

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA: EL
DESEMPEÑO FISCAL DE LAS ENTIDADES
SUBNACIONALES**

Informe Final

POR: FABIO SANCHEZ TORRES

Bogotá D.C., diciembre de 2008

LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA: ESTUDIO DEL DESEMPEÑO FISCAL DE LAS ENTIDADES SUBNACIONALES

Informe final

Tabla de contenido

	Página
1. INTRODUCCIÓN	3
2. EVOLUCIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL RELATIVO A LA DESCENTRALIZACIÓN.....	4
2.1 Autonomía política de los niveles subnacionales de gobierno.....	6
2.1.1 El nivel departamental	7
2.1.2 El nivel municipal	7
2.1.3 Mecanismos de control	8
2.2 Estructura de las transferencias intergubernamentales	8
2.2.1 Sistema de transferencias: 1993 - 2001	9
2.2.2 Sistema de transferencias: 2002 - 2008	10
2.3 Distribución de los impuestos entre los diferentes niveles de gobierno	16
2.4 Grado de autonomía para la obtención de préstamos que se otorga a los niveles subnacionales de gobierno.	17
2.5 Distribución de las funciones de gasto entre los diferentes niveles de gobierno....	20
3. EVOLUCIÓN DEL DESEMPEÑO FISCAL SUBNACIONAL	23
3.1 Caracterización de los municipios	23
3.2 Indicadores básicos de la gestión financiera de los municipios.....	26
3.2.1 Ingreso.....	26
3.2.2 Gasto	29
3.2.3 Deficit fiscal.....	30
3.2.4 Endeudamiento	32
4. UNA APROXIMACIÓN AL MODELO PARA ESTIMAR EL DESEMPEÑO FISCAL DE LAS ENTIDADES SUBNACIONALES.....	34
4.1 Planteamiento conceptual del modelo.	34
4.1 Modelo de comportamiento fiscal de Braun y Llanich.....	37
4.2 Modelo econométrico a estimar.....	38
5. DESAFÍOS FUTURO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	38
6. FUENTES DE LOS DISTINTOS TIPOS DE INFORMACIÓN Y NECESIDADES DE RECOPIACIÓN.....	39
REFERENCIAS	40

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo general de este informe es describir la política y legislación sobre descentralización desde comienzos de los años noventa y analizar las tendencias y ciclos de los principales indicadores y financieros. Una vez presentado lo anterior se examina la factibilidad de realizar la aproximación sugerida por Braun y Llanich para el estudio sobre los determinantes y a las variables que afectan el desempeño y los resultados fiscales de las entidades subnacionales en Colombia dada la información existente.

Este trabajo está dividido en cuatro secciones siendo la primera esta introducción. En la segunda se examina el marco institucional colombiano relativo a la descentralización, tratando aspectos como la autonomía política de los gobiernos subnacionales, el grado de descentralización de los gastos, la distribución de los impuestos entre los distintos niveles de gobierno, así como la estructura de las transferencias intergubernamentales y la autonomía de los gobiernos subnacionales en la obtención de préstamos. La tercera sección analiza el desempeño financiero de las administraciones municipales, para lo cual se examinan tendencias y estadísticas descriptivas de indicadores tales como impuestos locales per cápita, gasto y su financiación, dependencia fiscal, déficit fiscal y endeudamiento, para el periodo 1996 – 2006.

En la cuarta sección se plantea una aproximación al modelo econométrico de comportamiento fiscal en función de variables políticas, institucionales, de dependencia fiscal, de evolución del desarrollo económico y social, y variables de conflicto armado. Adicionalmente, se realiza un breve análisis de la información disponible para poder estimar el modelo de comportamiento fiscal planteado por Braun y Llanich. El documento termina con una reflexión sobre los desafíos de la descentralización.

2. EVOLUCIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL RELATIVO A LA DESCENTRALIZACIÓN

La mayoría de los autores concuerda en que el objetivo principal de la descentralización es posibilitar la concordancia entre la provisión de bienes públicos y las preferencias de la población, con el objetivo de maximizar el bienestar social (BID, 1997; Bonet, 2004, Iregui, Ramos y Saavedra, 2001, entre otros). Asimismo, Cruz (2007) señala que la descentralización “incentiva la rendición de cuentas por parte de los gobernantes ante sus electores y aumenta el control social sobre la dinámica de las decisiones públicas”. De esta manera, un proceso de descentralización conlleva la creación de instituciones en los niveles subnacionales, a los cuáles se les atribuye competencias y responsabilidades (especialmente en el área de los servicios públicos y sociales), y se les asigna mecanismos de financiación tales como las transferencia de recursos por parte del Gobierno Central, competencias tributarias propias y el acceso a endeudamiento.

En el caso colombiano, a pesar que la Constitución Política de 1886 definió a Colombia como un estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente, en la realidad la importancia de los gobiernos subnacionales en la asignación de recursos era - en la práctica- inexistente. Durante, la mayor parte el siglo XX Colombia tuvo un sistema fiscal centralizado de forma que el gobierno nacional era el principal recaudador de los impuestos y el que asumía la mayor parte de los gastos. Así, de acuerdo con Cano (1994) “los departamentos y municipios colombianos no tuvieron autonomía fiscal ni administrativa durante casi un siglo”. Fue recién a finales de la década de los 60 cuando Colombia da los primeros pasos en el proceso descentralización, dando inicio así al quiebre del modelo centralista. El proceso se fortaleció en la década de los ochenta, y se profundizó con la Constitución Política de 1991. En el cuadro 1 se muestra un resumen de los principales acontecimientos en el proceso de descentralización.

Cuadro 1

Evolución del marco institucional relativo a la descentralización		
Año	Acontecimiento	Cambios
1968	Reforma Constitucional Acto Legislativo Nro. 1	Da origen al esquema de las transferencias territoriales basadas en el situado fiscal y en la cesión del impuesto a las ventas
	Ley 33	Establece un sistema de participación en el recaudo del impuesto a las ventas para las diferentes entidades
1983.	Ley 14	Fortalecimiento de los tributos en los departamentos y Municipios
1986	Acto Legislativo No. 1	Creación de la figura de la Elección Popular de Alcaldes
	Ley 12	Reforma al sistema de transferencias territoriales y distribución de competencias
1989	Ley 29	Reparto de competencias en salud y Educación
1990	Ley 10	Reparto de competencias en salud y

		Educación
1991	Constitución Política	Elevación a rango constitucional de las transferencias de recursos hacia los gobiernos subnacionales, así como cambios en las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno. Elección Popular de Gobernadores.
1993	Ley 134	Mecanismos de Participación Ciudadana (revocatoria del mandato, plebiscito, referendo y voto programático)
	Ley 60	Reforma al sistema de transferencias. Participaciones y Situado Fiscal como porcentaje de los ingresos Corrientes de la Nación. Distribución de competencias y recursos
1994	Ley 141	De distribución de regalías
	Ley 142	Para la prestación de servicios públicos domiciliarios
	Ley 115	General de la Educación
	Ley 136	Modernización municipal
1997	Ley 358	Para limitar el endeudamiento Llamada “Ley de semáforos”
1999	Ley 549	Creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet)
	Ley 550	Intervención Económica (reestructuración de los entes territoriales)
2000	Ley 617	Saneamiento Fiscal Territorial
2001	Acto Legislativo No. 1	Reforma constitucional al Sistema de Participaciones de Entidades Territoriales
	Ley 715	Sistema General de Participaciones de Entidades Territoriales Redistribución de competencias
2002	Acto Legislativo No. 2	Reforma constitucional para ampliar a cuatro años el período de Alcaldes y Gobernadores, Diputados y Concejales
2003	Ley 819	Regulación de las operaciones de crédito público de acuerdo con operaciones de mercado.
2004	Decreto 177	Reglamentación parcial de las Leyes 715 de 2001 con respecto a la distribución de recursos del SGP (sistema general de participaciones) para educación y salud
2005	Decreto 72	Regulación de manera específica el tema de la información requerida para la distribución de los recursos de la Participación de Propósito General.
2007	Ley 1176	Modifica la distribución de recursos del SGP de propósito general y crea la participación para Agua potable y saneamiento básico

Fuente: Elaboración del autor con base en la legislación,

Como se señaló anteriormente, la Constitución de 1991 profundizó el proceso de descentralización, introduciendo importantes cambios en la distribución de recursos y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, así pues, estableció que “no se podía descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales

suficientes para atenderlas” de manera que se buscaba que la administración fiscal sea neutra en términos fiscales¹.

En lo que sigue se analizará en detalle las dimensiones más relevantes de la descentralización colombiana en los siguientes aspectos: i) la autonomía política que se les otorga a los niveles subnacionales de gobierno para el desempeño de sus funciones, ii) la estructura de las transferencias intergubernamentales, iii) la distribución de los impuestos entre los diferentes niveles de gobierno, iv) el grado de autonomía para la obtención de préstamos que se otorga a los niveles regional y local de gobierno, y finalmente v) la distribución de las funciones de gasto entre los diferentes niveles de gobierno.

2.1 Autonomía política de los niveles subnacionales de gobierno

De acuerdo con la Constitución Política, Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Geopolíticamente se encuentra dividido en 32 departamentos que a su vez se subdividen en 1098 municipios y 4 distritos especiales. Existen tres niveles de gobierno: central, departamental y el municipal.

Para que la descentralización funcione como mecanismo para que exista correspondencia entre los bienes públicos proporcionados por los gobiernos subnacionales y las preferencias de la población es necesario que estos sean elegidos en un proceso democrático y que sus decisiones sean relativamente autónomas. Las elecciones serán el canal para agregar las preferencias de las mayorías además de facilitar que las comunidades tengan un alto grado de participación en las decisiones públicas. Así, con el propósito de examinar la autonomía política de los gobiernos subnacionales (departamental y municipal) en el desempeño de sus funciones y cumplimiento de las responsabilidades se analiza la evolución y las características del sistema político en la esfera subnacional.

El avance más importante dentro el proceso de descentralización política ocurrió en 1986, cuando mediante el Acto Legislativo No. 1 se estableció la elección popular de alcaldes. La primera elección se realizó en marzo de 1988. Los municipios empezaron a asumir funciones que anteriormente estaban a cargo del gobierno central tales como la prestación de servicios de salud, provisión de agua potable y alcantarillado, y la construcción de infraestructura para la educación primaria y secundaria. Posteriormente, la Constitución Política de 1991 establece la elección popular de Gobernadores. En 2002, mediante Acto Legislativo No. 2 se amplía a cuatro años el período de Alcaldes y Gobernadores, Diputados y Concejales.

¹ Según Cruz (2007) la neutralidad fiscal consiste en lograr que las transferencias de ingreso y de gasto entre los diversos niveles de gobierno en un proceso de descentralización no modifique sus resultados fiscales netos .

2.1.1 El nivel departamental

La Constitución establece que los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y deben promover la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. La autoridad máxima del poder ejecutivo es el Gobernador, quién debe coordinar junto con el Presidente de la República, entre otros temas, las ejecución de la política económica y social general y las decisiones sobre el orden público. El poder legislativo en el departamento es la Asamblea Departamental cuyos miembros son elegidos por votación popular, para un periodo de cuatro años. La Asamblea aprueba el presupuesto del departamento y ejerce el control político. Finalmente, la rama judicial está representada por los tribunales departamentales.

2.1.2 El nivel municipal

En el municipio el poder ejecutivo está representado por el Alcalde, quién es elegido en votación popular para un periodo de cuatro años sin que pueda ser reeligido en forma inmediata. El alcalde debe presentar el presupuesto ante el concejo, y las diversas iniciativas de gasto e impuesto que sean de su competencia. El poder legislativo está representado por el Concejo Municipal, el cual es designado por votación popular para un periodo de cuatro años, con posibilidades de reelección para periodos posteriores. El Concejo debe aprobar el Plan de Desarrollo Municipal, el presupuesto anual, las iniciativas de impuestos locales llevadas por el ejecutivo además de ejercer el control político sobre el gobierno local. El Concejo Municipal debe estar integrado por no menos de siete ni más de veintiún miembros (según el artículo 22 de la Ley 136 de 1994). Así, los Consejos Municipales dependiendo de la población municipal se componen del siguiente número de concejales (ver cuadro 2):

Cuadro 2
Composición de los Consejos Municipales

Número de habitantes	Concejales
Menos de 5.000	7
Entre 5001 y 10.000	9
Entre 10.001 y 20.000	11
Entre 20.001 y 50.000	13
Entre 50.001 y 100.000	15
Entre 100.001 y 250.000	17
Entre 205.001 y 1.000.000	19
1.000.000 en adelante	21

Fuente: Ley 136 de 1994

Las asambleas departamentales y concejos municipales tienen razonable autonomía de acuerdo con la Ley para el desempeño de sus funciones; como para el ejercicio de sus responsabilidades legislativas y de control sobre el Ejecutivo correspondiente. Sin embargo, la autonomía subnacional está limitada pues el Presidente de la República, en los casos taxativamente señalados por la Ley, puede suspender o destituir a gobernadores

y a alcaldes. De igual manera el gobernador también puede suspender o destituir a un alcalde.

2.1.3 Mecanismos de control

Existen formas de control a los gobiernos subnacionales establecidos por los mecanismos de participación popular. La Ley 134 de 1994 establece las normas por las que se regulan la participación democrática de las organizaciones civiles. Así se establecen mecanismos como: el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. En el cuadro 3 se describen cada uno de estos mecanismos.

Cuadro 3

Mecanismos de participación ciudadana	
Referendo	Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente
Consulta popular	Es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.
Revocatoria del mandato	Es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde
El plebiscito	Es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.
El cabildo abierto	Es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Fuente: Ley 134 de 1994

Las normas mencionadas permiten la promoción de la participación ciudadana en las decisiones de políticas públicas locales y el control social sobre el desempeño de los gobiernos.

2.2 Estructura de las transferencias intergubernamentales

La estructuración del sistema de transferencias permite alcanzar eficazmente objetivos tales como provisión de bienes públicos y sociales o políticas dirigidas a enfrentar problemas estructurales de los países como por ejemplo la equidad regional. En lo que sigue se describirá la evolución y el funcionamiento del sistema de transferencias intergubernamentales.

