

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

Facultad de Economía

**Impacto de la Descentralización Fiscal sobre el Crecimiento
Económico de Colombia**

Asesor de Tesis: Andrés Escobar

Presentado por: Javier Gutiérrez 200021647

Diciembre 1 de 2006

Impacto de la Descentralización Fiscal sobre el Crecimiento Económico de Colombia

Javier Gutiérrez* 200021647

Bogotá, Diciembre 1 de 2006

RESUMEN

Por varios años la literatura económica que ha tratado el tema del impacto de la descentralización fiscal sobre el crecimiento económico ha permanecido en un estado de incertidumbre ante las pocas y contradictorias estimaciones empíricas que se han hecho a nivel mundial. Si bien la teoría económica defiende a la descentralización como una de las herramientas que mejora la eficiencia en el uso de recursos y genera valores democráticos de gobierno, recientemente distintas vertientes se han opuesto a esta postura argumentando posibles deficiencias institucionales que afectan los procesos de descentralización y generan mayores costos que beneficios. Tomando en cuenta lo anterior, se hizo una revisión histórica, un análisis cualitativo y una estimación empírica del impacto de la descentralización fiscal sobre el crecimiento económico en Colombia luego de la Constitución de 1991, la cual se destacó por ser uno de los procesos de transformación del sistema político y fiscal más rápidos y de mayor grado en América Latina. Como conclusión se encuentra que hubo a lo mucho un impacto levemente negativo, más no significativo, de la descentralización sobre el crecimiento, lo cual demuestra que la descentralización no impactó positivamente el crecimiento como lo suponía la teoría económica tradicional. Esto, debido principalmente a deficiencias institucionales que llevaron a un aumento desmesurado en el gasto de los gobiernos subnacionales, el cual no tuvo una contrapartida en los ingresos, y del crecimiento insostenible del déficit fiscal y las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales. Igualmente, se incrementaron las disparidades fiscales, sociales y económicas a través de gastos ineficientes e inequitativos, aumentando las brechas regionales y perjudicando también el crecimiento económico. Aunque la estimación para el caso colombiano no demuestra de manera contundente un impacto negativo de la descentralización sobre el crecimiento y no aclara la incertidumbre en el debate económico actual, el trabajo parece encontrar resultados encaminados hacia esa dirección y complementa los resultados empíricos existentes que consideran una posible relación negativa entre la descentralización y el crecimiento.

* El siguiente trabajo se presenta como Tesis de Magíster en Economía para la Universidad de los Andes, asesorada por el profesor Andrés Escobar. El autor agradece los invaluable comentarios y sugerencias realizadas por Andrés Escobar, no sólo por la crítica constructiva al texto sino también por la discusión metodológica y recomendaciones del modelo econométrico usado, al igual que los jurados, Olga Lucía Acosta y Fabio Sánchez por las correcciones y comentarios que complementaron el trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

I.	Introducción.....	1
II.	Antecedentes y Motivaciones.....	2
III.	Revisión de Literatura.....	7
IV.	REVISIÓN HISTÓRICA: La Descentralización Fiscal en el Caso Colombiano.....	11
	A. Historia de las Reformas de Descentralización.....	12
	B. La Descentralización Fiscal dentro de la Constitución de 1991.....	15
	C. Ley 60 de 1993.....	17
	D. Ley 715 del 2001.....	18
V.	ANÁLISIS CUALITATIVO: Criticas al Sistema de Descentralización Fiscal Actual desde la literatura económica.....	20
VI.	ANÁLISIS EMPÍRICO (Estimación econométrica): Hipótesis.....	22
VII.	Metodología.....	23
VIII.	Resultados.....	28
IX.	Conclusión.....	33
	BIBLIOGRAFÍA.....	36
	Anexos.....	38

I. Introducción

La relación entre la descentralización fiscal (DF) y el crecimiento económico ha sido analizada durante varias décadas. Sin embargo, los trabajos publicados y referenciados que buscan conectar ambas variables son relativamente escasos a nivel mundial. Si bien ambos fenómenos han sido populares en la literatura económica, el desarrollo teórico y empírico hecho sobre éstos se dio de manera separada durante gran parte del siglo XX y tan sólo hasta los años noventas se empezó a conectar. Lo anterior ocasionó no sólo un avance lento de la literatura, sino una baja producción de trabajos con metodologías distintas y conclusiones contradictorias, hecho que ha impedido establecer una relación causal, sistemática y contundente entre la DF y el crecimiento económico. Breuss y Eller (2004) identificaron tan sólo 14 trabajos a nivel mundial que estiman el impacto directo de la DF sobre el crecimiento, de los cuales sólo cinco se han hecho a nivel subnacional y mitad de ellos han concluido con impactos opuestos. Así, la relación entre DF y crecimiento económico es una línea de investigación compleja, la cual necesita de más desarrollos que corrijan los errores de los modelos antiguos y complementen los ya realizados hasta el momento.

Teniendo en cuenta lo anterior, los objetivos generales de este trabajo son dos. Primero, hacer una nueva estimación empírica que mida el impacto de la DF sobre el crecimiento económico, teniendo como objeto de estudio el caso colombiano para el periodo comprendido entre 1981 y 2000. Esto con el fin de ampliar la literatura económica existente y complementar los resultados que, hasta ahora, no han permitido esclarecer de qué manera la descentralización ha impactado el crecimiento económico de los países que adoptaron dicho modelo. Para ello, se busca corregir los errores metodológicos de trabajos anteriores y se incorporan las recomendaciones hechas por los economistas que más han trabajado en el tema. Segundo, se busca analizar cualitativamente cuál ha sido el impacto de la DF sobre el crecimiento económico colombiano después de la Constitución de 1991, retomando una discusión normativa y política de qué tan correcta ha sido la implementación de la descentralización en nuestro medio. Esto, buscando proponer nuevos mecanismos que mejoren el proceso de descentralización y corregir las fallas que vienen del pasado. Lo anterior es una importante contribución por lo poco común del ejercicio, por la necesidad de una crítica constructiva al sistema descentralizado colombiano,

y por la aplicación que tendría sobre los demás países latinoamericanos que han asumido modelos similares¹, o en su defecto, estén pensando en aplicar un modelo similar.

El siguiente texto está distribuido de la siguiente manera. En la sección II se presenta una serie de antecedentes y motivaciones para estudiar el impacto de la DF sobre el crecimiento económico en Colombia luego de la Constitución de 1991, mostrando indicios de una posible relación entre ambas variables para la hipótesis principal del trabajo. En la sección III se presenta la revisión de literatura existente sobre la relación teórica entre la DF y el crecimiento económico, así como los resultados empíricos de estimaciones econométricas realizadas a nivel mundial. En la sección IV se relatan los avances en los procesos de descentralización en Colombia desde mediados del siglo XX hasta la más reciente reforma en el 2001 y se resumen las críticas hechas al sistema de DF colombiano. En las secciones V y VI se plantea la hipótesis principal y se describe la metodología de estimación econométrica que será utilizada. En la sección VII se muestran e interpretan los resultados. En la sección VIII se presentan las conclusiones.

II. Antecedentes y Motivaciones

Durante las últimas tres décadas, los países latinoamericanos han experimentado cambios en sus estructuras políticas y económicas, siguiendo las tendencias de otras latitudes y la evolución de discursos teóricos que pretendían mostrar las ventajas de adoptar dichas políticas. Como ejemplo de lo anterior se puede mencionar la expansión del régimen democrático a la mayoría de los países de la región como el mejor modelo de régimen político, y los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal llevados a cabo durante las décadas de los ochentas y noventas.

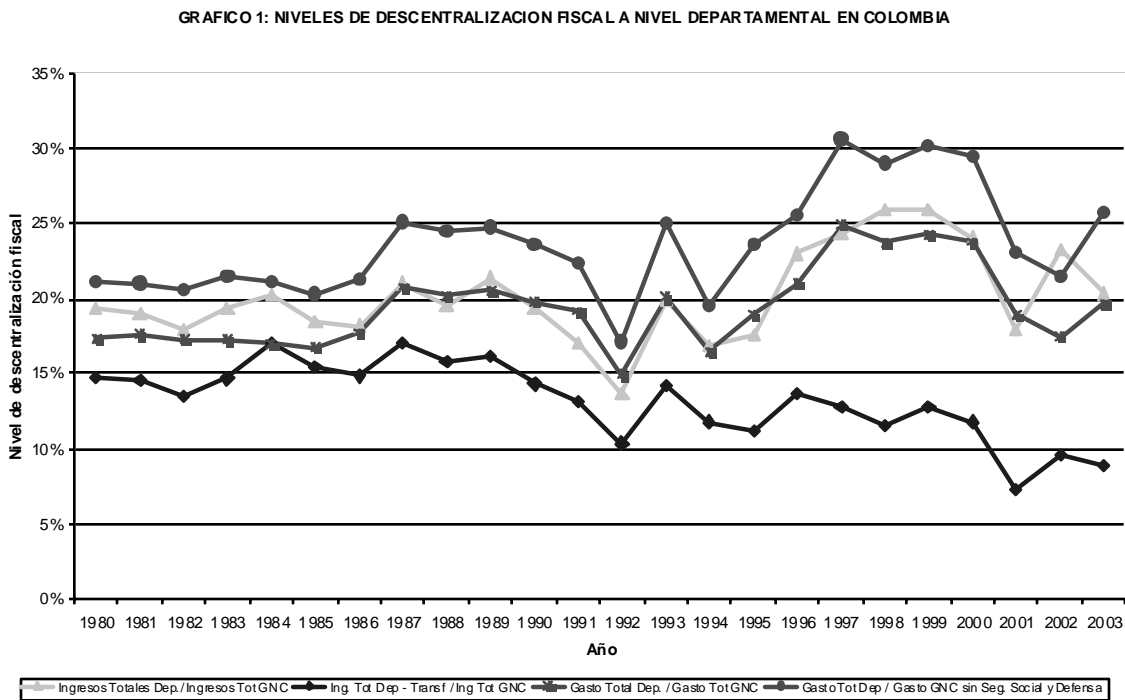
Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997), el número de estados prestamistas del banco con gobiernos elegidos democráticamente pasaron de 13, a mitades de la década de los ochentas, a 26, terminando la década de los noventas. Igualmente, en menos de 15 años y en el mismo grupo de países, el promedio de gastos gubernamentales manejados por entes subnacionales o gobiernos locales pasaron de un 8%, terminando los ochentas, a cifras cercanas al 15% y 16% en el año 2000 (Villela 2001). Los niveles de descentralización en América Latina

¹ Países como Bolivia, Uruguay y Chile funcionan bajo el mismo esquema de descentralización de funciones gubernamentales desde el Gobierno Central hacia municipios, siendo estos últimos el nivel subnacional más importante (BID, 1997).

aumentaron significativamente luego de presentarse simultáneamente un aumento en los niveles de democratización de los países².

Al mirar el caso colombiano, la dinámica fue exactamente la misma. Tras casi un siglo de centralización gubernamental, Colombia decidió a partir de la década de los sesentas empezar el proceso de desconcentrar la ejecución del presupuesto nacional en función de mejorar la eficiencia del gasto público y aumentar el crecimiento económico del país. Finalmente, con la reforma de la Constitución en 1991, se concretó el proceso de transferencia de responsabilidades a entidades subnacionales de gobierno y, de esta manera, Colombia, junto con Brasil y Argentina, pasó a ocupar uno de los primeros puestos en DF en América Latina, convirtiéndose en uno de los países líderes en la región en esta materia³.

Como se puede observar en el Gráfico 1, la evolución de los gastos e ingresos de los departamentos en proporción a los del Gobierno Nacional Central (GNC), el cual es una de las medidas más usadas para analizar los niveles de descentralización⁴, creció significativamente entre 1991 y 1999:



Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos propios.

² La Tabla 1 (ver anexos) muestra los niveles de descentralización de los países de Latinoamérica (BID 1997).

³ En el trabajo de Acosta y Bird (2003) se muestra como mientras en 1973 tan sólo el 13% de los ingresos nacionales corrientes se transferían a los entes gubernamentales subnacionales, para el 2001 el mismo rublo llegó a estar muy cerca al 50% de los ingresos corrientes de la nación.

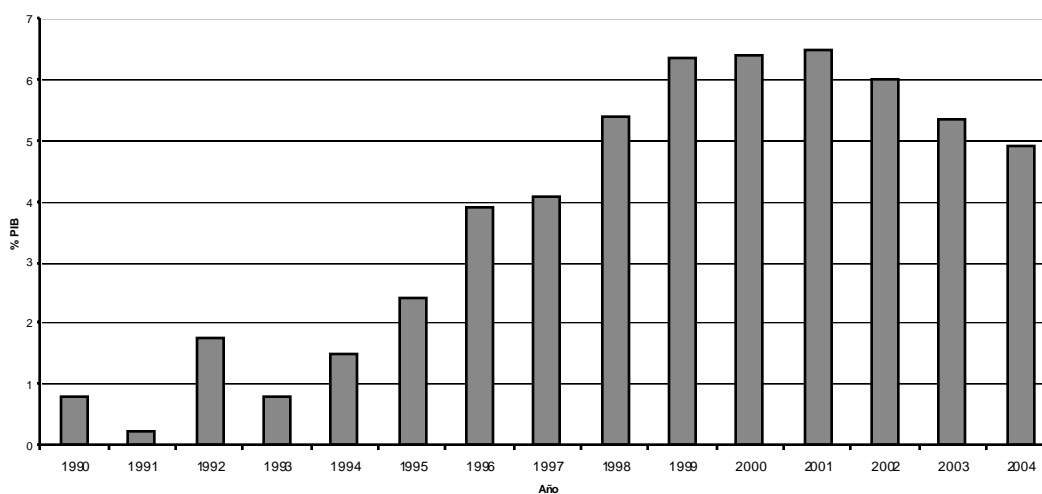
⁴ Breuss y Eller (2004) hacen el resumen de los indicadores utilizados para la medición, encontrando que los cocientes de ingresos y gastos entre los entes subnacionales y el GNC son los más utilizados en la literatura. Como ejemplo véase Oates (1995), Woller y Phillips (1997), Davoodi y Zou (1998), entre otros.

Aunque los ingresos tributarios departamentales no aumentaron respecto a los del GNC (línea azul), pues mantuvieron la tendencia a la baja que venía anterior a la reforma en 1991, los ingresos totales de los departamentos (línea amarilla) mantuvieron una tendencia alcista cercana a la tendencia del gasto gracias al aumento continuo de las transferencias desde el GNC. Esto ocasionó un aumento sostenido en los niveles de descentralización tanto por el lado del gasto, como por el lado de ingresos, convirtiendo a Colombia en uno de los países con mayor DF.

Sin embargo, dicho aumento en los niveles de descentralización no vino solo. La experiencia y el conocimiento teórico proveniente de los países desarrollados mostraban cómo éstos, a través de procesos de descentralización, habían mejorado el uso de los recursos en manos de gobiernos locales, ya fuese usando más eficiente y eficazmente los recursos en las necesidades específicas que requirieran mayor atención o mejorando los sistemas de recaudo tributario, suavizando la carga del GNC. Por lo tanto, se esperaba que Colombia se convirtiera en uno de los ejemplos de mayor eficiencia en DF en América Latina y, consecuentemente, de mayor crecimiento económico.

