al respecto Bird (2000) plantea que existe mayor eficiencia en la utilidad de los recursos cuando estos provienen de ingresos propios frente a los que reciben del Gobierno central en forma de transferencias. Eso tiene importantes implicaciones, toda vez que la mayor capacidad y autonomía de los municipios y departamentos para financiar los gastos se reflejarán en una mayor fortaleza financiera.

El último indicador, que corresponde a los intereses pagados por concepto de deuda pública, muestra un panorama en el que los gobiernos subnacionales han estado dedicando una menor proporción de sus gastos al cumplimiento de las obligaciones con las entidades crediticias. Hace dos décadas esta proporción era cercana al 8% y actualmente se encuentra entre el 1% y el 2% en promedio para departamentos y municipios. Este comportamiento es el resultado del cumplimiento de las reglas de disciplina fiscal por medio de las cuales se hizo frente a la crisis fiscal territorial de los años noventa, donde la Ley 358 de 1997 (también llamada ley de semáforos) fue clave para detectar y diagnosticar los problemas de endeudamiento de las entidades territoriales. Esta crisis fue tan profunda que amenazaba la estabilidad macroeconómica

⁶ Si bien el aumento de la inversión es positivo, los resultados deben interpretarse con cautela, toda vez que dentro de la contabilización de la cuenta de inversión se incluyen algunos gastos de nómina, como por ejemplo en el caso de sector de educación, lo cual distorsiona el efecto real de este rubro en condiciones normales.

del país. Algunas de las medidas de responsabilidad fiscal que permitieron estos resultados fueron ajustes en cuanto a: 1) fortalecimiento de los ingresos propios; 2) control del endeudamiento; 3) identificación y provisión de los pasivos; 4) restructuración de los pasivos corrientes; 5) mayores ingresos por transferencias nacionales; 6) calidad del gasto financiado por el SGP; 7) estabilización del gasto y transparencia fiscal; 8) sistemas de información fiscal territorial (Ministerio de Hacienda – DAF, 2015).

5. CONCLUSIONES

La evolución de la descentralización le ha marcado el paso a las finanzas de los gobiernos subnacionales durante las dos últimas décadas en el país. Este fenómeno, junto con las reformas administrativas y el ciclo económico, han sido los factores determinantes del estado de las finanzas de municipios y departamentos. Si bien las principales cuentas de las entidades territoriales han tenido tendencias similares, lo cierto es que los municipios han mostrado un claro fortalecimiento y han ampliado sostenidamente la brecha frente a los departamentos. Esa menor fortaleza financiera de estos últimos ha implicado una menor capacidad para desarrollar proyectos que trasciendan al conjunto de los municipios en su jurisdicción.

Otro aspecto que tiene grandes implicaciones sociales y económicas es la simultánea reducción del gasto de funcionamiento y el aumento de los gastos de inversión desde mediados de los años noventa. Posteriormente, a partir de los primeros años de la década del 2000, aunque el gasto de funcionamiento empezó a crecer, los de inversión lo continuaron haciendo a tasas muy superiores. Este mayor dinamismo, especialmente de la inversión social, ha coincidido con un mejor desempeño económico en todo el país y reducciones importantes en los niveles de pobreza y miseria.

Adicional a lo anterior es lo relacionado con las disparidades regionales en el desempeño financiero de los gobiernos subnacionales. Casi sin excepción, las cuentas de municipios y departamentos muestran significativas diferencias en cada una de las regiones en perjuicio, en la mayoría de los casos, de las regiones de la periferia. Estas tienen mayor dependencia de las transferencias, mayor debilidad de los recursos propios y baja capacidad de ahorro. Las implicaciones de dichos resultados son claras. En primer lugar, un alto porcentaje de las inversiones que se realizan en estas regiones rezagadas se lleva a cabo con transferencias, tanto en los departamentos como en los municipios, lo cual lleva a una segunda implicación, y es la menor discrecionalidad en el uso de los recursos, ya que gran parte de estos tienen una destinación

específica, lo que limita el margen de maniobra a las entidades territoriales para realizar las inversiones requeridas en el contexto de la necesidad de cada grupo poblacional en particular.