2.2.1 Sistema de transferencias: 1993 - 2001

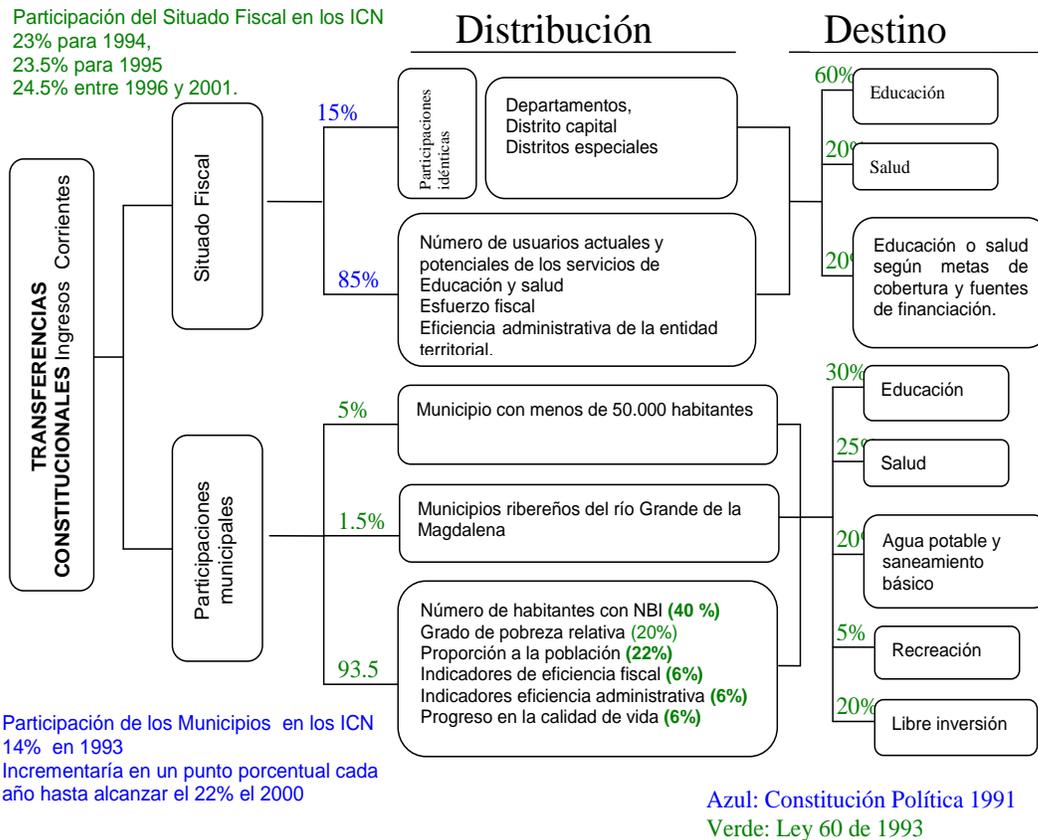
La Constitución de 1991 estableció el marco general para la transferencia de recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales. La Constitución estableció dos tipos de transferencias: Situado Fiscal dirigido a los departamentos y la Participación de los Municipios, ambos atados al comportamiento de los ingresos corrientes de la nación (ICN). En lo referente al Situado Fiscal, el artículo 356 estableció que el 15% de los recursos del Situado Fiscal se distribuiría por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales. El restante 85% se repartiría en forma proporcional al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de educación y salud, y además se tendrían en cuenta criterios como el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa de la entidad territorial (Barón y Roca, 2003).

El artículo 357 estableció que la Participación de los Municipios en el ICN se distribuiría según los siguientes criterios: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y al nivel relativo de pobreza de la población de cada municipio, y el restante 40% en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa, el progreso en la calidad de vida y población menor a cincuenta mil habitantes. Por otro lado, la Constitución estableció que la Participación de los Municipios tendría un valor igual del 14% de los ICN en 1993, incrementándose en un punto porcentual cada año hasta alcanzar el 22% para el año 2000.

La Ley 60 de 1993 estableció que la participación del Situado Fiscal en los ICN sería de 23% para 1994, 23.5% para 1995 y 24.5% entre 1996 y 2001. Además, la Ley 60 estableció que 5% de las Participaciones Municipales se destinarían a municipios de menos de cincuenta mil habitantes, el 1.5% a los municipios ribereños del río Magdalena. El 93.5% restante se distribuiría así: el 40% en relación con el número de habitantes con NBI del municipio, el 20% en relación con el grado de pobreza relativa, el 22% en proporción a la población, y el 18% restante por partes iguales según indicadores de eficiencia fiscal, administrativa, y el progreso en la calidad de vida en el municipio.

Respecto al destino de los recursos el Situado Fiscal correspondiente a cada departamento, se debería destinar como mínimo: el 60% para la educación, el 20% para la salud y el restante 20% se debía destinar para educación o salud según metas de cobertura y fuentes de financiación. El uso de las Participaciones Municipales estaba distribuido de la siguiente manera: 30% para educación, 25% para salud, 20% para agua potable y saneamiento básico, 20% eran de libre inversión, y el 5% restante a educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre (Barón y Roca, 2003; Iragui, Ramos y Saavedra, 2001). En el esquema 1 se puede apreciar un resumen de este sistema de transferencias.

Esquema 1 Transferencias de Recursos del Gobierno Central a los departamentos y municipios, 1993-2001



Fuente: Constitución Política de 1991, Ley 60 de 1993 y Barón y Roca, 2003. Elaboración el autor

2.2.2 Sistema de transferencias: 2002 - 2008

El incremento en el desequilibrio fiscal en el sector público, y en particular en el gobierno central, que atentaba contra la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica condujeron al ejecutivo a modificar la fórmula de las transferencias intergubernamentales vigente establecida en la Constitución e introducir el denominado Sistema General de Participaciones (SGP) que rige hasta hoy. El SGP consiste en un fondo único de recursos que reemplazó al Situado Fiscal de los departamentos y a las Participaciones Municipales.

De acuerdo con la Exposición de Motivos al proyecto de Ley 715 de 2001 –que desarrolló la reforma constitucional- uno de los grandes problemas de la Ley 60 radicaba en el procedimiento de distribución de las transferencias, pues se establecía primero su distribución territorial para luego asignarlas forzosamente en los distintos conceptos de gasto. Esto conllevaba –según la Ley- a tres tipos de problemas: i) las asignaciones resultantes de un porcentaje forzoso no garantizan que en cada entidad territorial los

recursos para cada sector sean suficientes para una adecuada prestación de los servicios²; ii) aunque el monto total de recursos fuese suficiente, su autonomía sobre la asignación de éstos era totalmente limitada; y iii) dificultades en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno producto de un esquema que asignaba competencias y recursos a departamentos y municipios para los mismos fines pero que actúan con lógicas diferentes.

Por otra parte, la falta de incentivos³ para la generación de recursos propios ampliaba los niveles de dependencia de las entidades territoriales de los recursos transferidos.

Así, Ley 715 del 2001 estableció criterios de distribución del SGP en salud y educación, entre otros, en función del mejoramiento de cobertura de los servicios y de las condiciones de calidad en la prestación de los servicios. Se estableció que del total de recursos que conforman el SGP, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% para Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) y otros gastos⁴. El restante 96% se distribuía sectorialmente: en educación (58.5%), salud (24.5%) y propósito general (17%), en éste último se incluían los recursos para agua potable y saneamiento básico.

La participación para educación del SGP se distribuye según criterios de población atendida, población por atender y un indicador de pobreza certificado por el DANE (Art. 16 de la Ley 715 de 2001). El total de los recursos transferidos a las entidades territoriales se determina multiplicando el total de la población beneficiaria por la asignación o costo por estudiante en el sistema educativo, el cual es fijado anualmente por la Nación. Si quedan recursos después de la transferencia, éste debe ser distribuido según los criterios de población potencial y de equidad. La participación para educación se destina a financiar la prestación del servicio educativo, en las siguientes actividades: i) pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, ii) construcción de infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas, iii) provisión de la canasta educativa, y iv) las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

La participación para salud financia gastos en los siguientes componentes: financiación a la población pobre mediante subsidios a la demanda, la prestación de servicios de salud a

² En el caso del Situado Fiscal, era difícil llegar a una asignación eficiente a partir de sumar las demandas en educación y salud, pues estas no tienen ninguna relación interna y están influenciadas por dinámicas y factores externos de diversa. (Ver Exposición de Motivos al Proyecto de Ley 715 de 2001).

³ Respecto a la Participación Municipal en los ICN, pesaban más los objetivos redistributivos que los de eficiencia demostrada por la entidad territorial, tanto en materia de generación de recursos propios como de racionalidad en la asignación del gasto

⁴ Dicho 4% se distribuiría

de la siguiente manera: 0.52% para los resguardos indígenas, el 0.08% para los municipios cuyos territorios limiten con el Río Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar; y 2.9% Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, al creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores. (Ver Ley 715 de 2001).

la población pobre no asegurada con los subsidios a la demanda y las acciones de salud pública.

El gobierno central define la asignación porcentual de los recursos entre los tres componentes. Respecto a la distribución de los recursos entre los diferentes entes territoriales, para el caso de los subsidios a la demanda, el monto total de los recursos se divide por el total de la población pobre atendida. Este costo per cápita resultante se multiplica por la población pobre atendida en cada ente territorial⁵. En el caso del segundo componente, se toma el monto total de los recursos para este componente, y se divide por la población pobre por atender nacional. El valor per cápita resultante, se multiplica por la población pobre por atender de cada ente territorial. Finalmente, los recursos para financiar las acciones de salud pública, definidas como prioritarias para el país por el Ministerio de Salud, se distribuyen entre los entes territoriales, de acuerdo a los siguientes criterios: a) población por atender (40%) - es la población total de cada entidad territorial certificada por el DANE para el respectivo año - b) equidad (50%) - es el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial, de acuerdo con su nivel de pobreza y los riesgos en salud pública- y c) eficiencia administrativa (10%) - es el mayor o menor cumplimiento en metas prioritarias de salud pública, medidas por indicadores trazadores, relacionados con el logro de coberturas útiles de vacunación.

El componente de Propósito general se repartía entre los municipios, los distritos y el departamento de San Andrés y Providencia de la siguiente manera: a) 40% según la pobreza relativa, para lo cual se toma el grado de pobreza de cada distrito o municipio medido con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE, en relación con el nivel de pobreza relativa nacional, b) 40% en proporción a la población urbana y rural, c) 10% por eficiencia fiscal, *entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales*⁶ y d) 10% por eficiencia administrativa, *entendida como el incentivo al distrito o municipio que conserve o aumente su relación de inversión, con ingresos corrientes de libre destinación, por persona, en dos vigencias sucesivas*. Adicionalmente los municipios que demuestren que mantienen actualizado el Sistema de Información de Beneficiarios Sisbén o el que haga sus veces, tienen derecho a una ponderación adicional en dicho indicador, de conformidad con la metodología que aprueba el Conpes. (Consejo Nacional de Política Económica y Social)

En 2007, la Ley 1176 modificó la distribución de recursos del SGP de Propósito General y creó la participación para agua potable y saneamiento básico. Así se establece un 5,4% para agua potable y saneamiento básico y un 11,6% para Propósito General.

Los recursos correspondientes a la Participación para Agua Potable y Saneamiento Básico se distribuye así: 85% para distritos y municipios de acuerdo con los criterios de

⁵ La población atendida para los efectos del presente cálculo, es la del año anterior a aquel para el cual se realiza la distribución

⁶ La información sobre la ejecución de ingresos tributarios será la informada por la entidad territorial y refrendada por el Contador General antes del 30 de junio de cada año

distribución establecidos en el artículo 7, y el restante 15% para los departamentos y el distrito capital, de acuerdo con los criterios de distribución establecidos en el artículo 8⁷.

Respecto a la participación de Propósito General se distribuye de la siguiente manera: 17% para los municipios de menos de 25.000 habitantes teniendo en cuenta la pobreza relativa y la proporción a la población urbana y rural y 83% distribuido entre los distritos y municipios, incluidos los menores de 25.000 habitantes teniendo en cuenta la pobreza relativa, la proporción de la población urbana y rural, y las eficiencias fiscal y administrativa. Con relación al destino de los recursos de la Participación de Propósito General, se estableció que los municipios clasificados en las categorías 4, 5, y 6 podrían destinar libremente hasta un 42% de los recursos que perciba hacia rubros como inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal.

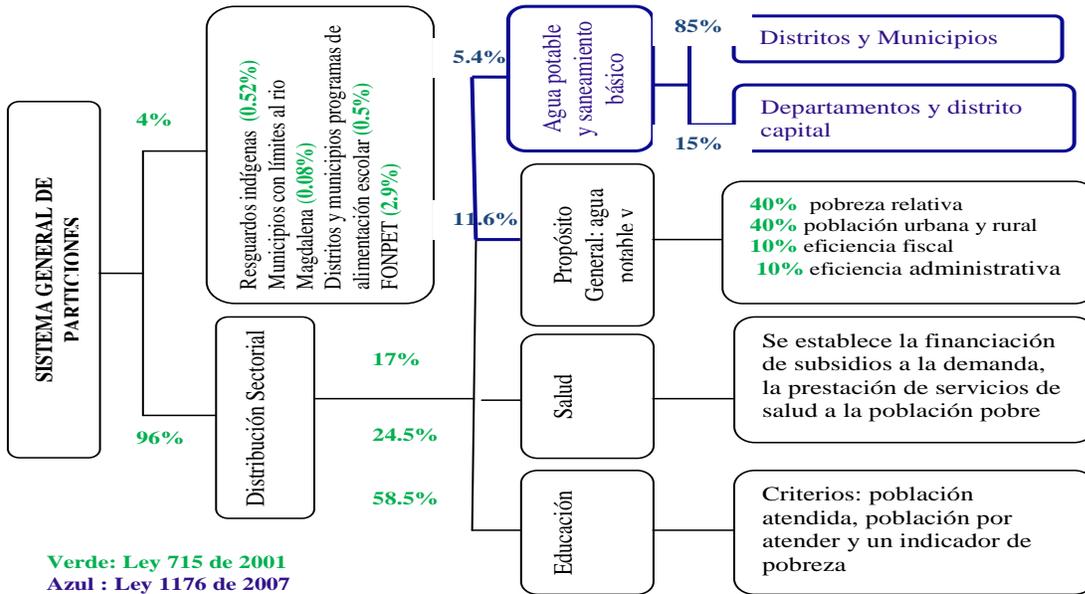
La Ley 1176 también estableció que cuando la entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, puede destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia.