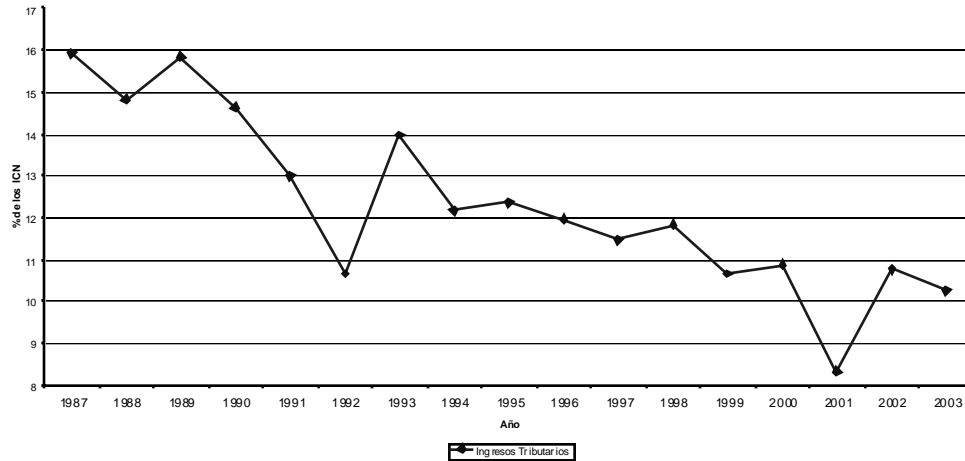
Aun así, los resultados fueron contrarios a los esperados. Algunos años después de iniciado el proceso de descentralización de 1991 el crecimiento económico cayó fuertemente, el déficit fiscal se incrementó a niveles elevados (Gráfico 2) y se dio una disminución en el recaudo tributario por parte de los gobiernos subnacionales (Gráfico 3), elementos que se relacionan de manera directa e indirecta con la DF:

Gráfico 2: Déficit del GNC como % del PIB



Fuente: Datos del Banco de la República y el DANE.

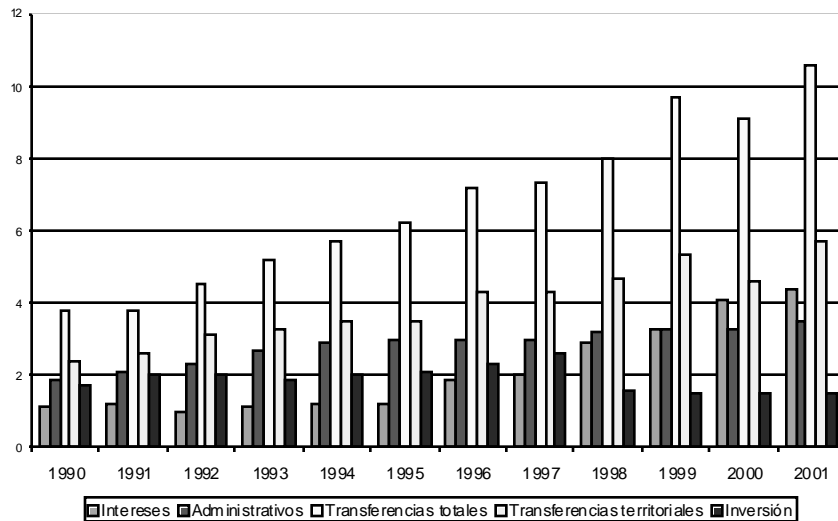
Gráfico 3: Ingresos Tributarios de los Gobiernos Territoriales



Fuente: Subgerencia de Estudios Económicos, Banco de la República.

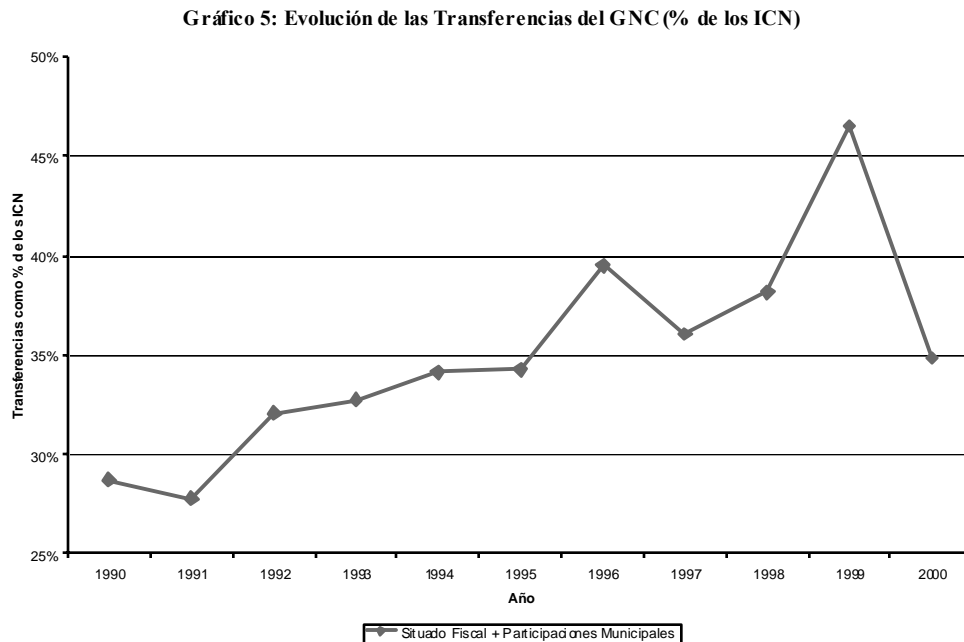
Contraria a la tendencia alcista en los niveles de descentralización, la situación de las finanzas del GNC se vio gravemente afectada durante el mismo periodo, como lo muestra el Gráfico 2, donde el déficit fiscal del gobierno paso de costar el 0.8% del PIB en 1991 a 6.5% del PIB diez años después. De igual forma, para el año 2001, los ingresos tributarios departamentales como porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) se habían reducido a la mitad de lo que se tenía en 1987. Aunque en el crecimiento del déficit se deben considerar los aumentos de gasto del gobierno central como el de defensa, policía nacional, justicia y seguridad social, las transferencias territoriales, producto de la descentralización, explicaron en buena parte la profundización del déficit, convirtiéndolo en el gasto más alto del GNC (Gráfico 4):

Gráfico 4: Gastos del GNC 1990-2001



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – CONFIS y Banco de la República. Cálculos Propios

Esto se confirma al ver como durante 1990 y el 2000 se presentó un crecimiento del monto de transferencias desde el GNC hacia los departamentos y municipios (Gráfico 5) respecto a los ICN:



El caso colombiano se presenta entonces como uno de los más interesantes para estudiar el impacto de una reforma de DF sobre el crecimiento económico de un país, ya que su desempeño parece contradecir la teoría económica tradicional que pronostica un impacto positivo de la DF sobre el crecimiento. Colombia, caracterizada por haber tenido una tradición importante de estabilidad macroeconómica, y de exhibir una senda de crecimiento promedio mayor a la del resto de países latinoamericanos, sin hiperinflaciones y problemas de deuda serios, terminó gravemente afectada en prácticamente todos estos frentes después de instaurar un sistema de DF. La volatilidad macroeconómica desde 1994 hasta el 2002 aumentó, la inestabilidad fiscal duplicó el déficit fiscal y triplicó el gasto en intereses, la senda de crecimiento potencial disminuyó a niveles más bajos que el promedio latinoamericano y la recuperación de un nivel satisfactorio de crecimiento tardó más de lo previsto (Alesina, Carrasquilla, Echavarría 2000).

Dado lo anterior, surge la necesidad de evaluar si el país ha sabido aprovechar las ventajas del proceso de DF, controlando por las demás variables que inciden en el crecimiento regional. Si bien es fundamental aclarar que el desempeño de la economía no obedeció exclusivamente a la

descentralización, revisar el funcionamiento de dicho sistema brinda una excelente motivación para calcular el impacto que tuvo sobre el crecimiento económico y, al mismo tiempo, hacer una crítica constructiva para plantear mejoras hacia el futuro.

III. Revisión de Literatura

Al estudiar el desarrollo de la literatura teórica sobre la relación entre DF y el crecimiento económico, los trabajos pioneros del tema empezaron con Richard Musgrave (1959) y Wallace Oates (1972), quizás los primeros en cuestionarse cuál sería la distribución eficiente de autoridades fiscales y de responsabilidades de gasto en el gobierno norteamericano, tema poco desarrollado hasta ese momento. Aunque el enfoque era eminentemente económico, tratando temas de eficiencia e igualdad de tributación, la literatura de ambos economistas tuvo buena acogida tanto en la administración pública del gobierno norteamericano como en los académicos de ciencia política, los cuales se cuestionaban en el momento cómo deberían ser la distribución de poderes, responsabilidades, competitividad en tributación y coordinación de políticas públicas.

La descentralización pasó a ser una palabra clave en temas de desarrollo económico y político, al considerarse una de las herramientas más efectivas en el mejoramiento del funcionamiento gubernamental. Primero, mejorando la eficiencia en la utilización de recursos, al acercar las decisiones de gasto a los políticos locales, los cuales a su vez responderían a los intereses de su electorado. Y segundo, al incentivar mayor autonomía y autosuficiencia de los gobiernos locales, generando una mayor tributación por parte de éstos y, por lo tanto, suavizando la carga fiscal del gobierno central. Los proponentes de la descentralización argumentaron que ésta era esencial para mejorar la calidad del gobierno y la calidad de la prestación de servicios (Burns et. al. 1994, p. 30). Stocker (1996) complementa este punto de vista argumentando que las pequeñas administraciones locales ofrecían mejores servicios porque facilitaban la participación y opinión activa de la ciudadanía al definir los servicios que consideraban más importantes.

Aun así, tras la implementación de modelos de DF alrededor del mundo, la tendencia a apoyarlo se ha ido reduciendo, y tras varios resultados empíricos, algunos argumentos teóricos en contra han aparecido, como los de Tanzi (1995), Prud'homme (1995) y Hommes (1996). Tanzi resume sus críticas en contra de la DF poniendo como ejemplo un número de situaciones por las cuales, especialmente en países en vía de desarrollo, la DF ha llevado a resultados no benéficos,

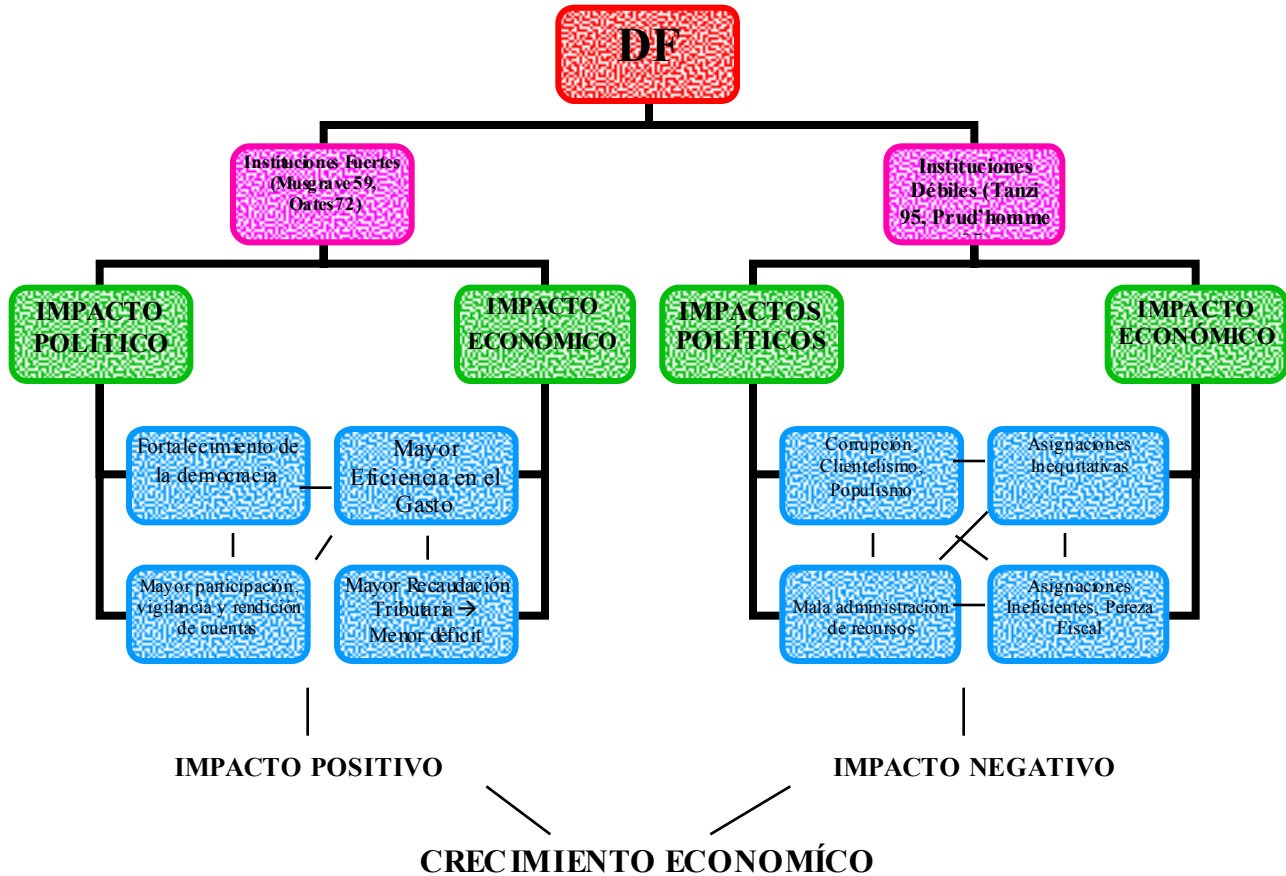
afectando el crecimiento económico. Entre las posibles características que afectan el funcionamiento de la descentralización están que: a) los contribuyentes no tienen suficiente información o no tienen poder político para presionar a los gobernantes locales para tomar decisiones políticas eficientes; b) los políticos locales pueden llegar a ser más corruptos que los políticos de nivel nacional, o al menos, operan en entornos más corruptos; c) la calidad de la burocracia nacional es mejor que la calidad de la burocracia local; d) la tecnología y la mayor movilidad reduce el número de servicios que realmente son “locales” por naturaleza; e) los gobiernos locales carecen de buenos sistemas administrativos que les permitan hacer recaudos tributarios eficientes y elecciones de gasto óptimas y; f) la DF puede mermar la habilidad del GNC para enfrentar desbalances fiscales estructurales. Por lo tanto, el establecimiento de la descentralización como sistema fiscal no garantiza que su impacto sea positivo sobre la economía pues no es una condición suficiente para ello.

