

INT-1588

~~CEPAL (1588)~~

Borrador para discusión
Sólo para participantes

22 de Enero de 1996

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

VIII Seminario Regional de Política Fiscal
Organizado por CEPAL/PNUD con el copatrocinio de FMI, BID y Banco Mundial

Santiago, Chile, 22-25 de Enero de 1996

***"EFECTOS FISCALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN:
COLOMBIA 1967-1994"*/***

Roberto Junguito
Ligia Melo
Martha Misas

*/ Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Efectos Fiscales de la Descentralización: Colombia 1967-1994

Roberto Junguito

Ligia Meño

Martha Misas*

El objetivo de este documento es analizar de que manera y en que grado puede interferir el proceso de descentralización en las finanzas del sector público. Este tema adquiere especial importancia a la luz de las crecientes transferencias del Gobierno Nacional a las regiones y la mayor autonomía que la nueva constitución ha querido imprimirle a los entes territoriales, en una circunstancia en la cual el Gobierno ha manifestado su intención de ejecutar un Plan de Desarrollo ambicioso en términos de inversión pública.

Para este efecto, en primer lugar se examina la relación existente entre las transferencias de la administración central hacia las administraciones territoriales y el déficit del Gobierno Central. En segundo lugar se analiza el impacto de las transferencias nacionales en los ingresos tributarios y en el nivel del gasto regional. Finalmente, se presenta una descripción de la evolución reciente de las finanzas del Gobierno Central y de las entidades territoriales.

Como marco de referencia para este análisis es importante destacar que el término descentralización se puede definir como un proceso a través del cual se realiza una transferencia de recursos (principalmente financieros) y competencias (responsabilidades) desde la administración nacional o central de un Estado, hacia las administraciones subnacionales. Ante un cúmulo de competencias se requiere una disponibilidad oportuna y adecuada de recursos financieros con el fin de asegurar una mayor eficiencia en la asignación de recursos del sector público.

II. Antecedentes históricos

Aunque desde el siglo pasado la descentralización ha sido importante en la historia del país, es a comienzos de la década de los ochenta cuando se afianza este

* Los errores u omisiones son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

proceso. En efecto, como resultado de las recomendaciones de la Misión de Finanzas Intergubernamentales (Bird, 1981), hacia el año de 1983 se promulga la Ley 14 para tratar de fortalecer las finanzas regionales y locales. Esta medida jurídica buscaba incrementar algunas rentas, tanto departamentales como municipales, y dotar de mayor autonomía fiscal a las entidades territoriales. En el caso departamental hubo cambios en el impuesto al consumo de licores y cigarrillos. Por otro lado, respecto a las finanzas municipales, se actualizaron los avalúos catastrales que son la base del impuesto predial, además se dió una mayor autonomía para la fijación de las tarifas, y se unificaron las tasas y bases del impuesto de industria y comercio. Además, se estableció un impuesto local para los vehículos privados.

En 1986, por otra parte, se dicta la Ley 12, la cual incrementó la cesión de rentas a los municipios, a través de la transferencia de un porcentaje creciente del impuesto a las ventas, vinculado con el esfuerzo fiscal adicional. Además, estas medidas se complementaron con la elección popular de alcaldes, y con algunos esfuerzos para traspasar los gastos a las regiones. Como se observa en el gráfico 1, tales reformas tuvieron un impacto transitorio positivo en el comportamiento de los ingresos fiscales de los departamentos y de los municipios.

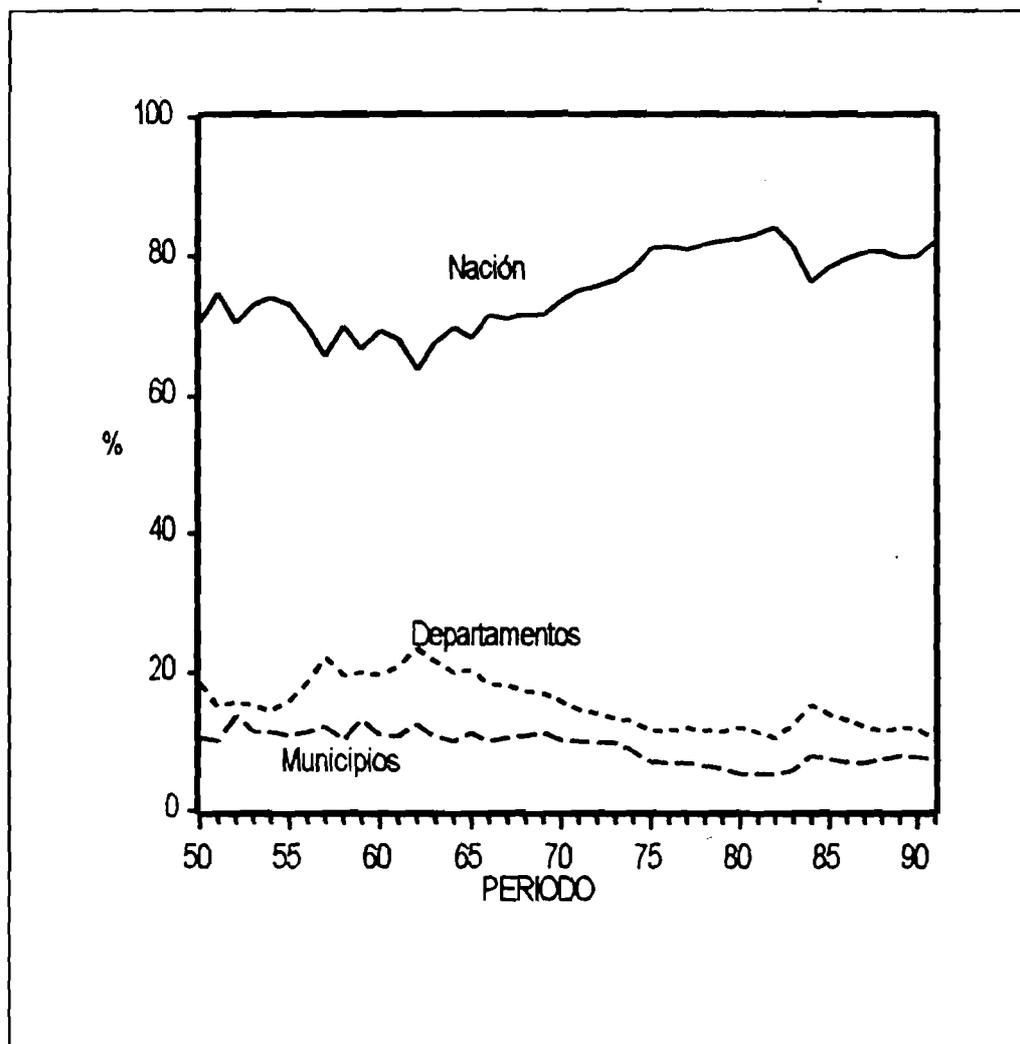
La Constitución de 1991 profundiza la descentralización fiscal y política, incrementando el monto de recursos y competencias transferidas al sector público regional y permitiendo la elección popular de gobernadores. La Constitución, por otra parte, establece los parámetros para la distribución de las transferencias a los departamentos y municipios¹ y define los criterios para el pago de las regalías por explotación de los recursos naturales no renovables.

III. Impacto de las transferencias regionales en las finanzas del sector público

Las finanzas territoriales pueden afectar el déficit público consolidado de manera directa e indirecta. En primer término, tanto los gobiernos municipales como los departamentales y sus empresas pueden registrar déficit que deterioran la posición fiscal global del sector público. En segundo lugar, puede darse el caso que se transfieran recursos a los entes territoriales, sin delegarse, al mismo tiempo, responsabilidades, originando un incremento del déficit del Gobierno Nacional, lo que llevaría a incrementar el déficit consolidado si las entidades receptoras de recursos utilizan tales transferencias para ejecutar gasto adicional. La situación fiscal consolidada se complica aún más cuando las transferencias no se traducen en un mayor esfuerzo fiscal local, sino en gasto

¹ De acuerdo con la Constitución las transferencias a los departamentos representan , a partir de 1996, el 24.5% de los ingresos corrientes de la nación y la cesión de ingresos a los municipios corresponde al 17% en 1996 y crecerá paulatinamente hasta alcanzar 22% en el año 2002.

Gráfico 1
Ingresos Tributarios
Participación Porcentual



aún más acelerado al utilizar los recursos recibidos del Gobierno Central como contrapartida para la solicitud de préstamos adicionales para financiar más gasto.

