

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LOS
MUNICIPIOS DEL VALLE DEL CAUCA, 2000-2008**

CAMILA MARÍA GUTIÉRREZ GARCÍA

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
SANTIAGO DE CALI**

2010

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LOS
MUNICIPIOS DEL VALLE DEL CAUCA, 2000-2008**

CAMILA MARÍA GUTIÉRREZ GARCÍA

**Trabajo de grado para optar por el título de
Economista**

Director

JAVIER ANDRÉS CASTRO HEREDIA

Economista

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

SANTIAGO DE CALI

2010

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. MARCO TEÓRICO.....	9
2.1 Teoría del federalismo fiscal.....	9
2.2 Conceptos básicos: descentralización.....	9
2.3 Argumentos a favor de la descentralización.....	9
3. LITERATURA RELEVANTE.....	11
3.1 Evidencia para Colombia.....	11
3.2 Evidencia a nivel internacional.....	13
4. EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGAL DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS DE LA NACIÓN.....	14
4.1 Primera etapa: Constitución Política de 1991 y Ley 60 de 1993.....	15
4.2 Segunda etapa: Acto Legislativo 01 de 2001.....	17
4.3 Tercera etapa: Acto Legislativo 04 de 2007.....	18
5. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y SU EFECTO SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES.....	18
5.1 Metodología.....	19
5.2 Indicadores financieros.....	21
5.3 Evolución de la estructura de ingreso de los grupos municipales.....	22
5.4 Evolución de la estructura de gasto de los grupos municipales.....	32
5.5 Estado de la deuda pública territorial.....	35
5.6 Déficit o superávit total por grupos de municipios.....	39
5.7 Comentarios finales	40

6.VÍNCULO ENTRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO MUNICIPAL.....	41
6.1 Especificación del modelo.....	41
6.2 Estrategia empírica.....	41
6.3 Análisis de resultados.....	42
7. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL ¿ÉXITO O FRACASO?	47
8. CONCLUSIONES.....	50
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	52
ANEXOS	54

Análisis del Proceso de Descentralización Fiscal en los Municipios del Valle del Cauca, 2000-2008

Resumen

Este trabajo se centra en determinar los impactos económicos y financieros generados por el proceso de descentralización fiscal en los municipios del Valle del Cauca. Inicialmente se realiza un análisis del comportamiento de las finanzas públicas municipales durante el periodo delimitado. Así mismo, se plantea una aproximación econométrica con datos de corte transversal que permite esclarecer la relación empírica entre descentralización fiscal y crecimiento económico municipal, para lo cual, se recurre a las cifras de la Secretaria de Planeación Departamental, el Departamento Nacional de Planeación y el DANE. Los resultados sugieren que durante el periodo de estudio, el proceso de descentralización fiscal en el Valle del Cauca ha sido relativamente favorable, por un lado, la evolución de las finanzas públicas municipales muestra satisfactorios resultados en un buen tramo del periodo analizado, de otro lado, se comprueba la hipótesis de persistencia pues las brechas sociales y las disparidades económicas intrarregionales aun se hacen evidentes.

Palabras claves: Descentralización fiscal, finanzas públicas, transferencias territoriales, crecimiento económico municipal, disparidades municipales.

Clasificación JEL: E62, C31, H71, H77

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia, a mediados de la década de los ochenta, se dio apertura a un proceso de descentralización fiscal, política y administrativa que modificó sustancialmente las relaciones fiscales entre las esferas del gobierno. Dicho proceso se profundizó aún más con la instauración de la Constitución Política de 1991, mediante la cual, se traspasaron una serie de competencias, responsabilidades y recursos hacia los gobiernos subnacionales con el firme propósito de lograr un mayor nivel de eficiencia y optimización en la provisión de bienes y servicios públicos.

Si bien, aunque Colombia desde un contexto regional se encuentra entre uno de los países más descentralizados de América Latina (Junguito *et al*, 1995)¹, éste no ha sido ajeno a los riesgos que genera una transformación fiscal territorial. En este sentido, el acelerado ritmo que le imprimió la carta magna de 1991 al proceso de descentralización provocó efectos perversos en la sostenibilidad fiscal y viabilidad financiera de las entidades territoriales, comprometiéndose de esta manera, la estabilidad macroeconómica del país a finales de la década de los noventa, *“prueba de lo anterior es que la salud fiscal de los gobiernos subnacionales se deterioró de forma dramática entre 1994 y 1998”...* Con el agravante, que el rápido crecimiento tanto del gasto como de la deuda pública, que caracterizó esta crisis, disminuyó la capacidad del estado para proveer bienes y servicios públicos acorde con los recursos transferidos del nivel nacional al subnacional.” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009:30).

Desde el punto de vista regional, la crisis de la descentralización fiscal de mediados de la década pasada ocasionó un desbalance estructural en las finanzas públicas territoriales que se vio reflejado en el crecimiento excesivo del gasto público territorial, en el alto nivel de endeudamiento y en la limitada cuantía de recursos propios destinados a fortalecer la inversión social. Igualmente, las normas legislativas asociadas al proceso de descentralización imposibilitaron la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales debido a la ausencia de bases tributarias dinámicas y flexibles (Zapata *et al*, 2001). Este oscuro panorama obligó al gobierno nacional a introducir una serie de modificaciones normativas de los artículos constitucionales 356 y 357 que iniciaron con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2001, el establecimiento de leyes reglamentarias y años más tarde, la implantación del Acto Legislativo 04 de 2007, los cuales surgieron por la necesidad de

¹Al respecto, Juan Camilo Restrepo (2000), expresa que en un país como Colombia cerca del 50% de los impuestos nacionales que se recaudan se transfieren de una u otra manera hacia los gobiernos subnacionales, hecho por el cual es posible afirmar que tenemos una de las descentralizaciones fiscales más profundas en América Latina.

estabilizar el flujo de transferencias cedidas por la nación y de promover la eficiencia, responsabilidad y disciplina fiscal de las entidades territoriales.

La literatura sobre descentralización fiscal en Colombia se enfoca fundamentalmente en el análisis de sus efectos macroeconómicos² y en su impacto sobre el comportamiento de las finanzas públicas principalmente a nivel nacional y departamental. En este sentido, son escasos los estudios acerca de los efectos económicos de esta política, siendo una excepción los documentos realizados por Bonet (2004 y 2006) y Espitia (2004) quien desarrolla un ejercicio empírico para Colombia en el que examina el vínculo entre descentralización y crecimiento económico. Del mismo modo, se han elaborado pocos análisis que involucren el estudio de las finanzas públicas en un contexto municipal, por tal motivo y dada la transcendencia del tema, se elabora el presente documento con el propósito de realizar un aporte que contribuya al estudio de los efectos que sobre el comportamiento del producto y la evolución de las finanzas públicas ha generado el proceso de descentralización en los municipios del Valle del Cauca.

En este orden de ideas, el objetivo de este trabajo se enfoca en examinar los efectos económicos y financieros que generó la profundización del proceso de descentralización fiscal en los municipios del Valle del Cauca durante el periodo 2000-2008. El estudio se realiza a través de una aproximación empírica con datos de corte transversal que permite esclarecer la asociación estadística entre descentralización fiscal y crecimiento económico municipal. Para el desarrollo de este modelo de regresión lineal, se construye dos sencillas medidas de descentralización fiscal vía gastos corrientes e ingresos tributarios; así mismo, se examina el problema de las finanzas públicas municipales después de la promulgación de las reformas normativas de 2001 y 2007 a partir de una serie de indicadores financieros relacionados con la descentralización fiscal.

Los resultados muestran que a pesar de la implementación de las leyes reglamentarias y las reformas constitucionales instauradas en los años 2001 y 2007, en el caso del Valle del Cauca, con el afianzamiento de la descentralización fiscal, los municipios continuaron acumulando deuda social y se hizo aun más notoria la dependencia a las transferencias cedidas por el gobierno central, corroborándose de esta manera la hipótesis de persistencia de las brechas económicas intrarregionales.

El documento se organiza bajo la siguiente estructura: en la primera sección se desarrolla el marco teórico construido a la luz de la teoría del federalismo fiscal, posteriormente, se

² Se destacan ampliamente los trabajos realizados por Junguito *et al* (1995), Sánchez (2001), Sánchez *et al* (1997), Aghón (1999).

esboza el marco legal que permite realizar una revisión histórica de la evolución del Régimen de Transferencias de la Nación. Seguidamente, se expone una revisión de la literatura relevante en hacienda pública tanto a nivel nacional como internacional. Luego, en la siguiente sección se realiza un análisis del comportamiento de las finanzas públicas municipales en el marco del proceso descentralizador. A continuación, se desarrolla la estrategia empírica cuyo propósito consiste en examinar los efectos económicos asociados a este proceso, específicamente, la asociación entre descentralización fiscal y crecimiento económico municipal. El trabajo finaliza con una sección dedicada a las conclusiones.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 Teoría de Federalismo Fiscal

El concepto de federalismo fiscal se refiere a un sector público con dos o más niveles de decisión política, en esencia, se trata de la estructura vertical del sector público y de las interrelaciones que existen entre los diferentes niveles de gobierno (Oates. W, 1999)

La tesis tradicional del federalismo fiscal sugiere que la provisión de bienes públicos debe realizarse teniendo en cuenta la incidencia espacial de los beneficios derivados. En consecuencia, el nivel de gobierno central será el encargado de proveer los bienes públicos puros cuyos efectos se extienden a la totalidad del territorio nacional, mientras que en el caso de que sus beneficios se limiten a áreas específicas y en el caso de los bienes públicos impuros, la provisión debería estar descentralizada.

De acuerdo con Oates W. (1972), la teoría del federalismo fiscal se encuentra apoyada teóricamente por el teorema de la Descentralización, el cual establece que en ausencia de ahorros de costes por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien que son eficientes en el sentido de Pareto se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones.

2.2 Conceptos básicos: Descentralización

La descentralización se refiere a la forma de organizar la administración pública entre el gobierno central y los gobiernos locales y representa una posesión genuina del poder decisorio local (García, 2004).

De acuerdo con Wiesner (1992), este concepto se encuentra estrechamente vinculado a la idea de federalismo fiscal y a una estructura política de múltiples niveles, así como, a la distribución de funciones y a la asignación de recursos para llevar a cabo dichas funciones.

2.3 Argumentos a favor de la descentralización

La literatura tradicional sobre federalismo fiscal y las misiones sobre descentralización y finanzas públicas (Wiesner, 1992) exhiben una serie de razones y argumentos de carácter político, fiscal y administrativo que favorecen ampliamente la implantación de un sistema descentralizado.

Los argumentos políticos a favor de la descentralización están asociados a las limitaciones del poder político de cada esfera del gobierno y a una participación activa de los ciudadanos en los asuntos políticos, lo cual sin duda, representa un potencial para fortalecer los valores propios de la democracia y la estabilidad política de cada nivel gubernamental. Por su parte, los argumentos fiscales, hacen referencia a la introducción de mecanismos eficientes de asignación de recursos, a un sector público más productivo, eficiente y posiblemente más pequeño (Oates, 1972, Tiebout, 1956), así como, a la posibilidad de que los ciudadanos elijan la localidad que más se adecue a sus necesidades y preferencias por bienes públicos locales. Esta premisa se deriva del mecanismo de elección “voto con los pies” establecido por Tiebout (1956) cuyo planteamiento central indica que la población no se desplazará de una localidad a otra, si y solo si, la relación impuesto local/ beneficio satisfaga sus preferencias.

Finalmente, los argumentos administrativos están asociados con la relación entre políticos y burócratas (Espitia, 2004), a un mejor proceso de rendición de cuentas del gobierno y a la innovación en la producción y oferta de bienes y servicios públicos por parte de los niveles intermedios de gobierno (Martínez-Vaquez y McNab, 2003).

CUADRO N°1
LA DESCENTRALIZACIÓN VISTA DESDE TRES FRENTES

FACTORES QUE AFECTAN EL RESULTADO	DESCENTRALIZACIÓN	CONSECUENCIAS	RESULTADOS	IMPACTO
	<u>POLÍTICO</u> -Libertades civiles -Derechos políticos -Sistemas democráticos	-Responsabilidad -Transparencia -Representación	-Servicios efectivos, eficientes y sostenibles, acorde a las preferencias de los ciudadanos.	>ingreso >productividad <analfabetismo <mortalidad infantil >calidad de vida >sociedad civil
	<u>FISCAL</u> -Recursos fiscales -Autonomía fiscal -Autonomía para decidir.	-Movilización de recursos -Asignación de recursos -Capacidad fiscal.		
	<u>ADMINISTRATIVA</u> -Estructura administrativa -Participación	Capacidad Responsabilidad Transparencia		

FUENTE: Tomado de Espitia (2004)

De acuerdo con las prescripciones teóricas, la existencia de sistemas políticos y económicos descentralizados mejora sustancialmente los mecanismos de asignación de recursos, al establecer la posibilidad de que los ciudadanos dispongan de mejores posibilidades para revelar sus preferencias por bienes públicos locales.