Respecto al monto inicial del SGP, para el 2001, éste sería la suma del Situado Fiscal y Participaciones Municipales del año anterior. De acuerdo con el Acto Legislativo No. 1 de 2001, el SGP entre 2002 y 2005 crecería en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más el 2% de crecimiento real por año y entre 2006 y 2008 al 2.5%. Por otro lado, el Acto Legislativo No. 4 de 2007 establece que durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%, durante el año 2010 el 3.5y entre el 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de crecimiento real de 3%.

En el esquema 2 se presenta un resumen del sistema de transferencias para este periodo.

⁷El artículo 7 establece que los recursos de la participación para agua potable saneamiento básico de los distritos y municipios, serán distribuidos conforme a los siguientes criterios: déficit de coberturas, población atendida y balance del esquema solidario, esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas, nivel de pobreza del respectivo distrito o municipio, y cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial en la gestión sectorial. Por su parte, el artículo 8 de la Ley 1176 estableció que la distribución de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico entre los departamentos, se realizará con base en número de distritos y municipios de su jurisdicción, el déficit de coberturas, población atendida y el esfuerzo de la entidad territorial en el aumento de coberturas.

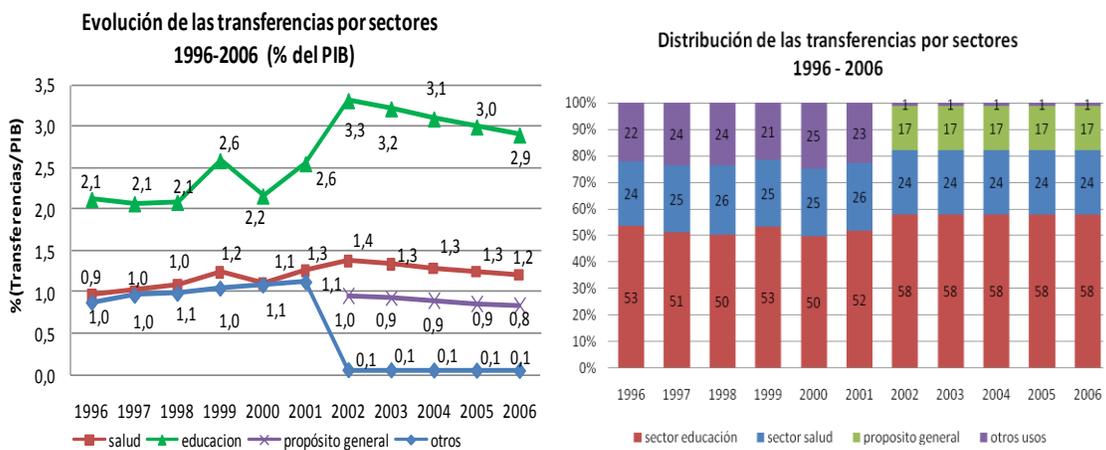
Esquema 2 Nuevo esquema de transferencias de Recursos desde 2001



Fuente: Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007. Elaboración el autor

Así, las transferencias intergubernamentales están altamente condicionadas a la prestación de servicios sociales y públicos. Del total de recursos transferidos a los gobiernos subnacionales, entre 1996 y 2006, aproximadamente el 80% se destina a la inversión en los sectores de salud (25%) y educación (55%). En el caso del sector de educación, en 1996 el porcentaje de transferencias asignados para este sector representaba el 2.1% del PIB pasando a 2.9% del PIB en 2006.

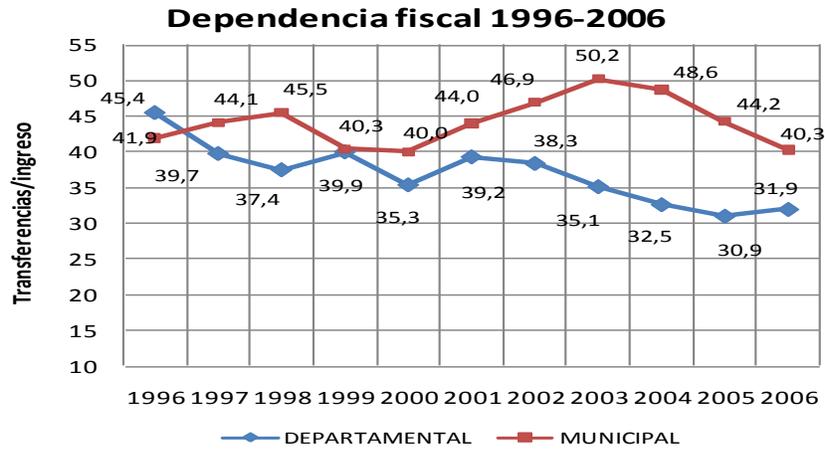
Gráfico 1 Evolución y Distribución de las transferencias por sectores



Fuente: DNP, cálculos de autor

Las entidades subnacionales –como se observa en el gráfico 2- tienen una alta dependencia fiscal de las transferencias aunque los criterios relativos al monto y crecimiento del Sistema General de Participaciones lograron reducirla, tanto para departamentos como para municipios. Las entidades territoriales empezaron a financiar una porción importante de su gasto con recursos propios. El ajuste más fuerte correspondió a los departamentos cuya dependencia promedio cayó de 45.4% a 31.9% entre 1996 y 2006.

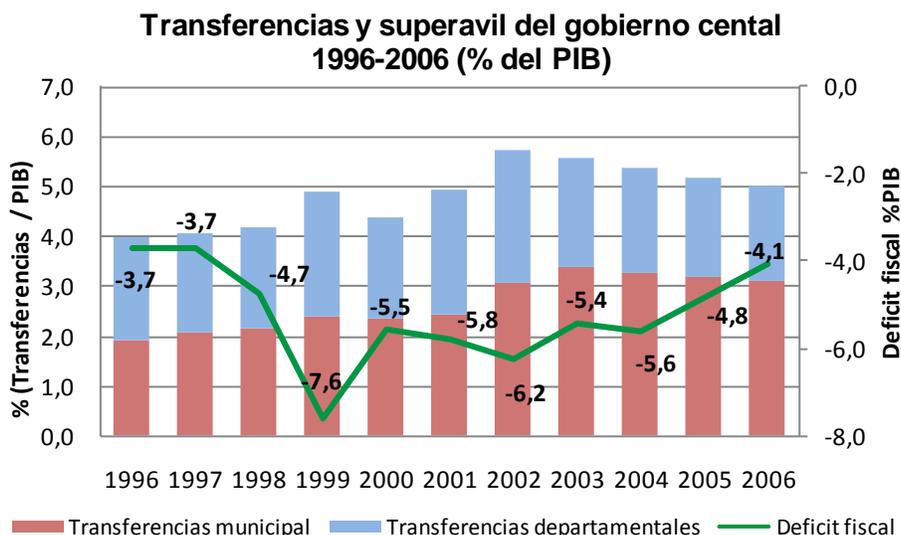
Gráfico 2



Por otra parte, se observa que la reducción del déficit fiscal del gobierno central ha ido de la mano de la disminución de las transferencias como porcentaje del PIB. Aunque ha habido otras fuerza que han impulsado esta disminución –aumento en la carga impositiva y crecimiento de la economía- es claro como se ve en el gráfico 3 que durante el periodo de 1996-2002 el déficit fiscal⁸ paso de 3.7% a 6.2 % del PIB mientras las transferencias pasaron de 4% al 6% del PIB y para el periodo 2003-2006 el déficit se redujo a 4.1% del PIB mientras las transferencias disminuyeron a 5% del PIB.

⁸No debe confundirse el déficit fiscal del Gobierno Central con el déficit del sector público (Ver anexo 1)

Gráfico. 3



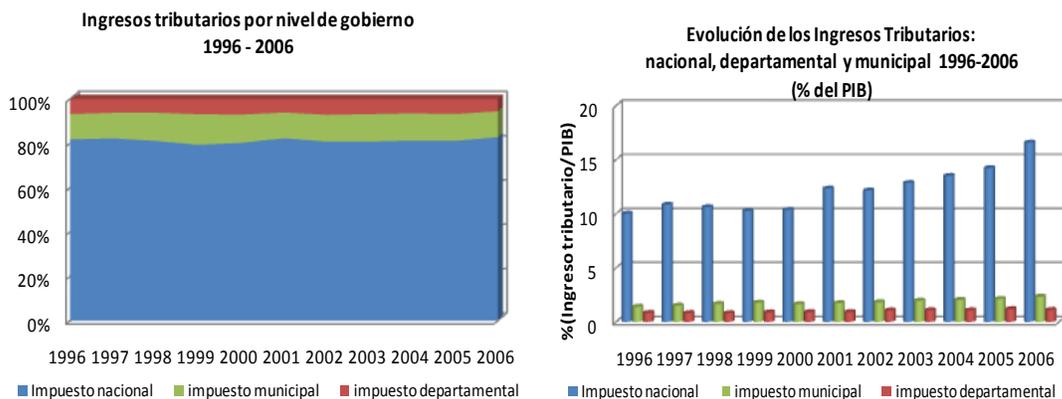
Fuente: DNP y DANE, cálculos de autor

2.3 Distribución de los impuestos entre los diferentes niveles de gobierno

Entre 1996 y 2006, la distribución de los ingresos tributarios entre los distintos niveles de gobiernos no presentó cambios significativos. En 1996 los ingresos tributarios subnacionales correspondían al 18.2% del total de ingresos tributarios mientras el 81.8% fue recaudado por el gobierno central, este patrón se mantuvo estable durante todo el periodo. Aunque los recaudo de impuestos de los gobiernos subnacionales son significativamente más bajos que los del gobierno central se observa un aumento notable a nivel municipal.

Como porcentaje del PIB nacional, los ingresos tributarios del gobierno central aumentaron su participación del 10% en 1996 al 16.6% en el 2006. En el nivel subnacional, los ingresos tributarios municipales crecieron en mayor proporción que los departamentales. Así, los ingresos tributarios municipales crecieron del 1.4% en 1996 al 2.3% en 2006, y los ingresos departamentales del 0.8% al 1.1% durante el mismo periodo.

Gráfico 4 Evolución de los ingresos tributarios por niveles de gobierno



Fuente: DNP, cálculos de autor

El sistema tributario municipal incluye 19 tipos de impuestos y tasas, sin embargo, el 90% del recaudo se concentra en el impuesto predial, impuesto a los ingresos brutos de la industria y el comercio, y la sobretasa a la gasolina. Los ingresos tributarios departamentales se derivan de los impuestos a la cerveza, cigarrillos y tabaco, registro y anotación, y timbres y vehículos.

2.4 Grado de autonomía para la obtención de préstamos que se otorga a los niveles subnacionales de gobierno.

En Colombia, el endeudamiento ya sea interno o externo tanto del gobierno central como de las entidades territoriales no puede exceder su capacidad de pago⁹. Para regular el endeudamiento de las entidades territoriales se estableció, entre otras leyes, la Ley 358 de 1997 que instituyó un sistema de “semáforos” que restringe el endeudamiento de acuerdo con la capacidad de pago de los gobiernos territoriales. Así se establece que una entidad territorial tiene capacidad de pago cuando, al momento de celebrar una nueva operación de crédito, su relación interés de la deuda/ahorro operacional¹⁰ no supere el cuarenta por ciento (40%). De esta manera, la entidad territorial que registra niveles de endeudamiento inferiores o iguales al límite señalado es completamente autónoma para celebrar créditos públicos, en todo caso necesitarían las autorizaciones normales de los concejos municipales o las asambleas departamentales.

Ninguna entidad territorial puede contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 40% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%.

⁹ Se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones.

¹⁰ Se entiende por intereses de la deuda los intereses pagados durante la vigencia más los causados durante ésta, incluidos los del nuevo crédito. El ahorro operacional será el resultado de restar los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales

No obstante, se permite el endeudamiento solo en casos excepcionales como por ejemplo la seguridad social o en caso de catástrofes. En este caso, las entidades territoriales deben solicitar autorizaciones de endeudamiento ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas autorizaciones dependen de los planes de desempeño, los cuales son emitidos en forma excepcional. Los planes de desempeño son programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad. Estos planes garantizan el mantenimiento de la capacidad de pago y el mejoramiento de los indicadores de endeudamiento de las respectivas entidades territoriales, además de contemplar medidas de racionalización del gasto y el fortalecimiento de los ingresos propios¹¹.

Los planes de desempeño permanecen vigentes hasta tanto la entidad territorial registre un nivel de intereses/ahorro operacional menor o igual al 40%.

De esta manera, se establece un “sistema de semáforos” para la deuda pública, sobre la base de dos indicadores: uno de solvencia y otro de sostenibilidad de la deuda, y consta de dos instancias de endeudamiento (ver cuadro 4).

¹¹ Las entidades territoriales deberán enviar trimestralmente la información correspondiente a la evolución de los planes de desempeño al Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) quien evaluará su cumplimiento. Las entidades que incumplan esta medida quedarán sujetas a las sanciones pertinentes. Las corporaciones públicas y las contralorías de las entidades territoriales deberán vigilar el cumplimiento de los planes de desempeño. La Contraloría General de la República podrá coordinar y controlar el ejercicio de ésta función con las contralorías del orden territorial.