A. Impacto de las transferencias en las finanzas del Gobierno Central

En la historia de la finanzas del país se han registrado cambios tanto en el porcentaje de los ingresos fiscales que se deben transferir a las regiones como en las responsabilidades de gasto transferidas a éste, cabe preguntarse entonces cual es el impacto neto de las transferencias sobre el déficit del Gobierno Nacional. Si bien, *ceteris paribus*, por definición contable una elevación en el porcentaje de los ingresos corrientes que se deben transferir a las regiones deteriora en principio el déficit del Gobierno Nacional, la relación precisa entre las dos variables depende del comportamiento del resto del gasto y/o de la decisión del Gobierno de incrementar los impuestos que estén bajo su control. En consecuencia, el déficit se puede mantener, aumentar o disminuir con respecto a las condiciones iniciales, rompiendo el esquema tradicional de la identidad.

En el evento de que se presente un aumento en las transferencias y simultáneamente, se presente una reducción en los gastos del Gobierno Central diferentes a las transferencias, el superávit resultante será mayor o menor que el inicial dependiendo de la relación existente entre las dos variaciones. Por otra parte, el Gobierno ante una elevación del porcentaje de ingresos que debe transferir a las regiones puede, mediante una reforma tributaria, aumentar los impuestos. Este hecho genera un aumento en el volumen de las transferencias nacionales a las regiones. No obstante, el efecto en el superávit del Gobierno Central dependerá de la relación existente entre las proporciones del aumento de las transferencias y la de los impuestos, así como también, del porcentaje de los ingresos que se transfieran a las regiones. En efecto, un aumento en la tasa de los impuestos igual o menor al registrado en las transferencias conduce a un superávit menor al observado en el momento inicial². Bajo un escenario de aumento en la tasa de los impuestos mayor, que el observado en las transferencias, el efecto en el resultado fiscal del gobierno varía si el porcentaje que se transfiere a las regiones es igual, inferior o superior al 50% de los ingresos corrientes (para un análisis más detallado veáse 1).

Dado que la relación entre las transferencias nacionales a las regiones y el déficit del Gobierno Nacional no se establece necesariamente a través de una identidad, como se mostró en el desarrollo anterior, es por lo tanto válido su análisis a través de

² Por ejemplo, si en una situación inicial el superávit del Gobierno es $20=100-50-30$, ($S=I-G-T$) donde los ingresos son 100, los gastos distintos a las transferencias son 50 y las transferencias corresponden al 30% de los ingresos corrientes, un aumento de las transferencias a 50% de los ingresos corrientes de la Nación, acompañado de un incremento de 20% en los ingresos, conducirá a una reducción en el superávit de 10, si el resto del gasto mantiene su nivel ($10=120-50-60$).

procedimientos econométricos. En particular, si se tiene en cuenta, que en Colombia se han llevado a cabo diferentes reformas tanto en el sistema de transferencias de recursos como de competencias y que paralelamente a este proceso, se han adelantado reformas tributarias modificando el monto de los ingresos a ser transferidos a las regiones es por lo tanto acertado afirmar que la relación entre las variables no es determinística y que por lo tanto un aumento en las transferencias no implica una reducción de igual magnitud en el superávit.

El análisis econométrico de la relación entre el déficit del Gobierno Central y las transferencias nacionales a las entidades territoriales, expresadas como porcentaje del PIB, se realizó a través de un modelo de función de transferencia y ruido, el cual posibilita la cuantificación de la relación entre el déficit y las transferencias luego de haber aislado y modelado, en el término de error, las posibles variables explicativas no consideradas en el modelo³. Los resultados del ejercicio permiten concluir que, para el

³Los modelos de función de transferencia y ruido introducen variables explicativas o variables "input" en los modelos ARIMA y por lo tanto pueden ser considerados como extensiones de estos últimos. Si bien a través de un modelo ARIMA se puede reproducir y proyectar el déficit del Gobierno Nacional, el interés está centrado en establecer la relación existente entre dicha variable y las transferencias del Gobierno Nacional a las entidades regionales. Así, el uso de un modelo de Función de Transferencia y Ruido se toma pertinente.

El modelo de función de transferencia y ruido, estimado en este ejercicio, parte de una situación donde el déficit del Gobierno Nacional o variable output puede describirse mediante una representación matemática que separa la historia de la serie en dos componentes. Mediante la primera se recoge el efecto de la variable de transferencias del Gobierno Nacional a las entidades regionales sobre el déficit a través de un modelo dinámico y la segunda, se preocupa por el efecto de todas aquellas variables que pueden afectar al déficit pero que se encuentran excluidas del modelo, así:

$$\text{Déficit}_t = v(B) \text{Transferencias}_t + N_t \quad (1)$$

donde: $v(B) = (v_0 + v_1 B + v_2 B^2 + \dots)$ polinomio de rezagos o función de transferencia. Una representación finita para $v(B)$ puede establecerse mediante la razón de los polinomios:

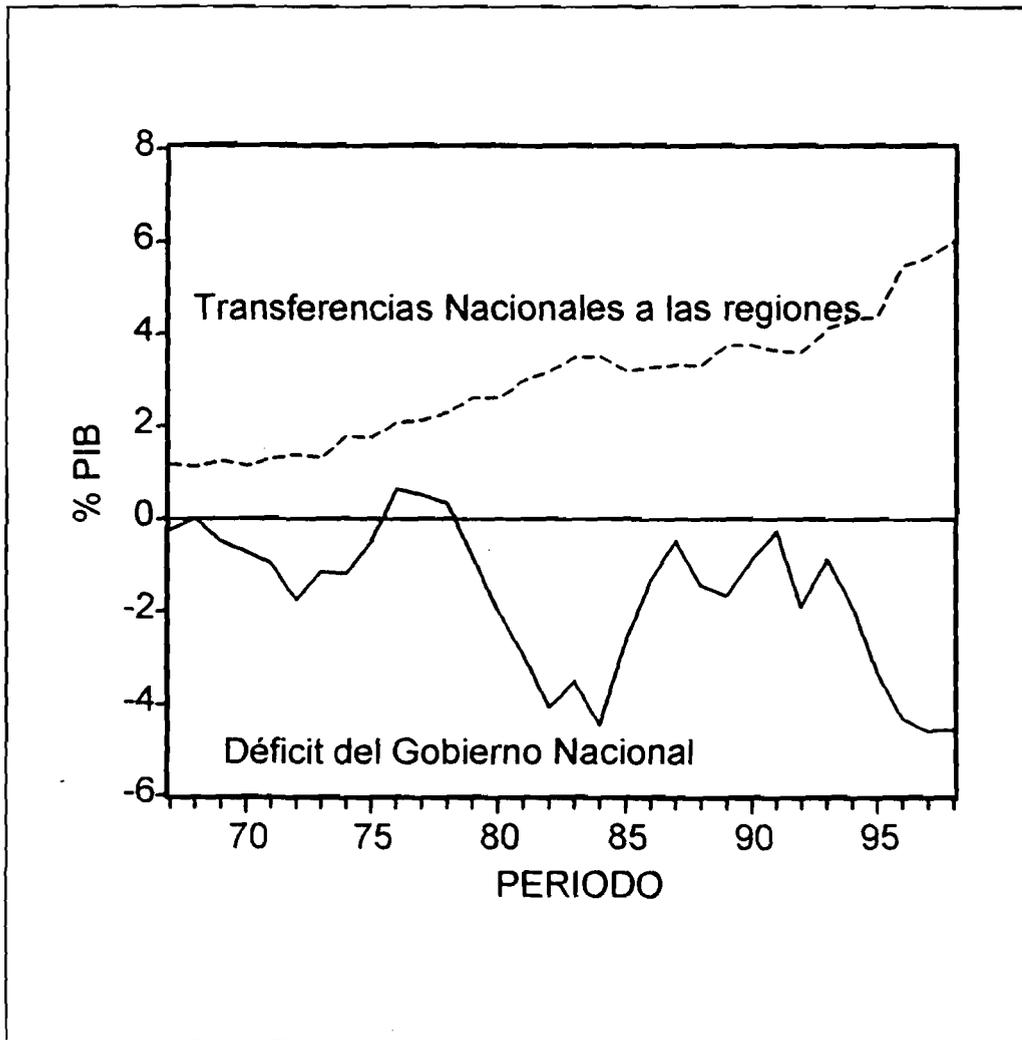
$$W_m(B) = (w_0 + w_1 B + \dots + w_m B^m) \text{ y } \delta_n(B) = (1 - \delta_1 B - \dots - \delta_n B^n)$$

N_t : Proceso estocástico que captura el ruido que contamina la relación entre el déficit del Gobierno Nacional y las transferencias a las regiones, la contaminación se da en la medida en que la relación entre el déficit y las transferencias no es determinística, como se explicó anteriormente. N_t sigue un proceso ARIMA con parámetros (p,d,q) .