3. LITERATURA RELEVANTE

El modelo de descentralización se ha convertido en un tópico de interés dentro del estudio de la hacienda pública, razón por la cual, se cuenta con una variada literatura especializada tanto a nivel nacional como internacional.

3.1 Evidencia para Colombia

Con respecto a la revisión de la literatura a nivel nacional, es preciso señalar que a partir de los estudios orientados a determinar los múltiples impactos generados por la profundización del proceso de descentralización, se han consolidado con el paso del tiempo, un amplio conjunto de herramientas analíticas y estrategias empíricas encaminadas a enriquecer el análisis de este sistema fiscal en Colombia.

A nivel nacional, se destaca ampliamente el trabajo realizado por Iregui *et al* (2001) en cuya investigación realizan un análisis de las recientes reformas fiscales enmarcadas en el proceso de descentralización fiscal y sus eventuales implicaciones sobre el desempeño fiscal de cada esfera del gobierno. En particular, los autores hacen énfasis en la caracterización del esquema fiscal en vigencia, los incentivos fiscales que este genera en las entidades territoriales y sus posibles consecuencias sobre el balance fiscal gubernamental. Los hallazgos revelan poca discrecionalidad en los procesos presupuestales de las entidades territoriales, del mismo modo, en un contexto regional, se evidencia una alta dependencia a las transferencias cedidas por el gobierno central que se traduce en poca capacidad de generación de recursos propios.

Viloria de la Hoz (2001) investigó el estado de las finanzas públicas de los departamentos de la costa Caribe y el impacto generado por el afianzamiento de la política descentralizadora durante la década de los noventa. Para llevar a cabo este ejercicio analítico se hizo necesario la construcción de un conjunto de indicadores financieros que den cuenta de la estructura de gasto e ingreso territorial. El autor concluye que el proceso de descentralización en los departamentos del Caribe produjo un mayor nivel de inversión

social en los sectores de la educación y salud, así como un mayor acercamiento de los gobernantes con la comunidad.

Por otro lado, Cadena (2002) trata de estimar en su investigación el efecto de las transferencias intergubernamentales sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia, para ello, recurre a una metodología de diferencias en diferencias, que según la autora, le permite establecer los cambios presentados en la tendencia de crecimiento de las transferencias e ingresos tributarios propios, teniendo en cuenta, las características propias de cada municipio antes y después de la profundización del proceso de descentralización fiscal. Entre los resultados más interesantes que Cadena (2002) encuentra en su estudio se destaca que el comportamiento de los ingresos tributarios municipales mejoró simultáneamente con el incremento en las transferencias, lo cual lleva a rechazar la hipótesis inicial de que el aumento en las transferencias desestimula el esfuerzo tributario de la muestra de municipios.

Más adelante, Espitia (2004) estima los efectos que sobre el crecimiento económico genera el proceso de descentralización fiscal en Colombia durante los años 1960 y 2001. Para el desarrollo empírico de su análisis, el autor construye dos indicadores de descentralización fiscal vía gastos y recaudo tributario, no obstante, encuentra que el signo de la medida vía gastos es negativo durante el periodo de estudio, lo cual se debe a la sencillez del mismo, así como a los efectos negativos que ejerce el uso indebido de las virtudes propias de una política de descentralización basada en la delegación de responsabilidades fiscales.

Bonet (2004) presenta en su investigación un análisis del vínculo entre descentralización fiscal y las disparidades económicas de los ingresos departamentales en la década de los noventa. El autor introduce una aproximación econométrica a partir de datos de panel con el objetivo de determinar la dinámica de ajuste del proceso de descentralización fiscal. La aplicación de la estrategia empírica arroja como resultado una fuerte evidencia a favor de la persistencia de las disparidades económicas, lo cual, se debe a la asignación de recursos para la financiación del gasto corriente departamental, la ausencia de un componente redistributivo en el Régimen de Transferencias de la Nación, el uso ineficiente de los recursos públicos y la poca capacidad administrativa de las entidades territoriales.

Por su parte, autores como Collazos y Romero (2005) realizan un reciente análisis del comportamiento de las finanzas públicas de 21 municipios del Valle del Cauca y el impacto que generó sobre su dinámica la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000. Para ello, recurren al cálculo de una prueba “t” para medias de muestras independientes unilaterales de cinco indicadores financieros, de acuerdo con la prueba de inferencia estadística, los autores sugieren que la implementación de la ley incidió en el registro de superávit

presupuestario reportado por la muestra de municipios a partir del año 2002, no obstante, los resultados también indican que para la muestra representativa de municipios persiste una disminución en el porcentaje del gasto total destinado a la inversión, un alto nivel de dependencia de los recursos cedidos por la nación y un considerable incremento en el porcentaje de ingresos corrientes destinados a cubrir los gastos de funcionamiento.

Del mismo modo, Restrepo y Álvarez (2005) examinan el comportamiento de las finanzas públicas territoriales con la intención de demostrar empíricamente la efectividad y los impactos financieros generados por la instauración de la Ley 617 de 2000. La estrategia empírica que utilizan involucra la construcción de un modelo de datos de panel dinámico a través del cual determinan el comportamiento de la estructura de gastos e ingresos de los gobiernos subnacionales antes y después de la implementación de esta trascendental decisión de política fiscal territorial. Los autores encuentran que la ley tuvo un efecto significativo sobre el desempeño fiscal subnacional, lo cual se manifiesta en un mayor nivel de solvencia financiera para cubrir sus gastos de funcionamiento.

Por último, Bonet (2006) presenta un interesante documento en el que analiza los desequilibrios regionales en la política de descentralización fiscal; según el autor, la evidencia empírica sugiere que la descentralización ha perpetuado las disparidades económicas regionales, especialmente, en materia de cobertura educativa y en salud, así mismo, se muestra que persiste la desigualdad en los ingresos totales, lo cual, implica notables diferencias en la prestación de los servicios públicos a cargo de las entidades territoriales. Ante tal panorama, Bonet (2006) realiza una serie de recomendaciones de política económica que tienen como propósito afianzar el proceso de descentralización fiscal.

3.2 Evidencia a nivel internacional

Entre los artículos más sobresalientes de la literatura especializada a nivel internacional se destaca el documento elaborado por Galindo y Medina (1995) quienes contribuyen con el análisis del proceso de descentralización en Latinoamérica, mediante su investigación sobre la adecuación del modelo descentralizador en Bolivia. Según los autores, en este país es llamativo observar la rapidez con la cual se lleva a cabo las modificaciones normativas y legales que se reflejan en el fortalecimiento fiscal y en la autonomía financiera alcanzada por los gobiernos subnacionales, este aspecto se debe fundamentalmente, al énfasis que se le ha otorgado a la más reciente fase de la descentralización denominada “Ley de participación popular” cuyo objetivo se centra en promover la mayor participación de la administración pública municipal en las decisiones de gasto e inversión a nivel local. Sin

embargo, de acuerdo a los autores, los rápidos avances en el proceso de descentralización fiscal contrastan con diversos limitantes e inconvenientes relacionados con la incapacidad administrativa de los mandatarios locales para asumir las responsabilidades fiscales asignadas por la ley.

De igual manera, Neffa (1996) examina ampliamente el marco normativo e institucional sobre el cual se sustenta el sistema descentralizador implementado en Paraguay. En su documento, el autor destaca los resultados obtenidos en materia fiscal y resalta el éxito alcanzado por la política de descentralización que condujo al fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales. Así mismo, señala que aún prevalece una baja asignación de responsabilidades de gasto a nivel subnacional y la poca capacidad del gobierno central para enfrentar los gastos en servicios públicos.

El análisis del proceso de descentralización fiscal continúa con el trabajo elaborado por Porto y Sanguinetti (1996) quienes evalúan el desempeño del Sistema de Transferencias Intergubernamentales implementado en Argentina, específicamente, señalan el impacto del régimen de transferencias sobre la asignación de los recursos y la distribución de las competencias fiscales en cada esfera del gobierno. Entre sus hallazgos más sobresalientes se encuentra que en el caso argentino, el establecimiento de un mecanismo de transferencias que reduzca las disparidades económicas en los ingresos regionales no necesariamente implica mejoras sustanciales en la distribución personal de los recursos.

Pérez y Gonzáles (1998) exploran las repercusiones de la implementación del sistema de descentralización fiscal en México y sus impactos sobre las relaciones fiscales intergubernamentales. En general, los autores destacan entre sus resultados que las estrategias y medidas fiscales incrementaron las participaciones federales de estados y municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación, logrando así una mayor autonomía fiscal territorial que se traduce en una mejor capacidad de respuesta estatal frente a la demanda por bienes y servicios públicos.

Finalmente, Mejía y Atanasio (2008) examinan la situación de la descentralización en América latina, específicamente, presentan las principales tendencias del sistema descentralizador en los países de la región, aspecto que según los autores permite un acercamiento más directo de la evolución del mismo. Los resultados de la investigación indican que algunos de los avances más importantes en el sistema de descentralización en la región se han presentado en la dimensión política, aspecto relacionado con la consolidación del retorno a la democracia. Por otro lado, en el ámbito fiscal, los autores expresan que la tributación local es un tema aun por desarrollar y que requiere sin duda mayor atención por parte de todos los países.

4. EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGAL DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS DE LA NACIÓN

La instauración del modelo descentralizador a inicios de la década de los noventa alteró drásticamente el esquema de distribución de los recursos, al pasar de la cesión de las rentas del IVA, a un mecanismo de financiación territorial que toma como base un Sistema de Transferencias Intergubernamentales.

Durante los últimos 15 años, este importante sistema de financiamiento de las entidades territoriales ha experimentado una serie de modificaciones en su estructura, con las que desde un principio, se busca alcanzar la eficiencia en la asignación y ejecución del gasto público territorial.

En Colombia, es posible identificar tres etapas que configuran la evolución del Sistema de Transferencias Intergubernamentales, reconocidas como el principal mecanismo de transmisión de la descentralización fiscal (Wiesner, 1992). La primera etapa comienza, con la expedición de la carta política de 1991 y la Ley 60 de 1993; la segunda etapa contempla la modificación del esquema de transferencias territoriales establecido en el Acto Legislativo 01 de 2001. Por último, en la tercera etapa, se desarrolla la contrarreforma al Sistema de Transferencias de la Nación contenida en el Acto Legislativo 04 de 2007.

Ahora bien, de manera sucinta, se resume cada uno de los elementos que caracterizaron la evolución del sistema de transferencias en cada una de sus etapas.

4.1 Primera etapa: Constitución Política de Colombia y Ley 60 de 1993

La carta magna de 1991 propició la profundización del proceso de descentralización, así mismo, institucionalizó la elección popular de gobernadores y declaró a los municipios como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado³

En ella se definió como mandato incrementar el volumen de recursos fiscales a los entes territoriales mediante el Situado fiscal, la participación de los municipios en los Ingresos

³ La Constitución política, en su artículo 311 establece que el municipio es una entidad fundamental de la división político administrativo del Estado que le corresponde prestar los servicios públicos que dictamine la ley, construir las obras que demanden el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana y cumplir las demás acciones que le asignen las leyes.

Corrientes de la Nación (ICN) y la participación de los municipios y departamentos en las regalías de explotación de los recursos naturales.

Al respecto, la Constitución Política dispuso en su artículo 356, el destino de los recursos del situado fiscal y estableció las directrices para su distribución entre los departamentos y los distritos especiales. No obstante, en este artículo no se especifica el porcentaje de los ingresos corrientes que constituyen el situado fiscal y que se destinan a financiar los sectores de la salud y la educación.⁴

Por otra parte, el artículo constitucional 357 hace referencia al porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que deben transferirse a los municipios y resguardos indígenas, así mismo, hace explícito que dichas transferencias de recursos deben incrementarse anualmente en un punto porcentual: de 14% de los ICN en 1993, hasta, 22% hacia el año 2001; no obstante, pese a aclarar la participación de este nivel de gobierno en los ICN (Ingresos Corrientes de la Nación)⁵, la normativa en mención no establece en que programas de gasto público debe canalizarse los recursos transferidos por el gobierno central.