Si bien las transferencias y regalías han aumentado, así como la misma dependencia de las transferencias, los hallazgos indican también que, contrario a lo que podría pensarse, el proceso descentralizador en Colombia ha estado acompañado de un crecimiento sostenido de los ingresos propios de municipios y departamentos, sobre todo durante la última década. En otras palabras, los municipios y departamentos no se han quedado de brazos cruzados ante la llegada de mayores recursos por concepto de SGP y regalías, por el contrario, los ingresos propios han venido creciendo a tasas significativas. Esto no quiere decir que los gobiernos subnacionales estén cerca de alcanzar su potencial recaudatorio (Bonet y Ayala, 2016). Actualmente se encuentra en discusión la implementación de dos nuevas figuras territoriales, las Regiones Autónomas de Planificación (RAP) y la Región Entidad Territorial (RET), las cuales deberían contribuir en esta tarea y, consecuentemente, a mejorar la calidad de vida de la población y reducir la desigualdad. Estas serán entonces un nuevo canal a través del cual las entidades territoriales encausarán esfuerzos por una mayor descentralización.

REFERENCIAS

- Acosta, O.; Bird, R. (2005). “The Dilemma of Decentralization in Colombia”, en R. M. Bird, J. M. Poterba y J. Slemrod (eds.), *Fiscal Reform in Colombia*, Cambridge-London: The MIT Press.
- Aghón, G.; Edling, H. (comps.) (1997). *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Aguilera, J. (2003). “Salinas de Manaure: tradición wayuu y modernización”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 35, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena.
- Aguilera, M. (1999). “Las finanzas públicas del departamento de Bolívar”, Banco de la República, mimeo.
- Alesina, A.; Carrasquilla, A.; Echevarría, J. (2005). *Decentralization in Colombia. Institutional reforms in Colombia*, edited by A. Alesina. Cambridge, MA: MIT Press.
- Asatryan, Z. (2010). “Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: a Bayesian model averaging approach”, Berlin, mimeo.

- Banco Mundial (2009). “Plan de acción rápida para la mejora de la gestión pública de la municipalidad de Cartagena de Indias”, *Documento de trabajo*, Banco Mundial.
- Bardhan, P.; Mookherjee, D. (2005). “Decentralization, corruption and government accountability: an overview”, *International Handbook on the Economics of Economic Corruption*, S. Rose-Ackerman, Edward Elgar Publishing.
- Benavides, J.; Carrasquilla, A.; Zapata, J.; Velasco, A.; Link, M. (2000). “Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales”, Informe Final, Fedesarrollo.
- Bird R. (2000). “Subnational Revenues: Potentials and Problems”, en S. J. Burki y G. E. Perry (eds.), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*. Washington: World Bank.
- Blöchliger, H. (2013). “Decentralisation and economic growth”, Part 1: “How fiscal federalism affects long-term development”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, núm. 14, OECD Publishing, Paris.
- Bonet J.; Pérez G. (2016). “Cambios recientes y perspectivas del Sistema General de Participaciones”, *Economía Colombiana*, núm. 346, septiembre-diciembre, Contraloría General de la República, Bogotá.
- Bonet, J. (2006). “Fiscal decentralization and regional income disparities: evidence from the Colombian experience”, *Annals of Regional Science*, vol. 40, núm. 3.
- Bonet, J. (2007a). “Regalías y finanzas públicas en el departamento del Cesar”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 92, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena.
- Bonet, J. (2007b). “Minería y desarrollo económico en el Cesar”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 85, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena.
- Bonet, J. (2007c). “Desequilibrios regionales de la descentralización”, en M. Fernández, W. Guerra y A. Meisel (eds.), *Políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia* (pp. 444-481), Bogotá: Banco de la República, Colección de Economía Regional.
- Bonet, J. (2008). “Las finanzas públicas de Cartagena, 2000-2007”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 101, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena.
- Bonet, J.; Ayala, J. (2016). “La brecha fiscal territorial en Colombia”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 235, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena.
- Bonet, J.; Ayala, J. (2017). “Las finanzas públicas de Valledupar, 2005-2015”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 252,

- Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena.
- Bonet, J.; Guzmán, K.; Urrego, J.; Villa, J. (2014). “Efectos del nuevo Sistema General de Regalías sobre el desempeño fiscal municipal: un análisis dosis-respuesta”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 203, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena.
- Bonet, J.; Pérez, G.; Ricculli, D. (2017). “¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 261, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena.
- Bonet, J.; Reina, Y. (2015). “Necesidades de inversión y escenarios fiscales en Cartagena”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 219, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena.
- Bonet, J.; Urrego, J. (2014). “El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 198, Banco de la República, Cartagena.
- Borrero, A. (2004). “El conflicto armado interno, los cultivos ilícitos y la gobernabilidad local”, *Revista Opera*, vol. 4, núm. 4, Universidad Externado de Colombia.
- Caballero, C. (1999). “Cambios en la política petrolera: el turno de las regalías”, *Economía Colombiana y Coyuntura Política*, núm. 276, Contraloría General de la República.
- Cadena, X. (2002). “¿La descentralización emperreza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia”, *Desarrollo y Sociedad*, núm. 50.
- Clavijo, S. (1998). *Descentralización de la educación y la salud: aspectos fiscales del gasto social en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Contraloría General de la República (1999). “Manejo de las regalías en el municipio de Tolú”, *Informe*, Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República (2004). “Las regalías del carbón en el Cesar”, *Informe*, Contraloría General de la República.
- Cuéllar, M.; Castellanos, D. (2011). “Reforma a las regalías: ¿hacia una menor disparidad regional?”, *Semana Económica*, núm. 795.
- Espinosa, A. (2011). “Política tributaria e incentivos fiscales: consideraciones para el desarrollo económico de Cartagena”, *Revista Economía & Región*, núm. 53, Universidad Tecnológica de Bolívar, Cartagena de Indias.
- Espinosa, A.; Campos, J. (2013). “El recaudo del impuesto predial en Cartagena de Indias, 1984-2010”, *Revista Economía & Región*, vol. 7, núm. 2, Universidad Tecnológica de Bolívar.

- Fainboim, I.; Acosta, O.; Cadena, H. (1997a). “El proceso reciente de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas”, *Coyuntura Social*, núm. 5, Fedesarrollo.
- Fainboim, I.; Olivera, M.; Alonso, J. C. (1997b). “La sostenibilidad de la política fiscal colombiana”, *Coyuntura Económica*, vol. 27, núm. 3, Fedesarrollo.
- Ferreira, A.; Valenzuela, L. (1993). “Descentralización fiscal: el caso colombiano”, *Serie Política Fiscal*, núm. 49, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- Fisman, R.; Gatti, R. (2002). “Decentralization and corruption: evidence across countries”, *Journal of Public Economics*, vol. 83, núm. 3, Elsevier, Amsterdam.
- Fontalvo, A.; Mejía, J. (2001). “Impacto de la descentralización en el desarrollo administrativo-financiero del municipio de Barrancas en el período 1991-1999”, Tesis de grado, Programa de Economía, Universidad del Atlántico, Barranquilla.
- Fundesarrollo (2005). “Situación financiera de Cartagena, 1994-2004”, Fundesarrollo, mimeo.
- Fundesarrollo (2011). “Las finanzas públicas del área metropolitana de Barranquilla y el municipios de Sabanalarga, 2010”, Fundesarrollo, mimeo.
- Fundesarrollo (2012). “Las finanzas públicas del área metropolitana de Barranquilla y el municipio de Sabanalarga, 2011”, Fundesarrollo, mimeo.
- Galvis, L.; Galvis, W.; Hahn, L. (2017). “Una revisión de los estudios de convergencia regional en Colombia”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 264, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena.
- Galvis, L.; Meisel, A. (2013). “Regional inequalities and regional policies in Colombia: the experience of the last two decades”, en J. R. Cuadrado-Roura y P. Aroca (eds.), *Regional Problems and Policies in Latin America* (pp. 197-223), Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Gamarra, J. (2005). “La economía del Cesar después del algodón”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 59, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena.
- Gaviria, A.; Zapata, J. (2002). “Petróleo y región: el caso del Casanare”, *Cuadernos de Fedesarrollo*, núm. 8, Fedesarrollo.
- González, E. (2001). “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La relación entre corrupción y proceso de descentralización en Colombia”, *Archivos de Economía*, núm. 167, Departamento Nacional de Planeación.
- Guzmán, K.; Estrada, A. (2016). “Los gobiernos departamentales y la inversión en regalías en Colombia”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 236, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena.