De lo anterior se desprende que la ecuación (1) puede ser reescrita de la siguiente manera:

$$\text{Deficitt} = w \frac{wm(B)}{\sigma a(B)} \text{transferencias}_t + \frac{\theta q(B)}{\phi p(B) \Delta} \partial_t \quad (2)$$

Gráfico 2
Déficit y Transferencias



período 1967-1994, existe una relación inversa entre el monto de las transferencias respecto al PIB y el déficit del Gobierno Nacional, en tanto que para el período del Plan, 1995 - 1998 las proyecciones indican un cambio en la estructura de las dos variables analizadas. En efecto, de acuerdo con los resultados, un aumento de 1.0% en el nivel de las transferencias nacionales a las regiones implica una reducción en el superávit del Gobierno de 1.04%, en promedio, para el período 1967 -1994 (véase anexo 2).

La relación estimada a través del modelo, al incorporar las proyecciones de las transferencias a las regiones y del déficit del Gobierno Nacional incluidas en el Plan de Desarrollo para el período 1995-1998, no es estable. En efecto, la variación en la estructura de las transferencias, especialmente a partir de la aplicación de la ley de recursos y competencias (Ley 60 de 1993) y reconocido, econométricamente, a través del modelo ARIMA univariado estimado con información hasta 1998, podría conducir a un cambio en la relación entre las dos variables. Una segunda forma de evaluar el cambio en la estructura de la relación entre las transferencias y el déficit es a través de la comparación de las proyecciones establecidas en el Plan, con las arrojadas por el modelo de función de transferencia y ruido, en lo referente al déficit, y por un modelo ARIMA univariado en el caso de las transferencias.

Como se observa en el cuadro 1, los niveles, tanto del déficit del Gobierno Nacional como de las transferencias a las regiones, obtenidas a partir de los modelos mencionados, son menores que los presentados en las Proyecciones del Plan. Este

La función de transferencia se especifica directamente de la función muestral de correlación cruzada obtenida bajo el método de pre-blanqueo, en tanto que, una primera aproximación del proceso estocástico se lleva a cabo a través del modelo ARIMA de la variable output, en nuestro caso el déficit del Gobierno Nacional.

Es importante señalar que los modelos de función de transferencia y ruido exigen que: i) la relación de causalidad sea, exclusivamente, en la dirección de la variable "input", en este caso, transferencias a las entidades regionales en (t) a la variable "output" o déficit del Gobierno Nacional en (t+j, j=0,1,2,...); ii) la relación sea constante en el período de análisis; y iii) la respuesta de la variable déficit a variaciones en el "input", es decir, a variaciones en las transferencias del Gobierno Nacional pueda ser aproximada de forma lineal. Véanse, Box-Jenkins(1970), Mills (1990), Vandaele (1983) y Peña (1990).

resultado puede estar explicado en el proceso creciente de transferencias debido a las disposiciones de la Constitución, al tiempo que el déficit del Gobierno Nacional se ve incrementado, entre otros motivos, por la decisión de la Administración de desarrollar un ambicioso programa de inversión pública como parte del Salto Social.

Cuadro1
Proyecciones 1995 - 1998

AÑOS	F. Transferencia y Ruido	ARIMA	Plan de Desarrollo	
	Déficit del Gobierno	Transferencias Regionales	Déficit del Gobierno 1\	Transferencias Regionales
1995	-2.19	4.32	-3.28	4.36
1996	-3.74	4.25	-4.38	5.44
1997	-3.48	4.24	-4.45	5.64
1998	-4.32	4.50	-4.45	6.00

1\ No incluye ingresos por privatizaciones.

B. Impacto de las transferencias en las finanzas regionales

Un segundo interrogante tiene que ver con el impacto de las transferencias tanto en el esfuerzo fiscal local, como en el propio gasto territorial. Con este propósito se utilizó un modelo del tipo de series de tiempo y corte transversal.

1. Descripción general del modelo

La estimación de las relaciones existentes entre variables que combinan los conceptos de series de tiempo y corte transversal son frecuentes en economía. La estimación de la relación entre las transferencias nacionales y el esfuerzo fiscal local teniendo como fuente de información la evolución de dichas variables en el período 1980-1991 para un conjunto de municipios o departamentos, es un ejemplo claro sobre el cual es necesaria la consideración de este clase de modelos.

El problema, en este tipo de estimación, se centra en la especificación de un modelo "óptimo" que tome en consideración las diferencias de comportamiento entre los grupos, municipios o departamentos, y dentro de ellos a través del tiempo. El modelo general puede ser planteado, entonces, bajo un mecanismo que permita el manejo conjunto de estos dos conceptos: grupo y tiempo, así:

$$y_{it} = \beta_{1i} + \sum_{k=2}^K \beta_{ki} x_{kit} + e_{it}$$

$i=1,2,\dots,N$ individuos o grupos bajo estudio ; $t=1,2,\dots,T$ tiempo de análisis

Donde y_{it} es el valor de la variable dependiente del i -ésimo grupo en el tiempo (t), en tanto que, x_{kit} es el valor observado de la k -ésima variable explicatoria del i -ésimo grupo en el tiempo t y e_{it} es el término de error asociado al i -ésimo grupo en el tiempo ya mencionado, sobre dicho término de error se asumen las propiedades de valor esperado cero y varianza constante.

2. resultados

Este análisis se lleva a cabo considerando la evolución de las variables en términos constantes de ingresos tributarios regionales, transferencias nacionales, gasto regional, PIB regional e ingresos no tributarios para el período comprendido entre 1980 y 1991 consignada en los consolidados departamentales y municipales de 23 departamentos y del Distrito Capital.

La aplicación del modelo se realizó para diferentes agrupaciones de departamentos y municipios, con el fin de trabajar con grupos de información homogénea y evitar que las diferencias en las varianzas alteraran los resultados del ejercicio. La clasificación se realizó a partir de un ejercicio de *cluster*, el cual consideró como variables de agrupamiento: la población, el PIB regional, los niveles de ingreso tributario y de gasto regional⁴.

Es de señalar, que al considerar el conjunto completo de información (23 departamentos y el Distrito Capital) y un parámetro de agrupamiento igual a 3, el análisis *cluster* clasificó en el primer grupo al Distrito Capital y al Departamento de Antioquia, en el segundo al departamento del Valle y en el tercero a los restantes departamentos. El deseo de llevar a cabo una clasificación más fina al interior del tercer grupo motivó un segundo ejercicio *cluster*, incluyendo tan solo la información de este grupo y bajo la consideración de un parámetro de agrupamiento igual a dos. La clasificación utilizada en los modelos de corte transversal y series de tiempo se presenta en el cuadro 2. El grupo 1 se conforma por los resultados obtenidos a partir del primer *cluster* para los dos primeros grupos, y los grupos dos y tres, por la clasificación obtenida a partir del segundo ejercicio de *cluster*.

⁴La información pertinente a las variables mencionadas corresponde a la de 1990.