En este sentido, autores como Mejía y Atanasio (2008) argumentan que con la implementación de la Constitución de 1991 se otorgó una mayor importancia al monto y al crecimiento anual de los recursos cedidos por el nivel central, olvidando aspectos trascendentales como la asignación eficiente de las responsabilidades fiscales. Así mismo, no se tuvo en consideración, la creación de mecanismos eficaces para fortalecer las fuentes de recursos propios de los gobiernos subnacionales lo cual es una condición clave del éxito de un proceso descentralizador (Wiesner, 1992)

Ahora bien, como resultado de las fallas en el Sistema de Transferencias de la Nación, se dio lugar a la Ley 60 de 1993 que introdujo algunas modificaciones a las dos principales transferencias territoriales: el situado fiscal y las participaciones municipales en los ICN, con el propósito de establecer los correctivos necesarios y garantizar, de esta manera, la eficiencia y equidad en la provisión de los servicios colectivos.

Específicamente, la Ley 60 de 1993 definió la distribución de las competencias entre los distintos niveles de la estructura de gobierno con el fin de organizar la prestación de los

⁴ IREGUI, Ana María *et al* (2001). “Análisis de la descentralización fiscal en Colombia”, *Borradores de economía*, N° 175, p 7.

⁵ La Constitución Política definió en su artículo 358 que los ingresos corrientes de la nación están constituidos por los ingresos tributarios y los ingresos no tributarios, con la excepción de los recursos de capital.

servicios relacionados con los sectores de la salud, educación y demás sectores prioritarios de inversión social. Asimismo, la ley en mención, fijó las reglas para la distribución del situado fiscal y las participaciones de los municipios, los criterios para la asignación de estos recursos y las reglas sobre su destinación específica. (DNP, 1994)

No obstante, según Iregui *et al* (2001), las reformas institucionales contenidas en la carta política de 1991, así como en sus leyes reglamentarias -*Ley 60 de 1993*- solo condujeron a la consolidación de un proceso de desconcentración del gasto público mediante un aumento significativo en el volumen de recursos transferidos por la nación. Dicho de otro modo, el sistema de transferencias territoriales no generó los incentivos fiscales esperados, tampoco logró fomentar un cambio estructural en el modelo de gestión fiscal territorial, por el contrario, fue evidente la falta de autonomía de los gobiernos subnacionales, en razón a que el nivel central aun conservaba su poder decisorio en la asignación del gasto público.

En síntesis, es posible aseverar que a pesar de las modificaciones impuestas al esquema de transferencias, a finales de la década de los noventa, las administraciones centrales territoriales atravesaban una difícil situación financiera producto del excesivo crecimiento del gasto público, de la poca capacidad financiera y de la acumulación de pasivos corrientes, entre otros elementos. Este desajuste estructural de las finanzas públicas nacionales y territoriales debe entenderse como producto de la crisis que enfrentó el proceso de descentralización, ocasionada por el continuo incremento en el volumen de transferencias y la ineficiente administración que se dio a dichos recursos por parte de los gobiernos subnacionales.(Zapata *et al*, 2001).

4.2 Segunda etapa: Acto Legislativo 01 de 2001

Algunas de las deficiencias que presentaba la Ley 60 de 1993 se corrigieron a través de la expedición de la Ley 715 de 2001 que reglamentó lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 del mismo año. Por medio de esta modificación, se esperaba hacer del sistema de transferencias territoriales un medio efectivo de transmisión de la descentralización basado en criterios como la autonomía fiscal, la eficiencia y la equidad (Cadena, 2002).

Con la instauración de esta reforma, se reestructura un esquema de transferencias rígido e inviable fiscalmente, conformándose en su lugar, el Sistema General de Participaciones⁶ (SGP) que unificó en una sola “bolsa” las transferencias correspondientes al Situado Fiscal,

⁶“El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley ”artículo 1º de la ley 715 de 2001.

las participaciones municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN) y las transferencias adicionales que se asignaban a los entes territoriales mediante el Fondo Educativo (FEC).

Esta ley estableció las nuevas disposiciones legales orientadas a establecer los componentes del Sistema General de Participaciones, los criterios de distribución y la destinación de los recursos, así mismo, estipuló un periodo de transición hasta el 2008, en el cual, las transferencias se desligan totalmente de los Ingresos Corrientes de la Nación. (Constitución Política de Colombia, 2007)

4.3 Tercera etapa: Acto Legislativo 04 de 2007

Teniendo en cuenta que el Acto Legislativo 01 de 2001 dispuso de un esquema de transferencias de recursos con vigencia sólo hasta el año 2008, se expide el Acto Legislativo 04 de 2007 que modifica los artículos 356 y 357 de la Constitución.

Con la implementación del nuevo Acto Legislativo, se suma a la prestación de los servicios básicos de salud y de educación, la responsabilidad de las entidades territoriales de atender, con los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), las áreas correspondientes a los servicios de agua potable y saneamiento básico.

En términos generales, el nuevo esquema del Régimen de Transferencia de la Nación busca garantizar la estabilidad macroeconómica, desligando las transferencias del crecimiento económico por los efectos que sobre la inversión social puedan tener la volatilidad de la economía, con lo cual, se espera destinar recursos en áreas prioritarias de inversión social bajo criterios de eficiencia y equidad, promover el desarrollo local y, por supuesto, avanzar en el fortalecimiento del proceso descentralizador. (Ministerio de Hacienda y Crédito público, 2009)

5. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y SU EFECTO SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

La descentralización es un fenómeno complejo que tiene por supuesto muchas aristas, pero sin duda una de las dimensiones que más ha llamado la atención son las implicaciones fiscales que acarrea la implementación de este sistema.

En Colombia, el fortalecimiento del proceso descentralizador en 1990 propició una transformación en la estructura de gobierno, así como, en las relaciones fiscales intergubernamentales con el firme propósito de que los niveles intermedios de gobierno, en especial, los municipios suministraran eficientemente los servicios a su cargo.

En este sentido, Sanabria y Solano (2008) argumentan que un proceso de modernización del Estado requiere, necesariamente, de un manejo responsable de los recursos públicos que los ciudadanos ponen a disposición de los gobiernos para que éstos provean aquellos bienes colectivos que nadie más puede brindar. Así pues, la eficiencia del gasto público, objetivo básico de la política de descentralización fiscal, se encuentra supeditada, en buena parte, al equilibrio fiscal que alcancen los gobiernos subnacionales. Por ello, en la medida en que se generen acciones que contribuyan al fortalecimiento de las finanzas del sector público territorial, mejores serán las condiciones sobre las cuales se desarrolle el modelo descentralizador.

Bajo estos preceptos y dada la importancia que representa contar con unas finanzas públicas sostenibles, se hace necesario analizar la expresión estadística de la dinámica de cambio del sector público municipal durante el periodo 2000-2008. En este sentido, el análisis se enfoca en determinar si efectivamente se siguieron los lineamientos teóricos y si mediante la expedición de las distintas normas y paquetes de reformas reglamentarias, se avanzó en el proceso de afianzamiento de la política de descentralización.

5.1 Metodología

En esta sección, se analiza la evolución de los principales componentes de las finanzas públicas de los 42 municipios que conforman el Valle del Cauca con el propósito de mostrar, no solo, el estado del proceso de descentralización fiscal desde un contexto local, sino también, con el objetivo de identificar las posibles potencialidades, necesidades y debilidades de la estructura fiscal municipal, lo cual constituye un primer paso para realizar un adecuado diagnóstico financiero que posibilite la formulación efectiva de programas, planes de acciones y políticas públicas locales encaminadas a elevar el bienestar social de las comunidades.

El análisis de la dinámica de cambio de los rubros de ingreso, gasto público y deuda municipal se realiza sobre la base de un conjunto de indicadores financieros contruidos a partir de las ejecuciones presupuestales municipales⁷ y el saldo de la deuda financiera

⁷ Es pertinente aclarar que las ejecuciones presupuestales están organizadas de acuerdo al método de operaciones efectivas de caja desarrollado por el Fondo Monetario Internacional.

pública territorial que reportaron los municipios al DNP y al CGN (Contraloría General de la Nación) entre los años 2000 y 2008.

Para efectos metodológicos, se procede a construir cuatro grupos municipales con base en criterios de clasificación como el tamaño del municipio medido por su población total, el peso relativo del valor agregado municipal en el PIB departamental y su grado de ruralidad; la aplicación de esta metodología posibilitará no sólo la identificación de posibles patrones de comportamiento en grupos considerados relativamente homogéneos, sino también, el desarrollo de un análisis consistente y coherente de las implicaciones de la política de descentralización fiscal sobre el estado de las finanzas del sector público municipal.

TABLA N° 2

CRITERIOS UTILIZADOS PARA LA AGRUPACIÓN MUNICIPAL

CRITERIOS	FUENTE	FINALIDAD
Tamaño de la población	Población total municipal, proyección del DANE para el año 2000	Es de esperar que entre menor sea el volumen de la población mayor será la dependencia de las transferencias del SGP
Participación del PIB municipal sobre el valor agregado municipal.	Datos del PIB municipalizado para el año 2000, Departamento de Planeación Departamental	Esta característica puede contribuir a la explicación de un mejor desempeño fiscal de las entidades territoriales
Ruralidad	Participación de la población rural sobre la población total municipal, proyección del DANE para el año 2000	Con relación a este elemento, se espera en municipios con población inferior a 20.000 habitantes, una alta dependencia de las transferencias nacionales, debido a las poco dinámicas bases tributarias con las que cuentan

FUENTE: Elaboración propia

TABLA N° 3
GRUPOS MUNICIPALES

GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4
BUENAVENTURA	CAICEDONIA	ANSERMANUEVO	ANDALUCIA
BUGA	CANDELARIA	BUGALAGRANDE	ARGELIA
CALI	EL CERRITO	DAGUA	BOLIVAR
CARTAGO	FLORIDA	GUACARÍ	EL DARIEN
PALMIRA	JAMUNDÍ	LA UNIÓN	EL AGUILA
TULUA	PRADERA	ROLDANILLO	EL CAIRO
YUMBO	SEVILLA	ZARZAL	EL DOVIO
GINEBRA			
LA CUMBRE			
LAVICTORIA			
OBANDO			
RESTREPO			
RIOFRIO			
SAN PEDRO			
TORO			
TRUJILLO			
ULLOA			
VERSALLES			
VIJES			
YOTOCO			
ALCALÁ			

FUENTE: Elaboración propia

5.2 Indicadores Financieros

Después de recolectar la información económica y financiera necesaria, se procede a construir los indicadores fiscales y financieros que permiten efectuar una evaluación del desempeño fiscal de las entidades territoriales, por medio de un análisis de la evolución de las variables económicas recopiladas.

Los indicadores financieros utilizados son los que siguientes.

TABLA N°4
INDICADORES DE LA GESTIÓN FINANCIERA

INDICADORES DE IMPORTANCIA FISCAL	
INDICADOR	DEFINICIÓN
Importancia de los recursos propios.	Ingresos tributarios/ ingresos totales
Dependencia de las transferencias nacionales	Transferencias nacionales/ingresos totales
Importancia del impuesto analizado	Impuesto analizado/ingresos tributarios
INDICADORES DEL MANEJO DEL GASTO	
Gastos de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes	Gastos de funcionamiento/ ingresos corrientes
Magnitud de la inversión	Gastos de inversión/gastos totales

FUENTE: Elaboración propia

5.3 EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE INGRESO DE LOS GRUPOS MUNICIPALES

5.3.1 Indicadores de Importancia Fiscal

Importancia del Impuesto Analizado.

Los impuestos tributarios se definen como la principal fuente de generación de recursos propios necesarios para financiar el desarrollo territorial. En el caso de los municipios, se destaca ampliamente, en orden de importancia, los impuestos a la propiedad *-predial*

unificado-, el impuesto a la industria y comercio, la sobretasa a la gasolina, entre otros tributos no menos importantes⁸

Sin duda alguna, el comportamiento que presente los impuestos locales da cuenta de la gestión fiscal y de la capacidad administrativa de los gobiernos municipales, así como, la disposición de la ciudadanía y los sectores económicos para cumplir con sus obligaciones tributarias. En este sentido, es pertinente afirmar que las contribuciones oportunas se que realicen al fisco municipal son interpretadas como un voto de confianza en las administraciones municipales, en la medida, en que éstas realicen la gestión de lo público bajos principios de equidad, eficiencia y transparencia fiscal.

Importancia del Impuesto Predial Unificado en los Ingresos Tributarios Municipales

“Si el predial marcha bien la descentralización mostrará un buen comportamiento, y a la inversa si el predial desfallece, los objetivos de la descentralización municipal se verán gravemente comprometidos”... “El futuro de la descentralización fiscal del país se juega en la modernización y en el buen manejo de este tributo” (Juan Camilo Restrepo, prólogo del libro ***“Evaluación de las finanzas públicas en las subregiones del Valle del Cauca, 1997-2001”***).

El impuesto predial unificado, entre los años 2000-2008, se estableció como el principal tributo municipal. Como se aprecia en el gráfico N° 1, el mayor recaudo de este impuesto se evidencia en el grupo 4, cuya participación promedio para el año 2000 fue de 54%. Al finalizar el periodo, dicha participación sufrió un incremento hasta ubicarse en el 57%, de esta situación se deduce que para los municipios de menor base económica en los que no existen sectores económicos que contribuyan con el pago del impuesto de industria y comercio, el impuesto a la propiedad determina la dinámica de generación de recursos propios.