Cuadro 4
Límites al endeudamiento público de las Entidades subnacionales

Semáforo	Límites al endeudamiento	Grado de autonomía de la entidad territorial para la obtención de préstamos
Verde	Menor o igual al 40% de la relación interés/ahorro operacional ó Saldo de la deuda/ingresos corrientes menor o igual a 80%.	Endeudamiento autónomo. La entidad territorial NO requiere autorizaciones de endeudamiento distintas a las dispuestas en las leyes vigentes.
Rojo	Mayor a 40% de la relación interés/ahorro operacional o mayor a 80% de la relación saldo de la deuda/ingresos corrientes	Endeudamiento explosivo, solo se permite permanecer en ella en casos excepcionales (seguridad social, catástrofes). Las entidades deben solicitar autorizaciones de endeudamiento ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público,

* El semáforo amarillo fue derogado por el artículo 114 de la Ley 795 de 2002 (Reforma financiera)
Fuente: Ley 358 de 1997

Por otro lado, la Ley 617 de 2000 señala que la Nación otorgará garantías a las obligaciones contraídas por las entidades territoriales con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria cuando se cumplan todos los siguientes requisitos:

- a) Que las entidades territoriales cuyas deudas se garanticen, requieran de un programa de ajuste fiscal
- b) Que las entidades territoriales cuyas deudas se garanticen, se comprometan a realizar dicho ajuste fiscal, en los términos establecidos, y no dispongan de recursos propios suficientes para efectuarlo
- c) Que las entidades territoriales tengan deudas que deban ser reestructuradas para recuperar su capacidad de pago
- d) Que las entidades financieras se comprometan a otorgar nuevos créditos para financiar los programas de ajuste fiscal antes mencionados
- e) Que las obligaciones contraídas con las entidades financieras se reestructuren en condiciones de plazo y costo que permitan su adecuada atención y el restablecimiento de su capacidad de pago
- f) Que se constituya una fiducia de administración y pago de todos los recursos que se destinarán al pago del endeudamiento que se garantice. En dicha fiducia, se incluirá la administración de los recursos y el pago de la deuda reestructurada y garantizada, junto con sus garantías y fuentes de pago.

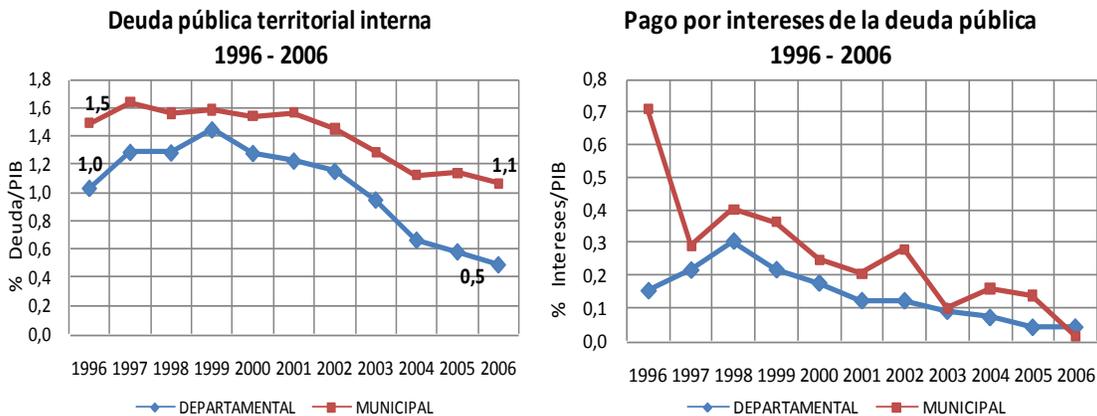
En 2003, la Ley 819 estableció la regulación de las operaciones de crédito público de acuerdo a criterios de mercado. Asimismo, se dispuso que los gobiernos locales estén obligados a generar un superávit primario que garantice el pago de la deuda. Por otro lado, a partir del 2005 se estableció como requisito para la contratación de nuevos créditos por parte de los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, primera y segunda la presentación de una evaluación elaborada por una calificadora de

riesgos, vigiladas por la Superintendencia en la que se acredita la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento. (Artículo 16 de la Ley 819 de 2003)

La Nación tiene prohibido otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de la Ley 358 de 1997 y la Ley 819 de 2003. En consecuencia, el Estado no puede prestar recursos, cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos de los señalados en la Constitución Política. Las instituciones financieras y los institutos de fomento y desarrollo territorial que otorguen créditos a las entidades territoriales, se les exige el cumplimiento de las condiciones y límites que establecen la Ley 358 de 1997, la Ley 617 de 2000 y la Ley 819 de 2003. (Ley 819 de 2003) Así, las medidas de regulación del endeudamiento público subnacional en función de la capacidad real de pago imponen una mayor responsabilidad fiscal en estos gobiernos al mismo tiempo que restringen su autonomía de financiamiento.

Los efectos de la regulación y control al endeudamiento municipal se pueden apreciar en el gráfico. 5. Se observa que el saldo de la deuda de las entidades municipales disminuyó de 1.5% del PIB en 1996 a 1.1% del PIB en el 2006. De igual manera a nivel departamental, para el mismo periodo, los saldos de la deuda disminuyeron de 1% a 0.5% del PIB. Las disminuciones del saldo de la deuda se vieron reflejadas en un menor pago de intereses.

Gráfico 5
Deuda Pública e interés



Fuente: CGN y DNP. Cálculos de autor

2.5 Distribución de las funciones de gasto entre los diferentes niveles de gobierno.

No existe una ley orgánica que establezca la distribución de responsabilidades y competencias entre el gobierno central y las entidades territoriales. No obstante, las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, dictan algunas normas en materia de recursos y competencias para los tres niveles de gobierno. En general la mayoría de las responsabilidades

asignadas a los gobiernos locales son compartidas con los niveles superiores de gobierno. En el cuadro 5 se presenta un resumen de las principales responsabilidades y competencias de los diferentes niveles de gobierno.

Cuadro 5

Función de gasto	Responsabilidad de política y control	Responsabilidad de provisión
Defensa	C	C
Asuntos exteriores	C	C
Comercio exterior	C	C
Política monetaria y financiera	C	C
Seguridad social	C	C,D,M
Política sectorial	C,D,M	C,D,M
Ferrocarriles y aeropuertos	C	C,M
Recursos Naturales	C,	C,D,M
Protección del medio ambiente	C,D,M	C,D,M
Educación	C,D,M	C,D,M
Salud	C,D,M	C,D,M
Asistencia social	C,D,M	C,D,M
Policía (Seguridad)	C;M	C;M
Agua y alcantarillado	C;M	C;M
Protección contra incendios	M	M
Parques y recreación	C,D,M	C,D,M
Carreteras		
Nacional	C	C
Departamental	D	D
entre departamentos	D	D
Municipal	M	M

C= Gobierno central; D = Gobierno departamental; M = Gobierno municipal

Fuente: elaboración del autor en base a la legislación colombiana.

Con relación al control del gasto de las entidades subnacionales, la Ley 617 de 2000 impone fuertes restricciones al gasto de funcionamiento establece que éstos deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación¹², de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas (artículo 3 de la Ley 617 de 2000). La restricción al gasto de funcionamiento territorial está diferenciada por categoría de municipio y departamento. Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los departamentos no pueden superar, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

¹² Se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

Cuadro 6
Límites al gasto de las entidades departamentales

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y cuarta	70%

Fuente: Ley 617 de 2000

Del mismo modo, en el caso de los distritos y municipio se estableció los siguientes límites:

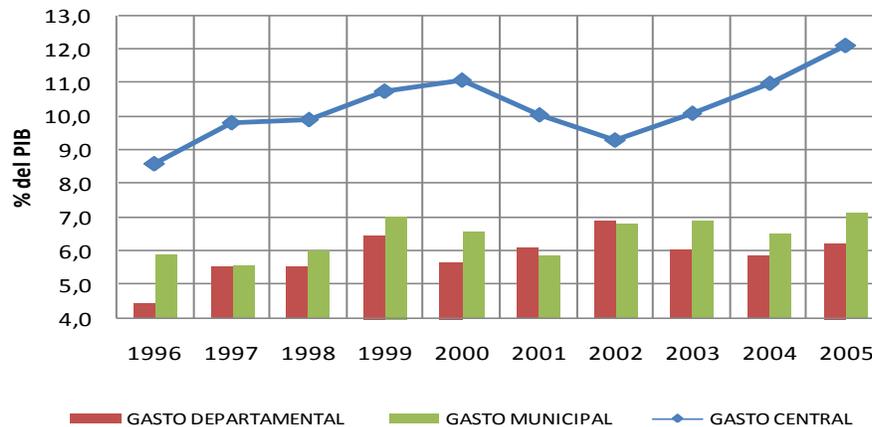
Cuadro Nro. 7
Límites al gasto de las entidades municipales

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

Fuente: Ley 617 de 2000

La adopción de esta medida tiene como objetivo evitar que los gobiernos subnacionales financien gastos corrientes con endeudamiento, además de crear un ahorro sustancial que permita a los gobiernos subnacionales diseñar e implementar planes de desarrollo.

Gráfico 6
Gasto de los diferentes niveles de gobierno
1996 - 2006



Con base en el gráfico 6 se observa que el gasto total de las entidades territoriales creció de entre 1996 y 1999 para estabilizarse a partir de 2000 con algunas fluctuaciones.

3. EVOLUCIÓN DEL DESEMPEÑO FISCAL SUBNACIONAL

A continuación analizaremos el desempeño de las finanzas públicas de las entidades territoriales. Para el análisis, los municipios se dividirán según las diferentes categorizaciones establecidas en la Ley colombiana. Se examinarán las principales tendencias de indicadores tales como: deuda, dependencia de las transferencias de la Nación, generación de recursos propios, inversión, capacidad de ahorro, peso relativo de la inversión en el gasto total, déficit fiscal, entre otros.

La unidad de análisis para cada medición de los indicadores son los municipios agrupados por categoría. El periodo de análisis es de 1996- 2006, sobre la base de 1065 municipios que corresponden al 97% del total de municipios. Las bases de datos que se utiliza provienen del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), DNP (Departamento Nacional de Planeación) y de la CGR (Contraloría Nacional de la República).

3.1 Caracterización de los municipios

El propósito de esta sección es realizar una caracterización de los municipios según tamaño de la población e índice de necesidades básicas insatisfechas, NBI. La clasificación de los municipios corresponde a la establecida en la Ley 617 de 2000. Según ésta Ley los municipios y distritos se clasifican en seis categorías, atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación. El cuadro 8 resume los criterios de clasificación¹³.

Cuadro 8
Clasificación de los municipios por categorías

Categoría	Población Número de habitantes	Ingresos corrientes de libre destinación anuales
Especial	Superior o igual a 500.001	Superior a 400.000 salarios mínimos legales mensuales.
Primera	Entre 100.001 y 500.000	Superior a 100.000 y hasta de 400.000 salarios mínimos legales mensuales.
Segunda	Entre 50.001 y 100.000	Superior 50.000 y hasta 100.000 de salarios mínimos legales
Tercera	Entre 30.001 y 50.000	Superior a 30.000 y hasta de 50.000 salarios mínimos legales
Cuarta	Entre 20.001 y 30.000	Superior a 25.000 y hasta de 30.000 salarios mínimos legales
Quinta	Entre 10.001 y 20.000	Superior a 15.000 y hasta de 25.000 salarios mínimos legales

¹³ La Ley 617 de 2000, establece que ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

Sexta	Igual o inferior a 10.000	No superior a 15.000 salarios mínimos legales
-------	---------------------------	---

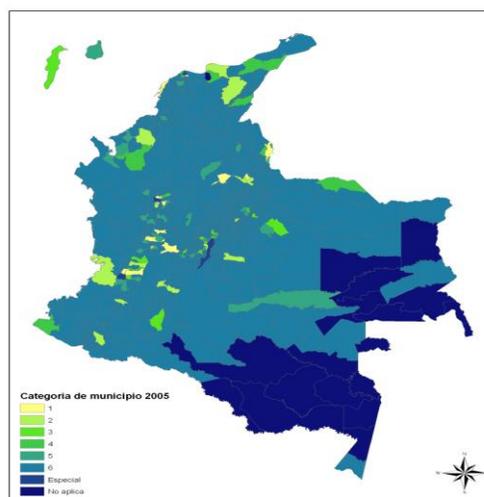
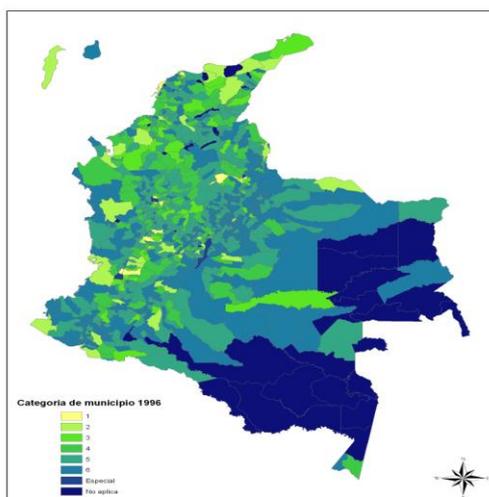
Fuente: Ley 617 de 2000

A continuación, en el figura 1, se presenta la clasificación de los municipios por categorías para los años 1996 y 2005.

Figura 1

**Categorización de los municipios
1996**

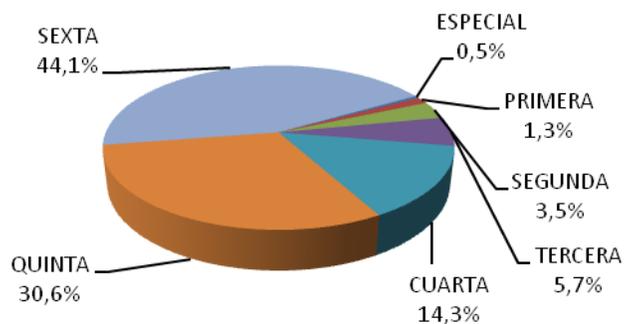
**Categorización de los municipios
2005**



Fuente: DNP, elaboración del autor

Para efectos de comparación de los resultados fiscales a través del tiempo y entre categorías de municipios, y tomando en cuenta que éstos pueden descender o aumentar de categoría entre un año y otro dependiendo del nivel de ingresos corrientes de libre destinación, se tomará como base la categorización de los municipios en el año 2000. De esta manera, en el gráfico 7 se puede observar que el 44% de los municipios pertenecen a la categoría sexta y el 31% a la quinta, mientras que solamente el 0.5% de los municipios se encuentran clasificados en la categoría especial.