- Hernández, A.; Herrera, F. (2015). “Evaluación del Sistema General de Regalías”, *Cuadernos del PNUD*, Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Hernández, G. (2004). “Impacto de las regalías petroleras en el departamento del Meta”, *Ensayos sobre Economía Regional*, Banco de la República.
- Hernández, G. (2007). “Memoria de cálculo de los beneficios fiscales futuros del carbón en el departamento del Cesar”, mimeo.
- Iimi, A. (2005). “Decentralization and economic growth revisited: an empirical note”, *Journal of Urban Economics*, vol. 57, núm. 3, Elsevier, Amsterdam.
- Iregui, A.; Ramos, J.; Saavedra, L. (2001). “Análisis de la descentralización fiscal en Colombia”, *Borradores de Economía*, núm. 175, Banco de la República, Bogotá.
- Junguito, R.; Melo, L.; Misas, M. (1995). “La descentralización fiscal y la política macroeconómica”, *Borradores de Economía*, núm. 31, Banco de la República, Bogotá.
- López, L.; Novoa, D.; Baldovino, E.; Ocampo, C.; Leviller, L. (2007). “La competitividad tributaria empresarial de Cartagena de Indias. Análisis de eficiencia y productividad”, *Series de Estudios sobre la Competitividad de Cartagena*, núm. 7, Observatorio del Caribe Colombiano.
- Lozano, I. (2001). “Colombia’s public finance in the 1990s: a decade of reforms, fiscal imbalance, and debt”, *Borradores de Economía*, núm. 174, Banco de la República, Bogotá.
- Lozano, I.; Julio, J. (2016). “Descentralización fiscal y crecimiento económico en Colombia: evidencia de datos de panel a nivel regional”, *Revista Cepal*, núm. 119, agosto, Cepal, Bogotá.
- Martínez, L. (2017). “Sources of Revenue and Government Performance: Evidence from Colombia”, University of Chicago, mimeo.
- Meisel, A. (2004). “La economía de Ciénaga después del banano”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 50, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena.
- Meisel, A. (2007). “La Guajira y el mito de las regalías redentoras”, en A. Meisel (ed.), *Las economías departamentales del Caribe continental colombiano* (pp. 370-421), Bogotá: Banco de la República, Colección de Economía Regional.
- Meisel, A.; Aguilera, M. (2017). “Magangué: capital humano, pobreza y finanzas públicas”, *Revista del Banco de la República*, vol. 88, núm. 1056, pp. 19-44.
- Ministerio de Hacienda – Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) (2015). *Responsabilidad fiscal subnacional y descentralización en Colombia: quince años de consolidación*, Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- Montenegro, A.; Nule, G.; Vargas, C. (1996). “Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias: situación financiera, recomendaciones y plan de ajuste”, Funcicar, mimeo.
- Montenegro, A.; Vargas, C. (2001). “Distrito de Barranquilla: situación financiera actual y recomendaciones”, Fundesarrollo, Barranquilla.
- Oates, W. (1999). “An essay on fiscal federalism”, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 3, American Economic Association, Nashville, Tennessee.
- Ocampo, J. A. (1995). “El proceso colombiano de descentralización. Ponencia inaugural del II Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal en América Latina del Proyecto Cepal/GTZ”, *Serie Política Fiscal*, núm. 84, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- Otero, A. (2011). “Superando la crisis. Las finanzas públicas de Barranquilla, 2000-2009”, *Revista Economía & Región*, vol. 5, núm. 2, Universidad Tecnológica de Bolívar.
- Pachón, M.; Wills, L.; Sánchez, F. (2013). “Dinámicas políticas alrededor de la administración y uso de las regalías” (en línea), Universidad de los Andes, Bogotá, consultado el 13 de noviembre de 2013, en <economia.uniandes.edu.co/content/download/47341/395872/file/Pachon_Will_Sanchez_Mayo2013_Dinamicaspoliticasalredordelaadministracionyusodelasregalias.pdf>
- Pearce, J. (2005). “Más allá de la malla perimetral. El petróleo y el conflicto armado en Casanare, Colombia”, Cinep.
- Pedraza, J. (2012). “Gobernabilidad municipal en medio del conflicto armado en Colombia”, *Revista Opera*, núm. 12, Universidad Externado de Colombia.
- Pening, J. (2003). “Evaluación del proceso de descentralización en Colombia”, *Economía y Desarrollo*, vol. 2, núm. 1, Bogotá.
- Perry, G.; Olivera, M. (2009). “El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia”, *Documentos de Trabajo*, núm. 51, Fedesarrollo, Bogotá.
- Pinilla, D.; Jiménez, J.D.; Montero, R. (2016). “Descentralización fiscal y crecimiento económico. La experiencia reciente de América Latina”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, núm. 77.
- Ramírez, J. M.; Bedoya, J. G. (2014). “Regalías directas por hidrocarburos y esfuerzo fiscal municipal en Colombia”, *Coyuntura Económica*, vol. 44, núm. 2, pp. 15-34.
- Restrepo, A.; Chacón, J. (2015). “Las finanzas públicas de Soledad, Atlántico. Un caso atípico”, *Revista Economía & Región*, vol. 9, núm. 2, Universidad Tecnológica de Bolívar.
- Rodríguez, L. (2009). “Los municipios colombianos y el conflicto armado. Una mirada a los efectos sobre la efectividad en el desempeño de los gobiernos locales”, *Colombia Internacional*, núm. 70, pp. 93-120.