Es necesario resaltar, el buen comportamiento que exhibe este tributo para todos los grupos municipales durante el subperíodo 2003-2005, como resultado del buen desempeño de la economía y de la duplicación de los predios con catastro actualizado⁹ que condujo a un incremento en el recaudo del impuesto. Lo anterior, sin duda, confirma la dependencia del

⁸ En la base tributaria municipal también se incluyen los impuesto de circulación y tránsito por transporte público, teléfonos, aviso y tableros, publicidad exterior visual, delineación y urbanismo, espectáculos públicos, impuesto de ocupación de vías, juegos promocionales municipales, rifas de circulación municipal, degüello de ganado menor, sobretasa bomberil, estampilla pro cultura, alumbrado público, registro de marcas, pesas y medidas, contribución del 5% sobre contratos, impuesto a la venta por el sistema de clubes.

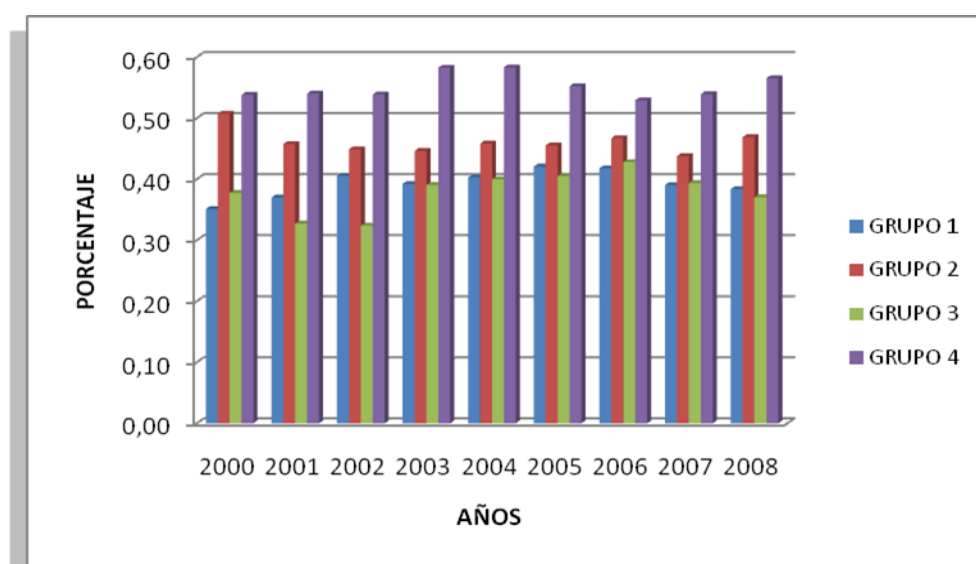
⁹ IREGUI, Ana María, MELO, Ligia y RAMOS, Jorge (2003). “El impuesto predial en Colombia: Evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo”, *Borrador de Economía*, Banco de la República.

recaudo tributario al ciclo económico, de esto se deduce que la evolución del impuesto predial fue pro cíclico a la dinámica de crecimiento de la economía.

No obstante, en los dos últimos años del periodo de estudio, el recaudo del impuesto predial registró una leve disminución, principalmente, en aquellos municipios clasificados en los grupos 1 y 3. (Ver gráfico N° 1).

GRÁFICO N°1

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES



FUENTE: elaboración propia con base en las Ejecuciones Presupuestales Municipales

Importancia del Impuesto de Industria y Comercio en los Ingresos Tributarios Municipales

Por otra parte, dentro de este subgrupo de indicadores de importancia fiscal, se encuentra el indicador de la participación porcentual del impuesto de industria y comercio¹⁰ frente al total de ingresos tributarios. En el gráfico N° 2, se puede apreciar que el impuesto de industria y comercio, segundo tributo más representativo dentro de la base impositiva municipal¹¹ presentó un comportamiento estable durante el periodo de análisis. En términos

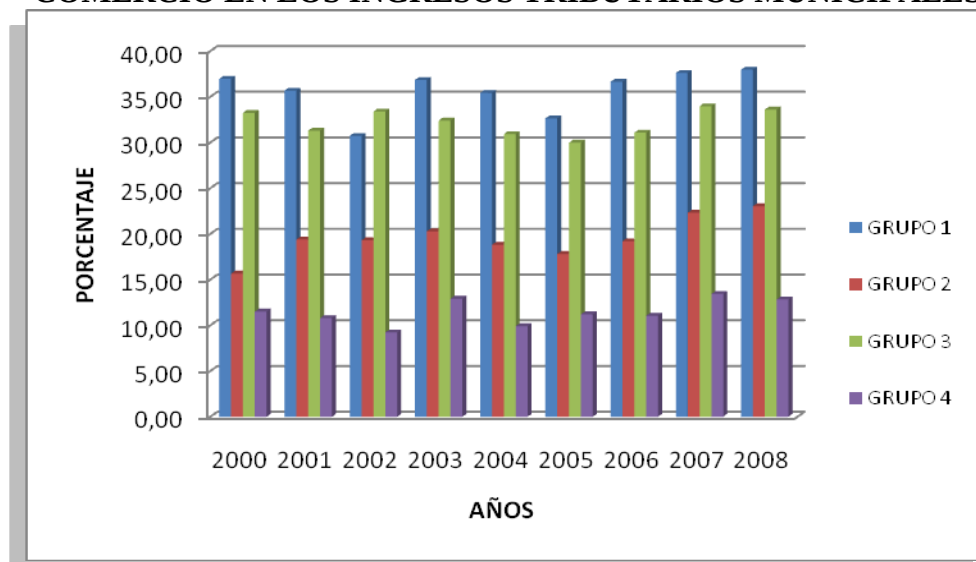
¹⁰ Históricamente, este impuesto ha representado el 39,2 % del recaudo tributario total municipal.

¹¹ El impuesto de industria y comercio es un tributo de carácter municipal que grava a las personas naturales o jurídicas en desarrollo de actividades industriales, comerciales y de servicios, y cuyo producto se destina a

reales, la participación porcentual de este tributo se caracterizó por la presencia de leves incrementos anuales en el subperíodo 2002-2007 para la totalidad de grupos municipales, reflejo, de la dependencia al ciclo económico, de la buena gestión administrativa de los gobiernos locales y del esfuerzo de las administraciones municipales, tendiente a mejorar las practicas del recaudo. Como es de esperar, el grupo 1, en donde se concentra la actividad económica regional, se posiciona como el principal generador de rentas tributarias, en razón a que en ciudades grandes como Cali, Yumbo y Palmira se localiza las industrias y empresas más importantes de la región.

GRÁFICO N° 2

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES



FUENTE: elaboración propia con base en las Ejecuciones Presupuestales Municipales.

Examinado la evolución del impuesto de industria y comercio por grupos municipales, es evidente que para los municipios que integran el grupo1, la importancia del impuesto registra un notable crecimiento, pasando de 33% al 38% en los últimos cuatro años del periodo de estudio. En contraste, para el grupo 4, conformado por municipios caracterizados por una menor base económica, el peso relativo del impuesto se ubica en un promedio de 13% al final del periodo.

Por otro lado, es necesario reconocer la destacada evolución de este impuesto en los municipios que integran el grupo 3, pues al finalizar el periodo de estudio, el porcentaje de participación alcanza un promedio de 33%, resultado casi comparable con el obtenido por el

atender las necesidades propias de la comunidad en una entidad territorial en cuanto a la provisión de bienes y servicios, informe de desempeño fiscal de departamentos y municipios, DNP (2004).

grupo 1. Entre tanto, el recaudo de este tributo presenta para el grupo 2, porcentajes de participación que no superan el 25% durante el periodo de análisis, situación que ubica al recaudo real de estos municipios por debajo de los niveles alcanzados por los grupos, 1 y 3 respectivamente. No obstante, para este grupo municipal, la tendencia, en los tres últimos años del estudio fue de ligero crecimiento.

Importancia de la Sobretasa a la Gasolina en los Ingresos Tributarios Municipales

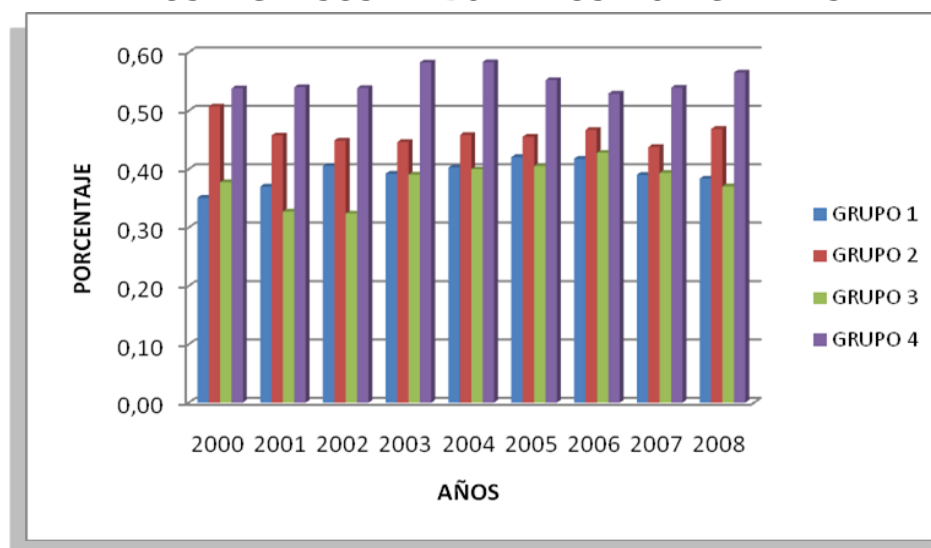
Este impuesto es una cesión del gobierno nacional y se incorpora a la base tributaria municipal en el año 1999. Su participación en los ingresos tributarios municipales refleja la importancia que éste adquiere como potencial generador de recursos propios.

Por el lado de los grupos municipales, es destacable el moderado incremento en el peso relativo de dicho tributo entre los años 2002-2007 como producto del buen desempeño de la economía en ese subperíodo; sin embargo, a partir del año 2007 esta participación desciende hasta ubicarse en el año 2008 en un promedio de 19%.

Entre tanto, el grupo 4, registró las mayores participaciones de este impuesto en los ingresos tributarios municipales al alcanzar un porcentaje promedio de 28% durante el periodo de estudio. En contraste, para los grupos municipales 1, 2 y 3, el peso relativo de este tributo mantuvo un comportamiento estable, constituyéndose de esta manera, en un componente importante de la base impositiva local. (Ver Gráfico No 3)

GRÁFICO N°3

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LA SOBRETASA A LA GASOLINA EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES



FUENTE: elaboración propia con base en las Ejecuciones Presupuestales Municipal.

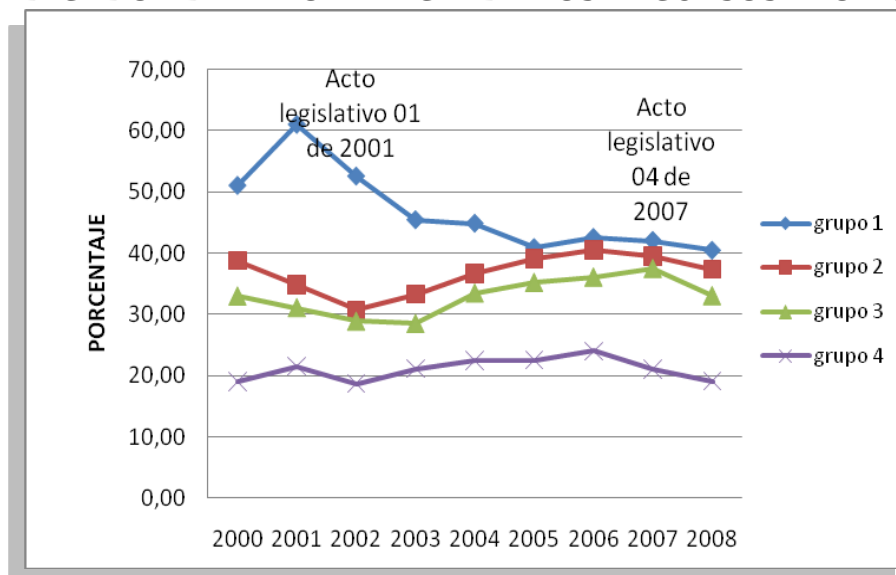
Indicador de Importancia de los Recursos Propios¹²

Este indicador permite examinar el esfuerzo fiscal que realizan las administraciones municipales para financiar sus planes de desarrollo con recursos propios. Mediante la construcción de esta medida se cuantifica la participación, en términos porcentuales, de los ingresos tributarios¹³ sobre los ingresos totales municipales al cierre de cada vigencia fiscal.