Prud'homme (1995) complementa dichos argumentos mencionando que, para que se den eficiencias económicas, es necesario tener ex ante ciertas capacidades fiscales, las cuales no existen en los países en vía de desarrollo. Las desigualdades fiscales entre municipios y regiones ocasionan que dichas desigualdades aumenten con la descentralización y no disminuyan. Además, los entes regionales pueden entrar en una competencia destructiva, reduciendo sus niveles de tributación, requisitos medio ambientales, etc., en función de atraer industria e inversión, lo cual lleva inevitablemente a peores condiciones.

Hommes (1996), por su parte, argumenta que la descentralización es “esencialmente un problema político” representando esencialmente una transición lenta, problemática y compleja de cientos de años de excesivo centralismo, y que por lo tanto, el éxito de la DF depende principalmente de la existencia en el nivel local de una tradición cultural cívica, con instituciones informales como la solidaridad, la cooperación, etc. Sin la experiencia gubernamental local y con costumbres tradicionales negativas como el caudillismo, los gobiernos locales en América Latina tienden a privilegiar únicamente a las élites. Así, de manera irónica para Hommes, la DF puede llegar a requerir mayor control y mayores costos por parte del gobierno central que un gobierno centralizado. Por lo tanto, el desarrollo teórico, el cual en principio defendió fuertemente los beneficios y alcances de la DF sobre el crecimiento, parece lentamente estarse polarizando en dos extremos donde aquellas ventajas necesitan de condiciones previas para que realmente se logren obtener dichos beneficios.

De esta manera, entonces, existen dos posibles canales de transmisión de la DF sobre el crecimiento (Diagrama 1), teniendo impactos positivos y/o negativos:

Diagrama 1: Canales de Transmisión del Impacto de la DF sobre el Crecimiento Económico



Por otro lado, al estudiar los avances en la literatura empírica, se encuentra que en muy pocos casos el desarrollo empírico se ha dado de manera conjunta con el desarrollo teórico, ocasionando un desfase entre ambas partes y una baja producción de trabajos (Martínez-Vásquez et al. 1997, Breuss y Eller 2004). Mientras la teoría de DF empezó en una etapa temprana con las publicaciones pioneras de Tiebout (1956), Musgrave (1959) y Oates (1972), los cuales desarrollaron modelos matemáticos de crecimiento endógeno que incorporaban como variable explicativa la descentralización, los trabajos de estimación econométrica empezaron tan sólo hasta finales de los noventa con los trabajos de Oates (1995) y Davoodi y Zou (1998). Breuss y Eller (2004) identificaron sólo 14 trabajos publicados a nivel mundial que estiman el impacto directo de la DF sobre el crecimiento económico, de los cuales sólo cinco se han hecho a nivel subnacional. Por lo tanto, una de las primeras conclusiones es la existencia de un gran rezago de

la literatura frente a otros temas en la economía, la cual necesita de más ejercicios que la complementen y desarrollos teórico-empíricos (de manera conjunta) que permitan un avance más acelerado y continuo del tema, lo cual espera complementar éste trabajo.

Además, se encuentra una debilidad en las estimaciones y análisis ya realizados, los cuales han resultado en conclusiones ambiguas y contradictorias (ver Tabla 2 en los anexos). Un ejemplo de ellos son los trabajos de Espitia (2004, 2006), los cuales luego de estimar el impacto de la DF sobre el crecimiento colombiano terminan con conclusiones opuestas. Esto no sólo ha impedido encontrar conclusiones contundentes en la dirección del impacto, sino le ha quitado credibilidad a los trabajos existentes, lo cual desincentiva el desarrollo de la literatura y regresa a la conclusión del párrafo anterior. Aunque muchos han justificado dicha debilidad cuestionando los métodos usados hasta el momento, o la carencia de ellos, algunos otros economistas concuerdan en que dichos resultados han sido tan sólo el efecto obvio de la construcción teórica, al hablar de beneficios, pero simultáneamente, de costos de la DF sobre el crecimiento. Mientras una rama de la teoría continúa defendiendo la idea de un impacto positivo neto de la DF, al mejorar la eficiencia del gasto gubernamental⁵ y mejorar los valores de gobierno⁶, otra sección se opone diciendo que el impacto es negativo pues ocasiona una peor distribución del ingreso (concentrando los recaudos y gastos de gran escala en pocas ciudades, generalmente las más ricas), inestabilidad macroeconómica y mayor déficit fiscal, como se vio en el Diagrama 1. Esto demuestra entonces cómo la relación entre DF y crecimiento económico es una línea de investigación compleja, con resultados contradictorios, por lo cual se necesita de más soporte empírico que aclare la relación de este impacto, con resultados más robustos y confiables.

Aun así, antes de pasar a la estimación cuantitativa del impacto de la DF sobre el crecimiento económico en Colombia, es necesario analizar aspectos históricos y cualitativos en la evolución de la DF en el país, incluyendo su proceso consolidación y los avances de la literatura económica que ha tratado el tema. Esto dará mayor claridad en la interpretación de los resultados en el análisis empírico y dará soporte a los mismos.

⁵ La distribución y uso de los recursos se hace de manera más eficiente pues se utilizan según las preferencias de cada ente subnacional, logrando un agregado total óptimo, en vez de planificarse desde un ente central el cual desconoce las necesidades de los individuos por problemas de información o por manejar distintos intereses (Musgrave 1959, Oates 1972).

⁶ Los valores de gobierno incluyen la responsabilidad y rendición de cuentas por parte de los gobiernos, al igual que diversidad (ver Tiebout 1956), inclusión, participación política y vigilancia ciudadana. Todos estos aspectos mejoran el uso de los recursos e impiden actos de corrupción, clientelismo, etc., esenciales para la eficiencia en la utilización de recursos y maximización de la utilidad de la población, generando mayor crecimiento.

IV. REVISIÓN HISTÓRICA: La DF en el Caso Colombiano

“...si bien el tema de la DF se ha mantenido vigente en Colombia durante los últimos 40 años, el sistema fiscal colombiano se mantiene fundamentalmente centralizado.”

(Iregui et al. 2001)

Para establecer cuál es el tipo de sistema fiscal que maneja Colombia es necesario remitirse a las definiciones antes que la historia. Entre los sistemas fiscales existentes se pueden destacar dos extremos. Por un lado, un esquema de descentralización completa, en el cual se le da completa autonomía de gastos e ingresos a los niveles subnacionales de gobierno, y en el otro, un esquema centralizado, en el cual el gobierno central es el que maneja y ejecuta el presupuesto sobre la totalidad del territorio. Una gran diferencia entre ambos esquemas es que mientras que en el primero hay una disminución en las transferencias desde el gobierno nacional, pues la DF entrega las responsabilidades de recaudo a los gobiernos subnacionales, haciendo más bajo el monto de recursos a transferir, en el segundo esquema se presenta un aumento ya que los gobiernos subnacionales carecen de autonomía y dependen del gobierno central. Sin embargo, y por razones obvias, ningún país en el mundo se encuentra en alguno de los extremos, razón por la cual se habla de grados de centralización y descentralización.

Teóricamente, la DF se conoce como aquel esquema político en el cual el sector gubernamental está dividido en distintos niveles de gobierno. Aún así, según Oates (1972, 1991), un proceso de DF debe estar acompañado de un proceso de federalismo fiscal en el cual se asignen adecuadamente los recursos disponibles del Estado a cada nivel de gobierno para que éstos decidan cómo hacer su recaudo y ejecución, teniendo en cuenta los impuestos y bienes que se deben proveer. Teniendo esto en cuenta, el caso colombiano difícilmente es compatible con un modelo descentralizado pues las decisiones de gasto y recaudación estuvieron tradicionalmente en el gobierno central.

Aún así, ha habido avances tendiendo hacia el otro extremo y no se puede descartar dicha definición por completo. Si bien los gobiernos departamentales y municipales en Colombia aún no tienen autonomía para establecer impuestos, lo cual es contrario a la definición de Oates (1991), una gran parte de éstos si han sido cedidos desde el nivel nacional hacia el nivel departamental y municipal para que estos tengan mayor decisión en su ejecución. El sistema se ha implementado como un proceso de transferencia de responsabilidades y recursos desde el

gobierno nacional a entidades subnacionales más pequeñas, como los municipios o los departamentos, lo cual es una característica muy importante de descentralización. Por lo tanto, si bien hay disparidad en las definiciones, en general si se acepta el término aunque pareciese más conveniente llamarlo un proceso de descentralización parcial o incompleta. Igualmente, la Constitución de 1991 afirma que Colombia es una República “unitaria y descentralizada con entidades subregionales autónomas” (Artículo 1). Por lo tanto, se continuará llamando descentralización a las reformas realizadas en Colombia a lo largo de este trabajo.

A. Historia de las reformas de descentralización

El tema de DF ha estado presente en toda la historia colombiana, ya sea de manera explícita en el esquema que se buscaba con la más reciente reforma a la carta constitucional, como también de manera implícita en la pugna por el poder de las élites políticas cuando se logró la independencia y se quería fundar un Estado independiente. Mientras la ideología conservadora defendió el sistema centralizado y la importancia de un gobierno central sólido, las corrientes ideológicas liberales creían más en un modelo de poder regional y descentralización política y económica.

Desde la independencia en 1819 hasta 1886, Colombia vivió un proceso de construcción de Estado violento, en el cual caudillos regionales pelearon constantemente y se turnaron el poder provisionalmente sin poder fundar realmente un gobierno central. El cambio ocurrió tan sólo hasta 1886 cuando, por medio de una nueva Constitución, se creó un Estado conservador con un esquema centralizado a nivel político y fiscal y se consolidó el estado-nación (Ocampo, 1984). El fortalecimiento se dio mediante la canalización de nuevos recaudos tributarios y en la responsabilidad que asumió el gobierno central en la mayoría de gastos hasta 1920. La expansión del gasto del gobierno se dio por medio de la creación de organismos nacionales descentralizados encargados de ejercer las funciones de los entes territoriales. Aunque uno de los principales propósitos del gobierno central era aumentar la presencia, cobertura y calidad del gasto, se presentaron grandes problemas en cuestión de eficiencia, especialmente en el suministro de bienes y servicios públicos locales (Iregui et al. 2001).

De esta manera, poco a poco se fue incrementando la necesidad de una reforma política al sistema fiscal colombiano. Las primeras críticas fuertes, y el reconocimiento de las limitaciones del sistema, se debatieron durante la década de los sesenta, en la cual se recalcó la necesidad de

implementar reformas de tipo administrativo y fiscal para modernizar el Estado colombiano. Se propuso un sistema de transferencias para descentralizar el gasto en los servicios de salud básica y de educación primaria, dirigiendo recursos desde el nivel nacional hacia los departamentos y Bogotá. Por medio del acto legislativo número 1 de 1968 y la Ley 46 de 1971 se creó por primera vez la definición del *situado fiscal* (Bird, 1981 y Espitia, 2004) y se realizó el primer avance en descentralización. Aunque inicialmente los recursos se establecieron como de libre destinación, dándole autonomía a los entes y acercándose más a un modelo descentralizado, en los setentas se les determinó una destinación específica por medio de la ley 43 de 1975, regresando a un modelo más cercano al anterior. Estas oscilaciones entre un sistema fiscal más descentralizado y el otro modelo son una constante en la historia de las reformas fiscales en Colombia, las cuales inicialmente buscan un sistema más descentralizado pero después terminan en el mismo esquema de dirección gubernamental nacional con una ejecución subnacional, sin tener un impacto significativo en la desconcentración de poder.

Por ejemplo, la Ley 33 de 1963 estableció un sistema de participación de recaudo del impuesto a las ventas por parte de los departamentos, municipios y Bogotá D.E., haciendo un avance hacia el modelo descentralizado; sin embargo, ésta fue modificada por la ley 43 de 1975, la cual le dio una destinación específica a dichos recaudos. De esta manera, el nuevo sistema no resultó en un cambio del enfoque centralista sino que, a través de nuevas instituciones y destinaciones específicas, “recentralizó” el gasto con la canalización de los recursos hacia dichas entidades, parte del situado fiscal, y tan sólo cambió levemente su forma de ejecutar el presupuesto. Aún así, levemente, el grado de descentralización colombiano iba en aumento.

En la década de los setentas, los gobiernos de López y Turbay retomaron la importancia de establecer un sistema descentralizado. En 1976 López, por medio de un proyecto legislativo, volvió a poner de presente los problemas del gasto central nacional y propuso estabilizar las finanzas regionales mediante el fortalecimiento de rentas propias y la redefinición de sus competencias. Turbay, por su parte, reconoció el excesivo centralismo y falta de autonomía regional y diseñó el Plan de Integración Regional (PIR) de 1979 a 1982. A través de éste, se buscó redefinir la manera como los entes subnacionales obtendrían sus recursos, así como las competencias de cada nivel de gobierno, dándole más responsabilidad a las regiones. Del mismo modo, quiso impedir que el financiamiento regional dependiese tan sólo de las transferencias nacionales y su creciente monto, el cual pronto no sería sostenible. Aún así, ninguna de las dos

propuestas presidenciales se llevó a cabo, aunque dejaron pautas para las futuras reformas que se realizarían en la década siguiente.

A principios de los ochentas, con el creciente problema de la deuda en toda Latinoamérica, se presenta un especial interés en las finanzas públicas en el continente, al igual que en Colombia. El primer diagnóstico de la situación fiscal se dio con el “Informe Final de la Misión sobre Finanzas Intergubernamentales en Colombia”, el cual mostró detalladamente la baja eficiencia del gasto y lo complejo del sistema de transferencias en los distintos niveles de gobierno (Bird, 1981). Se sugirió entonces promover nuevamente un modelo más descentralizado que incentivara el autofinanciamiento de municipios grandes y un sistema simplificado de transferencias para municipios pequeños y medianos, incentivando a los que mayor esfuerzo fiscal hicieran. Tomando esto en cuenta, el presidente Betancur realizó en Colombia la primera serie de reformas importantes de DF del pasado reciente, queriendo solucionar el debilitamiento de las finanzas del gobierno central con la expansión del gasto corriente. A través de la Ley 14 de 1983, se empieza el proceso de descentralización elevando los recaudos territoriales mediante la simplificación y racionalización del sistema impositivo de departamentos y municipios. Luego, con la Ley 12 de 1986, se establece un aumento progresivo en la participación municipal sobre el recaudo del IVA desde 30.5% en 1986 a 50% en 1993 (Iregui et al. 2001). Aun así, aunque en un principio la reforma tenía un espíritu descentralizador, de nuevo la ley incorporó recaudos de destinación específica, cerrando los espacios de acción de los gobiernos y haciendo de la autonomía local algo cuestionable. En resumen, se generó una disminución en la descentralización y se retornó a un sistema más centralizado (Rojas, 1987).

Luego, durante el período Barco, se presentó a finales de los ochentas el “Informe de la Comisión de Gasto Público” el cual resaltó cuatro problemas. Primero, el gran desbalance fiscal por parte del gobierno central. Segundo, la ineficiencia con la cual se estaba dando el gasto público. Tercero, las limitaciones del estatuto orgánico del presupuesto. Y cuarto, la inflexibilidad del gasto por rentas de destinación específica. Es decir, las mismas críticas del pasado. Aun así, el reporte se limitó a describir las deficiencias del sistema fiscal y no a plantear soluciones de orden normativo (Iregui et al. 2001).