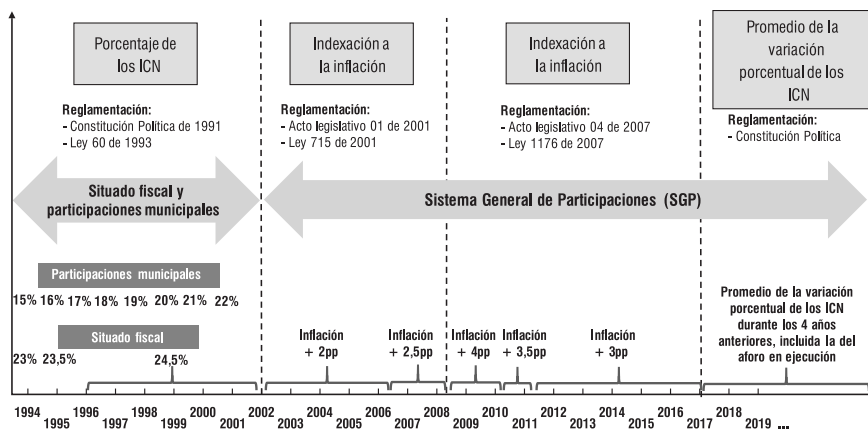
- Ruiz, J.; Tenjo, F. (1987). “La descentralización cuestionada: la reforma actual frente a la de 1968”, *Revista Economía Colombiana*, núm. 190-191, Contraloría General de la República.
- Sánchez, F.; Martínez, M.; Mejía, C. (2005a). “La estructura económica actual del Casanare y posibilidades futuras de crecimiento y competitividad”, tomo I, núm. 006739, CEDE, Universidad de los Andes.
- Sánchez, F.; Mejía, C.; Herrera, F. (2005b). “Impacto de las regalías del carbón en los municipios del Cesar, 1997-2003”, *Cuadernos del PNUD*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sánchez, J.; Gutiérrez, C.; Parra, J. C. (1994). “Transferencias intergubernamentales y comportamiento fiscal”, *Coyuntura Económica*, vol. 24, núm. 2, pp. 89-110.
- Sepúlveda, C.; Martínez, J. (2011). “The consequences of fiscal decentralization on poverty and inequality”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 29, núm. 2, pp. 321-343.
- Stein E. (1998). “Fiscal decentralization and government size in Latin America”, *Working Paper Series*, núm. 368, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D. C.
- Toro, D.; Doria, M. (2007). “La curva de Laffer y la optimización del recaudo tributario en Cartagena”, *Revista Economía & Región*, núm. 5, Universidad Tecnológica de Bolívar.
- Viloria, J. (2002). “Riqueza y despilfarro: la paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 28, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena.
- Viloria, J. (2004). “La economía del departamento de Córdoba: ganadería y minería como sectores clave”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 51, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena.
- Viloria, J. (2009). “El ferroníquel de Cerro Matoso: aspectos económicos de Montelíbano y el Alto San Jorge”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm. 117, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena.
- Weisner, E. (1992). *Colombia: descentralización y federalismo fiscal: Informe final de la Misión de Descentralización*, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, DNP, Bogotá, Colombia.
- Weisner, E. (1995). “La visión global y la reforma del marco de política”, en *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