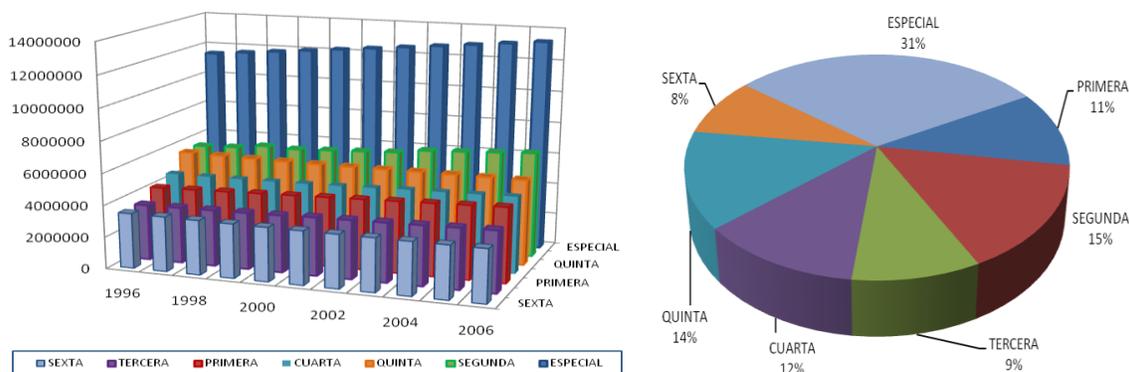
Gráfico 7
Clasificación de los municipios por categoría
(base año 2000)



Fuente: DNP, cálculos de autor.

A pesar que son pocos los municipios que están clasificados dentro la categoría especial, en éstos se encuentra aproximadamente el 31% de la población. El restante 69% de la población se distribuye así: 15% en la categoría segunda, 14% en la quinta, 12 % en la cuarta, 11% en la primera, 9% en la primera y el 8% en la sexta categoría (ver gráfico 8).

Gráfico 8
Clasificación de la población por categorías



Fuente: DANE, cálculos de autor.

El cuadro 9 evidencia marcadas desigualdades sociales entre categorías de municipios. Así, en promedio el NBI de la categoría especial corresponde a 15.2, a 17.5 en la primera, 33.2 para la segunda, 38.5 para la tercera y 45.6 y 44.3 para la quinta y sexta categoría respectivamente. Una característica muy importante es que las categorías municipales que tienen menor número de municipios y mayor población, categoría especial, primera y segunda, registran indicadores relativamente bajos de NBI.

Cuadro 9
Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas por categoría de Municipios

CATEGORÍA	Número de Municipios	Personas en NBI (promedio)	Std. Dev.	Min	Max
Especial	5	15.2	6.88	9.16	26.16
Primera	14	17.5	9.41	5.36	42.16

Segunda	37	33.2	22.83	7.12	89.51
Tercera	61	38.6	22.18	9.66	97.32
Cuarta	152	44.7	23.51	6.84	100*
Quinta	326	45.6	19.94	13.18	100*
Sexta	470	44.3	16.98	12.41	100*

*Para los municipios en los cuales no se contaba con información suficiente para su estimación el DANE asignó el máximo valor de NBI (100%).

Fuente: DANE, Censo General de 2005. Cálculos de autor

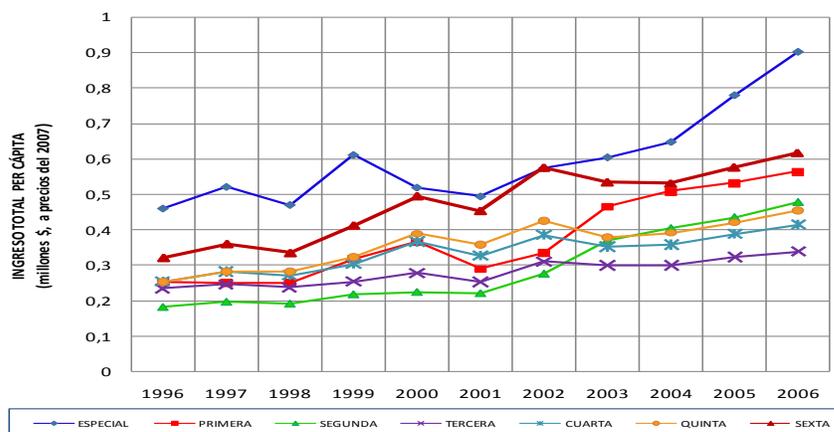
3.2 Indicadores básicos de la gestión financiera de los municipios.

En esta sección se presentan los indicadores financieros por categoría de municipio de ingreso, gasto, déficit fiscal y endeudamiento.

3.2.1 Ingreso

En el gráfico 9 se presenta el ingreso total per cápita por categoría de municipio. Se observa que a partir del 2002 se ha presentado un incremento sustancial, respecto al periodo 1996-2001, de los ingresos totales de los gobiernos municipales. Las categorías especial y sexta son las que presentan el mayor crecimiento de este indicador. Así, en el periodo 1996 – 2006, en promedio el ingreso total per cápita en millones pesos de 2007, para la categoría especial fue de 0.59 y de 0.47 para la categoría sexta (ver anexo 1).

Gráfico 9
Ingreso total per cápita por categoría de municipio
(millones \$, a precios de 2007)

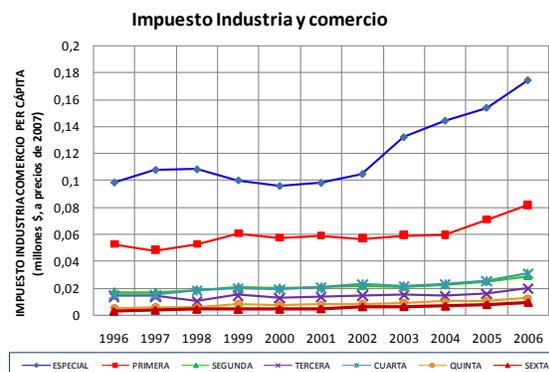
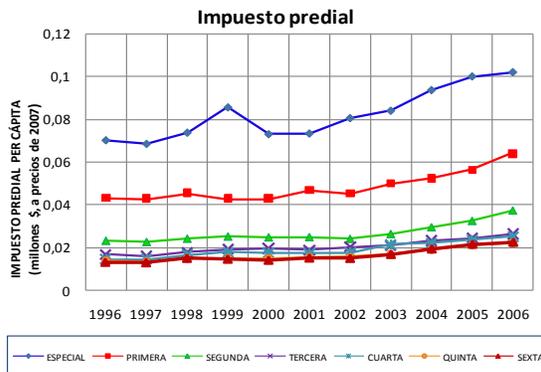
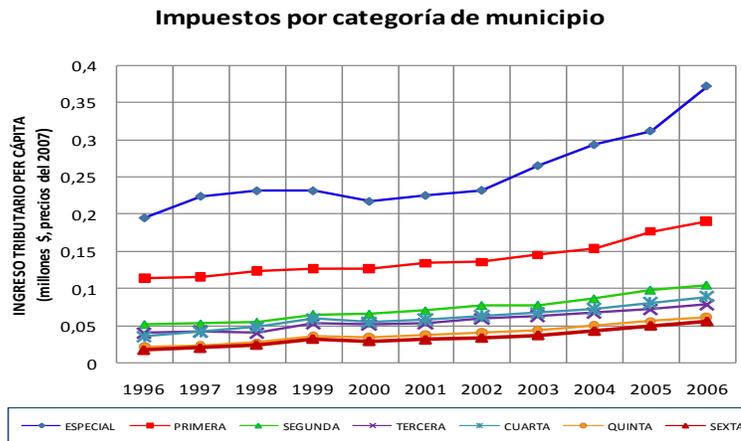


Fuente: DNP, cálculos de autor.

Respecto a los ingresos tributarios, en el gráfico 10 se observa que las categorías especial y primera tienen un nivel per cápita de ingresos tributarios mayor que el resto de las categorías. En promedio, para el periodo 1996 -2006, el impuesto per cápita es de 0.255 y 0.141 para la categoría especial y primera respectivamente. La categoría que menos

ingresos tributarios per cápita recauda es la sexta, en promedio su recaudo solo alcanzó a 0.035 per cápita.

Gráfico 10
Ingreso tributarios per cápita por categoría de municipio
(millones \$, a precios de 2007)

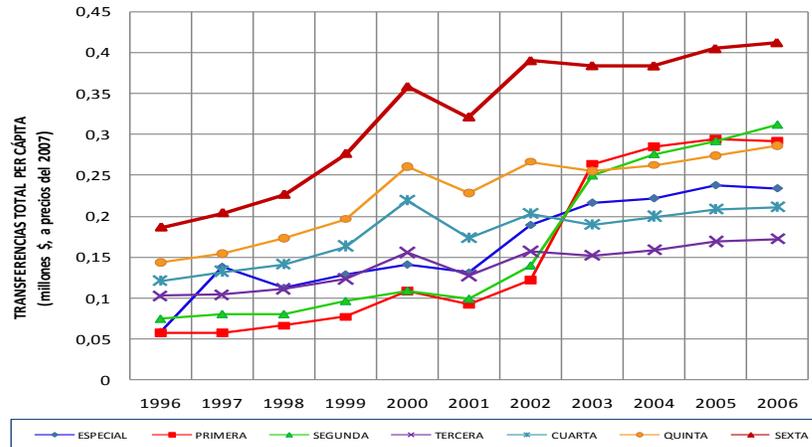


Fuente: DNP, cálculos de autor.

La evolución del impuesto predial y del sector de comercio e industria es similar al del ingreso tributario. En ambos casos se evidencia un crecimiento notable a partir de 2003.

En lo que respecta las transferencias del gobierno Central a los gobiernos municipales, en el gráfico 11 se observa que la categoría sexta tiene el nivel de transferencias per cápita más alto. Otra característica importante es que a partir del 2002, las categorías primera y segunda pasaron de ser las que menos transferencias per cápita recibían a situarse entre las tres categorías que mayores transferencias per cápita tienen. De esta manera, se evidencia que estas dos categorías son las más beneficiadas con el cambio de fórmula en la distribución de las transferencias (Ley 715 de 2001).

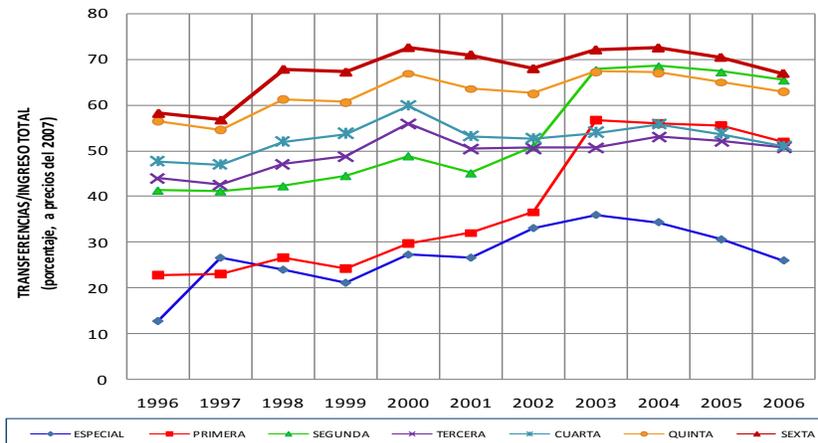
Gráfico 11
Transferencias per cápita por categoría de municipio
(millones \$, a precios de 2007)



Fuente: DNP, cálculos de autor.

En lo que respecta a la dependencia de las transferencias de la Nación, de acuerdo con el gráfico 12, son los municipios más pobres los que presentan más alta dependencia. En promedio, entre 1996-2006, para cinco de las siete categorías las transferencias representan más del 40% del total de sus ingresos. Los casos más extremos son las categorías sexta y quinta cuyos ingresos totales dependen de las transferencias en 68% y 63% respectivamente. No obstante, a partir del 2003 se observa una caída leve de la dependencia de las transferencias para todas las categorías.

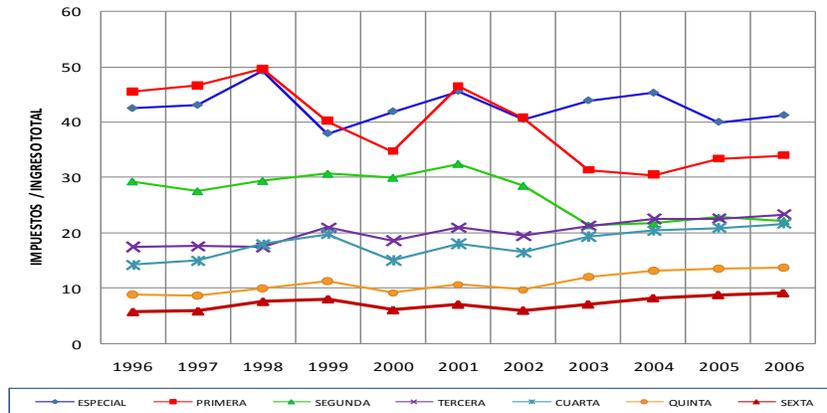
Gráfico 12
Dependencia de las transferencias de la Nación



Fuente: DNP, cálculos de autor.

Como se ha podido apreciar las categorías especial y primera son las que menos dependen de las transferencias. Al mismo tiempo estos municipios presentan los mayores niveles de generación de recursos propios (ver gráfico 13).

Gráfico 13
Generación de recursos propios

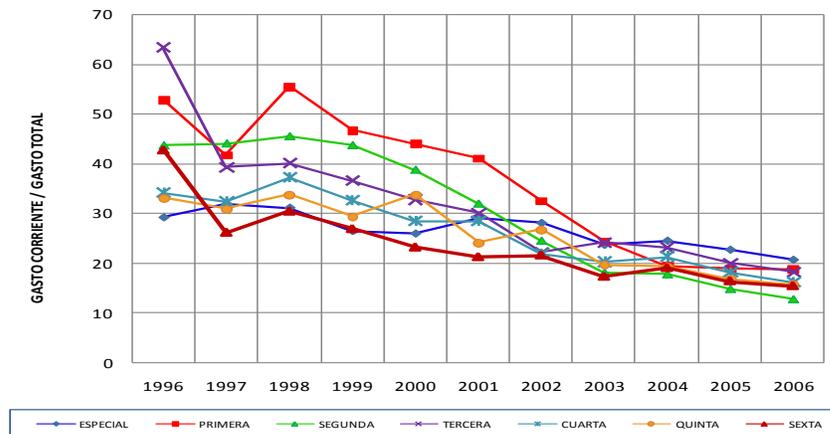


Fuente: DNP, cálculos de autor.

3.2.2 Gasto

En el gráfico 14 se observa como disminuye gradualmente el gasto corriente como porcentaje del gasto total, ésta disminución se evidencia en mayor medida en los últimos cuatro años (2003, 2004, 2005 y 2006). Estas tendencias mostrarían que las medidas de control de gasto implementadas por el gobierno dieron resultados positivos.