De esta manera, las reformas de los años ochentas se centraron principalmente en dos objetivos. El primero, descongestionar el presupuesto de algunas de las responsabilidades de gasto territorial, debido a los graves ahondamientos en el déficit fiscal y deterioro de las finanzas

nacionales. Segundo, a alcanzar presencia estatal en todo el territorio nacional, queriendo incrementar la cobertura, mejorar la calidad en la ejecución del gasto y mayor eficiencia. Sin embargo, aunque se tuvo un espíritu descentralizador debido a la coyuntura del momento, en últimas, las reformas regresaron al mismo esquema. La distribución del gasto se estableció según el poder relativo que tuvieron los departamentos y municipios sobre las decisiones del gasto público nacional, lo cual ocasionó reacciones de la población por la exclusión en el esquema, y la falta de presencia estatal e institucional en muchas regiones del país. Igualmente, aunque los avances en DF no fueron significativos, el hecho que se modificara la Constitución para permitir la elección popular de alcaldes en 1986 ocasionó una descentralización política que en un futuro cercano demandaría una mayor DF. Esta reforma dio más herramientas a la ciudadanía para participar en las decisiones a nivel local y exigir cuentas a sus gobernantes, por lo cual la descentralización sería pronto promovida en la reforma a la Carta constitucional y la nueva Asamblea Constituyente. Esta década se considera entonces el segundo avance en el grado de descentralización del país y la puerta de bienvenida al establecimiento del sistema de descentralización, la cual se concretaría en la Constitución de 1991.

B. La DF dentro de la Constitución de 1991

Entre las reformas planteadas por el gobierno con la creación de la nueva Constitución de 1991, la DF se presentaba como una de las reformas más importantes del momento, no sólo por que era un sistema compatible con los principios ideológicos del partido de gobierno y una posible solución al rezago de la deuda de los ochentas (al generar mayor responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales), sino por que teórica y empíricamente se mostraba como la herramienta más usada y de moda en el mundo. Países desarrollados como los europeos (especialmente el español) y escandinavos eran tan sólo algunos ejemplos de los beneficios prácticos en materia democrática y social de la descentralización. De esta manera, el gobierno quiso establecer dos tipos. Primero, la política, con el objetivo de recuperar la credibilidad de las instituciones y aumentar los mecanismos de participación directa de los ciudadanos, fortaleciendo la democracia. Y segundo, la fiscal, queriendo aumentar la participación de los ciudadanos en las decisiones de ejecución del gasto y mejorando la eficiencia en la administración pública. Desafortunadamente, dichos principios descentralizadores no se llevaron a cabo tal como fueron

concebidos, pues aunque sí se presentó un traslado de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, no se les otorgó autonomía en el establecimiento de políticas y en el manejo fiscal como lo dice la teoría. Dichas decisiones se mantuvieron en el Gobierno Central y el Congreso.

El marco general para el esquema de descentralización se hizo a través de los artículos 356 y 357 de la Constitución. El artículo 356 se encargó de la asignación de funciones de los gobiernos subnacionales, el destino de los recursos del situado fiscal y las pautas para la distribución de recursos entre gobierno central, departamentos y municipios. El artículo 357 estableció los porcentajes sobre los ingresos de la nación que debían transferirse, los criterios para su distribución y las participaciones municipales sobre la inversión social. Aunque inicialmente no se le dio una asignación específica, generando mayor autonomía, la concreción del esquema de la DF se vio luego afectada por otro proyecto de ley que cambiaría y asignaría partidas específicas por criterios de distribución y uso, lo cual centralizó nuevamente las decisiones y repitió los casos del pasado.

Entre las principales modificaciones, Correa y Steiner (1999) destacan: 1. La organización territorial y política, que definió a los municipios como la unidad subnacional más pequeña y a los departamentos como la intermedia. 2. La distribución de funciones y responsabilidades, de las cuales las entidades subnacionales se encargarían de su ejecución y gasto. 3. La distribución de recursos, cumpliendo con suministrar los recursos necesarios para la cobertura de las necesidades de la entidad y redistribuyendo el ingreso total del país a las entidades más necesitadas. 4. La planeación económica y los procesos de control presupuestal y fiscal, donde se estableció un marco general respecto a la estructura funcional intergubernamental y se definió un nuevo conjunto de funciones y responsabilidades para cada nivel. El nivel nacional debía centrarse en planear, diseñar y supervisar las políticas y programas, mientras que los niveles subnacionales debían concentrarse en la implementación y control del programa (Bonet, 2004). Otro cambio significativo de la Constitución fue la introducción de nuevas reglas respecto a la distribución de las transferencias a las regiones y la distribución geográfica de regalías de la explotación de recursos naturales. La Carta determinó que estas regalías debían transferirse en su totalidad a los gobiernos subnacionales. Un claro ejemplo de esto es el Cerrejón en La Guajira, donde todas las regalías que produce deben destinarse específicamente al departamento de origen y no trasladarse a otros rincones del país.

Aún así, aunque los cambios fueron establecidos en la Constitución desde 1991, la implementación de las reformas empezó realmente en 1993, cuando la ley 60 de ese año fue puesta en práctica. Esta ley especificó concretamente las funciones, la distribución, las responsabilidades de los diferentes niveles (nacional, departamental y municipal) y los criterios de asignación que habían quedado de manera implícita en los artículos 356 y 357.

C. Ley 60 de 1993

Entre los establecimientos de la ley 60 de 1993 se determinó que a 46.5% de las rentas nacionales deberían llegar las transferencias del GNC a los gobiernos subnacionales. De éstas, la mayoría debían ser reasignadas primordialmente a los usos de educación y salud de acuerdo con ciertas reglas establecidas en los decretos y leyes. Todo esto en función de desarrollar el espíritu constitucional. Igualmente, se estableció que el 15% de los ingresos corrientes del gobierno nacional debían ser transferidos en 1994 e incrementar en un 1% anual hasta el 2001 para quedar en un 22%. Las normas para la distribución y asignación de los recursos transferidos quedaron de tal manera que para el caso del situado fiscal el 15% fuese distribuido en partes iguales entre departamentos y distritos y el 85% restante según algunos criterios como demanda potencial de servicios educativos, salud y esfuerzo fiscal. Por otro lado, también dictaminó que la porción del situado fiscal debía ser 23% de los ICN en 1994, 23.5% en 1995 y 24.5% en 1996, manteniendo de ahí en adelante dicha tasa, al igual que el 60% de los recursos debían asignarse al sector de la educación, 20% al sector de la salud y el 20% restante a ambos sectores de acuerdo con las necesidades de cada región (Bonet, 2004).

Además de los parámetros establecidos por el congreso, se determinaron igualmente otro conjunto de criterios para la distribución de las transferencias a los municipios. Por ejemplo, se estableció un porcentaje específico para municipios indígenas, otro para municipios con menos de 50.000 habitantes, y otro para municipios que se encuentren en la ribera del río Magdalena. Hechas estas transferencias, 40% de los recursos restantes debían ser distribuidos de acuerdo con índices de pobreza relativa, ya sea el NBI o PIB per cápita, 20% como una proporción de la participación de la población del municipio en el total de la nación, y el 18% restante según la eficiencia fiscal del municipio, la eficiencia administrativa en el suministro de servicios públicos y la evolución del indicador de calidad de vida. Por último, la ley estableció que el 30% de los recursos debían ser asignados al sector de la educación, 25% a la salud, 20% para la ampliación y

cobertura de acueducto y alcantarillado, 5% para la cultura y la recreación y, finalmente, 20% a criterio del municipio (Bonet, 2004).

Por otro lado, entre los cambios más notables está el que la descentralización realizada le otorgó más importancia a los municipios que a los departamentos, lo cual resultó en una disminución de la participación departamental en recaudos frente a la participación municipal. El sistema fiscal colombiano quedó entonces con la Ley 60 de 1993 no como un sistema de DF sino, nuevamente, como un sistema de desconcentración de la ejecución del gasto público nacional a un nivel más desagregado (a través de los municipios) que en los sistemas anteriores. Los diagramas del sistema fiscal de la ley 60 por distribución y usos se pueden encontrar en los anexos (Gráficos 6 y 7).

De dicha ley es observable que se conservaron las mismas limitaciones del sistema fiscal anterior, al eliminar nuevamente la posibilidad de permitir la autonomía regional en la escogencia de usos y no generar un verdadero comportamiento descentralizado. Igualmente, la Constitución mantuvo por medio de la ley 60 de 1993 las restricciones para crear o modificar impuestos por parte de departamentos y municipios, quedando el Congreso Nacional con la exclusividad e impidiendo que los gobiernos subnacionales fuesen más independientes. Esto afectó, al igual que en pasado, el uso eficiente de los recursos, pues los entes subnacionales se vieron impedidos para usar sus recursos en las necesidades más importantes y destinarlos a actividades de menores retornos, tal como lo estableció la ley. Aún así, dicha reforma se considera el avance más importante y de mayor magnitud en el grado de descentralización del país, acercándose como nunca lo había hecho a la definición planteada en la teoría económica, gracias los niveles de desconcentración de gasto. Aunque Colombia no transformó su estructura política a un sistema federalista, como en el caso de México y Argentina, el cambio en las responsabilidades gubernamentales establecido en la Constitución de 1991 se convirtió en una de las transiciones de descentralización más grandes y rápidas realizadas en el mundo (Acosta y Bird 2003). Sin embargo, los avances en materia de descentralización se verían luego opacados por la recesión de la economía, obligando al gobierno a reestructurar nuevamente el sistema en el 2001.

D. Ley 715 de 2001

El aumento nunca antes visto del déficit fiscal y la insostenibilidad de la deuda pública, hizo que el gobierno colombiano reevaluara la efectividad del sistema fiscal “descentralizado”.

Varios autores argumentaron que el diseño de la descentralización de la ley 60 de 1993 había contribuido fuerte y significativamente a la aguda crisis fiscal que se presentó durante los noventas (Lozano, 2001) al deteriorar las finanzas del gobierno nacional y los gobiernos territoriales. El déficit de las entidades territoriales, por un lado, había pasado de representar 0.3% del PIB en 1990 al 0.6% en 1999. El déficit del gobierno central, por el otro, pasó de ser el 1.0% del PIB en 1990 al 6.8% (Gráfico 2) del PIB en 1999 (Iregui et. al. 2001). Igualmente, las transferencias de ley alcanzaron en el 2000 el 45% de los ingresos corrientes de la nación (Gráfico 5). Todo lo anterior había limitado entonces el poder del gobierno central para hacer ajustes fiscales, generando un alto déficit que impidió distribuir los recursos necesarios a las regiones y asignarlos de manera más eficiente (Barón y Roca, 2004).

Como primera reforma, la ley creó el Sistema General de Participaciones (SGP), el cual reemplazaría la figura del situado fiscal, participaciones en el ingreso corriente y las transferencias complementarias del sistema anterior. Todo esto en función de simplificar el complejo sistema de transferencias y redefinir la distribución de los porcentajes. Como monto inicial, en el 2001, se establecieron 11 billones de pesos aproximadamente, los cuales debían repartirse en dos secciones. La primera, con un 4%, la cual estaría encargada de financiar los resguardos indígenas, los municipios del río Magdalena, los programas de alimentación escolar y el Fondo nacional de Pensiones territoriales (FONPET). Y la segunda, con el 96% restante, la cual debía ser destinada específicamente para tres participaciones. La primera, la participación educativa, con un porcentaje del 58.5%, la participación de salud, con un 24.5% y la participación de propósito general (también conocida como suministro de agua potable y saneamiento básico) con un 17%.

Luego de definir los aspectos generales, la ley 715 entra a desarrollar la participación de la educación, estableciendo las competencias de cada nivel de gobierno, los criterios distributivos y las definiciones. Respecto a la distribución de recursos, la ley estableció destinaciones específicas para el gasto, principalmente en costos administrativos, material educativo, construcción y mantenimiento de los establecimientos educativos, provisión de la canasta educativa y evaluación y promoción de la calidad educativa.

Terminada la sección, la ley continúa con la participación de salud, definiendo los mismos aspectos que en la participación de educación. Entre las competencias, la ley establece que la nación debe encargarse de la dirección del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en todo el territorio nacional, mientras que los entes departamentales y

municipales deben tan sólo dirigir, vigilar y coordinar el sistema “atendiendo las disposiciones nacionales sobre la materia”⁷. Nuevamente, y de manera explícita, la ley trasladó la responsabilidad central en la planeación en el gobierno central, mostrando un retroceso en la materia.

Por último, la ley establece los mismos parámetros para la participación de propósitos generales, los cuales tienen como prioridad la ampliación de cobertura en acueducto y alcantarillado, pero además incluye gastos en materia de vivienda, transporte, medio ambiente, centros de reclusión, de deporte, cultura, sector agropecuario y demás responsabilidades gubernamentales. Del total de recursos, los entes territoriales deben destinar al menos 41% de los recursos de propósito general para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas para agua potable y saneamiento básico, 7% para deporte y recreación, y 3% para cultura. Dichos porcentajes tan sólo pueden ser modificados si el ente territorial ha logrado coberturas reales mayores al 90% en agua potable y saneamiento y si ha logrado mantener un equilibrio financiero. Para la distribución de recursos, igualmente, cada ente territorial debe hacerlo según ciertos criterios: 40% según la pobreza relativa, destinando la mayoría del gasto a los entes más pobres. Luego, otro 40% según la distribución de población rural y urbana. Después, un 10% según la eficiencia fiscal, es decir, el crecimiento sostenido de los ingresos tributarios de cada municipio, y por último, un 10% según la eficiencia administrativa, según los niveles de inversión e ingresos que cada municipio haya logrado recaudar. Gráficamente, el funcionamiento de la Ley 715 del 2001 a través del Sistema General de Participaciones se puede ver en los anexos (Gráfico 8).