El análisis del impacto de las transferencias sobre el esfuerzo fiscal local y sobre el gasto regional se realizó, tanto para el consolidado departamental y municipal, como también, para los diferentes grupos presentados en el cuadro 2, a través de la estimación de modelos de series de tiempo y corte transversal que plantean la relación entre los ingresos tributarios regionales o los gastos territoriales y las transferencias de la nación a los entes territoriales y el PIB regional, es decir:

- Ingresos $_{it} = \beta_1 + \mu_i + \beta_2 \text{ Transferencias}_{it} + \beta_3 \text{ PIBK}_{it} + e_{it}$
- Gastos $_{it} = \beta_1 + \mu_i + \beta_2 \text{ Transferencias}_{it} + \beta_3 \text{ PIBK}_{it} + e_{it}$

Cuadro 2

GRUPO I	GRUPO II	GRUPO III
Santafé de Bogotá	Cundinamarca	Chocó
Antioquia	Córdoba	Cesar
Valle	Boyacá	Cauca
	Bolívar	Caquetá
	Atlántico	Caldas
	Nariño	Guajira
	Santander	Huila
	Tolima	Magdalena
		Meta
		Norte de Santander
		Quindío
		Risaralda
		Sucre

La selección del tipo de modelo a ser utilizado en cada caso se realiza con base en los resultados de la prueba (m)⁵. El cuadro 3 presenta los resultados de dicha prueba e indica si el modelo óptimo es el modelo de efecto fijo (DVM), el modelo de componente de error (ECM) o el modelo de mínimos cuadrados ordinarios (OLS). Vale la

⁵ En el presente trabajo, se asume el esquema de comportamiento constante en los coeficientes asociados a las diferentes variables explicatorias y variante a través de los grupos en el intercepto. De tal manera que, el intercepto tiene un componente aleatorio que puede ser estocástico o fijo y la consideración que se haga sobre éste determina el método de estimación del modelo en cuestión. La elección entre el modelo de efecto fijo y el de efecto aleatorio se llevó a cabo mediante la prueba (m) propuesta por Hausman (1981). Esta prueba tiene en cuenta el mejor ajuste entre las variables, al considerar los conceptos de grupo y periodo de estudio. Es de enfatizar que la decisión sobre el tipo de modelo que debe ser considerado afecta el resultado y por tanto, las conclusiones que puedan ser derivadas de éste.

pena señalar que para los departamentos no se estimo el test para el grupo 1, dado que éste se encuentra conformado tan sólo por dos departamentos, hecho que impide la construcción del estadístico.

Cuadro 3
Determinación del modelo econométrico .

Grupo	TEST m Ho: ECM Ha: DVM	VALOR CRÍTICO $\chi^2(k')$	CLASE DE MODELO
Departamentos 1992-1994 $\text{Ingresos}_{it} = \beta_1 + \mu_1 + \beta_2 \text{Transferencias}_{it} + \beta_3 \text{PIBK}_{it} + e_{it}$			
Grupo 2	0.48	5.991	ECM
Grupo 3	14.57	5.991	DVM
Departamentos $\text{Gasto}_{it} = \beta_1 + \mu_1 + \beta_2 \text{Transferencias}_{it} + \beta_3 \text{PIBK}_{it} + e_{it}$			
Grupo 2	1.97	5.991	ECM
Grupo 3	18.29	5.991	DVM
Municipios $\text{Ingresos}_{it} = \beta_1 + \mu_1 + \beta_2 \text{Transferencias}_{it} + \beta_3 \text{PIBK}_{it} + e_{it}$			
Grupo 1			OLS
Grupo 2	33.22	5.991	DVM
Grupo 3	6.20	5.991	DVM
Municipios $\text{Gasto}_{it} = \beta_1 + \mu_1 + \beta_2 \text{Transferencias}_{it} + \beta_3 \text{PIBK}_{it} + e_{it}$			
Grupo 1			OLS
Grupo 2			OLS
Grupo 3	3.04	5.991	ECM

**Cuadro 4
Departamentos**

Departamentos Ingresos $I_{it} = \beta_1 + \mu_i + \beta_2 \text{Transferencias}_{it} + \beta_3 \text{PIBK}_{it} + e_{it}$		
	COEFICIENTE	ESTADISTICA "t"
Grupo 1		
Transferencias	0.3317	3.03
PIBK	0.4244	6.19
Grupo 2		
Transferencias	0.0478	0.55
PIBK	0.4890	9.86
Grupo 3		
Transferencias	0.1452	3.73
PIBK	0.0398	1.28
Gastos $I_{it} = \beta_1 + \mu_i + \beta_2 \text{Transferencias}_{it} + \beta_3 \text{PIBK}_{it} + e_{it}$		
	COEFICIENTE	ESTADISTICA "t"
Grupo 1		
Transferencias	1.3126	4.31
PIBK	0.7676	4.02
Grupo 2		
Transferencias	1.1294	4.45
PIBK	0.7110	4.85
Grupo 3		
Transferencias	1.0101	10.73
PIBK	0.0187	0.24

En el análisis departamental, cuadro 4, los resultados tanto del modelo de ingreso como los del de gasto muestran la existencia de una relación directa entre dichas variables y las transferencias nacionales. Para el grupo 1, un aumento de \$ 1.0 en el nivel de las transferencias genera un aumento promedio de \$ 0.3317 en los ingresos tributarios y de \$ 1.312 en el gasto total. La estimación del ejercicio para el grupo 2 muestra que los ingresos tributarios no responden de manera significativa ante un cambio en las transferencias, mientras que el aumento en el gasto es estadísticamente significativo, siendo la respuesta promedio de \$ 1.129 ante un cambio de \$ 1.0 en las transferencias. Cabe anotar, que para los grupos 1 y 2 los ingresos tributarios y los gastos responden positiva y significativamente a cambios en el PIB regional. Finalmente, para el grupo 3 se observa un esfuerzo fiscal positivo y menor a la respuesta del gasto ante cambios en las transferencias y una relación no significativa con respecto al PIB regional.

Los resultados con información municipal, cuadro 5, a nivel de los diferentes grupos, presentan una relación positiva y significativa entre los ingresos tributarios y las transferencias nacionales. Se observa por otra parte que, el esfuerzo fiscal resultante de las transferencias tiende a ser mayor en el caso de los municipios grandes. En lo referente al gasto, tanto a nivel total como por grupo, se observa una respuesta positiva y mayor que uno. Este exceso en la respuesta del gasto, sugiere la utilización de crédito por parte de los municipios. Finalmente, todas las relaciones estudiadas responden de manera positiva y significativa ante cambios en el PIB regional.

Continuando con el propósito de explicar el esfuerzo fiscal y el gasto regional se especificaron otras formas funcionales, las cuales involucraron un conjunto más amplio de variables⁶. En efecto, tanto en la explicación de los ingresos tributarios, como en la del gasto, además de las variables ya analizadas se involucró la variable de ingresos no tributarios. Dado que el coeficiente asociado a la nueva variable en el modelo de los ingresos no resultó significativo, y que los restantes variables mantienen la significancia encontrada bajo el primer modelo, su consideración es irrelevante. En el caso del segundo modelo, la nueva variable presenta una relación positiva y significativa con el gasto, relación similar a la de los ingresos tributarios y las transferencias. Estos resultados indican que tanto en los departamentos como en los municipios, un aumento en los ingresos, cualquiera que éstos sean, se traduce en un incremento en el gasto regional.

⁶ Las siguientes son las formas funcionales que fueron consideradas adicionalmente:

$$\text{Ing}_{it} = \beta_1 + \mu_i + \beta_2 \text{Transferencias}_{it} + \beta_3 \text{PIBK}_{it} + \beta_4 \text{IngnT}_{it} + e_{it}$$

$$\text{Gasto}_{it} = \beta_1 + \mu_i + \beta_2 \text{Ing}_{it} + \beta_3 \text{IngnT}_{it} + \beta_4 \text{Transferencias}_{it} + e_{it}$$

**Cuadro 5
Municipios**

Ingresos_{it} = $\beta_1 + \mu_1 + \beta_2$ Transferencias_{it} + β_3 PIBK_{it} + ϵ_{it}		
	COEFICIENTE	ESTADISTICA "t"
Grupo 1		
Transferencias	0.1484	1.76
PIBK	0.4984	28.62
Grupo 2		
Transferencias	0.1319	3.26
PIBK	0.0870	4.32
Grupo 3		
Transferencias	0.1203	4.13
PIBK	0.0640	4.58
Gastos_{it} = $\beta_1 + \mu_1 + \beta_2$ Transferencias_{it} + β_3 PIBK_{it} + ϵ_{it}		
	COEFICIENTE	ESTADISTICA "t"
Grupo 1		
Transferencias	1.2802	8.25
PIBK	0.6168	19.22
Grupo 2		
Transferencias	1.0921	14.48
PIBK	0.1174	8.58
Grupo 3		
Transferencias	1.1151	17.48
PIBK	0.1157	5.41