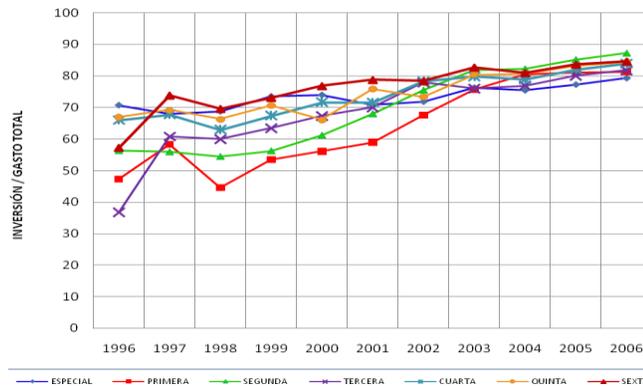
Gráfico 14
Gasto corriente como porcentaje del gasto total



Fuente: DNP, cálculos de autor.

Por otra parte en lo que respecta a la inversión respecto al gasto total que hacen las entidades territoriales, se evidencia un aumento leve del indicador de la magnitud de la inversión para todas las categorías (gráfico 15). Para el periodo 1996 y 2006 la inversión como porcentaje del gasto superó el 63% en todas las categorías.

Gráfico 15
Inversión como porcentaje del gasto total



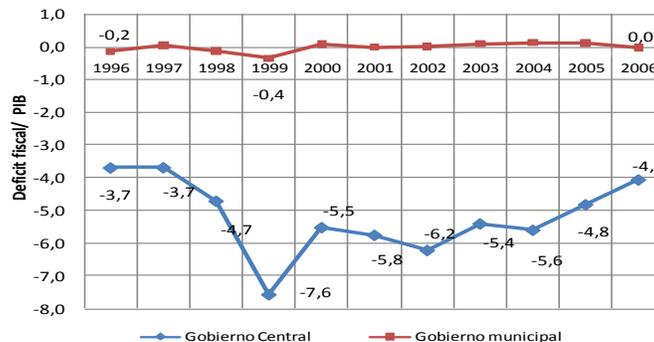
Fuente: DNP, cálculos de autor.

En el contexto de las cuentas públicas y de ejecución financiera en Colombia se entiende por inversión el gasto en personal y en formación bruta de capital en los sectores sociales y de infraestructura. Por ejemplo, los sueldos y salarios pagados a los maestros y médico son Inversión.

3.2.3 Deficit fiscal

En el gráfico 16 se observa la evolución del déficit fiscal del gobierno central¹⁴ y de los gobiernos municipales como porcentaje del PIB. Así se puede apreciar que el déficit de las entidades municipales, para el periodo de 1996 – 2006, varió entre 0,2 y 0,4% del PIB, mostrando una tendencia estable para este periodo. En el caso del gobierno central se observa que el déficit entre 1996 y 1999 aumentó de 3,7 a 7,6% del PIB respectivamente, sin embargo, a partir de este año comenzó a disminuir hasta alcanzar el 4,1% del PIB en el 2006.

Gráfico 16
Déficit fiscal del Gobierno Nacional Central
Vs. Gobiernos Municipales

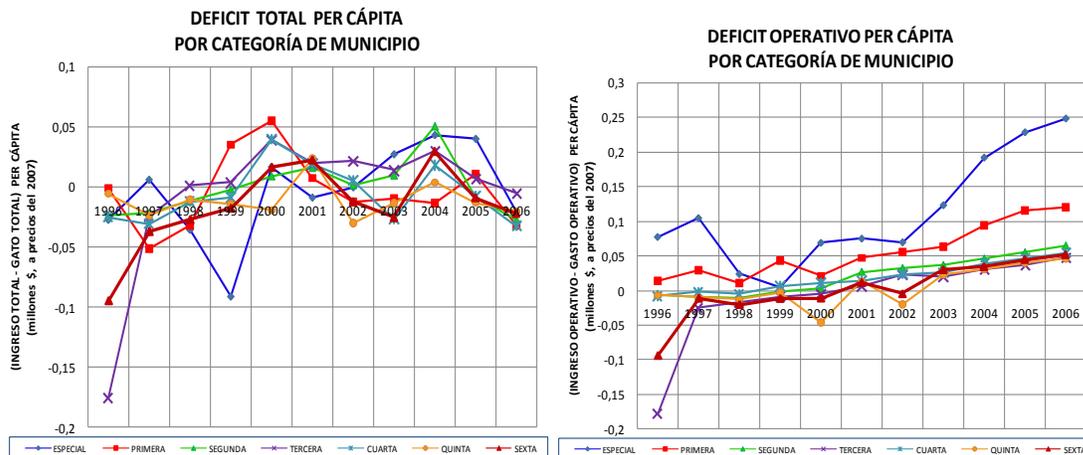


Fuente: DNP, cálculos de autor.

¹⁴ No debe confundirse el déficit fiscal del gobierno central con el déficit del sector público (Ver anexo 1)

Ahora bien, respecto al déficit fiscal por categoría de municipios¹⁵, el gráfico 17 se puede apreciar que en todas las categorías el déficit fiscal tanto total como operativo per cápita presenta un mismo patrón de tendencia. En promedio el déficit total per cápita se encuentra entre 0.1 y -0.05 (superávit). Un punto importante de resaltar es que a partir del 2002, todas las categorías municipales muestran superávit operativo, especialmente las categorías especial y primera.

Gráfico 17
Déficit total y operativo por categoría de municipio (millones de pesos 2007)

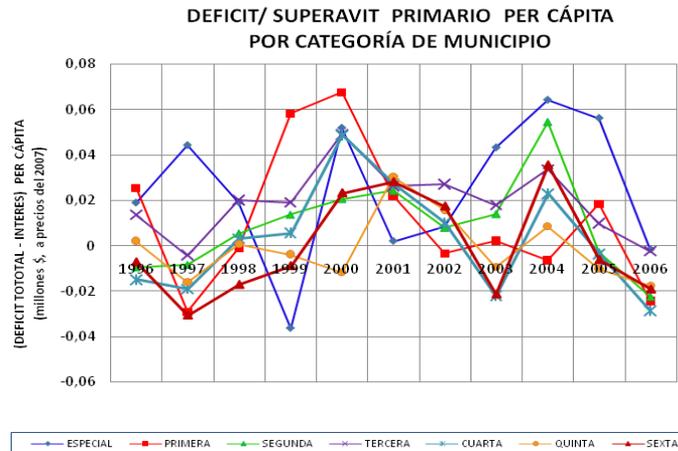


Fuente: DNP, cálculos de autor.

Por otro lado, el superávit o déficit primario – ingresos menos gastos totales excluyendo los intereses de la deuda pública- mide el esfuerzo primario que hacen los gobiernos de tal forma que se permita una reducción de la deuda. Si el superávit primario es negativo entonces la entidad se estaría endeudando para pagar deuda y esta sería explosiva. En el gráfico 18, se puede apreciar que el déficit o superávit primario per cápita municipal, para el periodo 1996- 2006, varía entre -0,04 y 0,06 millones de pesos. En promedio, el superávit primario ha sido positivo, lo que implica que la deuda debe haberse reducido.

¹⁵ La categoría especial no incluye a Bogotá, pues el caso de Bogotá debe ser analizado como un estudio de caso aparte, debido a que el comportamiento de su déficit fiscal sigue una trayectoria especial. (Ver Anexo 2)

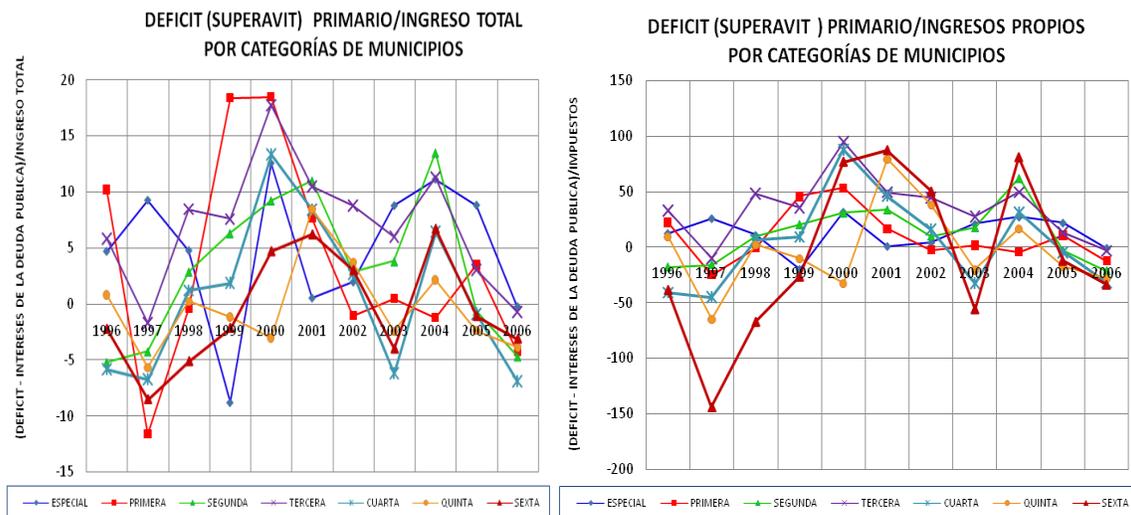
Gráfico 18



Fuente: DNP, cálculos de autor.

El superávit primario como porcentaje de los ingresos totales de las entidades asciende a el 2.63% (gráfico 19). Así, s entidades subnacionales no se están endeudando para pagar intereses sino que por el contrario han estado generando recursos para disminuir la deuda acumulada. No obstante, algunas categorías de municipios presentan déficit primario altos en algunos años. Por ejemplo, la categoría sexta, pues en el mismo gráfico alcanzó a tener en 1997 150% de déficit primario como proporción de los ingresos tributarios aunque se ajustó en los siguientes años.

Gráfico 19



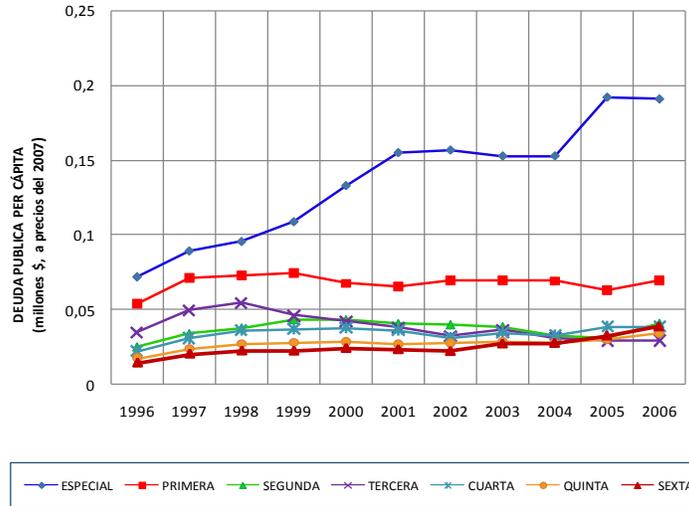
Fuente: DNP, cálculos de autor.

3.2.4 Endeudamiento

En la sección 1.4 se indico que en promedio, para el periodo 1996-2006, el endeudamiento per cápita de las entidades municipales había disminuido. Sin embargo,

por categorías de municipios las fluctuaciones de la deuda pública fueron similares. Al respecto, en el gráfico 20 se observa que la deuda pública per cápita, para este periodo presenta una tendencia creciente para la categoría especial. El resto de las categorías en general muestran un comportamiento estable en el stock de su deuda pública per cápita, en promedio su deuda pública se encuentra por debajo de 0.038 millones de pesos de 2007.

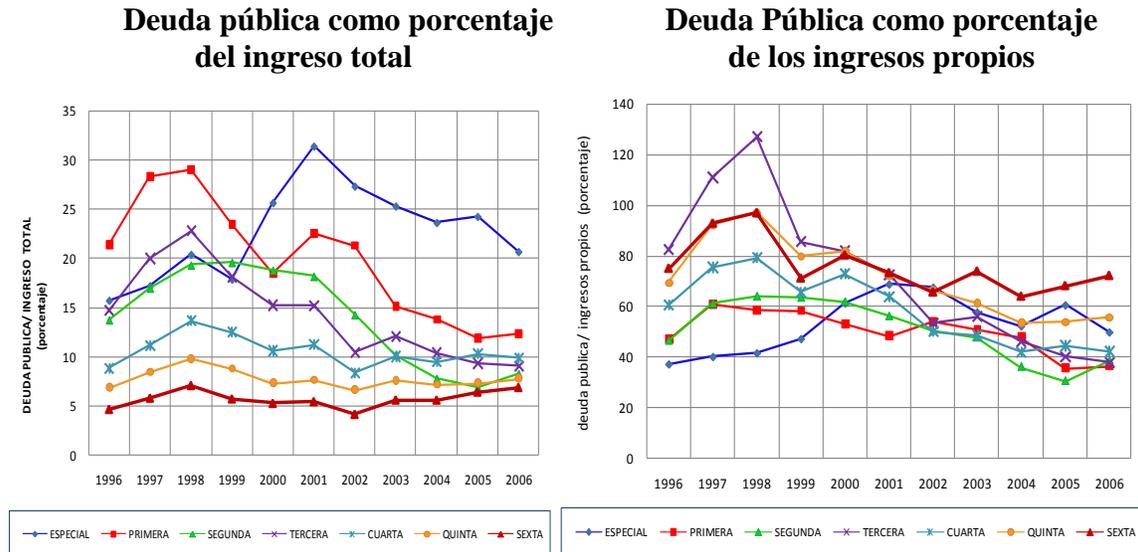
Gráfico 20
Deuda Pública per cápita territorial



Fuente: CGN, cálculos de autor.

Ahora bien, de acuerdo con el gráfico 21, la deuda pública de los gobiernos municipales como porcentaje del ingreso total comienza a disminuir a partir de 2001. Sobre este respecto, las categorías especial y primera son las que presentan una más marcada disminución (2001-2006). Asimismo, la deuda pública municipal como porcentaje de los ingresos propios presenta un comportamiento casi similar al caso anterior. La disminución se empieza a ver notablemente a partir de 1999.

Gráfico 21
Deuda Pública por categoría de municipio



Fuente: CGN, DNP, cálculos de autor.