V. ANÁLISIS CUALITATIVO: Críticas al Sistema de DF Actual desde la literatura económica

Existen varios motivos para pensar que la descentralización no ha sido implementada de forma adecuada en el caso colombiano, poniendo en duda sus efectos benéficos sobre la economía nacional. Contrario a la teoría, la DF y administrativa de la Constitución de 1991, y sus posteriores modificaciones, se hicieron pensando más en problemas de desigualdad entre regiones y un déficit de asistencia por parte del gobierno central que en un verdadero proceso de descentralización. En vez de darle autonomía a los gobiernos subnacionales, se quiso fue

⁷ Artículo 43, Ley 715 del 2001

trasladar la responsabilidad de suministrar los bienes públicos y necesidades básicas de la población a entidades subnacionales más cercanas al problema, creyendo que al dictaminar unos parámetros de distribución se lograría una mejor administración. Aun así, parece haber ocurrido lo contrario, pues el problema se ha trasladado a organismos que se encuentran en menor capacidad institucional y técnica, con restricciones legales, impidiendo que decidan óptimamente en qué utilizarlos y que se haga un uso eficiente de los recursos. La Constitución de 1991, al igual que la ley 715, “no estuvieron orientadas a otorgar un alto grado de autonomía fiscal a los gobiernos locales sino pretendían mejorar la efectividad del gasto público del gobierno nacional mediante la canalización de un importante volumen de recursos hacia las regiones” (Iregui et. al 2001, p.18). A lo anterior hay que agregar que el proceso de descentralización, después de la Constitución, se llevó a cabo de manera tan rápida que grandes cantidades de dinero e importantes decisiones pasaron a ser manejadas por regiones con arreglos institucionales débiles, los cuales no habían sido probados y que en general, adolecían de una débil reputación. Por lo tanto es bastante probable que practicas como el clientelismo, la corrupción se estén practicando dentro del contexto de la descentralización lo cual esta perjudicando su correcto funcionamiento, como lo mencionan Tanzi (1995) y Prud’homme (1995). El resultado entonces ha sido una descentralización política y democrática, la cual no ha sido compensada por medio de un fortalecimiento institucional y una contrapartida de autonomía fiscal que les permita utilizar eficientemente dichos recursos.

Por otro lado, la poca flexibilidad en la utilización de recursos, y las limitadas posibilidades de generar rentas propias, no sólo lleva a que se desaprovechen las ventajas de eficiencia, sino también a que se genere una dependencia por las transferencias del gobierno central. Esto debido a que “el sistema no posibilita que los territorios generen un volumen importante de recursos propios (...) porque las transferencias nacionales tienen destinación específica y (...) porque algunas de las rentas propias también tienen destinación específica” (Iregui et al. 2001, p. 18). Por lo tanto, los incentivos no son los adecuados para que los entes subnacionales se sientan responsables de sus propias finanzas sino que por el contrario gasten más recursos de los que obtienen (Dillinger y Webb 2001, p. 39-40). Hasta la aprobación de la Ley 617 de 2000, la cual estableció unos patrones de gasto más responsables, se generó un crecimiento de la deuda eventualmente insostenible, comprometiendo así la viabilidad financiera

y la estabilidad macroeconómica del país, lo cual pudo haber tenido un impacto negativo sobre el crecimiento.

Además de lo anterior, trabajos realizados por el Banco de la República como el de Bonet (2004), han demostrado por medio de estimaciones empíricas que aquellos desequilibrios fiscales entre los entes regionales que existían antes de la DF no se han corregido y aún se mantienen, lo cual pone en duda que se haya mejorado tanto la eficiencia como la equidad en el país. Lo anterior obedecería principalmente a la disparidad en la repartición de las transferencias y a la disminución de los ingresos tributarios (como se vio en el Gráfico 3). Bonet complementa su argumento justificando los problemas de eficiencia a “un escaso vínculo existente entre los recaudos y las decisiones de gasto (los cuales) impiden que se realicen los aumentos en eficiencia que se esperan de una estrategia de descentralización” (Ibid, p.48).

Fabio Sánchez (2006), a su vez, encuentra con su estudio de la evolución de los indicadores de servicios sociales después de la descentralización que aunque “La descentralización aumentó las competencias y los recursos de los municipios para la prestación de servicios sociales (...) el desempeño en la prestación y aumentos en cobertura en los servicios sociales difiere dramáticamente entre municipios, a pesar de que el marco legal sea idéntico. El origen de esas diferencias es múltiple: recursos, capacidad fiscal, capacidad técnica, participación política, conflicto interno, etc.”. Por lo tanto, la descentralización no sólo no ha cumplido los principios teóricos de mejoramiento de eficiencia sino pone en duda una mejora sustancial en otro campo tan importante de la economía como lo es la equidad y la redistribución.

Todo lo anterior llevaría a concluir entonces que el sistema fiscal colombiano no ha podido establecer un sistema descentralizado eficiente que pueda aprovechar las ventajas teóricas de la DF, lo cual se habría reflejado negativamente sobre el crecimiento económico del país. Esta es, precisamente, la hipótesis que este trabajo busca evaluar cuantitativamente con la estimación econométrica que se encuentra más adelante.

VI. ANÁLISIS EMPÍRICO (Estimación econométrica): Hipótesis

Se espera como principal hipótesis que, en la estimación empírica del caso colombiano, la DF haya impactado negativamente al crecimiento económico a nivel regional tras su implementación en la Constitución de 1991. Esto basado en el análisis cualitativo y las críticas

enunciadas en la anterior sección, dadas las características institucionales débiles del país que refuerzan el impacto negativo de la DF sobre el crecimiento. Como se mostró anteriormente, Tanzi (1995) resume ciertas características que algunos países pueden llegar a tener (especialmente los subdesarrollados), en los cuales la DF no lleva a resultados eficientes. Aunque dichas características no se presentan en la totalidad del territorio colombiano, sí se creería que en la mayoría del país se presenta: 1) baja participación ciudadana, pues se carece de una cultura política que exija condiciones a sus gobernantes; 2) una estructura gubernamental que responsabiliza y es altamente dependiente de la mayoría de decisiones fiscales del nivel nacional; 3) las economías pobres y pequeñas que carecen de los recursos para hacer sus propios recaudos se mantienen en trampas de pobreza; 4) pérdida de eficiencia por la pérdida de economías de escala en el recaudo de tributación; 5) bajos índices de capital humano, lo cual se traduce en economías poco desarrolladas y estancadas que carecen de la capacidad de destinar ingresos a la tributación legal o incentivar una cultura tributaria y; 6) la carencia de desarrollo institucional lo cual permite que hayan actos de robo, corrupción, clientelismo y otro tipo de prácticas que impiden la utilización eficiente de los recursos.

Dichas deficiencias institucionales, entonces, han ocasionado una mala aplicación de la descentralización, lo cual ha llevado a los problemas y a las críticas encontradas en la anterior sección. Se espera entonces que, a través de la medición de los indicadores de descentralización de gasto o de recaudos, la DF haya impactado negativamente el crecimiento económico.

VII. Metodología

Entre los principales obstáculos que se encuentran en las metodologías de trabajos previos se destaca el uso de diferentes enfoques⁸ y diseños en los procesos de estimación, lo cual no ha permitido comparar los resultados de las estimaciones entre trabajos. Por eso, en la literatura se ha propuesto que los trabajos futuros manejen un estándar de metodología de estimación, la cual contenga dentro de sí dos elementos. Primero, el uso de la tasa de crecimiento per cápita como la mejor medida de crecimiento económico. Esto, debido a la larga existencia de datos y su facilidad de construcción. Y segundo, establecer la medida de DF como el cociente entre, ya sea los

⁸ Mientras unos trabajos han enfocado sus estudios al análisis de la DF entre países, estudiando la variable de DF como una característica exógena, como es el caso de Yilmaz (1999), algunos otros autores consideran más importante realizar estudios a nivel subnacional pues el funcionamiento de la DF es altamente endógena a características específicas de cada país. Por lo tanto, se propone tomar en cuenta otras dimensiones como la planeación, la implementación, la operación y el manejo en entes subnacionales (Sato, 2004).

recaudos subnacionales y el total de recaudos nacional, o entre el gasto subnacional y el total del gasto nacional, lo cual se conoce como la metodología de Levine-Renelt (1992) o “Budget Application Data”. Estos dos elementos se han convertido entonces en los elementos estándar de la metodología y serán incorporados en el desarrollo de este trabajo.

Aparte de lo anterior, existen algunas sugerencias las cuales se incorporarán en la metodología este trabajo. Para empezar, está la crítica de Sala-i-Martin (1997), la cual exige incorporar dentro de las estimaciones que tengan como variable dependiente al crecimiento económico todas las demás variables que teórica y empíricamente han demostrado ser significativas sobre el crecimiento. Estas variables son el PIB inicial, la inversión, el capital humano y la tasa de crecimiento de la población⁹. Omitir estas variables sería un problema de especificación, pues habría un aumento sustancial en la magnitud de los errores de estimación y una disminución del poder explicativo del modelo¹⁰. Esta crítica busca ser solucionada en este trabajo en las estimaciones reportadas más adelante.

La segunda sugerencia dada por la literatura es corregir los problemas de medición en la DF. Aunque el argumento es válido, esto es prácticamente imposible para este trabajo, pues redefinir la DF obligaría a su vez cambiar por completo la metodología de recolección de datos del país. Igualmente, haría más difícil poder comparar este trabajo con los anteriormente realizados, pues la mayoría han establecido la medición de la DF como el cociente entre ingresos o gastos entre los entes subnacionales y el gobierno central. Sin duda, esto sería bastante complicado, pero plantea una sugerencia a los centros de estudio y estadística de los países, para que junto con la recolección de encuestas de hogares incorporen estas nuevas definiciones. Por lo tanto, para el caso de este trabajo, se seguirá con el estándar de la metodología del “Budget Application Data” usado por Levine y Renelt (1992) ya que permite entrar en el estándar de trabajos a nivel internacional y compararlo con los mismos.

La tercera sugerencia en la literatura es formalizar el efecto unidireccional de la DF sobre el crecimiento económico, pues aunque dentro de la teoría y la práctica existe evidencia de una relación bi-direccional¹¹, aun no se ha logrado perfeccionar y formalizar las relaciones de manera

⁹ La escogencia de dichas variables proviene de los estudios empíricos realizados para examinar los determinantes del crecimiento económico, siendo éstas variables siempre significativas y robustas en la causalidad. Entre los trabajos más destacados se encuentran los de Mankiw, Romer y Weil (1992), Levine y Renelt (1992), Knight, Loayza y Villanueva (1993), Barro (1996), Sachs y Warner (1997) y Sala-i-Martin (1997).

¹⁰ Sala-i-Martin (1997, p. 180) dice al respecto: “...missing important variables is more of a problem than introducing irrelevant variables”.

¹¹ Un ejemplo de ello es que si la DF es vista como un bien superior eficiente, pues en general ha impactado positivamente en países desarrollados, eso produce una mayor calidad en el uso de recursos, y por lo tanto, genera más riqueza. De esta manera entonces se pueden invertir más recursos en descentralización, entrando en un círculo virtuoso y demostrando la relación bi-direccional.

unidireccional. Por lo tanto, si no se han podido aislar los efectos de las relaciones unidireccionales de una variable a otra, calculando niveles de exogenidad, etc., es necesario primero perfeccionar las relaciones unidireccionales, las cuales son más sencillas, y después pasar a sistemas bi-direccionales, simultáneos o endógenos. Este trabajo busca contribuir en dicho proceso, más no incorporará en ningún momento algún tipo de endogenidad bi-direccional en la metodología sino considerará la medida de DF como exógena¹².

Dadas las anteriores críticas de la literatura, la metodología que se usará es la de Woller y Phillips (WyP 1998), debido a múltiples razones. Primero, porque incorpora la metodología del “Budget Application_Data” de manera completa, tanto por el lado de recaudos como de gasto, lo cual no se ha hecho en muchos trabajos que han preferido centrarse en algunas de las dos. Segundo, porque la metodología también incluye la crítica de Sala-i-Martin, corrigiendo los potenciales errores de especificación de modelos anteriores. Así, se entra en la lista de trabajos que usan la metodología estándar, pero a su vez, aumenta la potencia explicativa del modelo incorporando las variables que mayor impacto tienen sobre el crecimiento económico y no sólo el indicador de descentralización. Tercero, la metodología también incluye la crítica de Wasylenko (1987), la cual refina y hace más precisa las medidas de DF al diferenciar las responsabilidades de cada nivel de gobierno, o lo que se conoce como el concepto de “responsabilidad adecuada”¹³. De esta manera se crean dos medidas de DF adicionales más precisas, correspondientes a las responsabilidades adecuadas de cada nivel de gobierno.

Por último, entre los 14 trabajos reportados por Breuss y Eller (2004), sólo el de Woller y Phillips (1998) hace énfasis en países en vía de desarrollo. Dado que este trabajo se centra en el caso colombiano, lo mejor es usar una metodología que haya sido hecha desde el principio para países con esas características.

Teniendo en cuenta lo anterior, se siguió el modelo propuesto por los mismos autores, donde la regresión de *data panel* usada es:

$$\gamma_{ti} = \alpha + \beta_y * y_{ti} + \beta_z * z_{ti} + \beta_x * x_{ti} + \varepsilon_t$$

¹² Además se puede poner en duda que la DF funcione como un bien superior en un país de ingreso medio como lo es Colombia, por lo cual no se puede comparar con países más desarrollados en los cuales el argumento sí aplica.

¹³ En la crítica de Wasylenko, al calcular la DF a nivel nacional, se remueven del cociente de gasto local lo usado en defensa nacional y pensiones, pues estos son gastos que tan sólo son responsabilidad del nivel nacional, y no de los niveles subnacionales. Para el cociente de recaudos se hace lo mismo restando las transferencias y auxilios de los gobiernos subnacionales, pues una verdadera DF implicaría una autosuficiencia tributaria y fiscal por parte de los mismos entes.

donde γ_{ti} es la tasa de crecimiento del PIB per cápita departamental y la variable dependiente, y_{ti} son cuatro variables explicativas y siempre significativas correspondientes a la crítica de Sala-i-Martin (PIB per cápita inicial en t-1, el cociente de la inversión departamental con el PIB departamental en t, la tasa de cobertura en secundaria del departamento en t como proxy del capital humano, y la tasa de crecimiento de la población en t), Z_{ti} son 4 medidas de DF según la metodología de Levine-Renelt y Wasylenko:

- A) Relación entre los recaudos totales del departamento y los del GNC **(DF1)**
- B) Relación entre los recaudos totales del departamento menos las transferencias recibidas y los recaudos totales del GNC **(DF2)**
- C) Relación entre los gastos totales del departamento y los del GNC **(DF3)**
- D) Relación entre los gastos totales del departamento y los gastos totales del GNC menos gastos en defensa nacional y seguridad social **(DF4)**

y x_{ti} es un grupo de 5 variables de control, las cuales han demostrado ser significativas en trabajos previos y se usarán para revisar la robustez de las variables explicativas al final de las estimaciones. Según Sala-i-Martin (1997), entre estas variables se encuentran: 1) la relación entre la Balanza Comercial (X-M) y el PIB; 2) la varianza de la inflación entre el periodo t y el periodo t-1; 3) la tasa de cambio real. Estas se incluyeron dentro de los datos panel a nivel departamental. Además, se incluyeron: 4) la relación entre la cartera en bancos y el PIB departamental y 5) los ataques totales de guerrilla y paramilitares por departamento, como modificaciones del indicador de crédito doméstico y el índice de represión política, significativos en Sala-i-Martin (1997).