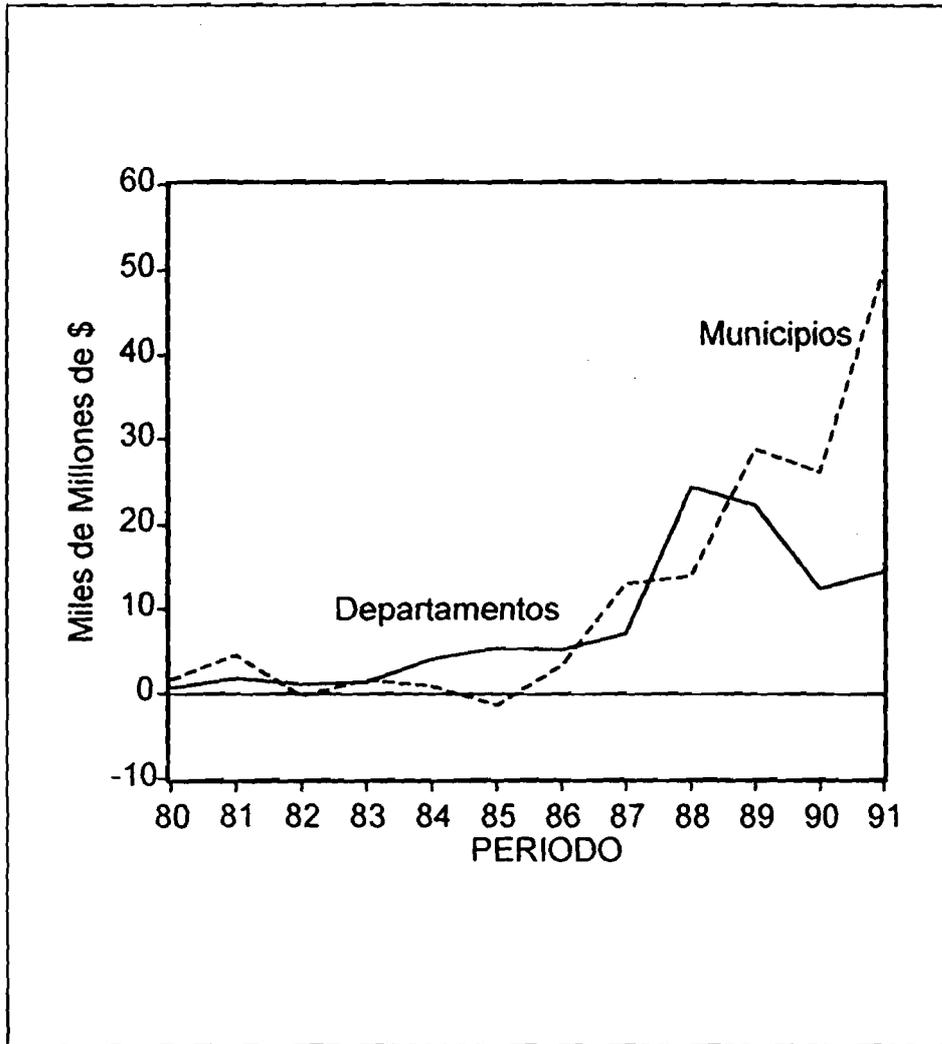
De acuerdo con los resultados de los diferentes modelos se puede concluir que no existe evidencia para afirmar que durante el período 1980 - 1991 se presentó pereza fiscal en las regiones del país⁷. Por otra parte, se puede afirmar que las transferencias han dado la oportunidad a los gobiernos locales de incrementar su endeudamiento al servir de manera directa o indirecta de "apalancamiento" ante los bancos, de suerte que por tal vía se estimula el gasto público local, como se observó en los resultados de los ejercicios realizados, tanto a nivel municipal como departamental. Estos resultados se confirman al analizar la evolución del endeudamiento neto en el Gráfico 3.

Si se tiene en cuenta que las reformas introducidas en la Constitución y en la Ley 60 no incrementaron la autonomía fiscal departamental, ni tampoco el incentivo por medio de las transferencias a incrementar impuestos, es de esperar que, en el mediano plazo, se presente una tendencia hacia la pereza fiscal. Del lado de los municipios, sin embargo, su comportamiento futuro es menos claro aunque hay condiciones que sugieren la tendencia a acentuar un mayor esfuerzo tributario. De una parte, ha sido ratificado que las transferencias solo se pueden utilizar para financiar gasto social. De otra, se registra un incremento de su autonomía fiscal al autorizar el establecimiento de sobretasas, como es el caso de la gasolina. Estas condiciones podrían originar un mayor esfuerzo fiscal.

En efecto, un ejercicio adicional realizado con información de las ejecuciones presupuestales departamentales para el período 1992-1994 muestra que, la relación entre ingresos tributarios y transferencias no es significativa para los grupos 1 y 3 y es negativa para el grupo 2 (cuadro 6). Estos resultados reflejan un cambio de tendencia en la respuesta de los ingresos tributarios, para los departamentos, durante el período posterior a la consolidación de la descentralización. Por el contrario, un ejercicio realizado para una muestra de 20 municipios muestra que la respuesta fiscal al aumento de las transferencias continúa siendo positivo después de la consolidación del proceso de descentralización.

⁷Vale la pena destacar, que el resultado obtenido en el consolidado municipal puede estar asociado, como ya se explicó, a razones estadísticas.

Gráfico 3
Endeudamiento Neto



Cuadro 6

Período 1992-1994

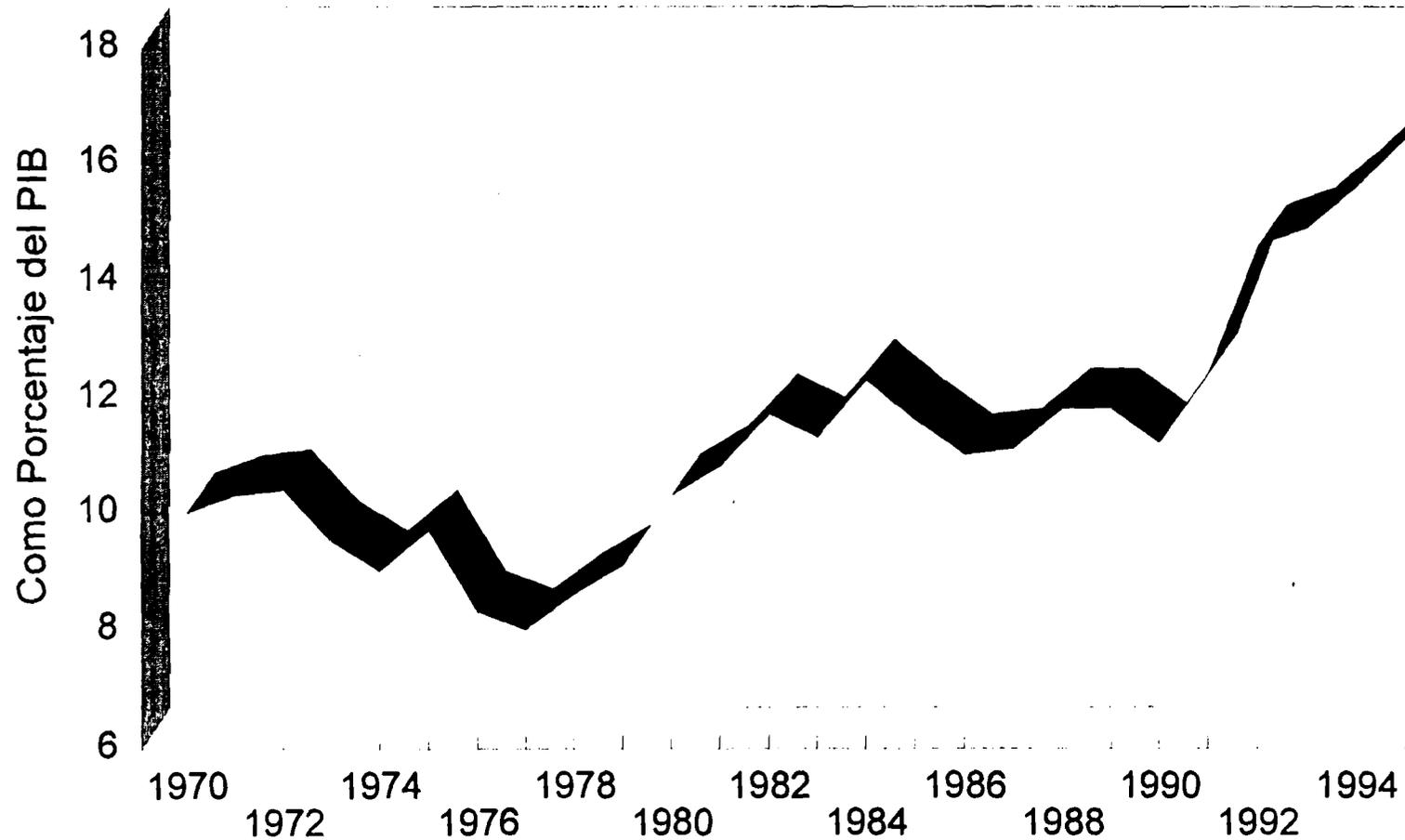
Departamentos: $\text{Ingresos}_{it} = \beta_1 + \mu_i + \beta_2 \text{Transferencias}_{it} + \beta_3 \text{PIBK}_{it} + e_{it}$		
	COEFICIENTE	ESTADISTICA "t"
Grupo 1		
Transferencias	-0.0306	-0.0286
PIBK	-0.0773	-0.0496
Grupo 2		
Transferencias	-0.1013	-1.1464
PIBK	0.4271	2.0969
Grupo 3		
Transferencias	-0.0638	-0.8994
PIBK	0.1541	0.7871
$\text{Ingresos}_{it} = \beta_1 + \mu_i + \beta_2 \text{Transferencias}_{it} + \beta_3 \text{PIBK}_{it} + e_{it}$		
	COEFICIENTE	ESTADISTICA "t"
Grupo 1		
Transferencias	0.3628	7.0893
Grupo 2		
Transferencias	0.1027	2.9468