- Yabrudy, J. (2017). “Treinta años de finanzas públicas en San Andrés: de la autosuficiencia a la dependencia fiscal”, en A. Meisel y M. Aguilera (eds.), *Economía y medio ambiente del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina* (pp. 191-234), Bogotá: Banco de la República, Colección de Economía Regional.
- Zapata J. G. (2010). “Las finanzas territoriales en Colombia”, en *Debates presidenciales*, Bogotá: Fedesarrollo - CAF.
- Zapata J. G. (2016). “Finanzas municipales en Colombia: buen desempeño pero se mantienen las desigualdades”, Bogotá, mimeo.
- Zapata J. G.; Acosta, O. L.; Gonzáles, A. (2001). “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?”, *Archivos de Economía*, núm. 165, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

ANEXO 1

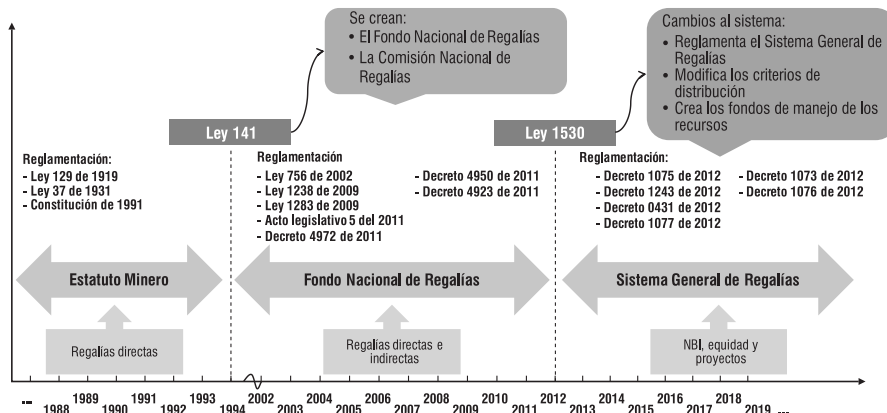
EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LAS TRANSFERENCIAS EN COLOMBIA

A. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)



Fuente: Bonet y Pérez (2016).

B. SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR)



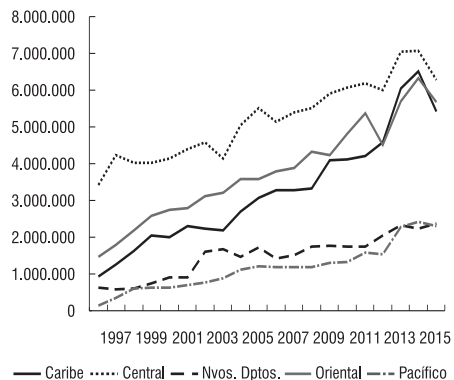
Fuente: Bonet et al. (2017).