La información utilizada comprende observaciones anuales en los 32 departamentos de Colombia más Bogotá, durante el periodo de 1980 y 2000. Aunque inicialmente se esperaba realizar el trabajo a nivel municipal, el enfoque a nivel departamental resultó ser el más conveniente pues no se encontraron variables que pudiesen medir el crecimiento económico de los municipios de manera confiable. Igualmente, a medida que se buscaron medidas a un nivel más desagregado, se encontró que la información no existía, problema que no se presentó con la información a nivel departamental. Los datos macroeconómicos a nivel departamental se consiguieron del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), del Banco de la República, del Departamento Nacional de Planeación (DNP), del Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes y la base de datos para el PDB

per cápita del CEGA. Los datos fiscales de los Gobiernos Departamentales y el GNC se consiguieron en la Contraloría General de la República.

Del modelo original de WyP se hicieron tres cambios. Primero, se modificó el modelo entre países usado por los autores para ser adaptado a departamentos. Como segundo cambio, para la medida de inversión departamental, no se encontró una medida de formación de capital bruto a nivel departamental, por lo cual se utilizó como medición la inversión gubernamental. Por último, para la segunda medición de DF (la medición B) se restaron los Ingresos No Tributarios, en vez de las Transferencias, de los Recaudos Totales departamentales. Esto, debido a que antes de 1984 no existe información detallada de transferencias para cada departamento. Aún así, el comportamiento de estas dos variables es casi igual a través del tiempo (ver Gráfico 9 en los Anexos), donde la única diferencia ha sido la magnitud, la cual no difiere mucho la una de la otra¹⁴.

Para la escogencia del periodo de estimación se quiso incluir no sólo las observaciones después de la Constitución de 1991, sino también la década de los ochentas ya que, según la literatura, el proceso de descentralización no empezó durante la década de los noventas sino en éste periodo. Estudiar el antes y después de la Constitución es esencial pues no sólo ha sido el avance de mayor grado de descentralización en toda la historia colombiana sino permite analizar cuantitativamente el impacto del sistema que aún se mantiene vigente y abre el espacio para analizar sus defectos y virtudes en función de corregirlos o mejorarlos. De esta manera, se incluyó una variable dicotómica para la Constitución de 1991, esperando recoger dentro de sí la estimación del cambio estructural con la nueva carta política.

Además de lo anterior, se corrió la serie de regresiones panel usando como método de estimación la estimación por efectos fijos, luego de realizar con todos los datos el Test de Hausman y comprobar que ése era el modelo más apropiado. WyP (Ibid., p 141) justifican ese método de estimación como el más conveniente ya que incorpora “la existencia de diferencias no observables que están sistemáticamente relacionadas entre países, lo cual es un problema común cuando se usan un panel de datos”, lo cual ocurre también para este caso pero entre departamentos.

Además de correr las regresiones panel con observaciones anuales, se corrieron también una serie de regresiones evaluadas en promedios de 3 y 6 años, en función de recoger efectos de

¹⁴ En promedio las transferencias representan entre el 85% y el 90% de los Ingresos No Tributarios.

largo plazo y controlar los efectos de fluctuaciones en los ciclos reales de la economía. Este procedimiento se considera importante pues “los ciclos de la economía pueden ser una fuente importante de variación en las frecuencias anuales (...) afectadas por correlaciones entre variables en el mismo ciclo” (Ibid, p. 141). Del mismo modo, se hicieron tres grupos de promedios según los censos disponibles (Censos de 1973, de 1985 y 1993), considerando que la calidad de información en estos cortes es mucho más representativa y de calidad (especialmente para la variable de capital humano), pues entre censos tan sólo es posible hacer proyecciones de varias variables, lo cual debilita los resultados. Este procedimiento es más conveniente que la escogencia de promedios para distinto número de años, lo cual WyP hacen de manera más arbitraria, pues no justifican por qué escogen cada cantidad específica de número de años sino “suponen” distintos ciclos con igual número de años, lo cual es un supuesto fuerte.

VIII. Resultados

Las Tablas 3 a 6 muestran los resultados de las regresiones realizadas en STATA, en las cuales se omitieron las variables de control del vector X_{it} . La primera regresión de cada tabla omite, a su vez, la variable Z_{it} , en función de comprobar el poder explicativo de las variables base sin la intervención de la variable Z y las siguientes 4 columnas muestran las regresiones realizadas con las variables explicativas y distintas mediciones de DF:

TABLA 3: RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN ECONOMETRICA DEL IMPACTO DE LA DF SOBRE EL CRECIMIENTO (Observaciones Anuales)

	-1	-2	-3	-4	-5
PIB inicial	-6.3E-09	-7.4E-09	-6.5E-09	-7.4E-09	-7.5E-09
	[0.0000000011]***	[0.0000000013]***	[0.0000000011]***	[0.0000000012]***	[0.0000000012]***
Inversión Gubernamental / PIB departamental	-1.54842	-1.62953	-1.55218	-1.67855	-1.67666
	[0.1803511924]***	[0.1850561177]***	[0.1802615603]***	[0.1870501393]***	[0.1868706739]***
Capital Humano	2.376460656	1.794627746	1.941574651	1.773577284	1.736425947
	[1.0687933601]**	[1.1115019281]	[1.1320958773]*	[1.0896962686]	[1.0937230275]
Tasa de Crecimiento de la Población	0.377576214	0.356048666	0.36603658	0.346774079	0.346872391
	[0.1241855915]***	[0.1242128299]***	[0.1245026119]***	[0.1237892453]***	[0.1237958484]***
Ingresos departamentales / Ingresos GNC (DF1)		-1.802096817			
		[0.9943514948]			
Ingresos departamentales sin transferencias / Ingresos GNC (DF2)			1.212954608		
			[1.0466743966]		
Gasto Departamental / Gasto GNC (DF3)				-2.73256012	
				[1.1551899238]**	
Gasto Departamental / (Gasto GNC - Defensa y Seg. Social) (DF4)					-2.34156033
					[0.9926495281]**
Constante	0.219679246	0.212392987	0.215535431	0.206339295	0.207143377
	[0.0063976346]***	[0.0075323720]***	[0.0073254225]***	[0.0084866033]***	[0.0082743723]***
Observaciones	288	288	288	288	288
# de departamentos	24	24	24	24	24
R cuadrado	0.43	0.44	0.43	0.44	0.44

TABLA 4: RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN ECONOMETRICA DEL IMPACTO DE LA DF SOBRE EL CRECIMIENTO
(Promedio 3 años)

	-1	-2	-3	-4	-5
PIB inicial	-9.5E-09	-1.08E-08	-9.7E-09	-1.03E-08	-1.04E-08
	[0.000000020]***	[0.000000023]***	[0.000000020]***	[0.000000022]***	[0.000000022]***
Inversión Gubernamental / PIB departamental	-1.56795	-1.64512	-1.57506	-1.64348	-1.64692
	[0.2325010507]***	[0.2417343436]***	[0.2334089831]***	[0.2449828788]***	[0.2445747455]***
Capital Humano	2.525244714	1.994089433	2.18742585	2.173994358	2.134565219
	[1.2503580128]**	[1.3323321922]	[1.3303528034]	[1.3009659506]*	[1.3054107333]
Tasa de Crecimiento de la Población	1.019866949	0.960386834	0.982550403	0.967256901	0.966469699
	[0.2760103730]**	[0.2803477828]**	[0.2811682618]**	[0.2812494987]**	[0.2806427762]**
Ingresos departamentales / Ingresos GNC (DF1)		-1.47E+00			
		[1.2898303769]			
Ingresos departamentales sin transferencias / Ingresos GNC (DF2)			-1.008194572		
			[1.3237166330]		
Gasto Departamental / Gasto GNC (DF3)				-1.41E+00	
				[1.4363312805]	
Gasto Departamental / (Gasto GNC - Defensa y Seg. Social) (DF4)					-1.29E+00
					[1.2420068603]
Constante	0.200419149	0.195334042	0.197623772	0.194311706	0.19423937
	[0.0104357631]***	[0.0113338776]***	[0.0110928933]***	[0.0121547681]**	[0.0120170455]**
Observaciones	96	96	96	96	96
# de departamentos	24	24	24	24	24
R cuadrado	0.71	0.72	0.71	0.72	0.72

TABLA 5: RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN ECONOMETRICA DEL IMPACTO DE LA DF SOBRE EL CRECIMIENTO
(Promedio 6 años)

	-1	-2	-3	-4	-5
PIB inicial	-1.15E-08	-1.17E-08	-0.000000011	-1.12E-08	-1.12E-08
	[0.000000023]***	[0.000000023]***	[0.000000025]***	[0.000000024]***	[0.000000023]***
Inversión Gubernamental / PIB departamental	-1.4447	-1.51665	-1.45478	-1.51731	-1.52305
	[0.2326353227]***	[0.2493947647]***	[0.2352488458]***	[0.2501099007]***	[0.2501693055]***
Capital Humano	2.149818052	1.367244623	1.769179119	1.503712958	1.41537198
	[1.2050263640]*	[1.5380196169]	[1.3979417489]	[1.4471272643]	[1.4742125092]
Tasa de Crecimiento de la Población	2.568787999	2.495438476	2.516796351	2.499877074	2.498682151
	[0.5003635665]***	[0.5100367694]***	[0.5131550191]***	[0.5093912381]***	[0.5081881430]***
Ingresos departamentales / Ingresos GNC (DF1)		-1.394462142			
		[1.6930090866]			
Ingresos departamentales sin transferencias / Ingresos GNC (DF2)			-0.825955787		
			[1.5014322722]		
Gasto Departamental / Gasto GNC (DF3)				-1.378912067	
				[1.6950897336]	
Gasto Departamental / (Gasto GNC - Defensa y Seg. Social) (DF4)					-1.306126356
					[1.5017913869]
Constante	0.166513089	0.160156282	0.163393757	0.159503746	0.159097452
	[0.0144720384]***	[0.0159647361]***	[0.0151356510]***	[0.0163543400]***	[0.0163318959]***
Observaciones	72	72	72	72	72
# de departamentos	24	24	24	24	24
R cuadrado	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83

TABLA 6: RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN ECONOMETRICA DEL IMPACTO DE LA DF SOBRE EL CRECIMIENTO
(Promedio por censos de 1973, 1985 y 1993)

	-1	-2	-3	-4	-5
PIB inicial	-2.56E-08	-3.51E-08	-4.52E-08	-3.82E-08	-3.71E-08
	[0.0000000089]***	[0.000000012]***	[0.0000000187]**	[0.0000000123]***	[0.000000017]***
Inversión Gubernamental / PIB departamental	-1.09E+00	-9.35E-01	-1.05E+00	-9.02E-01	-8.98E-01
	[0.3052893395]***	[0.3217095857]***	[0.3040813882]**	[0.3254254457]**	[0.3263278520]**
Capital Humano	1.766670226	5.293267606	5.108250228	5.147555698	5.218200913
	[1.1720736404]	[2.8698256294]*	[3.0535048162]	[2.6037779052]*	[2.6469497147]*
Tasa de Crecimiento de la Población	2.89469211	2.863020394	2.807970015	2.873533644	2.875329004
	[0.4920125098]**	[0.4830402666]**	[0.4926379887]**	[0.4793724980]**	[0.4793176408]**
Ingresos departamentales / Ingresos GNC (DF1)		-2.70E+00			
		[2.0091394625]			
Ingresos departamentales sin transferencias / Ingresos GNC (DF2)			-2.38E+00		
			[2.0072166042]		
Gasto Departamental / Gasto GNC (DF3)				-2.91E+00	
				[2.0167047946]	
Gasto Departamental / (Gasto GNC - Defensa y Seg. Social) (DF4)					-2.59E+00
					[1.7883930655]
Constante	0.15727616	0.169903283	0.168576507	0.17190283	0.171427435
	[0.0149875401]***	[0.0174525822]***	[0.0176461944]***	[0.0177617942]***	[0.0175738300]***
Observaciones	48	48	48	48	48
# de departamentos	24	24	24	24	24
R cuadrado	0.92	0.93	0.93	0.93	0.93

Como se puede ver, las variables explicativas resultaron ser siempre significativas excepto por las variable de Capital Humano, la cual solamente resultó significativa en ciertas ocasiones, especialmente en las regresiones con los promedios de censos. Los motivos pueden ser dos. Primero, una calidad de información mucho mejor y más representativa en los censos realizados durante los cortes de los promedios, lo cual mejora la calidad de la información. Segundo, los impactos de la educación no son evidentes en el corto plazo, razón por la cual sus efectos pueden ser medidos de mejor manera bajo cortes de información precisos y de mediano y largo plazo, como en el caso de los censos, y no por observaciones anuales o por cortes arbitrarios como en el caso de promedios iguales a 3 y 6 años.

Además, es posible que esté presente cierto grado de endogeneidad en la regresión, ya que las transferencias de la DF están directamente relacionadas con la variable de cobertura de secundaria, en virtud de los recursos que la nación trasfiere para este fin. Dicho problema se trató de corregir usando distintas medidas de capital humano tales como los años de escolaridad promedio de la población económicamente activa. Aún así, esto a su vez presentó varios problemas ya que no existían observaciones anuales, razón por la cual se proyectaron tendencias lineales entre cortes censales. Sin embargo, al igual que en los resultados acá expuestos, para ningún caso las mediciones usadas resultaron ser significativas. Se sugiere entonces para futuros trabajos corregir dicho problema de endogeneidad obteniendo variables explicativas del Capital Humano de mayor calidad y en periodos más continuos, o en lo posible, realizar estimaciones más complejas que simulen de mejor manera el comportamiento del Capital Humano entre censos, la cual es uno de los métodos de recolección de información más confiable dentro de las bases de datos del país. Lo anterior, brinda entonces otra posible explicación de por qué la variable de Capital Humano sí resultó significativa en la mayoría de casos para la base de datos en promedios según los censos y para la variable de DF número 2, ya que ésta es la única medición que aísla el efecto de las transferencias al no incluirla dentro del cociente.

Por otro lado, contrario a los resultados de las variables explicativas, la mayoría de las mediciones de DF resultaron ser no significativas en las estimaciones. La única excepción se presentó en la regresión realizada con datos anuales, donde las medidas de gasto de DF sí resultaron ser significativas y con signo negativo, lo cual es un dato muy interesante de interpretar. Como se vio anteriormente, según la teoría, una de las posibles implicaciones de la DF bajo deficiencias institucionales fue un uso ineficiente de recursos, en éste caso, a través del

gasto. Existen entonces dos posibilidades. Haber gastado recursos de manera desmesurada sin haber tenido una contrapartida de ingresos que compensaran dichos montos, lo cual se evidenció anteriormente en el Gráfico 1 de la sección II. Mientras las demás medidas de DF sí presentaron un aumento significativo en el tiempo, la segunda medida de DF se vio aun más afectada que antes, continuando en una tendencia decreciente. Esto da a entender entonces cómo los departamentos, contrario a haber avanzado en conseguir la autosostenibilidad en sus finanzas, lo cual era uno de los objetivos más importantes de la descentralización, aumentaron su gasto y su nivel de dependencia por las transferencias nacionales, afectando entonces el proceso y erosionando los efectos benéficos de la DF sobre el crecimiento económico durante el periodo de la muestra. Por lo tanto, el gasto subnacional habría afectado la sostenibilidad del sistema fiscal en todos los niveles, pues no sólo obligó al ente subnacional a ser cada vez más dependiente del gobierno central, sino que generó un problema estructural sobre las finanzas nacionales, el cual aumenta el déficit fiscal y genera inestabilidad macroeconómica. Este sería entonces uno de los posibles canales por los cuales la DF impactó negativamente el crecimiento.