C. Evolución reciente de las finanzas del Gobierno Central y de las entidades territoriales

Para evitar desequilibrios fiscales, un aumento en las transferencias a las regiones por parte del Gobierno Central, debería estar acompañado de un traslado de responsabilidades en materia de gasto público. Sin embargo, como se observa en el gráfico 4, durante el período 1993 - 1995, posterior a la consolidación del proceso de descentralización, el gasto del Gobierno Central como porcentaje del PIB ha aumentado en forma significativa. Mientras en la década setenta y la del ochenta este porcentaje representaba en promedio el 9.4% del PIB, durante los últimos tres años este promedio se ha incrementado a 15.1% del PIB.

COLOMBIA: GOBIERNO NACIONAL CENTRAL

GASTO COMO PORCENTAJE DEL PIB: 1970 - 1995



Cuadro 7

Gobierno Central

	1991	1992
(Como % del PIB)		
Transferencias Regionales	2.6	3.8
Gasto total - Transferencias	9.1	8.9
Déficit	-0.3	-1.9
Crecimiento Real		
Transferencias Regionales	14.4	49.7
Gasto total - Transferencias	5.2	0.6

1993	1994	1995
4.2	4.1	4.2
10.0	11.1	11.9
-0.9	-1.6	-3.0
14.2	7.4	7.5
16.4	19.2	13.9

CUADRO 8
COLOMBIA
SITUACION FISCAL
CONSOLIDADO MUESTRA MUNICIPIOS MAYORES Y MENORES
(Precios constantes de 1988)

(Millones de pesos)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ingresos Corrientes	3,742	4,248	4,936	5,968	7,604	7,984	9,287	11,728
Gastos Corrientes	2,660	2,966	2,950	3,214	4,940	3,882	5,271	7,860
Déficit o Ahorro Corriente	1,081	1,282	1,986	2,754	2,664	4,103	4,016	3,868
Ingresos de Capital	17	0	16	7	15	17	36	41
Gastos de Capital y Préstamo Neto	1,208	1,401	2,955	2,434	2,899	2,834	4,872	6,036
Deficit o Superávit Total	(109)	(119)	(953)	327	(220)	1,286	(819)	(2,127)

Así mismo, vale la pena destacar que el crecimiento observado en el gasto del Gobierno Central distinto a las transferencias a los entes territoriales ha crecido a ritmos superiores con respecto al crecimiento observado en las transferencias de la nación a los departamentos y municipios. En efecto, mientras las transferencias regionales han crecido en términos reales 14.2, 7.4 y 7.5 en 1993, 1994 y 1995 respectivamente, el resto del gasto del Gobierno alcanzó niveles de 16.4, 19.2 y 13.9 durante este mismo período (cuadro 7). Los mayores crecimientos se han registrado en los gastos de funcionamiento y en los pagos de intereses de la deuda, especialmente de la interna. El aumento del gasto del Gobierno se ha manifestado en un deterioro de la situación fiscal del Gobierno Central, cuyo déficit pasó de representar 0.3% del PIB en 1991 a 3.0% en 1995. Por otra parte, como se puede observar en el cuadro 8 que incluye información para 20 municipios del país, la consolidación del proceso de descentralización ya empezó a manifestarse en un aumento significativo del gasto regional y en el deterioro de la situación fiscal de los municipios.

Es claro entonces, que los mayores gastos municipales observados después de la consolidación del proceso de descentralización, no han estado acompañados de un menor gasto del nivel central, como se esperaría si se cumpliera con la hipótesis de Brennan-Buchanan, según la cual un proceso de descentralización debería traducirse en un debilitamiento de la dinámica del gasto del Gobierno Central.

V. Conclusiones

Las interrelaciones entre las finanzas regionales y los esfuerzos de estabilización han sido tema de debate en Colombia desde el siglo XIX. En la situación actual el tema adquiere especial significación por las implicaciones fiscales y las consiguientes dificultades para estabilizar la economía, que puede traer consigo las mayores transferencias dispuestas por la Constitución y los ambiciosos programas de gasto social y de inversión pública propuestos por la Administración.

El primer resultado que se obtuvo al calcular el impacto de las transferencias sobre el déficit del Gobierno Central en el período 1967-1994, al aplicar un modelo de función de transferencia y ruido, es que efectivamente las mayores transferencias a las regiones tienden a reducir el superávit (incrementar el déficit) del Gobierno Nacional Central, de tal suerte que un incremento del 1.0% en las transferencias se traduce en un empeoramiento del déficit del Gobierno Central del 1.04%.

Un segundo resultado que surge al intentar aplicar el modelo adicionado con los datos proyectados de transferencias y déficit del Gobierno Nacional para el período 1995-1998 es que éste perdería su significación, indicando que tanto los cambios en las transferencias ocurridas a raíz de la Ley 60 como en los programas fiscales del Gobierno Nacional que elevan el déficit implican un cambio estructural frente a lo registrado en el pasado. Se encontró (Cuadro 1) que tanto las transferencias públicas como el déficit resultan ser mayores en las proyecciones del Plan que los que serían de esperar según el modelo econométrico. Los resultados anteriores sugieren, en todo caso, la conveniencia de trasladar mayores gastos del Gobierno Nacional a las regiones con el fin de amortiguar el impacto adverso de las transferencias sobre el déficit del Gobierno Nacional.

Otro tipo de ejercicios realizados comprendió la estimación de modelos del tipo de series de tiempo y corte transversal dirigidos a estimar el impacto de las transferencias en el esfuerzo fiscal local, como en el propio gasto territorial. Al respecto, una interesante conclusión obtenida fue la de que el aumento en las transferencias no estuvo vinculada con un deterioro significativo del esfuerzo fiscal, tanto para los departamentos como para los municipios, a pesar de que para el consolidado municipal la relación encontrada entre las transferencias y los ingresos tributarios fue negativa. Tales resultados, en general, contradicen la percepción común de que las transferencias tuvieron un efecto de pereza o desestímulo frente al esfuerzo fiscal.

En cuanto a los resultados del modelo que analiza el impacto de las transferencias en los gastos de los entes territoriales se identificó que, efectivamente, las transferencias han estado asociadas con mayores gastos, tanto a nivel municipal como departamental.

Tales resultados indican que las transferencias del Gobierno Nacional a las regiones han tendido a estimular el endeudamiento territorial, lo que según los resultados del estudio se ha venido acentuando en los últimos años. Esta circunstancia lleva a calificar como adecuados los esfuerzos de las autoridades y del Congreso para ejercer mayores controles al endeudamiento territorial. No obstante, es importante recalcar que si, simultáneamente, se procede a trasladar a éstos mayores gastos del Gobierno Nacional y al mismo tiempo se quiere dar mayor autonomía a las regiones es indispensable que los mayores controles al crédito vengán acompañados de una mayor autonomía fiscal para las regiones.

El resultado de la sección anterior se puede resumir afirmando, además, que aunque en los años ochenta el proceso de descentralización fiscal no tuvo el efecto desestabilizador que se ha imaginado, pues éste no trajo consigo un aumento en el déficit fiscal a nivel territorial y por el contrario, se tradujo en un mayor esfuerzo fiscal regional, el nuevo marco constitucional de descentralización fiscal puede registrar un impacto negativo sobre las finanzas públicas consolidadas no sólo porque, de manera directa, ésta se ha traducido ya en un empeoramiento de la situación fiscal regional (1991-1994) y en un factor de estímulo al endeudamiento regional, como de hecho se dio en el último año, sino porque además las transferencias parecen estar asociadas con el deterioro previsto en las finanzas del Gobierno Nacional, de acuerdo con los resultados del primer modelo econométrico.