ANEXO 2

ANEXO 2A. INGRESO TOTAL, CORRIENTE Y DE CAPITAL EN LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008, 1996 - 2015)

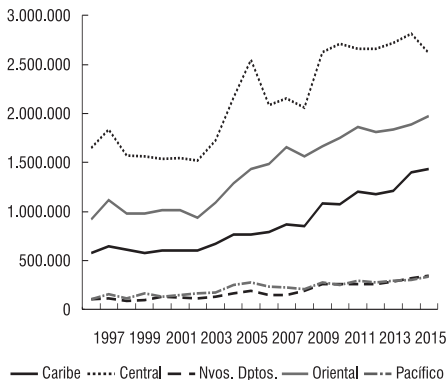
A. INGRESO TOTAL

(millones de pesos)



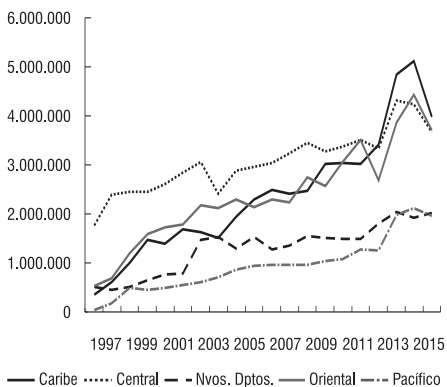
B. INGRESO CORRIENTE

(millones de pesos)



C. INGRESO DE CAPITAL

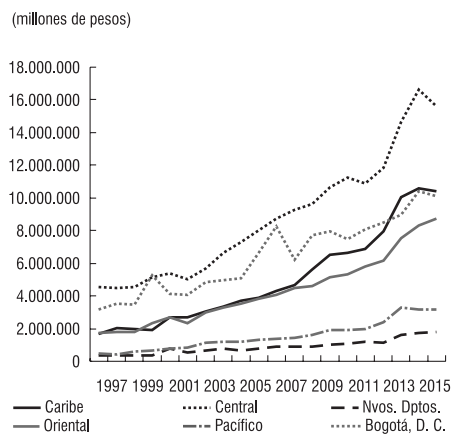
(millones de pesos)



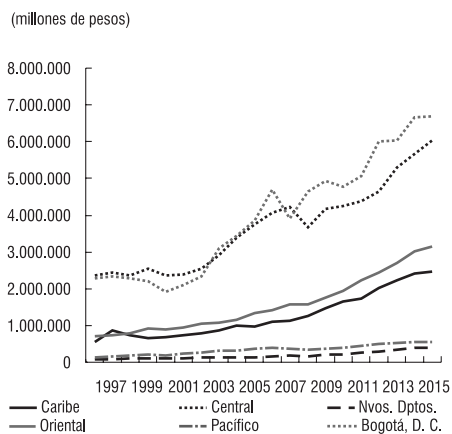
Fuente: DNP (Ejecuciones presupuestales); cálculos de los autores.

ANEXO 2B. INGRESO TOTAL, CORRIENTE Y DE CAPITAL EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008, 1996 – 2015)

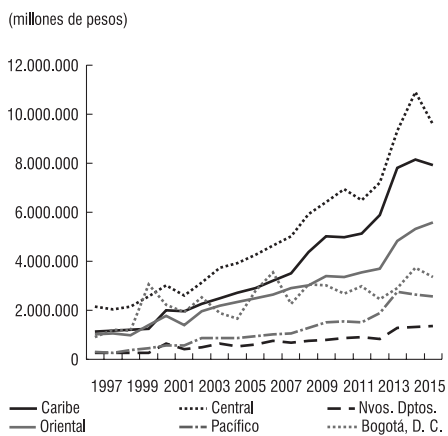
A. INGRESO TOTAL



B. INGRESO CORRIENTE



C. INGRESO DE CAPITAL



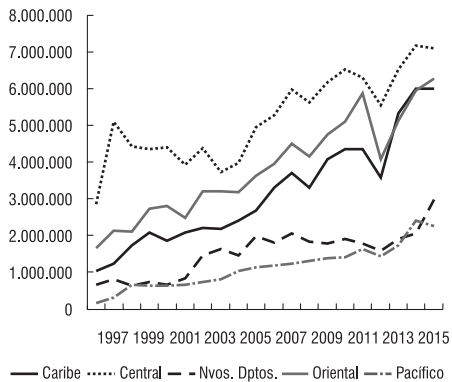
Fuente: DNP (Ejecuciones presupuestales); cálculos de los autores.