Para finalizar esta sección, en el anexo 3 se presentan algunas estadísticas básicas de los indicadores analizados en esta sección.

4. UNA APROXIMACIÓN AL MODELO PARA ESTIMAR EL DESEMPEÑO FISCAL DE LAS ENTIDADES SUBNACIONALES.

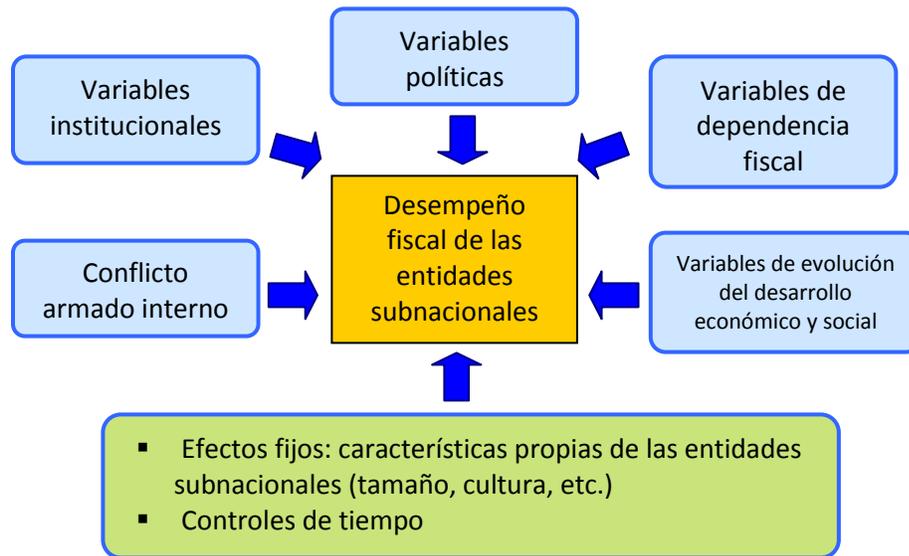
4.1 Planteamiento conceptual del modelo.

En los capítulos anteriores se ha evidenciado como las variables institucionales, por ejemplo las reglas fiscales, afectan el desempeño fiscal de las entidades subnacionales. Asimismo, es probable que factores como: el grado de la descentralización de las funciones de gasto entre los diferentes niveles de gobierno, los resultados electorales y la estructura de la política local, la participación electoral, el grado de dependencia fiscal de las transferencias intergubernamentales, la regulación y la legislación sobre endeudamiento y finanzas públicas locales, el tamaño poblacional de la entidad subnacional y el conflicto armado interno, entre otros, tengan un impacto sobre el resultado fiscal de las entidades subnacionales.

De esta manera, el objetivo principal de esta sección es determinar el tipo de modelos y variables que afectan el desempeño y el resultado fiscales de las entidades subnacionales. Así, se plantea un modelo econométrico de comportamiento fiscal en función de variables políticas, institucionales, de dependencia fiscal, de evolución del desarrollo social y variables de conflicto armado. Asimismo, características propias de los entes territoriales como tamaño, son capturados mediante la introducción de efectos fijos mientras que factores que afectan por igual a todos los municipios se capturan a través de

la incorporación de variables temporales. En resumen, en la esquema 3 se ilustra el planteamiento del modelo.

Esquema 3
Aproximación al modelo teórico para estimar el desempeño fiscal



Fuente: Elaboración el autor

Por otro lado, con el propósito de determinar la viabilidad de que el modelo pueda ser estimado empíricamente, se analiza la información existente que recoge el marco de aproximación del diagrama 1. Adicionalmente, en la sección 4.1, se examina brevemente la información disponible para poder estimar el “modelo verdadero” de comportamiento fiscal planteado por Braun y Llanich. Como se señaló anteriormente, el modelo de desempeño fiscal estará en función de cinco variables, adicionalmente se introducen al modelo efectos fijos y temporales. A continuación se plantea el modelo:

$$desempeño\ fiscal = f(\text{variables políticas}, \text{variables institucionales}, \text{dependencia fiscal}, \text{conflicto armado}, \text{var. evol. desarrollo eco – social}, \text{efect. fijos y efect. temporales}) \quad (1)$$

En la cuadro 9 se recoge las variables a utilizar y los indicadores correspondientes a las mismas. De igual forma, se describe la disponibilidad de la información para la construcción de dichos indicadores.

Cuadro 9
Variables e indicadores del modelo de desempeño fiscal

Variable	Indicador	Disponibilidad de la Información
<u>Desempeño fiscal</u>	Déficit operacional	La información está disponible a nivel municipal, distrital y departamental, para el periodo 1996-2006. Fuentes: Ejecuciones para
	Déficit primario	

Variable	Indicador	Disponibilidad de la Información
	Déficit total Deuda pública Intereses de la deuda/ingreso corriente	departamentos y municipios de ingresos, gastos y déficit del DNP. Contraloría General de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público para datos de endeudamiento y crédito para departamentos y municipios. El año 2007 estará disponible en diciembre de 2008
Variables políticas	% de votos del alcalde en relación con el total de votos del municipio	La información está disponible a nivel municipal, distrital y departamental, para el periodo 1996-2006. Fuentes: Estadísticas de Resultados electorales: Registraduría Nacional del Estado Civil. Se necesita compilar y ordenar la información
	Partido político del Alcalde Partido político del alcaldes distinto al del Presidente de la República	
	% de alcaldías ganadas por el partido del alcalde respecto al total de la nación	
	% de votos del municipio en candidatos ganadores al congreso	
	Grado de competencia política municipal en Concejo y Alcaldía	
	#%de votos del municipio en candidatos ganadores del partido del presidente de la Nación	
Variables institucionales	Grado cumplimiento de las diferentes leyes: Ley de semáforos (Ley 358 de 1997) Límites a los niveles de gasto (Ley 617) Transferencias SGP (Ley 715 de 2001), Entre otras leyes	Revisión de la legislación. La información para la cuantificación de los indicadores está disponible a nivel municipal, distrital y departamental, para el periodo 1996-2006. Fuentes: Ejecuciones para departamentos y municipios de ingresos, gastos y déficit del DNP. Contraloría General de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público para datos de endeudamiento y crédito para departamentos y municipios.
Dependencia fiscal	Dependencia de las transferencias Generación de recursos propios	La información está disponible a nivel municipal, distrital y departamental, para el periodo 1996-2006. Fuentes: Ejecuciones para departamentos y municipios de ingresos, gastos y déficit del DNP.
Conflicto armado	# Masacres # homicidios # ataques de los grupos irregulares	La información está disponible a nivel municipal, distrital y departamental, para el periodo 1996-2006. Fuente: Indicadores de Crimen, Violencia y Conflicto. Policía Nacional, Vicepresidencia de la República y Ministerio de Defensa. Se necesita compilar y ordenar la información
Evolución del desarrollo social y económico	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI Población, medidas de producción local (empresas, agricultura, impuestos locales)	La información está disponible a nivel municipal, distrital y departamental, para el periodo 1996-2006. Fuente: DANE
Efectos fijos	Variable dummy para cada municipio, distrito o, según el caso.	
Efectos temporales	Una variable dummy para por cada año. A partir de 1996 a 2007	

Fuente: Elaboración el autor

4.1 Modelo de comportamiento fiscal de Braun y Llanck

Braun y Llanck plantean una primera aproximación al “modelo verdadero” de comportamiento fiscal,

Modelo 1. Estimando el "modelo verdadero" de comportamiento fiscal Si; Significa que la variable existe para Colombia

Variable dependiente

Resultado fiscal como porcentaje de los ingresos

Variables independientes

- Estructurales
 - ❖ PIBpc. Si
 - ❖ Tamaño. Si
- Macroeconómicas
 - ❖ Ciclo económico regional (desvío del producto geográfico respecto a su tendencia). Si
 - ❖ Precios relativos clave (salarios, tipo de cambio, commodities asociadas a la recaudación nacional o subnacional). No
 - ❖ Superávit fiscal nacional (influyente vía transferencias). Si: pero se captura en la Dummy de tiempo
- Institucionales
 - ❖ Reglas fiscales subnacionales. Si
 - ❖ Desbalance vertical. Si
 - ❖ Grado de descentralización de los gastos. Si
 - ❖ Autonomía para endeudamiento. Si
 - ❖ Historial de salvatajes a la entidad subnacional. Si
 - ❖ Representación subnacional en el poder nacional. Si. Aunque medida en forma distinta
- Políticas
 - ❖ Momento del ciclo electoral subnacional. Si.
 - ❖ Momento del ciclo electoral nacional (en particular, si existe desequilibrio vertical, de modo que las transferencias nacionales a gobiernos subnacionales mejoran la percepción sobre el gobierno nacional). NA. Existe gasto nacional en los municipios pero no es lo mismo
 - ❖ Color político del gobierno subnacional (sincronía o no con el gobierno nacional). Si
 - ❖ "Ideología" del gobierno subnacional. Si
 - ❖ Grado de competencia electoral. Si

Respecto a este modelo cabe anotar que nuestra base de datos es panel (municipios o departamentos) y en consecuencia es posible tener efectos fijos en la estimación. Segundo, variables como –por ejemplo- la autonomía del endeudamiento tiene dos problemas potenciales: la variable es endógena al endeudamiento, es decir, surgen restricciones al endeudamiento por la evolución de la deuda misma o son cambios en la

política del gobierno central que se recogerían en la regresión en las dummies de año. Por último la proyección de las variables para calcular la deuda futura involucra trayectorias tanto de actividad económica como políticas, lo cual implica hacer supuestos especulativos particularmente para las últimas.

Por otro lado, la mayoría de las variables presentadas en el modelo de Braun y Llanich hacen parte del modelo de desempeño económico que se está planteando en este informe. El modelo de Braun y Llanich no toma en cuenta como uno de los determinantes “conflicto armado interno” puesto que solamente es una variable que afecta a Colombia y es clave en el contexto socioeconómico y político del país. En lo que respecta a la información disponible para estimar el modelo, para Colombia, la información para la mayoría de las variables está disponible, con una desagregación a nivel municipal y desde el año 1996 a 2007.

4.2 Modelo econométrico a estimar.

La estimación del modelo se realizará mediante datos panel, de manera que los municipios serán las unidades de corte transversal y los años la variable de serie de tiempo.

Así, se estimará la ecuación (1) de la siguiente manera:

$$desempeño_{fiscal, it} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{ var. políticas}_{it} + \alpha_2 \text{ var. institucionales}_{it} + \alpha_3 \text{ var. depen. fiscal}_{it} \\ + \alpha_4 \text{ var. conflicto armado}_{it} + \alpha_5 \text{ var. evoluc. desarrollo econo - social}_{it} + Ef_i + ET_t \quad (2)$$

Donde:

i: entidad subnacional $i=1,2, \dots, 1098$ municipios
t: periodo o año $t=1996, 1997, \dots, 2007$

El periodo de análisis será de 1996 a 2007. Se tiene datos para 1098 municipios. Como la base de datos es tipo panel, aproximadamente el número de datos será más de 13 mil. Aunque ahora solamente tenemos datos hasta 2006 es muy probable que para el próximo año ya se cuenten con datos para 2007.

5. DESAFÍOS FUTURO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Los desafíos futuros del proceso de descentralización son diversos y en muchos frentes. Se pueden dividir de la siguiente forma:

Capacidad fiscal y financieros: Aumentar los ingresos propios, particularmente los impuestos locales pues existen muchas diferencias entre los municipios. Para ello hay

que establecer cual es la capacidad fiscal de cada entidad territorial, que es un trabajo que aún esta por hacer.

Provisión de bienes públicos: Aunque Colombia ha tenido notables avances en las coberturas de educación y salud y en menor medida en acueducto y alcantarillado existen rezagos importantes y notables diferencias entre regiones y municipios. Es necesario encontrar el conjunto de mecanismos e incentivos que aceleren los aumentos en coberturas con calidad.

Participación ciudadana: Aunque la Constitución y la Ley han establecido mecanismos de participación (plebiscito, referendo, etc) su uso por parte de la comunidades ha sido muy limitado. Falta crear conciencia de estos mecanismos.

Capacidad técnica regional y local: El aumento de la capacidad técnica y de gestión en las burocracia de las entidades subnacionales es una condición necesaria para que la descentralización funcione. No existen hasta el momento trabajos que permitan determinar a cabalidad ni la evolución ni las diferencias interregionales de este particular.

Lucha contra la corrupción: Las entidades territoriales han estado severamente golpeados por distintos agentes que intentan con algún grado de éxito apropiarse de los presupuestos locales y regionales. Aunque ha habido avances en los organismos de Control Fiscal - Contraloría, Disciplinario- Personería y Procuraduría y Penal- Fiscalía, en las regiones y municipios con influencia de grupos irregulares o donde existe bajo control del Estado y cultura de “rent-seeking” el saqueo de los recursos públicos es cotidiano.

Coordinación entre los niveles de Gobierno: A pesar de que los cambios Constitucionales recientes han permitido una mejor asignación de las competencias de municipios y departamentos, subsisten aún traslape de funciones y conflictos inter administrativos.

6. FUENTES DE LOS DISTINTOS TIPOS DE INFORMACIÓN Y NECESIDADES DE RECOPIACIÓN.

Estadísticas financieras. Departamento Nacional de Planeación ejecuciones para departamentos y municipios de ingresos, gastos y déficit. Contraloría General de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público para endeudamiento y crédito para departamentos y municipios.

Ejecución presupuestal sectorial para educación, salud, agua potables, infraestructura Departamento Nacional de Planeación. Se necesita compilar y ordenar la información.

Indicadores de cobertura y provisión de bienes públicos para educación, salud, y servicios públicos Ministerios de Educación, de Protección Social, Departamento Nacional de Planeación y Departamento Administrativo Nacional de Estadística además de las Superintendencia de Servicios Públicos. Se necesita compilar y ordenar la información

Estadísticas de Resultados electorales: Registraduría Nacional del Estado Civil. Se necesita compilar y ordenar la información

Indicadores de Crimen, Violencia y Conflicto. Policía Nacional, Vicepresidencia de la República y Ministerio de Defensa. Se necesita compilar y ordenar la información

Indicadores de valor de las propiedades. Valores catastrales y comerciales de los predios urbanos y rurales. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Se necesita compilar y ordenar la información

REFERENCIAS

Acto Legislativo 1 de 1986 Congreso de la República. Pagina web visita el 04 de agosto de 2008 <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9440>. NOTA: Publicado en el Diario Oficial No. 37.304 del 10 de enero de 1986

Banco Interamericano de Desarrollo. América Latina frente a la desigualdad: Progreso económico y social en América Latina, informe 1998 – 1999.