Bibliografía

Bird R., Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Departamento Nacional de Planeación 1981.

Box, G.E.P. and Jenkins, G.M. Time Series Analysis: Forecasting and Control. San Francisco, Holden-Day, 1976.

CEPAL, "Descentralización fiscal: marco conceptual", Serie Política Fiscal, No. 44, Chile 1993.

Confis, Documento de Asesores sobre Endeudamiento Territorial, Noviembre 30, 1994.

DNP, "Financiamiento del Desarrollo Regional", Planeación y Desarrollo. Enero-Abril, 1993.

DNP, El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, Bogotá, 1995.

Fainboim J. y Acosta, O.L., "Evaluación y Perspectivas de la Descentralización Fiscal en Colombia", Noviembre de 1993, Mimeo CGR.

Galindo, Aníbal, "Descentralización de Rentas y Gastos", Apuntamiento para la Historia Económica y Fiscal de la Nueva Granada, Editorial Incunables, 1984.

Garay, Luis Jorge, Descentralización, bonanza petrolera y estabilización. La economía colombiana en los años 90, 1994, FESCOL

Greene, W. Econometric Analysis. Macmillan, Second Edition, 1993

Judge, G. et al. The Theory and Practice of Econometrics. Jhon Wiley, Second Edition, 1985.

----- Introduction to the Theory and Practice of Econometrics. Jhon Wiley, Second Edition, 1988.

Mills, T. Time Series Techniques For Economists. Cambridge University Press, 1990.

- Musgrave, R. and Musgrave, P. Public Finance in Theory and Practice. McGraw-Hill, 1989.
- Ocampo, J. A., y Montenegro, S., Libre Cambio y Proteccionismo en el Siglo XIX, CEREC.
- Park, Rafael Núñez and the Politics of Colombian Regionalism 1883-1886.
- Partow, Z., "Una Investigación Empírica sobre el Impacto de la Inflación en el Crecimiento Económico de Colombia 1951-1992", Borradores Semanales de Economía. # 17. Banco de la República, 1995.
- Peña, D. Estadística modelos y métodos. Alianza Universitaria, Vol. 2, Segunda Edición, 1990.
- SAS/ETS User's guide Version 6, Second Edition, 1993.
- Restrepo, D. "La Descentralización: Un Modelo en Construcción", CID, Universidad Nacional, 1994.
- Sánchez F. y Gutiérrez C. "La Descentralización Fiscal en Colombia: Evaluación de Problemas y Perspectivas", FEDESARROLLO-BID, Washington, 1994.
- SEE, "Estudio del Plan de Desarrollo 1995-1998", Banco de la República, Febrero 23 de 1995.
- Steiner, R. y Correa, P., "Descentralization in Colombia: Recent Changes and Main Challenges", Lehigh University, October, 1994.
- Valenzuela, L.C. y Ferreira, A.M., "Descentralización Fiscal: el caso Colombiano", CEPAL-GTI, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, Santiago de Chile, 1994.
- Vandaele, W. Applied Time Series and Box-Jenkins Models. Academic Press, inc. 1983.
- Wiesner, E., Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1992.
- Wiesner, E., Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity, IDB. Working Paper Series 199. 1994.

Anexo 1

En la situación inicial (momento 0) se define el superávit del Gobierno Nacional (S) como la diferencia entre el monto total de los ingresos (I) y los gastos de funcionamiento e inversión, diferentes a transferencias regionales, (G) y las transferencias nacionales a los entes territoriales (T). Por otra parte, se supone que las transferencias por parte del Gobierno a los entes regionales es una proporción de los ingresos. Es decir:

$$S_0 = I_0 - G_0 - T_0$$

$$T_0 = \alpha I_0$$

$$S_0 = (1 - \alpha) I_0 - G_0$$

a. Cambio en las transferencias

Bajo el supuesto de un nivel de ingresos y de gastos similar a los considerados en el momento (0), la decisión, en un momento (t) posterior al inicial, de incrementar (o disminuir) la proporción de los ingresos a ser transferida a las regiones, se reflejará en una reducción (o aumento) en el superávit de la misma magnitud que la dada en las transferencias. Así:

$$S_t = I_t - G_t - T_t$$

$$I_t = I_0$$

$$G_t = G_0$$

$$T_t = (\alpha + \Delta) I_0$$

$$S_t = I_0 - G_0 - (\alpha + \Delta) I_0$$

$$= (1 - \alpha) I_0 - G_0 - \Delta I_0$$

$$= S_0 - \Delta I_0$$

$$\text{Si: } \Delta > 0 \Rightarrow S_0 > S_t$$

$$\Delta < 0 \Rightarrow S_0 < S_t$$

En conclusión, bajo el supuesto de cambio tan sólo en el nivel de las transferencias, es decir, sin respuesta en los ingresos ni en otros gastos, la relación entre las variables se da a través de una identidad.

b. Cambio en las transferencias y respuesta en el gasto

En el evento de que en el momento (t) se presente un aumento en las transferencias y el Gobierno Nacional, simultáneamente, tome la decisión de reducir los gastos diferentes a las transferencias en una proporción de los ingresos, el efecto sobre el superávit dependerá de la relación entre las proporciones. Es decir:

$$S_t = I_t - G_t - T_t$$

$$I_t = I_0$$

$$G_t = G_0 - \lambda I_0; \quad \lambda > 0$$

$$T_t = (\alpha + \Delta) I_0$$

$$\begin{aligned} S_t &= I_0 - (G_0 - \lambda I_0) - (\alpha + \Delta) I_0 \\ &= (1 - \alpha) I_0 - G_0 + \lambda I_0 - \Delta I_0 \\ &= S_0 + \lambda I_0 - \Delta I_0 \end{aligned}$$

(1) Si $\lambda = \Delta$

$$S_t = S_0$$

(2) Si $\lambda < \Delta \Rightarrow \Delta = \lambda + \xi; \quad \xi > 0$

$$\begin{aligned} S_t &= S_0 + \lambda I_0 - (\lambda + \xi) I_0 \\ &= S_0 - \xi I_0 \\ &\Rightarrow S_t < S_0 \end{aligned}$$

(3) Si $\lambda > \Delta \Rightarrow \lambda = \Delta + \xi; \quad \xi > 0$

$$\begin{aligned} S_t &= S_0 + (\Delta + \xi) I_0 - \Delta I_0 \\ &= S_0 + \xi I_0 \\ &\Rightarrow S_t > S_0 \end{aligned}$$

Al considerar una reducción en el gasto equivalente a una proporción λ de los ingresos similar al aumento Δ registrado en las transferencias, el superávit final es igual al inicial. En el caso en que λ sea diferente de Δ , el superávit resultante será mayor o menor que el inicial dependiendo de la relación existente entre las dos proporciones. Estos resultados permiten concluir que en un proceso de descentralización la relación entre el superávit y las variables que lo definen no se determina necesariamente a través de una identidad.

c. Cambio en las transferencias y respuesta en los ingresos

El Gobierno ante una elevación del porcentaje de ingresos que debe transferir a las regiones puede, mediante una reforma tributaria, aumentar los impuestos. Este hecho genera un aumento en el volumen de las transferencias nacionales a las regiones. No

$$= S_0 + (1 - \alpha - \Delta)\xi I_0 - (\alpha + \Delta)\Delta I_0$$

$$= S_0 + [\xi(1 - (\alpha + \Delta)) - \Delta(\alpha + \Delta)] I_0$$

Así, en el caso extremo de que el Gobierno eleve las transferencias a las regiones al 100% de los ingresos y que las restantes variables no sean modificadas, una reforma tributaria necesariamente conducirá a una reducción del superávit en una proporción igual al aumento de las transferencias.

a) Si $\alpha + \Delta = 1$

$$S_t = S_0 - \Delta I_0$$

$$\Rightarrow S_t < S_0$$

Bajo un nivel menor de descentralización, el resultado final del superávit estará determinado por el valor de la proporción ξ . Los casos b), c) y d) presentados a continuación analizan los efectos en el superávit de: un traslado a las regiones del 50% de los ingresos del Gobierno Nacional, de menos del 50% y de más de la mitad de los ingresos, respectivamente.