ANEXO 3

ANEXO 3A. GASTO TOTAL, CORRIENTE Y DE CAPITAL EN LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008, 1996-2015)

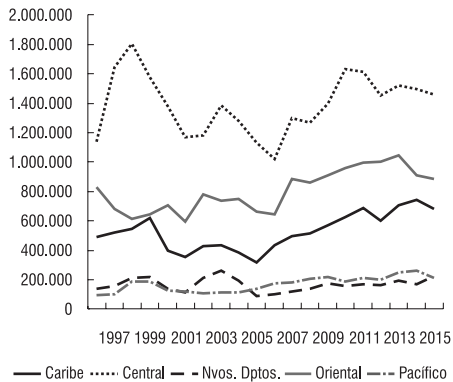
A. GASTO TOTAL

(millones de pesos)



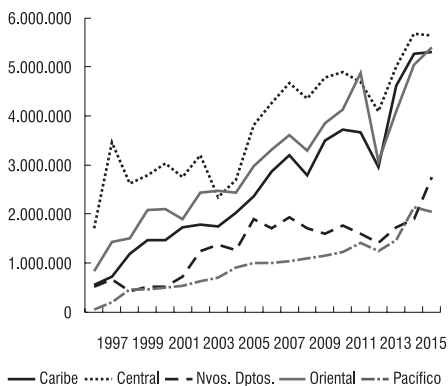
B. GASTO CORRIENTE

(millones de pesos)



C. GASTO DE CAPITAL

(millones de pesos)

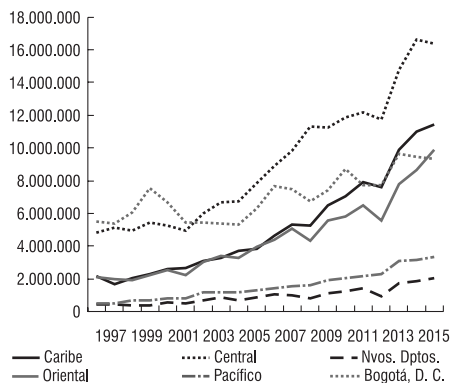


Fuente: DNP (Ejecuciones presupuestales); cálculos de los autores.

ANEXO 3B. GASTO TOTAL, CORRIENTE Y DE CAPITAL EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008, 1996-2015)

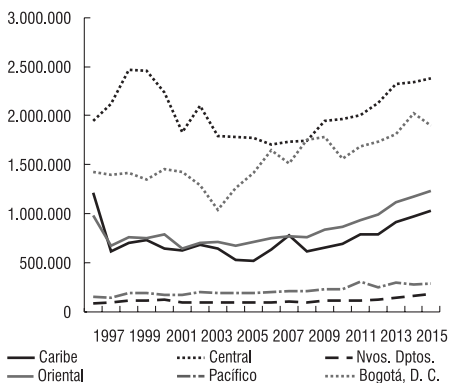
A. GASTO TOTAL

(millones de pesos)



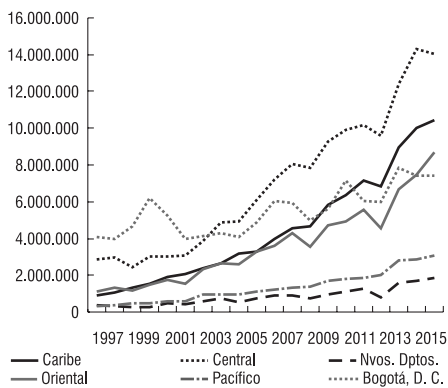
B. GASTO CORRIENTE

(millones de pesos)



C. GASTO DE CAPITAL

(millones de pesos)



Fuente: DNP (Ejecuciones presupuestales); cálculos de los autores.