En términos generales, la lectura del indicador muestra que en los dos últimos años del periodo de estudio se presentó un debilitamiento en la generación de rentas propias; situación contraria a la que se venía presentando en el subperíodo 2002-2006, caracterizado por la recuperación gradual de la participación de los ingresos tributarios sobre los ingresos totales a nivel municipal.

GRÁFICO N°4

INDICADOR DE IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS PROPIOS



FUENTE: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales municipales

¹² El monto de recursos propios efectivamente recaudados por los gobiernos subnacionales en una determinada vigencia dependen de las tarifas aplicadas, del esfuerzo fiscal, de la “dotación” de contribuyentes que posee, de la voluntad de los mismos para hacer los pagos oportunamente, sin evasión ni elusión fiscal y del clima político existente en la jurisdicción correspondiente. (Informe de desempeño fiscal de los departamentos y municipios, DNP (2004).

¹³ Se entiende por ingresos tributarios aquellos recursos que se originan de la cancelación obligatoria al fisco territorial, en la cual el contribuyente no percibe algún tipo contraprestación directa. (Banco de la República, Finanzas Publicas Territoriales: notas metodológicas, 2004)

Como se aprecia en el gráfico N° 4, el indicador de importancia de los recursos propios muestra al iniciar la vigencia fiscal 2001, una moderada reactivación de la generación de ingresos propios a nivel municipal como producto de las disposiciones legales en materia de saneamiento fiscal y la puesta en marcha del nuevo diseño del régimen de transferencias intergubernamentales contemplado en la Ley 715 de 2001, la cual, obligaba a las entidades territoriales a emprender acciones tendientes a incrementar el recaudo tributario como contrapartida de los recursos del recién creado Sistema General de Participaciones (SGP).

“Los municipios obtienen excelentes resultados fiscales durante el periodo 2002 – 2005, y así contribuyen al logro de las metas macroeconómicas” “Puede afirmarse que la descentralización cumplió con el objetivo de fortalecer las rentas propias de los municipios, aunque ello se evidenció de manera más significativa en las ciudades grandes con capacidad fiscal” ...” Se corrobora que no hay pereza fiscal, por el contrario, el recaudo de los municipios crece en términos reales” (Gilberto Toro, Federación Colombiana de Municipios, 2006).

Por el lado de los grupos municipales, merece la pena destacar el esfuerzo fiscal logrado por los municipios que integran los grupos 2 y 3 durante el subperíodo 2002-2006, esta buena dinámica en la generación de ingresos tributarios es atribuible al buen desempeño de la economía nacional y regional. Sin embargo, pese a los esfuerzos fiscales encaminados a fortalecer la generación de ingresos propios como contrapartida de los recursos del SGP, la mayoría de municipios vallecaucanos registran, en el subperíodo 2000-2008, indicadores de importancia de los recursos propios que no superan en promedio el 40%, sin duda, este resultado evidencia una clara reducción del porcentaje de ingresos que corresponde a los ingresos propios, lo cual es síntoma de una menor autonomía fiscal y una limitada capacidad de inversión.

En detalle, para el grupo municipal 1, el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de ingresos municipales se ubicó para el año 2000 en 50,9%, posteriormente, al cierre de la vigencia 2001, la participación porcentual experimentó una variación positiva hasta ubicarse en el 60,9%; sin embargo, al siguiente año, la importancia de los recursos propios cayó al 52,4%, el indicador se debilita paulatinamente en las vigencias siguientes y al finalizar el periodo, en el año 2008, registra una participación promedio que sólo alcanza el 40,3%.

Por otra parte, para el grupo 2, conformado por los municipios de Caicedonia, Candelaria, Florida, Jamundí, Pradera y Sevilla, el porcentaje arrojado como resultado del cálculo del indicador se ubica en 38,7% para la vigencia 2000. Al año siguiente, los ingresos tributarios reales mostraron una caída en su participación ubicándose en 34,8%; no obstante, al cierre del año 2002, la disminución de las rentas tributarias se hizo aún más notoria al representar sólo el 30,6% de los ingresos totales municipales. La evolución del indicador cambió su

tendencia hacia el año 2003 al presentarse una ligera inclinación al alza en la participación de los ingresos tributarios que pasó de 33,2% al 40,4% en el año 2006. Sin embargo, al cierre de la vigencia 2007, este comportamiento se invierte al disminuir su participación en 39,5%, el periodo de análisis finaliza en el año 2008 con una similar situación en la que se registra una caída de 37,3% en el indicador objeto de análisis.

Entre tanto, el indicador de esfuerzo fiscal muestra un comportamiento irregular para los municipios que integran el grupo 3. De manera sucinta, los resultados derivados del cálculo de la medida de gestión financiera, indican el poco margen de acción de estas administraciones locales para garantizar recursos que se destinen a financiar la inversión pública en sus respectivos municipios, prueba de ello, es la baja participación de los ingresos propios sobre el monto total de ingresos que registró una participación promedio de 32,9% durante el periodo de análisis.

Por último, el comportamiento de este indicador para el grupo 4 demuestra una dinámica desalentadora en cuanto a la generación de recursos propios se refiere, pues la participación porcentual de los ingresos tributarios en los ingresos totales alcanza solamente el 21,4% durante el periodo analizado. Como se observa en el gráfico N° 4, la evolución del indicador se caracterizó por un ínfimo crecimiento en el recaudo tributario durante el subperíodo 2002-2006, lo cual es una evidencia de que sus municipios aun no son lo suficientemente capaces de generar ingresos propios que les permita cofinanciar el cumplimiento de las competencias descentralizadas y responder a las continuas demandas de sus comunidades por servicios públicos colectivos.

Con base en los resultados de esta importante medida de la gestión financiera territorial se puede establecer que la concentración de los ingresos tributarios, principalmente, en los municipios que se encuentran en el grupo 1, es una muestra inequívoca de la disparidad económica intrarregional. Si bien, aunque el crecimiento real de los ingresos tributarios fue una característica generalizada en todos los grupos municipales, especialmente durante el subperíodo 2002-2006, aún es persistente los desequilibrios entre la capacidad y el esfuerzo fiscal¹⁴ de las entidades territoriales, de lo cual se deduce, que las administraciones municipales no están aprovechando su capacidad fiscal para garantizar recursos complementarios a las transferencias provenientes de la nación.

¹⁴ Según el DNP (2004), el esfuerzo fiscal hace referencia al grado en que un gobierno subnacional grava con impuestos las bases gravables que tiene disponibles. El esfuerzo fiscal definido de esta manera es una función de las tarifas aplicadas, del sistema de exenciones prevaleciente y del esfuerzo hecho por las administraciones subnacionales en la aplicación de los impuestos; por su parte, la capacidad fiscal corresponde a la habilidad de los gobiernos subnacionales para incrementar sus recursos propios y viene determinada por la estructura económica de la jurisdicción y la disponibilidad de recursos imponibles o bases gravables.

A su vez, lo anterior permite corroborar las notables diferencias en la capacidad fiscal municipal, aspecto que afecta las decisiones públicas en materia de asignación de los recursos y la capacidad de las administraciones locales para dar respuestas efectivas a la demandas de sus comunidades por bienes públicos locales.

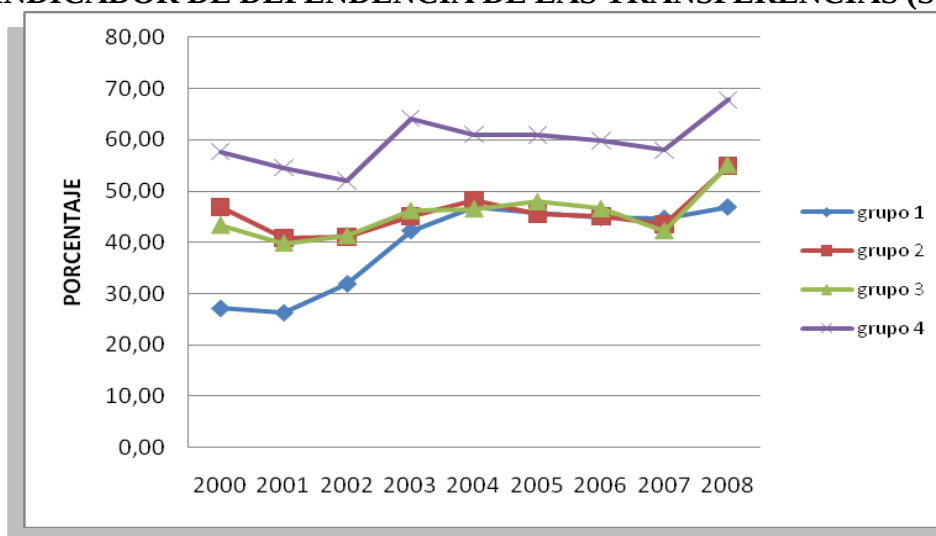
Indicador de Dependencia de las Transferencias Nacionales -SGP- (anteriormente, participación en los Ingresos Corrientes de la Nación)

Desde el punto de vista teórico, las transferencias intergubernamentales deben actuar como un estímulo y un multiplicador del esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales (Wiesner, 1992). En este sentido resulta conveniente establecer el grado de dependencia que presentan las entidades territoriales de las transferencias del Sistema General de Participaciones, así como, su nivel de importancia en la financiación del desarrollo local. De acuerdo con el DNP (2008) un indicador de dependencia de los recursos del SGP superior al 60% indica que la entidad territorial financia sus gastos públicos con los recursos fiscales que se transfieren desde el nivel central.

En primer lugar, hay que resaltar que para el análisis del indicador sólo se hará referencia al Sistema General de Participaciones que se creó a partir de la Ley 715 de 2001 y que entró en vigencia en el año 2002, pese a que en los dos primeros años del periodo de estudio aún regía el régimen de participaciones de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (Ley 60 de 1993).

GRÁFICO N°5

INDICADOR DE DEPENDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS (SGP)



FUENTE: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales municipales

De acuerdo con el gráfico N° 5, es posible apreciar que la participación de las transferencias nacionales¹⁵ sobre el total de ingresos de los grupos municipales experimentó una tendencia de crecimiento sostenido durante el periodo analizado. No obstante, persistieron algunos altibajos que no incidieron en lo absoluto en el incremento continuo de la dependencia de los recursos transferidos a los municipios por mandato constitucional.

Para el conjunto de municipios vallecaucanos, el indicador promedio de dependencia a las transferencias, se ubicó en 44,2% en la vigencia fiscal 2000 y finaliza el periodo de análisis, alcanzando un promedio de 56,8%. Sin duda alguna, esta situación constituye una evidencia del poco dinamismo en la generación de rentas propias y de la importancia que han alcanzado los recursos de SGP en la financiación de la inversión social y el desarrollo local.

Por el lado de los grupos municipales, el grupo 4 alcanzó, en comparación con los demás grupos municipales, el mayor peso relativo de los recursos transferidos en los ingresos totales, al pasar del 57.7 % en el año 2000 a 67.8% al cierre de la vigencia 2008; Este incremento sostenido del indicador es una señal inequívoca de una alta dependencia fiscal en contravía de la generación de ingresos propios.

Comportamiento similar experimentan los grupos 2 y 3 cuyos indicadores de dependencia a las transferencias del SGP registran niveles promedios que alcanzan el 45% durante el periodo de estudio.

En contraste, con la preocupante situación de dependencia fiscal que comprometió la sostenibilidad financiera del grupo 4. Los municipios que conforman el grupo 1, alcanzaron las menores participaciones de las transferencias nacionales en el total de ingresos, situación que se explica por un mayor esfuerzo fiscal y por supuesto, las notables diferencias en la actividad económica municipal, que en buena medida, determinan el nivel de concentración de los recursos fiscales.

Sin lugar a dudas, el esfuerzo fiscal que realicen las entidades territoriales por fortalecer el recaudo tributario implica necesariamente que el desarrollo local, no se financia, en una mayor proporción, con las transferencias provenientes del gobierno central. Sin embargo, para la mayoría de los municipios vallecaucanos, es evidente, la alta dependencia a las transferencias territoriales, lo cual es un fiel reflejo de la paulatina pérdida de importancia de los recursos propios en la financiación del gasto público local.

¹⁵ Las transferencias del Sistema General de Participaciones corresponde a los recursos que hacen parte del rubro de propósito general del SGP y que el gobierno nacional cede a los entes territoriales por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política (reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007).

Al respecto el PNUD (2008) afirma categóricamente en su Informe Regional de Desarrollo Humano que durante el último cuatrienio el Valle del Cauca ha experimentado un proceso de recuperación de sus finanzas públicas, pero aún la generación de recursos propios no se corresponde con el nivel de desarrollo de la región y la dependencia de los municipios de las transferencias nacionales es relativamente alta.