b) Si $\alpha + \Delta = 1 - (\alpha + \Delta)$;

$$\xi = \Delta \Rightarrow S_t = S_0$$

$$\xi > \Delta \Rightarrow S_t > S_0$$

$$\xi < \Delta \Rightarrow S_t < S_0$$

c) Si $\alpha + \Delta < 0.5$

$$\xi = \Delta \Rightarrow S_t > S_0$$

$$\xi < \Delta \Rightarrow S_t < S_0, \text{ o,}$$

$$S_t > S_0$$

$$\xi > \Delta \Rightarrow S_t > S_0$$

d) Si $\alpha + \Delta > 0.5$

$$\xi = \Delta \Rightarrow S_t < S_0$$

$$\xi < \Delta \Rightarrow S_t < S_0$$

$$\xi > \Delta \Rightarrow S_t < S_0, \text{ o,}$$

$$S_t > S_0$$

Anexo 2
ARIMA
FUNCION DE TRANSFERENCIA Y RUIDO
Transferencias nacionales a las regiones → Déficit del Gobierno

Conditional Least Squares Estimation

Parameter	Approx. Estimate	Std Error	T Ratio	Lag	Variable	Shift
AR1,1	-0.76614	0.23653	-3.24	5	DEF	0
AR2,1	-0.66103	0.24668	-2.68	6	DEF	0
NUM1	-1.04237	0.37924	-2.75	0	TRANS	0

Variance Estimate = 0.58253738
Std Error Estimate = 0.76324137
AIC = 64.852767*
SBC = 68.7402776*
Number of Residuals= 27
* Does not include log determinant.

Autocorrelation Check of Residuals

To Lag	Chi Square	DF	Prob	Autocorrelations					
6	3.01	4	0.556	-0.158	0.073	-0.239	0.044	0.062	0.029
12	7.65	10	0.663	-0.161	0.108	-0.123	0.203	-0.099	0.045
18	12.27	16	0.725	-0.111	0.024	0.132	-0.017	0.187	-0.004

Crosscorrelation Check of Residuals with Input TRANS

To Lag	Chi Square	DF	Prob	Crosscorrelations					
5	5.03	5	0.412	0.272	-0.080	0.215	-0.090	0.153	-0.168
11	10.14	11	0.518	-0.334	0.133	0.017	0.227	0.067	0.064
17	12.44	17	0.773	0.106	0.043	0.015	0.159	0.052	0.209

Anexo 3
ARIMA
Conditional Least Squares Estimation
DEFICIT FISCAL

	Approx.			
Parameter	Estimate	Std Error	T Ratio	Lag
AR1,1	-0.42206	0.23986	-1.76	5
AR2,1	-0.44348	0.23663	-1.87	6

Variance Estimate = 0.69217724
Std Error Estimate = 0.8319719
AIC = 68.6110755*
SBC = 71.2027492*
Number of Residuals = 27

* Does not include log determinant.

Autocorrelation Check of Residuals

To Lag	Chi Square	DF	Prob	Autocorrelations					
6	2.96	4	0.564	-0.119	0.076	-0.254	-0.018	0.080	0.016
12	9.48	10	0.487	-0.140	0.105	-0.144	0.256	-0.163	0.039
18	13.03	16	0.671	-0.079	0.029	0.166	-0.030	0.128	0.001

TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO NACIONAL A LOS ENTES REGIONALES

	Approx.			
Parameter	Estimate	Std Error	T Ratio	Lag
AR1,1	0.51494	0.19836	2.60	5

Variance Estimate = 0.04370584
Std Error Estimate = 0.20905943
AIC = -6.9136918*
SBC = -5.6178549*
Number of Residuals = 27

* Does not include log determinant.

Autocorrelation Check of Residuals

To Lag	Chi Square	DF	Prob	Autocorrelations					
6	1.00	5	0.962	0.065	-0.009	0.106	0.107	-0.051	0.028

Borrador para discusión
Sólo para participantes

22 de Enero de 1996

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

VIII Seminario Regional de Política Fiscal
Organizado por CEPAL/PNUD con el copatrocinio de FMI, BID y Banco Mundial

Santiago, Chile, 22-25 de Enero de 1996

***"EFECTOS FISCALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN:
COLOMBIA 1967-1994"*/***

Roberto Junguito
Ligia Melo
Martha Misas

*/ Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Efectos Fiscales de la Descentralización: Colombia 1967-1994

Roberto Junguito
Ligia Meño
Martha Misas *

El objetivo de este documento es analizar de que manera y en que grado puede interferir el proceso de descentralización en las finanzas del sector público. Este tema adquiere especial importancia a la luz de las crecientes transferencias del Gobierno Nacional a las regiones y la mayor autonomía que la nueva constitución ha querido imprimirle a los entes territoriales, en una circunstancia en la cual el Gobierno ha manifestado su intención de ejecutar un Plan de Desarrollo ambicioso en términos de inversión pública.

Para este efecto, en primer lugar se examina la relación existente entre las transferencias de la administración central hacia las administraciones territoriales y el déficit del Gobierno Central. En segundo lugar se analiza el impacto de las transferencias nacionales en los ingresos tributarios y en el nivel del gasto regional. Finalmente, se presenta una descripción de la evolución reciente de las finanzas del Gobierno Central y de las entidades territoriales.

Como marco de referencia para este análisis es importante destacar que el término descentralización se puede definir como un proceso a través del cual se realiza una transferencia de recursos (principalmente financieros) y competencias (responsabilidades) desde la administración nacional o central de un Estado, hacia las administraciones subnacionales. Ante un cúmulo de competencias se requiere una disponibilidad oportuna y adecuada de recursos financieros con el fin de asegurar una mayor eficiencia en la asignación de recursos del sector público.

II. Antecedentes históricos

Aunque desde el siglo pasado la descentralización ha sido importante en la historia del país, es a comienzos de la década de los ochenta cuando se afianza este

* Los errores u omisiones son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

proceso. En efecto, como resultado de las recomendaciones de la Misión de Finanzas Intergubernamentales (Bird, 1981), hacia el año de 1983 se promulga la Ley 14 para tratar de fortalecer las finanzas regionales y locales. Esta medida jurídica buscaba incrementar algunas rentas, tanto departamentales como municipales, y dotar de mayor autonomía fiscal a las entidades territoriales. En el caso departamental hubo cambios en el impuesto al consumo de licores y cigarrillos. Por otro lado, respecto a las finanzas municipales, se actualizaron los avalúos catastrales que son la base del impuesto predial, además se dió una mayor autonomía para la fijación de las tarifas, y se unificaron las tasas y bases del impuesto de industria y comercio. Además, se estableció un impuesto local para los vehículos privados.

En 1986, por otra parte, se dicta la Ley 12, la cual incrementó la cesión de rentas a los municipios, a través de la transferencia de un porcentaje creciente del impuesto a las ventas, vinculado con el esfuerzo fiscal adicional. Además, estas medidas se complementaron con la elección popular de alcaldes, y con algunos esfuerzos para traspasar los gastos a las regiones. Como se observa en el gráfico 1, tales reformas tuvieron un impacto transitorio positivo en el comportamiento de los ingresos fiscales de los departamentos y de los municipios.

La Constitución de 1991 profundiza la descentralización fiscal y política, incrementando el monto de recursos y competencias transferidas al sector público regional y permitiendo la elección popular de gobernadores. La Constitución, por otra parte, establece los parámetros para la distribución de las transferencias a los departamentos y municipios¹ y define los criterios para el pago de las regalías por explotación de los recursos naturales no renovables.

III. Impacto de las transferencias regionales en las finanzas del sector público

Las finanzas territoriales pueden afectar el déficit público consolidado de manera directa e indirecta. En primer término, tanto los gobiernos municipales como los departamentales y sus empresas pueden registrar déficit que deterioran la posición fiscal global del sector público. En segundo lugar, puede darse el caso que se transfieran recursos a los entes territoriales, sin delegarse, al mismo tiempo, responsabilidades, originando un incremento del déficit del Gobierno Nacional, lo que llevaría a incrementar el déficit consolidado si las entidades receptoras de recursos utilizan tales transferencias para ejecutar gasto adicional. La situación fiscal consolidada se complica aún más cuando las transferencias no se traducen en un mayor esfuerzo fiscal local, sino en gasto

¹ De acuerdo con la Constitución las transferencias a los departamentos representan , a partir de 1996, el 24.5% de los ingresos corrientes de la nación y la cesión de ingresos a los municipios corresponde al 17% en 1996 y crecerá paulatinamente hasta alcanzar 22% en el año 2002.

Gráfico 1
Ingresos Tributarios
Participación Porcentual