Otra posible explicación podría ser no un gasto desmesurado (aunque existen hechos estilizados para ello), sino gastos en proyectos de bajo impacto que no mejoraron la situación de los entes subnacionales (especialmente en los rincones más pobres del país), y por el contrario, aumentaron la disparidades fiscales, económicas y sociales entre distintas regiones del país. Esto iría en concordancia con la teoría de Prud'homme y podría sustentarse con los análisis de Bonet (2004) y Sanchez (2006). Sin embargo, dada la complejidad y diferencias de los gobiernos subnacionales alrededor del territorio colombiano, seguramente se presentaron ambas situaciones simultáneamente en la mayoría de gobiernos subnacionales del país, lo cual se refleja en los resultados.

Aún así, es importante resaltar de las estimaciones realizadas que los resultados terminan siendo bastante débiles, no sólo por un nivel bajo de significancia, sino porque al compararlo con las demás 18 regresiones realizadas, las medidas de descentralización en la mayoría de casos resultaron ser no significativas sobre el crecimiento económico departamental. Dichos resultados son similares a los del trabajo de WyP (Ibid), los cuales no lograron obtener resultados significativos y de impacto sistemático por parte de la DF. Por mucho, encuentran que la DF afecta levemente, y de manera negativa, el crecimiento económico, lo cual es exactamente igual a

este caso donde, en general, las medidas de DF mantuvieron un signo negativo pero no significativo.

Por otro lado, al incluir las variables de control del vector X_{it} , los resultados se vieron ampliamente afectados¹⁵. Las variables explicativas dejaron de ser significativas y, en muchos casos, los signos no se mantuvieron constantes a los que se espera con la teoría económica. Levine y Renelt (1992), al igual que Sala-i-Martin (1997), han documentado este problema explicando que: “Tan pronto uno empieza a correr regresiones combinando varias variables uno pronto encuentra que la variable X1 es significativa cuando la regresión incluye X2 y X3, pero se convierte en no-significativa cuando X4 se incluye” (Ibid, p.3). El problema principal se da en las teorías de crecimiento económico donde aún no se ha expuesto explícitamente cuales son las variables x que pertenecen a la “verdadera regresión”. WyP (1998) mencionan que: “un problema típico de los estudios de crecimiento es que las variables significativas son altamente multicolineales, haciendo del proceso de identificación del verdadero modelo explicativo algo bastante problemático” (Ibid, p. 144). Por lo tanto, aunque la teoría económica pueda justificar que el verdadero modelo sea muy parecido al que se presentó en la sección de metodología, los problemas econométricos de multicolinealidad, endogeneidad y autocorrelación no permiten saber exactamente qué variables de X se deben usar.

Para corregir este problema y encontrar si los resultados en las variables de DF se mantenían luego de identificar los modelos “más apropiados”, se hicieron distintas pruebas de robustez. Primero, haciendo permutaciones de distintas variables de control, viendo cuáles afectaban de manera ilógica los resultados de la prueba, de lo cual se encontró que la variable de tasa de cambio perjudicaba la prueba econométrica. Esto, seguramente, por ser un factor externo, el cual se supuso igual para todos los departamentos al no existir tasas diferenciales de cambio al interior del país. Por lo tanto, se excluyó de ahí en adelante el uso de esa variable. Segundo, siguiendo la metodología de límites extremos usada por Leamer (1985) y Levine y Renelt (1992), se encontraron, al calcular los límites extremos inferiores y superiores de la prueba, los siguientes resultados¹⁶:

¹⁵ Los resultados se pueden consultar en el anexo electrónico o con solicitud expresa al autor.

¹⁶ De la regresión econométrica propuesta se calculan los límites extremos, siendo el inferior igual a $(\beta_z - 2\sigma_z)$ y el superior igual a $(\beta_z + 2\sigma_z)$, donde σ_z es la desviación estándar de Z. En caso de que el límite inferior sea negativo y el límite superior sea positivo, entonces la variable Z no se considera robusta. También, si el signo de β_z cambia para cualquiera de los casos o deja de ser significativo, entonces la variable Z tampoco se considera robusta. Para más detalle ver Levine y Renelt (1992) o Sala-i-Martin (1997).

TABLA 7: RESULTADOS DE LAS PRUEBAS DE ROBUSTEZ

VARIABLES	PRUEBA DE LIMITES EXTREMOS DE LEAMER	VARIABLES	PRUEBA DE LIMITES EXTREMOS DE LEAMER
Robustez		Robustez	
Datos Anuales		Promedio 6 años	
DF1	NO ROBUSTA	DF1	NO ROBUSTA
DF2	NO ROBUSTA	DF2	NO ROBUSTA
DF3	NO ROBUSTA	DF3	NO ROBUSTA
DF4	NO ROBUSTA	DF4	NO ROBUSTA
Promedio 3 años		Promedio Censos	
DF1	NO ROBUSTA	DF1	NO ROBUSTA
DF2	NO ROBUSTA	DF2	NO ROBUSTA
DF3	NO ROBUSTA	DF3	NO ROBUSTA
DF4	NO ROBUSTA	DF4	NO ROBUSTA

Como se puede ver en la Tabla 7, para la prueba de Leamer ninguna de las medidas de DF resultó ser robusta, lo cual se esperaba ante los bajos resultados en significancia en las regresiones anteriormente hechas. Esto debido principalmente a los resultados en las variables de DF, los cuales dejaron de ser significativos luego de la inclusión de distintas variables de X_{it} , incluso en las dos medidas de DF que resultaron ser significativas. Por consiguiente, los resultados del modelo propuesto no lograron demostrar un impacto constante y contundente de la descentralización sobre el crecimiento económico del país, ni comprobar que las variables de DF tuviesen un efecto robusto sobre el crecimiento. Sin embargo, sí se detectó un impacto sistemático al estudiar las regresiones realizadas, pues en general las medidas de descentralización mantuvieron signos negativos ante la inclusión de variables explicativas de crecimiento y otras variables de control.

De esta manera, aunque no se demuestra un impacto negativo de la DF sobre el crecimiento económico después de la Constitución, sí se demuestra que la DF no ha tenido un impacto positivo sobre el crecimiento del país como se esperaba. Es necesario reforzar o modificar las instituciones que permiten el buen funcionamiento de la DF, por ejemplo, permitir una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales, pero bajo parámetros más estrictos de vigilancia, asesoría técnica, participación ciudadana y rendición de cuentas. Si se logran consolidar dichos aspectos, los efectos teóricos beneficios de la DF sí son posibles y los resultados del sistema pasarían a ser positivos.

Respecto a los problemas metodológicos, se sugiere entonces para futuros trabajos corregir los problemas de baja significancia y robustez en las variables del modelo construyendo

regresiones con mejores o distintas mediciones de las variables explicativas del crecimiento, aislando los efectos de endogenidad y multicolinealidad entre las mismas. Igualmente, como se vio en la revisión de literatura, el proceso de descentralización en Colombia no sólo se llevó a cabo a nivel departamental sino a nivel municipal, por lo cual sería interesante realizar el mismo ejercicio para ese nivel de gobierno, luego de construir una base de datos más amplia y confiable con las nuevas fuentes de información y estadística que se están haciendo luego del proceso de descentralización. Una sugerencia como variables explicativas del crecimiento económico podrían ser el consumo eléctrico municipal o la variación en los ingresos tributarios, aunque sería entonces necesario corregir los problemas de endogenidad cambiando las medidas de descentralización. Por último, sería interesante realizar el mismo ejercicio pero separando la base de datos por distintas características socioeconómicas, políticas y demográficas como el desarrollo institucional, participación política, zonas de conflicto, riqueza, población, etc., los cuales pueden cambiar en gran medida los resultados, suponiendo la importancia de estos elementos en la implementación de la descentralización. Aunque al analizar por ingresos y gastos en las medidas de descentralización permitieron identificar algunos canales por los cuales la descentralización pudo haber tenido un impacto sobre el crecimiento, el análisis cualitativo y la revisión de literatura teórica demuestra que factores institucionales afectan en gran medida el funcionamiento y aplicación del sistema descentralizado, por lo cual esas categorizaciones permitirían hacer un estudio aún más profundo para conocer bajo qué circunstancias la DF resultó ser positiva en el país y bajo qué condiciones no.

IX. Conclusión

Aunque la DF se presenta en la teoría económica como una de las herramientas más importantes y útiles para mejorar el crecimiento económico al incentivar un uso más eficiente de los recursos, la experiencia de países en vía de desarrollo sugiere que dicha relación no es necesariamente positiva. Varios economistas sustentan una relación negativa entre la descentralización y el crecimiento, pues deficiencias institucionales pueden ocasionar una implementación incorrecta de la descentralización, ocasionando un uso ineficiente de los recursos, alto déficit fiscal e inequidad. Si bien el tema ha sido de interés, las estimaciones que comprueban la causalidad entre estas dos variables son muy pocas y tan sólo se encuentran en sus

inicios, por lo cual se hizo una nueva estimación que complementará la literatura del tema. Para ello se tomó el caso colombiano, el cual se destacó en Latinoamérica por ser uno de los países que más rápido transformó su sistema fiscal a uno de los sistemas más descentralizados del continente, pero que a su vez, se vio acompañado después por una fuerte caída en el crecimiento económico, sugiriendo una relación inversa.

Luego de hacer una revisión histórica, un análisis cualitativo y una estimación econométrica del impacto de la DF sobre el crecimiento económico en Colombia durante 1980 y el 2000, se puede concluir que hubo a lo mucho un impacto levemente negativo, más no significativo y robusto, de la descentralización sobre el crecimiento. Esto, debido principalmente a un aumento desmesurado en el gasto de los gobiernos subnacionales, el cual no tuvo una contrapartida en los ingresos, y del crecimiento insostenible del déficit fiscal y las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales. Igualmente, se incrementaron las disparidades fiscales, sociales y económicas a través de gastos ineficientes e inequitativos, aumentando las brechas regionales y perjudicando también el crecimiento económico.

Aunque la tesis falla en establecer una relación contundente y robusta entre ambas variables, esta sí logra demostrar que la DF no tuvo el impacto positivo en el caso colombiano que se esperaba y aporta un resultado estimativo más a aquellos trabajos a nivel mundial que consideran una posible relación negativa entre la descentralización y el crecimiento. Por lo tanto, la descentralización fiscal es una condición necesaria, más no suficiente, para mejorar el crecimiento económico de los países.

En consecuencia de lo anterior, se hace necesario para el caso colombiano revisar y reformar aquellos aspectos que están perjudicando el sistema descentralizado y generar las condiciones necesarias para su buen funcionamiento. Actualmente, la reforma que se tramita en el Congreso para disminuir el crecimiento de las transferencias en el SGP a un 4.5%, al igual que los decretos de ley para la creación de fondos comunes entre distintos municipios y departamentos (i.e. Acueducto, Alcantarillado y Saneamiento Básico del SGP), son una movida correcta hacia el proceso de mejorar el funcionamiento de la descentralización, pues promueven una mayor vigilancia, apoyo técnico y rendición de cuentas entre todos los niveles de gobierno. Sin embargo, quedan otros aspectos por corregir, en los cuales se deberán considerar los análisis cuantitativos y cualitativos ya hechos.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, O.L. y R. Bird. (2003). "The Dilemma of Decentralization in Colombia". *Working Papers 0404*, International Tax Program, Institute for International Business, Joseph Rotman School of Management, University of Toronto.

Alesina, A., A. Carrasquilla y J.J. Echavarría. (2000). "Decentralization in Colombia". *Institutional Reforms in Colombia*, Harvard University, 3-10.

Baron, J. y A. Roca. (2004). "La Descentralización y las Disparidades Económicas Regionales en Colombia en la década de 1990". 3er *Simposio sobre la Economía de la Costa Caribe y las Finanzas Públicas Regionales*.

Banco Interamericano de Desarrollo BID. (1997). "Informe Progreso Económico y Social de América Latina (IPES)".

Barro, R. (1996). "Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study". *NBER Working Paper No. 5698*.

Bird, R. (1981). "Las Finanzas Intergubernamentales en Colombia". *Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales*, Bogotá.

Bonet, J. (2004). "DF y Disparidades en el Ingreso Regional: La Experiencia Colombiana". *Documentos de trabajo sobre Economía Regional 001542*, Banco de la República - Economía Regional.

Breuss, F. y M. Eller. (2004). "Fiscal Decentralization and Economic Growth: Is there really a link?". CESifo DICE Report, *Journal of Institutional Comparisons*, Vol 2, No. 1.

Burns, D., R. Hambleton y P. Hoggett. (1994). "The Politics of Decentralization". *Revitalising Local Democracy*, London: MacMillan.

Correa, P. y R. Steiner. (1999). "Decentralization in Colombia: Recent Changes and Main Challenges". *Colombia: An Opening Economy?* C.C. Callahan and F. Gunter (eds.) JAI Press Inc.

Davoodi, H. y H. Zou. (1998). "Fiscal Decentralization and Economic Growth – A Cross-Country Study". *Journal of Urban Economics* 43, 244-57.

Espitia, J. (2004). "La DF y el Crecimiento Económico: Evidencia para Colombia". *Ensayos sobre Política Económica*. Revista ESPE, No. 46-I Edición Especial 2004. 186-248

Espitia, J. (2006). "La descentralización fiscal (transferencias) y el crecimiento económico departamental". Trabajo para el título de Tesis doctoral en Economía. Facultad de Economía de la Universidad de Barcelona.

Hommes, R. (1995). "Conflicts and Dilemmas of Decentralization". *National Tax Journal*. 46 (2). 295-316.

Iregui, A., J. Ramos y L.A. Saavedra. (2001). "Análisis de la DF en Colombia". *Borradores de Economía 001708*, Banco de la República.

Knight, M., Loayza Norman y D. Villanueva. (1993). "Testing the Neoclassical Theory of Economic Growth: A Panel Data Approach". *IMF Staff Papers*, Vol. 40, No. 3.

Leamer, E.E. (1985). "Sensitivity Analysis Would Help". *American Economic Review* 75, 308-13.

Levine, R. and D. Renelt. (1992). "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions". *American Economic Review* 82(4), 942-63.

Lozano, I. (2001). "Colombia's Public Finance in the 1990's: A Decade of Reforms, Fiscal Imbalances and Debt". *Borradores de Economía*, Número 174, Banco de la República.

Mankiw, N.G., D. Romer y D.N. Weil. (1992). "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, Vol.107, No. 2.

Martinez-Vazquez, J. y R.M. McNab. (1997). "Fiscal Decentralization, Economic Growth and Democratic Governance". *Working Paper 97-7*, Economics Department and Policy Research Center, Georgia State University.

Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill, New York.

Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt, Brace, Jovanovich, New York.

Oates, W.E. (1991). "Fiscal Decentralization and Economic Development". *National Tax Journal XLVI*(2), 237-243.