Barón R., y Roca A.; 2003. La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990. Banco de la República
Bird, R., 1981, Las finanzas intergubernamentales en Colombia, Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales, Bogotá.

Bonet Jaime; 2004. Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana. Banco de la República.

Cano, Rodolfo, Los nuevos mecanismos de financiación de los gobiernos locales en el contexto de la descentralización fiscal en Colombia, Universidad de Antioquia, 1994.

Cano, Rodolfo y Lis Fernando Ramirez, Descentralización fiscal y eficiencia en los Servicios sociales a nivel departamental y Distrital en Colombia (2001-2005). Bogotá, octubre 30 de 2006

Compilación legal comentada: descentralización, competencias y recursos. Departamento Nacional de Planeación

Constitución Política de 1991

Cruz Rafael (2007). Descentralización en Colombia: Fortaleciendo la gobernabilidad democrática. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo.

Iregui Ana, Ramos Jorge y Saavedra Luz Amparo; 2001, Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Banco de la República, Bogotá.

Ley 60 de 1993

Ley 134 DE 1994.
Ley 136 de 1994
Ley 358 de 1997
Ley 617 de 2000
Ley 715 de 2001
Ley 819 de 2003
Ley 1176 de 2007

Anexo 1

Resultados Fiscales Gobierno Central y el Sector público, Déficit/Superavit como % del PIB

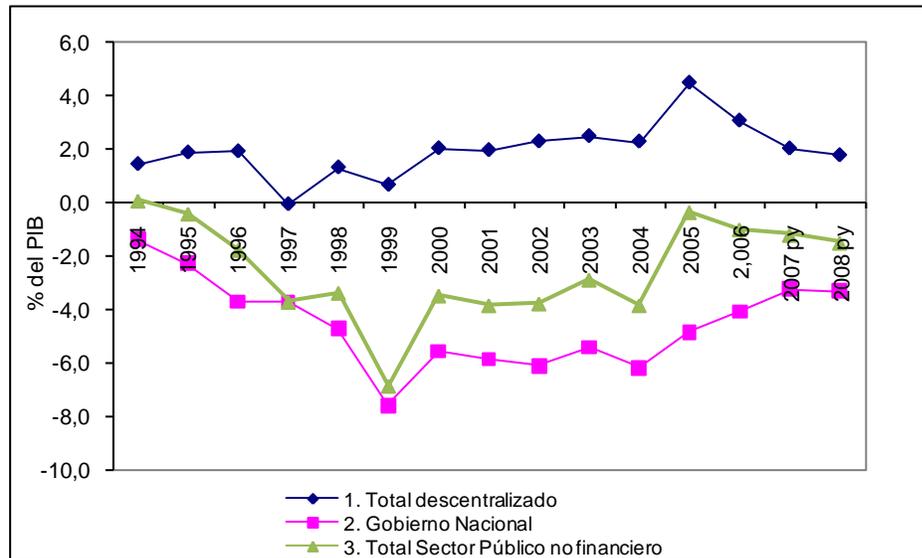
Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
2. Gobierno Nacional	-1.4	-2.3	-3.7	-3.7	-4.7	-7.6	-5.5	-5.8	-6.2	-5.4	-5.6	-4.8	-4.1
3. Déficit de caja real SPNF	0.1	-0.4	-1.8	-3.7	-3.4	-6.2	-3.5	-3.8	-3.8	-2.9	-1.8	-0.3	-1.0

* SPNF: Sector Público no financiero

Pib nominal- Confis - Plan financiero

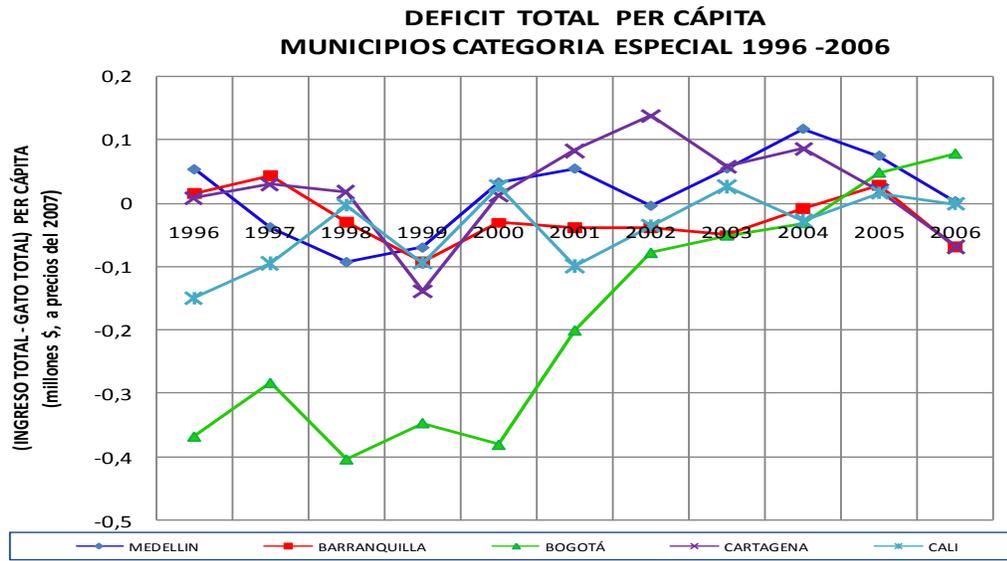
Fuente: Confis

Evolución del balance fiscal Sector público no financiero, gobierno nacional, sector descentralizado



Fuente: Confis

Anexo 2



Anexo 3

Estadísticas básicas (promedio 1996-2006)

Variable	Categoría	media	Std. Dev.	Min	Max
Ingreso total per cápita (pesos 2007)	Especial	0.598	0.137	0.460	0.902
	Primera	0.375	0.120	0.250	0.564
	Segunda	0.290	0.110	0.181	0.477
	Tercera	0.279	0.037	0.235	0.338
	Cuarta	0.336	0.053	0.254	0.414
	Quinta	0.360	0.066	0.253	0.455
	Sexta	0.473	0.104	0.320	0.616
Impuesto total per cápita (pesos 2007)	Especial	0.255	0.052	0.195	0.372
	Primera	0.141	0.025	0.115	0.191
	Segunda	0.074	0.018	0.053	0.106
	Tercera	0.057	0.013	0.041	0.079
	Cuarta	0.061	0.016	0.036	0.089
	Quinta	0.040	0.013	0.023	0.062
	Sexta	0.035	0.012	0.019	0.057
Impuesto predial per cápita (pesos 2007)	Especial	0.082	0.012	0.068	0.102
	Primera	0.048	0.007	0.043	0.064
	Segunda	0.027	0.005	0.022	0.037
	Tercera	0.020	0.003	0.016	0.026
	Cuarta	0.019	0.004	0.014	0.025
	Quinta	0.017	0.003	0.013	0.022
	Sexta	0.016	0.003	0.013	0.023
Impuesto industria y comercio per cápita (pesos 2007)	Especial	0.120	0.027	0.096	0.174
	Primera	0.060	0.009	0.048	0.082
	Segunda	0.021	0.003	0.017	0.029
	Tercera	0.014	0.002	0.010	0.020
	Cuarta	0.021	0.005	0.015	0.031
	Quinta	0.008	0.002	0.005	0.012
	Sexta	0.005	0.002	0.003	0.009
Transferencias del gobierno central per cápita (pesos 2007)	Especial	0.166	0.060	0.059	0.242
	Primera	0.157	0.104	0.059	0.296
	Segunda	0.166	0.096	0.076	0.314
	Tercera	0.140	0.026	0.104	0.175
	Cuarta	0.180	0.034	0.123	0.221

	Quinta	0.231	0.051	0.147	0.289
	Sexta	0.325	0.086	0.188	0.417
Deficit fiscal per cápita (pesos 2007)	Especial	-0.092	0.101	-0.222	0.044
	Primera	-0.004	0.030	-0.051	0.055
	Segunda	-0.001	0.022	-0.027	0.050
	Tercera	-0.006	0.059	-0.175	0.039
	Cuarta	-0.006	0.024	-0.033	0.039
	Quinta	-0.011	0.015	-0.030	0.024
	Sexta	-0.016	0.034	-0.095	0.030
Endeudamiento per cápita (pesos 2007)	Especial	0.0676	0.0056	0.0538	0.0744
	Primera	0.0374	0.0057	0.0257	0.0437
	Segunda	0.0386	0.0085	0.0293	0.0546
	Tercera	0.0344	0.0048	0.0224	0.0389
	Cuarta	0.0273	0.0041	0.0175	0.0344
	Quinta	0.0254	0.0065	0.0146	0.0393
	Sexta	0.1362	0.0402	0.0720	0.1920
Inversión per cápita (2007)	Especial	0.511	0.081	0.426	0.692
	Primera	0.257	0.136	0.119	0.484
	Segunda	0.214	0.118	0.110	0.440
	Tercera	0.193	0.047	0.142	0.281
	Cuarta	0.257	0.061	0.184	0.374
	Quinta	0.279	0.072	0.174	0.401
	Sexta	0.378	0.101	0.237	0.540
Gasto total per cápita (pesos 2007)	Especial	0.690	0.090	0.601	0.872
	Primera	0.379	0.124	0.253	0.596
	Segunda	0.290	0.108	0.201	0.504
	Tercera	0.285	0.054	0.232	0.410
	Cuarta	0.342	0.052	0.279	0.446
	Quinta	0.371	0.070	0.259	0.475
	Sexta	0.489	0.091	0.361	0.638
Gasto de Funcionamiento per cápita (pesos 2007)	Especial	0.147	0.023	0.090	0.175
	Primera	0.106	0.012	0.090	0.125
	Segunda	0.067	0.010	0.055	0.082
	Tercera	0.066	0.009	0.058	0.083
	Cuarta	0.078	0.009	0.067	0.090
	Quinta	0.082	0.018	0.069	0.130
	Sexta	0.095	0.007	0.086	0.107
Dependencia de las transferencias de la nación	Especial	27.320	6.654	12.783	36.343
	Primera	37.943	14.312	23.548	56.873
	Segunda	53.478	11.470	41.367	68.612

	Tercera	49.820	3.890	42.796	55.945
	Cuarta	53.326	3.437	47.770	60.285
	Quinta	63.633	3.851	56.107	68.127
	Sexta	68.092	5.410	57.314	73.092
((DEFICIT-INTERESES DEUDA)/ING TOTAL	Especial	-23.975	21.957	-57.528	2.643
	Primera	-6.746	11.693	-29.310	11.523
	Segunda	-5.195	9.581	-20.174	11.421
	Tercera	-14.067	47.602	-155.449	10.410
	Cuarta	-4.850	7.722	-15.216	8.202
	Quinta	-5.939	5.791	-17.928	4.907
	Sexta	-8.646	16.931	-56.896	4.502
GASTO CORRIENTE/GASTO TOTAL	Especial	26.659	3.593	20.629	31.965
	Primera	36.621	14.379	18.755	55.451
	Segunda	30.661	13.354	12.728	45.524
	Tercera	31.823	13.024	18.231	63.298
	Cuarta	26.496	7.226	16.154	37.228
	Quinta	25.681	7.006	15.540	33.870
	Sexta	23.721	7.895	15.408	42.796
INVERSION/GASTO TOTAL	Especial	73.890	3.111	68.836	79.371
	Primera	64.036	13.799	44.549	81.245
	Segunda	69.603	13.103	54.476	87.272
	Tercera	68.233	13.018	36.702	81.769
	Cuarta	74.246	6.627	64.694	83.846
	Quinta	74.377	6.959	66.210	84.460
	Sexta	76.303	7.884	57.204	84.592
IMPUESTOS/INGRESOS TOTAL	Especial	42.881	3.137	37.954	49.346
	Primera	39.376	6.949	30.444	49.691
	Segunda	26.838	4.078	21.316	32.403
	Tercera	20.220	2.211	17.436	23.353
	Cuarta	18.094	2.566	14.281	21.626
	Quinta	10.980	1.841	8.720	13.687
	Sexta	7.286	1.217	5.791	9.179
AHORRO CORRIENTE/INGRESO CORRIENTE	Especial	43.076	15.845	23.838	64.951
	Primera	29.328	16.936	6.139	53.918
	Segunda	19.080	24.266	-12.313	50.177
	Tercera	-11.130	73.359	-219.140	42.981
	Cuarta	16.468	18.172	-8.573	43.069
	Quinta	2.999	27.620	-50.110	38.544
	Sexta	-3.399	40.771	-110.576	34.805
((DEFICIT-INTERESES	Especial	-	244.761	-738.863	15.549

DEUDA)/IMPUESTOS		238.640			
	Primera	-69.543	113.508	-256.351	140.655
	Segunda	-54.809	148.167	-227.852	293.757
		-			
	Tercera	231.943	873.728	-2822.258	250.855
	Cuarta	-86.361	141.406	-259.841	158.921
		-			
ENDEUDAMIENTO/INGRESO TOTAL	Quinta	111.325	113.542	-366.918	98.246
		-			
	Sexta	192.900	380.201	-1287.027	99.090
	Especial	19.758	6.034	11.835	29.038
	Primera	14.009	4.948	6.915	19.585
	Segunda	14.298	4.537	9.098	22.737
	Tercera	10.506	1.556	8.329	13.619
ENDEUDAMIENTO/INGRESOS PROPIOS	Cuarta	7.727	0.933	6.583	9.785
	Quinta	5.646	0.873	4.100	7.034
	Sexta	22.648	4.788	15.667	31.403
	Especial	49.997	8.361	35.445	60.787
	Primera	50.414	11.778	30.439	63.779
	Segunda	72.048	28.987	37.780	126.939
	Tercera	58.582	13.833	41.989	79.180
	Cuarta	71.159	15.102	53.468	97.010
	Quinta	75.758	10.558	63.925	97.035
	Sexta	52.887	11.047	36.836	68.742

Fuente: DNP y DANE, cálculos de autor.