5.4 EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE GASTOS DE LOS GRUPOS MUNICIPALES

En esta sección se abordará el análisis de los principales componentes de la estructura de gasto, a decir, se examinará el comportamiento de los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión durante el periodo de estudio. En primer lugar, es necesario enfatizar que todos los valores correspondientes a las variables de gasto e ingresos utilizadas en la construcción de los indicadores de la gestión financiera se expresan en millones de pesos constantes del año 2000. El deflactor se tomó de la serie del Índice de Precios al Consumidor total nacional ponderado (Base: Diciembre 2008=100) publicado por el Banco de la República.

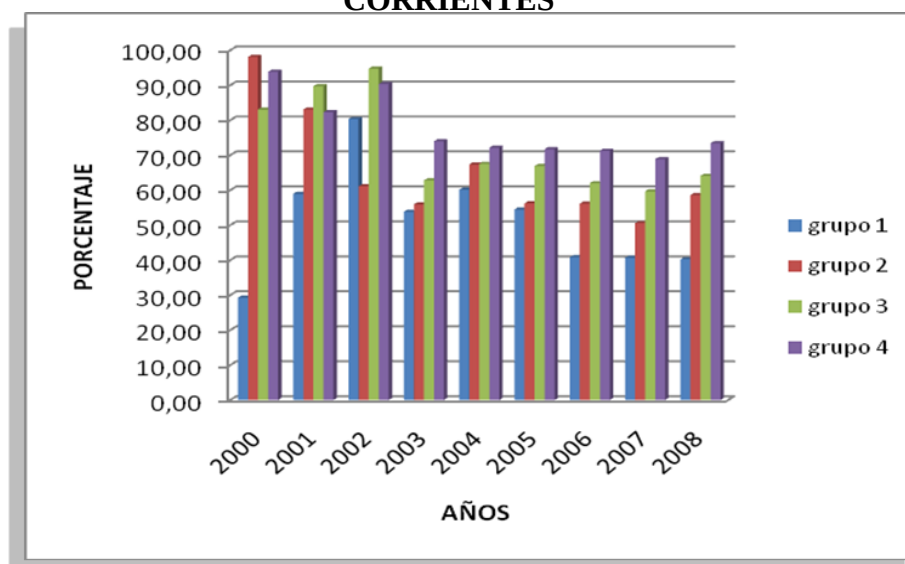
5.4.1 Indicadores del Manejo del Gasto

Participación de los Gastos de Funcionamiento sobre los Ingresos Corrientes

Este indicador permite cuantificar el monto de recursos públicos que se asignan para el normal funcionamiento de las administraciones municipales (salarios, sueldos, gastos generales, servicios personales, entre otros) con respecto al total de ingresos corrientes.

En general, todos los grupos municipales, redujeron el porcentaje de ingresos corrientes destinados a cubrir los gastos de funcionamiento durante el periodo analizado. Tal como se aprecia en el gráfico N°6, el indicador inicia el periodo con una participación promedio de 76%, la cual se incrementa levemente hasta alcanzar el 78 % en la vigencia 2001. No obstante, en el subperíodo 2003-2007 es evidente un debilitamiento continuo en la relación gastos de funcionamiento e ingresos corrientes que registra, al final del periodo, un porcentaje de 59%. Este comportamiento estuvo condicionado a las disposiciones en materia de ajuste fiscal territorial y a las continuas reformas administrativas que emprendieron la mayoría de municipios y que arrojaron como resultado una reducción significativa del número de empleados públicos, con lo cual, se logró reducir los gastos de funcionamiento y a la vez aumentar el grado de apalancamiento de la inversión pública municipal.

GRÁFICO N°6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO FINANCIADOS CON INGRESOS
CORRIENTES



FUENTE: elaboración propia con base en las Ejecuciones Presupuestales Municipales

Ahora bien, al analizar el comportamiento del indicador para cada uno de los grupos municipales, se observa que los municipios que integran el grupo 1, destinan al pago de funcionamiento un porcentaje promedio de recursos propios que alcanza el 50,9%

Entre tanto, para el grupo 2, el peso relativo de los gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes presentó una tendencia decreciente durante el subperíodo 2003-2007 para luego, registrar una leve recuperación en la vigencia 2008, año en el que el porcentaje de participación se ubica en 58.5%.

A diferencia del grupo 1, los municipios de Ansermanuevo, Bugalagrande, Dagua, Guacarí, La Unión, Roldanillo y Zarzal integrantes del grupo 3, financiaron en promedio, entre los años 2000 y 2008, un 72,7% de los gastos de funcionamiento con sus ingresos corrientes.

No obstante, el grupo 4, conformado por municipios con una menor base económica, obtienen un indicador promedio de 77,2%, el cual se ubica por encima de los resultados alcanzados por los grupos 3, 2 y 1 respectivamente. En síntesis, el indicador presenta un comportamiento irregular durante todo el periodo de análisis, inicia al cierre del año 2000 con un peso relativo de 93,8% y finaliza en 73,7% hacia el año 2008. Después del año 2003, la tendencia es decreciente, no obstante, en la vigencia 2008, el indicador experimenta una ligera recuperación.

Indicador de Magnitud de la Inversión.

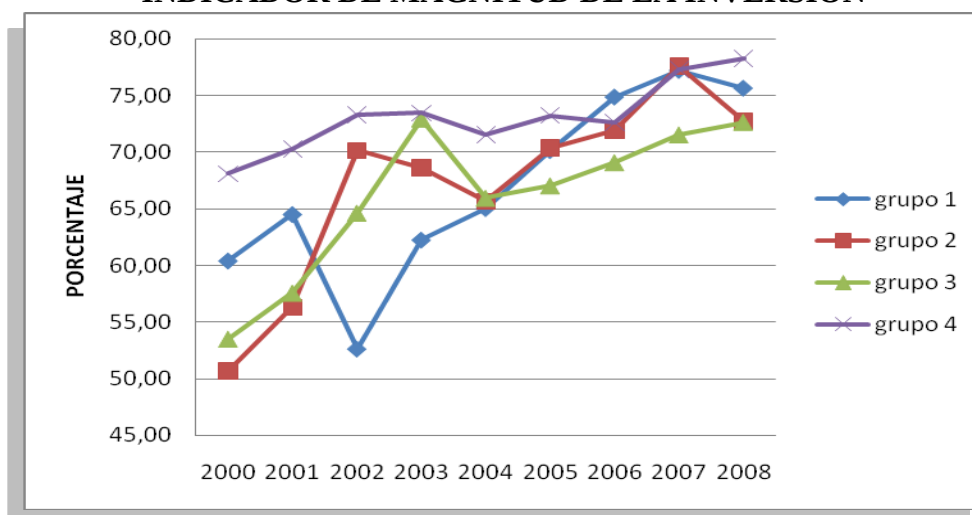
Este importante indicador de la gestión financiera territorial permite medir el peso relativo de los gastos de inversión con respecto a los gastos totales municipales. De acuerdo con el DNP (2003), los gastos de inversión son aquellos enfocados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico, así como, el gasto destinado a incrementar, mantener o recuperar la capacidad del recurso humano vinculado a la atención de sectores sociales (inversión social).

Como se aprecia en el gráfico N° 7, la inversión pública ejecutada por los 42 municipios del Valle es el reflejo de la importancia que adquiere la inversión social, en el marco un proceso de profundización de la política de descentralización fiscal. Así pues, del 57,9 % con el que participaba el componente de inversión en los gastos públicos municipales al iniciar el periodo, se pasa al 65,3% en el 2002; en los años siguientes, el indicador promedio que se ubica en 70,1% en la vigencia 2005, pasa al 75,7% en la vigencia 2007, y finaliza el periodo de análisis con una leve caída que alcanzó el 74,7%.

Sin duda alguna, el comportamiento mostrado por el indicador de magnitud de la inversión ha sido satisfactorio, de lo cual se deduce que entre los años 2002-2007, la mayoría de municipios vallecaucanos destinaron un monto importante de recursos para financiar la inversión pública, a decir, infraestructura, pagos de personal docente y salud, afiliaciones al régimen subsidiado, subsidios, alimentación escolar, gastos varios en educación, adecuación institucional y saneamiento fiscal, entre otros, para dar cumplimiento a las competencias y responsabilidades asignadas por la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007.

GRÁFICO N° 7

INDICADOR DE MAGNITUD DE LA INVERSIÓN



FUENTE: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales municipales

Al analizar cada una de las asociaciones de municipios, es posible apreciar que en el grupo 4, conformado por los municipios de menor base económica, la inversión pública como proporción de los gastos totales presentó una tendencia creciente y sostenida durante el periodo analizado. Para la vigencia 2000, el indicador de magnitud de la inversión se ubicó en un 68%, y al terminar el periodo en el año de 2008, la participación relativa de los gastos de inversión alcanza un porcentaje de 78,2%. (Ver gráfico N° 7)

En los municipios del grupo 1, es evidente una tendencia de crecimiento de los gastos en inversión pública durante el subperíodo 2002-2007. Para el año 2000, se tenía una participación del componente de inversión del 60,3% sobre el total de gastos, porcentaje que decrece en los dos años siguientes al ubicarse en 52,6%; No obstante, al cierre de la vigencia 2003, el indicador experimenta una recuperación gradual hasta alcanzar en el año 2007 un porcentaje promedio de 77,2%, al finalizar el periodo de análisis, el porcentaje de gasto total destinado a la inversión registra una leve caída que lo sitúa en 75,6%.

Por su parte, la participación de los gastos de inversión pública en el total de gastos para el conjunto de municipios que conforman el grupo 3, presentó al igual que en los anteriores grupos, una tendencia de crecimiento sostenida, especialmente, entre los años 2005-2008. En promedio, la inversión pública alcanza una participación porcentual de 66, 1% sobre el gasto público municipal a lo largo del periodo de estudio.

Por último, los municipios que conforman el grupo 2 alcanzan una participación promedio de 50,6% en el año 2000, posteriormente, dicha participación aumenta ostensiblemente durante los años siguientes hasta ubicarse al cierre de la vigencia fiscal 2007 en un porcentaje de 77,5%; sin embargo, al final del periodo, el indicador cae levemente y se sitúa en 72,7%.

5.5 ESTADO DE LA DEUDA PÚBLICA TERRITORIAL

Después de examinar el comportamiento de los componentes de ingreso y gasto público municipal resulta conveniente revisar la evolución del saldo de la deuda pública durante el periodo de estudio delimitado.

5.5.1 Saldo de la deuda pública municipal

Al analizar la tabla N° 5, se observa que el saldo de la deuda pública de los 42 municipios del Valle presenta un comportamiento decreciente durante el periodo 2000-2008. En el año 2000 los municipios adeudaban una suma de \$680.249 millones de pesos constantes, para

los años siguientes, la deuda pública se incrementa en 17%, para alcanzar, posteriormente, una notable disminución que la ubicaría en una cifra de \$433.731. Solo a partir del año 2002 el saldo de la deuda pública presenta una evolución satisfactoria.

Al examinar el comportamiento de este rubro por grupos municipales, se observa que el saldo de la deuda pública para el conjunto de municipios que integran el grupo 1 ascendía a \$642.590 millones de pesos al cierre de la vigencia 2000. En los tres siguientes años, esta cifra experimentó una variación negativa al ubicarse en \$605.422 millones de pesos constantes, lo cual se da como resultado de la efectividad de las medidas de saneamiento fiscal, de las acciones tendientes a reestructurar los pasivos corrientes, y en otros casos, al acogimiento de algunos municipios a la Ley 550 de 1999. No obstante, a partir de la vigencia 2004, la tendencia decreciente se acentúa aún más al disminuir el monto de la deuda en un 12,11% con respecto al año anterior, este debilitamiento en el saldo de la deuda que registra los municipios se sostiene hasta el final del periodo, año en el que la cifra acumulada asciende a \$418.096 millones de pesos.

Es importante resaltar que el grupo 1 ostenta el mayor nivel de endeudamiento durante el periodo de estudio, entre otras razones, por la presencia del municipio de Cali, que se ubica como uno de los municipios más endeudados tanto a nivel departamental como nacional. Al respecto, Argote (2006) argumenta que el alto incremento del monto de la deuda pública que experimentó Cali fue el resultado de una serie de macroproyectos que se iniciaron al terminar la década de los noventa, los cuales, según el autor tuvieron como respaldo los créditos otorgados por los bancos comerciales.

Entre tanto, para el grupo 2 conformado por los municipios de Caicedonia, Candelaria, El cerrito, Florida, Jamundí, Pradera y Sevilla, el saldo de la deuda aumenta en un 54% entre 2000 y 2008 al pasar de \$25.457 millones a \$11.709 millones de pesos constantes.