Oates, W.E. (1995). "Comment on 'Conflicts and Dilemmas of Decentralization' by Rudolf Hommes". *Annual World Bank Conference on Development Economics*, M. Bruno and B. Pleskovic, eds., 351-53.

Ocampo, J. (1984). "Centralismo, Descentralización y Federalismo en la Historia Colombiana". *Crisis Mundial, Protección e Industrialización: Ensayos de Historia Económica Colombiana*, Ocampo, J.A., y S. Montenegro, eds., Capítulo 6, 345-366.

Prud'homme, R. (1995). "The Dangers of Decentralization". *The World Bank Research Observer*. 10 (2). 201-220.

Rojas, F. (1987). "Corrientes Doctrinarias sobre el Gasto Público en Colombia: 1960-78". *Economía Colombiana 190-191*, Revista de la Contraloría General de la República, Febrero-Marzo, 40-45.

Peterson, G. (1997). "Decentralization in Latin America: Learning Through Experience". *World Bank Latin American and Caribbean Studies, Viewpoint Series*.

Sachs, J.D., y A.M. Warner. (1997). "Fundamental Sources of Long-Run Growth". *American Economic Review*, Vol.87, No.2.

Sala-i-Martin, X. (1997). "I Just Ran Two Million Regressions". *American Economic Review* 87(2), 178-83.

Sanchez, F. (2006). "Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud agua y alcantarillado". *Documentos CEDE*. Universidad de los Andes.

Sato, M. (2004). "Fiscal Decentralization in Asia Revisited: a Theoretical Foundation". *JBICI Working Paper No. 17*.

Stocker, G. (1996). "Redefining Local Democracy". *Local Democracy and Local Government*, Lawrence Pratchett and David Wilson Editorials, MacMilland Press.

Tanzi, V. (1995). "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects". *The World Bank Research Observer*. 295-316.

Tiebout, C.M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures". *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, W.E. Oates, eds., Cheltenham and Northampton.

Villela, L. (2001). *Fiscal Decentralization in Latin America*. Asian Development Bank, Integration and Regional Program Department, Washington.

Wasylenko, M. (1987). "Fiscal Decentralization and Economic Development". *Public Budgeting and Finance* 7, 57-71.

Woller, G.M. y K. Phillips. (1998). "Fiscal Decentralization and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation". *Journal of Development Studies* 34(4), 139-48.

Yilmaz, S. (1999). "The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance". National Tax Association, *Proceedings of the 92nd Annual Conference on Taxation*, US-Atlanta, 251-260

ANEXOS

- TABLAS

TABLA 1 – PAISES Y NIVELES DE DESCENTRALIZACIÓN

Foco de Descentralización	Nivel de descentralización (gasto público subnacional/gasto total) en porcentaje		
	Más del 20%	Entre el 10 y el 20%	Menos del 10%
Nivel Intermedio (departamentos o provincias)	Argentina (49.3) Brasil (45.6) México (25.4) Venezuela (19.6)	Perú (10.5)	
Nivel local (municipios)	Colombia (39) Bolivia (26.7)	Uruguay (14.2) Chile (13.6) Honduras (12.3) Guatemala (10.3)	Ecuador (7.5) Trinidad Tobago (7.2) Paraguay (6.2) El Salvador (6) Nicaragua (5.2) Panamá (3.2) Rep. Dominicana (2.9) Costa Rica (2.3)

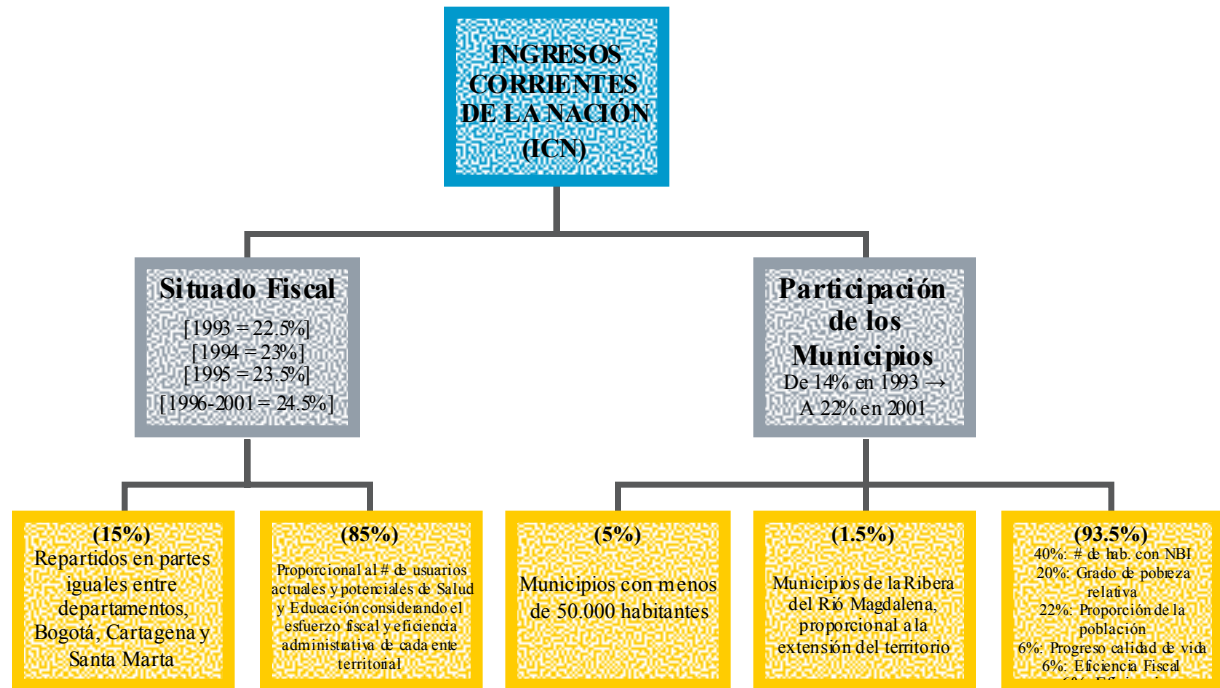
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (1997), Villela (2001)

TABLA 2: EL STATUS QUO EN EL ANÁLISIS EMPÍRICO MUNDIAL DE LA DF SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Autores	Año	Rango de tiempo de los datos	Nivel de Análisis	Conclusión
Oates	1995	1974-1989	40 países (sin información)	Correlación positiva significativa y robusta entre DF y Crecimiento
Davoodi Zou	1998	1970-1989	46 países (en desarrollo y de la OECD)	Relación negativa pero no significativa en países en desarrollo y ninguna relación en países desarrollados
Woller Phillips	1998	1974-1991	23 países en desarrollo	Ninguna relación fuerte y sistemática. A lo mucho, una relación negativa débil
Zhang Zou	1998	1980	28 provincias de China	Impacto negativo significativo y robusto sobre el crecimiento provincial
Xie Zou Davoodi	1999	1948-1994	50 estados de Estados Unidos	Relación no significativa
Yilmaz	1999	1971-1990	46 países (sin detalles)	Impacto significativo y positivo para países no federales e insignificativo para federales
Lin Liu	2000	Sin información	China	Impacto positivo de la DF sobre el crecimiento
Thieben	2000	1975-1995	26 países de la OECD	Relación ambigua dependiendo del la formación de capital
Zhang Zou	2001	1987-1993	29 provincias de China	Impacto negativo significativo y robusto sobre el crecimiento
		1970-1994	16 estados de la India	Relación significativa positiva
Behnisch Buettner Stegarescu	2001	1950-1990	Alemania	Relación significativa negativa
Dasai Freinkman Goldberg	2003	1996-1999	80 regiones de Rusia	Relación positiva significativa
Thieben	2003	1973-1998	14 países de la Unión Europea Más 9 países desarrollados	Relación positiva luego de converger hacia un nivel medio de DF
Akai Nishimura Sakata	2004	1992-1997	50 estados de Estados Unidos	Relación positiva

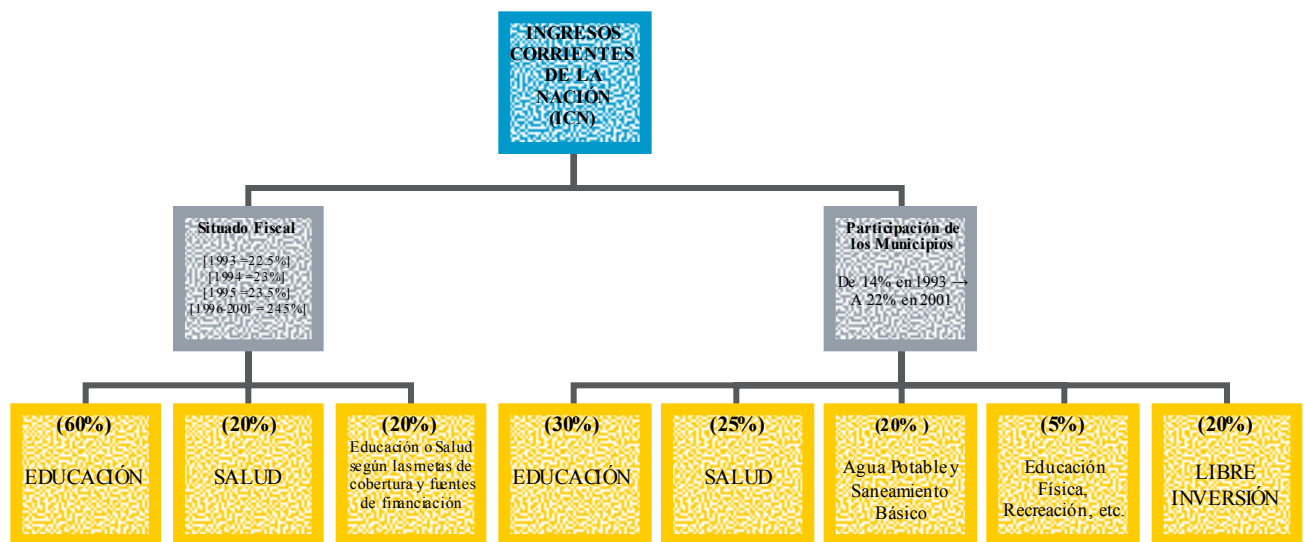
- GRÁFICOS:

Gráfico 6: Sistema Fiscal de Distribución de la Ley 60 de 1993



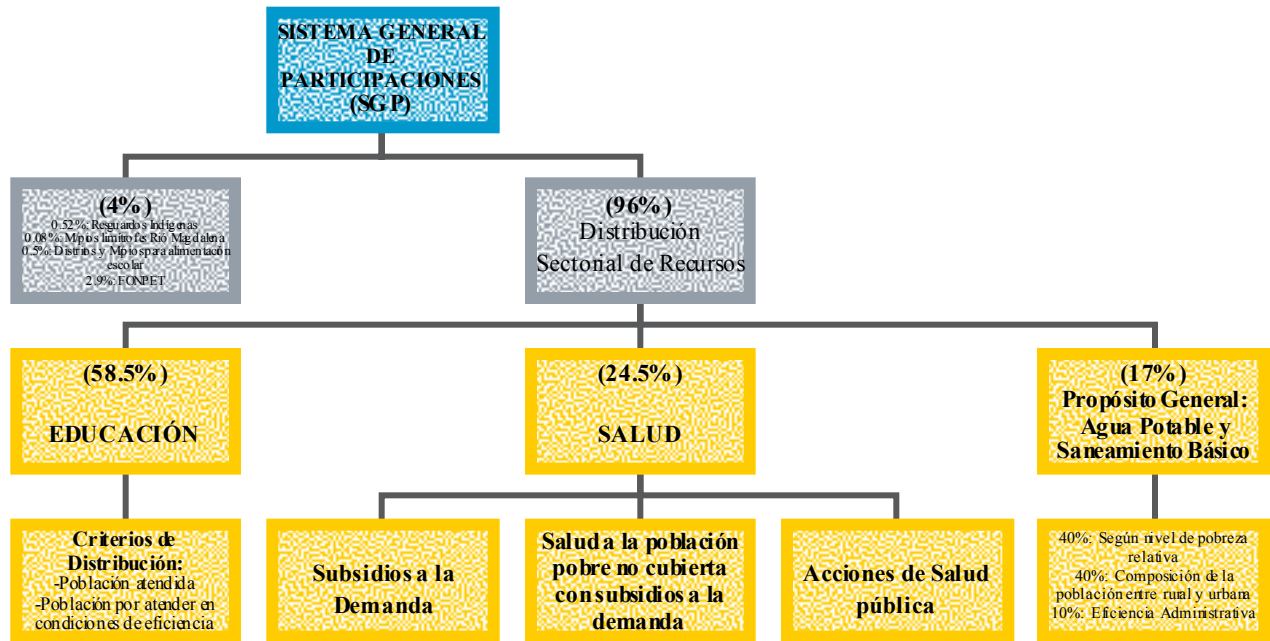
Fuente: Barón y Roca (2003)

Gráfico 7: Sistema Fiscal de Usos de la Ley 60 de 1993



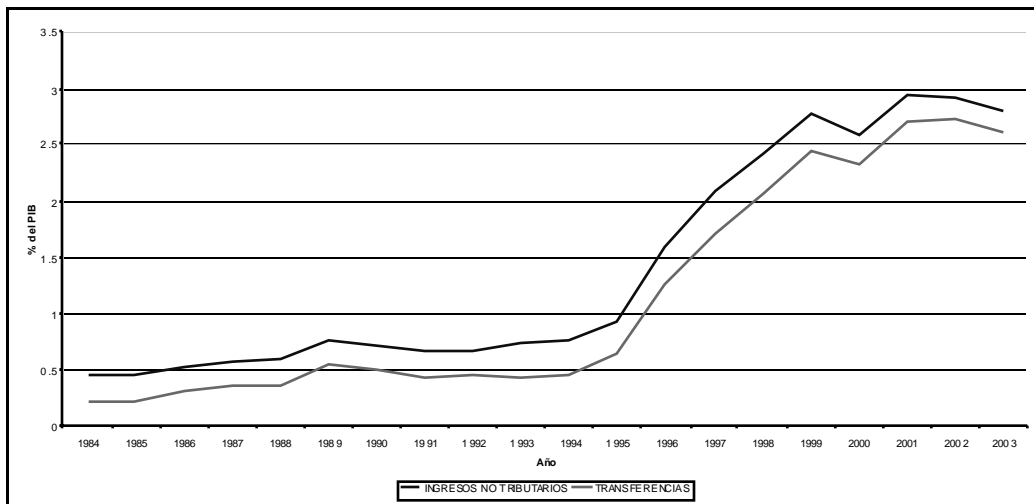
Fuente: Barón y Roca (2003)

Gráfico 8: Funcionamiento del Sistema General de Participaciones (Ley 715 del 2001)



Fuente: Barón y Roca (2003)

Gráfico 9: Evolución de los Ingresos No Tributarios y las Transferencias



Fuente: Contraloría General de La República. Balance Fiscal de Departamentos