Igual situación acontece con los grupos municipales 3 y 4 que logran, durante el periodo de análisis, rebajar ostensiblemente el monto de la deuda pública del conjunto de sus municipios, en un 72% y 66% respectivamente. (Ver tabla N° 5)

TABLA N° 5
SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA TERRITORIAL

SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA TERRITORIAL (MILLONES DE PESOS CONSTANTES)									
MUNICIPIOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GRUPO 1	642.590	657.964	754.351	605.422	547.532	491.967	444.740	433.002	418.096
GRUPO 2	25.457	24.442	22.807	21.009	15.406	11.492	11.583	14.759	11.709
GRUPO 3	11.137	7.662	12.542	12.659	11.627	10.196	7.036	3.845	3.068
GRUPO 4	10.658	8.219	5.952	4.364	4.257	3.678	3.192	2.772	3.558
TOTAL	680.249	698.284	795.652	643.454	578.822	517333	466.551	454.378	433.731

TABLA N°6
SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA TERRITORIAL POR HABITANTE

SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA TERRITORIAL POR HABITANTE (MILES DE PESOS CONSTANTES)									
MUNICIPIOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GRUPO 1	80.327	81.012	93.033	79.593	63.275	73.044	60.468	53.143	54.861
GRUPO 2	73.020	69.691	61.806	53.656	38.570	58,782	27.404	36.715	28.710
GRUPO 3	47.339	31.983	52.515	54.846	50.283	31.490	30.020	16.907	13.821
GRUPO 4	51.910	25.193	17.294	12.848	12.895	14.422	12.731	10.572	12.454

A pesar de que muchos de los municipios vallecaucanos han alcanzado estados de solidez financiera al acogerse a las medidas de reestructuración de pasivos y responsabilidad fiscal (Ley 550 de 1999 y 819 de 2003), aún existen municipios que no han logrado sostener el saldo de su deuda, tal es el caso de La Unión, La Cumbre, Toro, Versalles, Bolívar y Andalucía que entre los años 2003-2008 registraron incrementos en el saldo de la deuda superiores al 80%.

“El acoso diario de las deudas y la casi nula posibilidad de invertir en obras para sus comunidades, es lo que hoy enfrentan muchos municipios del Valle, al punto de que varios de ellos podrían desaparecer en pocos años por asfixia financiera.” (Diario El País, recorte de prensa, septiembre de 2008).

Sin embargo, el caos financiero producto del sobreendeudamiento no solo es un problema que aqueja a los municipios pobres, así mismo, municipios con economías dinámicas como Buga y Cartago, *-integrantes del grupo1-* enfrentan problemas de insolvencia financiera que se reflejan en el incumplimiento de los indicadores de endeudamiento estipulados en la Ley 358 de 1997.

En este sentido, recordemos que en el marco de una política de descentralización fiscal, la provisión eficiente de los bienes y servicios públicos que demandan las comunidades, depende en buena medida, del cumplimiento de objetivos y metas claras como la sostenibilidad de la deuda pública. No obstante, la realidad de algunos de los municipios vallecaucanos demuestra que la precaria generación de recursos propios y el alto grado de dependencia a las transferencias de la nación arroja como resultado altos niveles de endeudamiento, que en última instancia, compromete la asignación eficiente de los recursos y la viabilidad financiera de las municipalidades.

5.5.2 Saldo de la deuda pública municipal por habitante

En términos reales, la evolución de la deuda pública por habitante también estuvo marcada por una tendencia decreciente durante los últimos seis años del periodo de estudio como resultado del cumplimiento de las reglamentaciones fiscales encaminadas a sanear el estado de las finanzas públicas territoriales, entre ellas, la Ley 617 de 2000.

De acuerdo con la tabla N° 6, durante el subperíodo 2003-2008, los grupos municipales redujeron ostensiblemente sus niveles de endeudamiento por habitante. En particular, para los municipios que conforman el grupo 1, el saldo de la deuda pública pasa de \$83.327 pesos en el 2000 a \$54.861 pesos por persona en el 2008, igualmente, el grupo municipal 2 logró mejorar su indicador de endeudamiento per cápita que se ubica al terminar el periodo de análisis en \$28.710 pesos constantes del 2000. Entre tanto, los municipios que integran los grupos 4 y 3 alcanzan significativas reducciones en el saldo de la deuda que representan el 66% y 72.4% respectivamente.

Es de resaltar que mediante el análisis del comportamiento de la deuda pública per cápita se establece que, en promedio, los municipios de Buenaventura (\$102.864), Cali (\$219.973), Pradera (\$77.683) y La Cumbre (\$67.309) se destacan por sus elevados niveles de endeudamiento acumulados a lo largo del periodo de estudio, aspecto que refleja la poca solidez financiera de estos municipios.

5.6 DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL POR GRUPO DE MUNICIPIOS.

Mediante el cálculo de esta medida se muestra un panorama global acerca del estado de las finanzas públicas municipales; un valor positivo de la misma, indica la presencia de superávit presupuestal mientras que un valor negativo es una señal que revela la existencia de déficit al cierre de una determinada vigencia fiscal.

No hay que olvidar que superávit presupuestal significa que la entidad territorial puede financiar los niveles de inversión que decidió ejecutar. Por otro lado, la presencia de déficit señala que la administración central territorial no alcanza a cubrir con sus recursos los gastos en inversión, por lo que tiene que acudir a los recursos del sector financiero. (DNP, 2002)

Durante el periodo de análisis, las agrupaciones de municipios experimentaron recurrentes episodios de déficit presupuestal que afectaron su estabilidad financiera.

En detalle, los municipios que comprenden el grupo 1, muestran entre los años 2001-2007, las mayores cuantías de déficit con cifras superiores a los \$50.000 millones de pesos. Sin duda alguna, la presencia de Cali explica, en buena medida, la tendencia al déficit en esta agrupación de municipios.

De otra parte, el grupo 4, presenta una situación más favorable en cuanto a las cifras de déficit se refiere, no obstante, a nivel local, es preocupante el alto déficit presupuestal que registran los municipios de La Victoria, Obando, Restrepo, Toro, Trujillo, Versalles y Yotoco. Caso contrario ocurre en los municipios de Ginebra, Vives y Andalucía, pues, lograron alcanzar superávits importantes en los últimos cuatro años del periodo de estudio.

De modo similar, los municipios que integran el grupo 2 afrontaron situaciones de déficit presupuestario, especialmente, entre los años 2005-2008. Al respecto, es preciso señalar que el municipio de El Cerrito presentó un desequilibrio presupuestal crítico, seguido por Jamundí y el municipio de Pradera. Este mismo comportamiento caracterizó al conjunto de municipios que conforman el grupo 3, así pues, entre los municipios que presentan recurrentes situaciones de déficit presupuestario se destacan ampliamente La Unión y el municipio de Roldanillo.

TABLA N°7
DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL

DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)									
MUNICIPIOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GRUPO 1	64.813	(121.917)	(37.829)	26.573	(53.990)	(6.301)	(33.524)	(40.295)	104.936
GRUPO 2	(2.660)	(6.413)	5.658	1.690	2.965	(1.843)	(4.937)	(24.848)	(810)
GRUPO 3	1.647	1.715	(3.409)	(1.383)	3.424	1.494	(695)	(4.894)	(1.399)
GRUPO 4	3.003	5.788	(167)	(2.642)	1.647	(1.088)	(1.693)	(1.871)	1.706

5.7 COMENTARIOS FINALES

A lo largo de los nueve años analizados, el desempeño fiscal muestra una serie de consideraciones que vale la pena mencionar

- Entre los años 2000-2005, se presentaron episodios de superávit presupuestal en la mayoría de los municipios del Valle, como consecuencia del cumplimiento del paquete de reformas de saneamiento y ajuste fiscal territorial. Sin embargo, pese a estos buenos resultados, algunos municipios no han emprendido esfuerzos favorables que les permitan generar situaciones de superávit fiscal, en otras palabras, aún persiste la tendencia deficitaria que amenaza la sostenibilidad de sus finanzas.
- Un elemento que merece especial atención es la sostenibilidad de la deuda pública municipal; sin lugar a dudas, las disposiciones legales que se han expedido en materia responsabilidad fiscal y saneamiento de pasivos corrientes no han sido aprovechadas por algunos municipios para reestructurar sustancialmente su nivel de endeudamiento. En este sentido, hay que recordar que un ente territorial que modera su nivel de endeudamiento es una entidad que tiene capacidad financiera para afrontar importantes obras de inversión.
- En materia de ingresos, es posible señalar que pese al buen comportamiento del impuesto de industria y comercio y del predial entre los años 2002 y 2006, la consolidación de estos ingresos como la principal fuente de financiamiento del desarrollo local aun no se perpetuado debido a que las transferencias territoriales registraron un mayor ritmo de crecimiento durante el periodo analizado. Sin embargo, aunque se presentan continuos episodios de alta dependencia de los recursos del SGP y poco dinamismo en la generación de recursos propios por parte de algunos municipios, no existe suficiente evidencia empírica que corrobore la presencia de pereza o letargia fiscal territorial.

- A pesar de las múltiples dificultades, la mayoría de municipios vallecaucanos focalizaron sus gastos públicos en el rubro de la inversión, sin embargo, el costo de oportunidad de financiar la inversión pública con créditos otorgados por el sector financiero se tradujo en un elevado nivel de endeudamiento municipal que afecta la viabilidad financiera de las municipalidades.
- En resumidas cuentas, los efectos financieros asociados al fortalecimiento de la política de descentralización fiscal aun no se han materializado en su totalidad pues aún existen municipios débiles, con desequilibrios e inviables financieramente que no cuentan con la capacidad fiscal y administrativa para cumplir con las competencias descentralizadas asignadas por la Constitución.

6. VÍNCULO ENTRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO MUNICIPAL

6.1 Especificación del modelo econométrico

En este documento se intenta verificar empíricamente el vínculo entre descentralización fiscal y crecimiento económico municipal durante los años 2000 y 2005, para lo cual se dispone de un conjunto de datos de los municipios vallecaucanos.

El desarrollo de un análisis formal de la asociación entre ambas variables toma como punto de referencia el modelo de crecimiento endógeno desarrollado por Mankiw, Romer y Weil (1992).

La ecuación general que se estima adquiere la siguiente estructura básica:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_n x_n + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Ahora bien, teniendo en cuenta la forma funcional del modelo expresado en (1) se plantea la siguiente ecuación de regresión.

$$LTCPIBM_{00-05} = \beta_0 + \beta_1 GCPIB_{00} + \beta_2 INGPIB_{00} + \beta[Xi] + U_i \quad (2)$$

El objetivo de la contrastación empírica se enfoca en encontrar los determinantes del crecimiento económico municipal, enfatizando en el impacto de las variables fiscales “proxy” de la descentralización.

En este sentido, la descentralización fiscal se ha intentado capturar mediante dos sencillas medidas que muestran el comportamiento de los gastos corrientes (remuneraciones laborales) e ingresos tributarios a nivel municipal. Las medidas construidas expresan, cada una, el monto de los gastos e ingresos públicos como proporción del PIB municipal.

Adicionalmente, se han incluido en el modelo, una serie de variables estructurales que usualmente se analizan en el modelo de MRW y, por supuesto, en la literatura tradicional sobre crecimiento económico¹⁶, mediante las cuales se pretende obtener un modelo econométrico correctamente especificado. El listado de las variables, su descripción y la fuente de los datos aparecen en el Anexo N°1.

6.2 Estrategia de estimación

Este trabajo presenta un análisis a nivel municipal, con datos del valor agregado correspondiente a los años 2000 y 2005, se calcula como variable dependiente del modelo, la tasa de crecimiento del PIB per cápita municipal¹⁷, para su construcción fueron necesarias las cifras del PIB municipalizado suministradas por el Departamento de Planeación Departamental.

Una vez construida la variable dependiente *-tasa de crecimiento del PIB municipal-* se procede a estimar el modelo econométrico planteado en la ecuación N° 2, con el objetivo de realizar una evaluación empírica del impacto que sobre el comportamiento del producto generó la profundización de la política de descentralización fiscal, para lo cual, se hace uso de la conocida técnica econométrica de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO).

Es importante señalar que en este estudio solo se disponen de 41 observaciones municipales, pues la información correspondiente al municipio de Cali fue omitida con el fin de evitar problemas de sesgidez e inconsistencia en los parámetros de regresión asociados a la presencia de datos atípicos u outliers. Al respecto, no hay que olvidar que Cali ostenta una alta participación sobre el valor agregado departamental que supera el 50% para el año 2000¹⁸; por tanto, teniendo en cuenta éste, entre otros aspectos, como su alto grado de desarrollo y la competitividad de su economía a nivel nacional, se concluye que no resulta conveniente compararla con los demás municipios de la comarca.

6.3 Análisis de los resultados

¹⁶ Sala-i-Martin, Xavier (1997). “I Just Ran Two Million Regressions”. *American Economic Review*, Vol. 87, No. 2. Es preciso destacar que en este artículo se recogen un amplio conjunto de variables que desde el punto de vista de la teoría y desde el campo empírico resultan significativamente correlacionadas con el crecimiento económico (aproximadamente 60 variables).

¹⁷ El crecimiento de este agregado económico se calculó a partir del método geométrico ya que solo se tomó en consideración el cálculo de la tasa de crecimiento del PIB municipal en dos puntos del tiempo.

¹⁸ Este porcentaje de participación municipal sobre el PIB del Valle (51,32%), corresponde al cálculo realizado por el Departamento de Planeación Departamental para el año en mención.

El cuadro N°1 contiene los resultados de las regresiones del modelo lineal especificado en la ecuación N° 2. En efecto, la evaluación empírica del modelo arroja como resultado que las variables fiscales consideradas como una aproximación de la descentralización fiscal son estadísticamente significativas al 95% y aunque, existen algunas variables estructurales que inciden en el rendimiento de la actividad económica municipal, el análisis se concentra en especificar el impacto de las variables GCPIB (gasto corriente/PIB) e INGPB (ingresos tributarios/PIB).

TABLA N°1

RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DEL MODELO

Variable dependiente: tasa de crecimiento del PIB per cápita, 2000-2008

ESTIMACIÓN	ECUACIÓN 1	ECUACIÓN 2	ECUACIÓN 3
Constante	-0.5562 (0.6708)	1.7990 (0.0085)	-2.2563 (0.0000)
GCPIB	0.1749 (0.0252)**	0.1771 (0.0087)*	0.1574 (0.0001)*
INGPIB	-0.1094 (0.0780)	-0.1063 (0.0420)**	-0.0946 (0.0014)*
TASINV00	0.00913 (0.2209)	2.88E-05 (0.8389)	0.0105 (0.0038)*
POB00	1.27E-06 (0.8098)	1.23E-06 (0.7844)	1.92E-06 (0.0220)**
THOM00	-0.0001 (0.5025)	-0.00298 (0.4378)	
TCPOB	-0.010 (0.8690)		
ALTITUD	-0.0001 (0.5025)	-4.14E-05 (0.8540)	
TESCP	-0.0014 (0.2655)	-0.0054 (0.2739)	
PIBIN	2.00E-05 (0.8936)	2.88E-06 (0.8389)	

Dummy _ ce	0.1387		
	(0.6925)		
Dummy_EP	-0.9539		
	(0,3752)		
R^2	0.22	0.25	0.30

Los números entre paréntesis corresponden al p-value de los coeficientes estimados, los símbolos ** y * indican significancia estadística a los niveles del 1 y 5%, respectivamente. Las estimaciones se han hecho con el programa E-views 5.0.

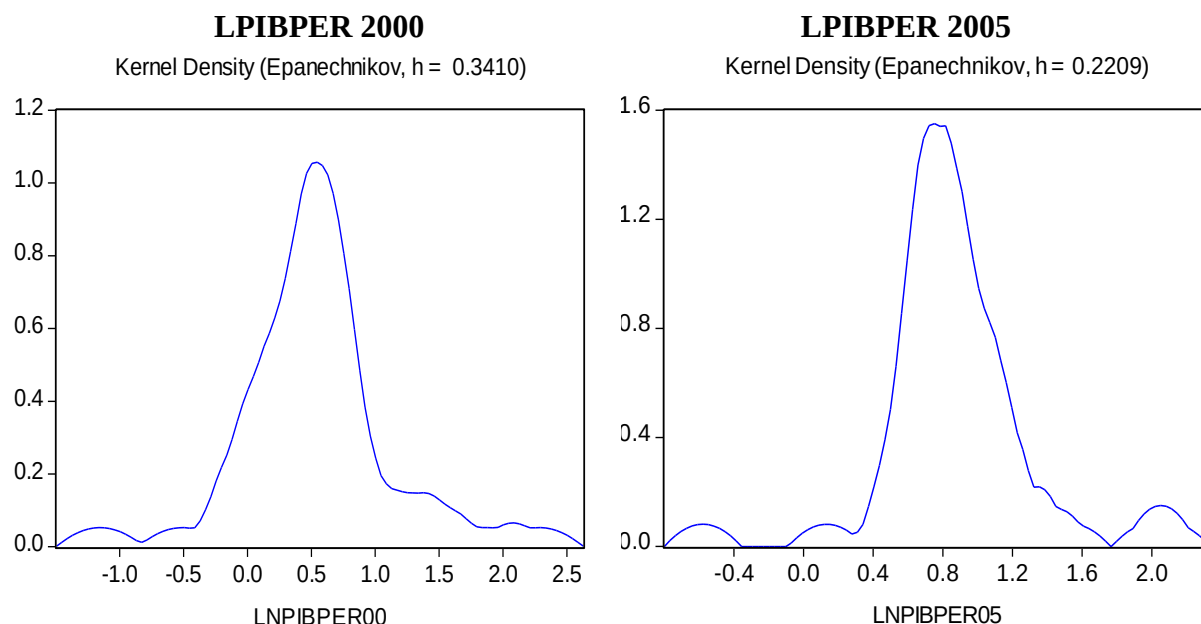
En detalle, los resultados econométricos demuestran que un incremento porcentual de la variable CGPIB hace que el producto aumente en un 15%; esto significa que la incidencia de los gastos corrientes (salarios, sueldos) en la evolución del producto municipal parece ser explicado, en buena medida, por el posicionamiento de las alcaldías como la principal fuente de ingresos a nivel local, aspecto que se asocia al peso de la política en los municipios y a la hegemonía territorial de algunos partidos políticos *-Conservador y liberal-*.

A partir de este resultado, es posible aseverar que el cambio en el diseño de la descentralización fiscal contenido en la reforma constitucional de 2001 y 2007, fortaleció el peso de la política en los municipios del Valle; en este sentido, la evidencia estadística señala que el funcionamiento de estas entidades territoriales depende, en buena medida, de los recursos del erario público.

Por otro lado, el indicador de la descentralización fiscal construido a partir de los ingresos tributarios municipales ejerce un impacto negativo sobre el comportamiento del producto, este resultado es el esperado pues entre más eficiente sea la tributación municipal menor será el nivel de ingreso disponible de los ciudadanos.

A respecto, cabe mencionar que es tarea de futuras investigaciones la construcción de adecuadas medidas e indicadores de descentralización fiscal que permitan capturar de una manera más aproximada el complejo concepto de descentralización y su vínculo con el crecimiento económico a nivel municipal.

GRÁFICO N° 8
DISTRIBUCIÓN DE KERNEL, COMPARACIÓN DEL LOGARITMO DEL PIB PER
CÁPITA DE LOS MUNICIPIOS 2000-2005



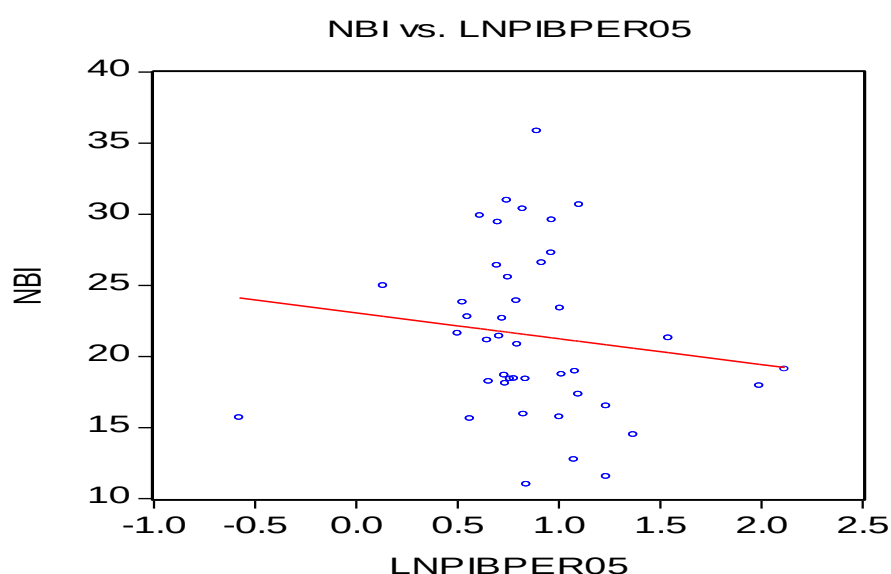
FUENTE: Elaboración propia, E-views 5.0

Por otro lado, el principal hallazgo que se encuentra al comparar el PIB per cápita municipal (medido en logaritmos) para el año 2000 y 2005, es la presencia de las brechas sociales entre los municipios con mayor PIB por habitante y los municipios con menor nivel de ingreso. Este resultado señala que efectivamente, aún persisten disparidades económicas fundamentadas en la existencia de profundas diferencias entre los municipios vallecaucanos (Marín, 2008); así lo demuestra, la distribución de Kernel del logaritmo del PIB por habitante, mediante la cual, se aprecia que en un horizonte temporal de corto plazo no hay evidencia de cambios significativos en el rendimiento de la actividad económica municipal (Ver gráfico N°8).

“La persistencia de las situaciones descritas pone de manifiesto que existen en el Valle del Cauca contrastes entre concentración de riqueza y desigualdad; discordancias entre el crecimiento económico experimentado y la pobreza de una proporción importante de la población; divergencias entre la pujanza de algunos territorios y el atraso de otros; incongruencias entre la disminución de la violencia en unas subregiones”... “A pesar de los avances logrados en materia de crecimiento económico, sus beneficios no se distribuyen equitativamente, lo cual se refleja en los contrastes en acceso a oportunidades y recursos, y revela una problemática de exclusión que afecta el desarrollo humano” (Informe Regional de Desarrollo Humano, 2008:46)

En este orden de ideas, los resultados indican que a pesar de las continuas reformas constitucionales y sus reglamentaciones complementarias, el proceso de descentralización fiscal no está propiciando escenarios favorables que induzcan a una promoción del desarrollo intrarregional, por el contrario, la falta de equidad persiste y la deuda social aún sigue latente. Si bien es cierto que las transferencias del Sistema General de Participaciones han mejorado la prestación de los servicios de salud y educación, aun no se ha logrado su universalización y pocos son los avances que se registran en materia de eficiencia y calidad en la prestación de estos servicios (Bonet, 2006)

GRÁFICO N° 9
Correlación entre el NBI y el PIB per cápita municipal (medido en logaritmos)



FUENTE: Elaboración propia, EvIEWS 5.0

Para Maldonado (2005), la descentralización fiscal ofrece un amplio conjunto de instrumentos favorables para lograr una mejor gestión de lo público que conduzca finalmente a la reducción de la pobreza y a la promoción del desarrollo económico local. No obstante, el diseño de la descentralización contemplado en la reforma constitucional de 2001 no ha generado un impacto favorable en el bienestar de la población vallecaucana. Como se aprecia en el gráfico N° 9, la escasa asociación estadística entre el indicador NBI¹⁹ (cabecera y resto) calculado a partir del censo de 2005 y el logaritmo del PIB por habitante para el año en mención es el reflejo de la

¹⁹ De acuerdo con la Ley 715 de 2001, este indicador es un criterio importante para distribuir las transferencias territoriales mediante el Sistema General de Participaciones.

Ahora bien, tal como argumenta Bonet (2006) el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas recogen tan solo una parte de la educación y muy poco o nada con respecto a las transferencias al sector de la salud; por tal razón, es necesario construir indicadores o medidas socio-económicas que recoja aspectos relacionados con la calidad y cobertura de los servicios de salud y educación.

persistencia de las inequidades sociales entre los municipios vallecaucanos. Cabe anotar que esta situación se encuentra determinada por la heterogeneidad de los municipios y por las múltiples limitaciones para la asignación eficiente de los recursos, asociados a fallas en el criterio de distribución del régimen de transferencias y al desvío de los recursos públicos a favor de intereses particulares (corrupción).

Así pues, resulta evidente que con el fortalecimiento de la política de descentralización, aún no se han dado las condiciones propicias que conduzcan a un escenario de crecimiento económico con equidad social; Si bien es cierto que el diseño del sistema de transferencias intergubernamentales contemplado en la Ley 715 de 2001 tiene un enfoque redistributivo, principalmente en los sectores de salud y educación, los gobiernos locales no están focalizando el gasto público a favor de los grupos poblacionales más vulnerables. En este sentido, el proceso descentralizador, visto desde un contexto local, aun no es un factor institucional que impulse una reducción de las inequidades sociales y las disparidades económicas entre los municipios.

7. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL TERRITORIAL ¿ÉXITO O FRACASO?

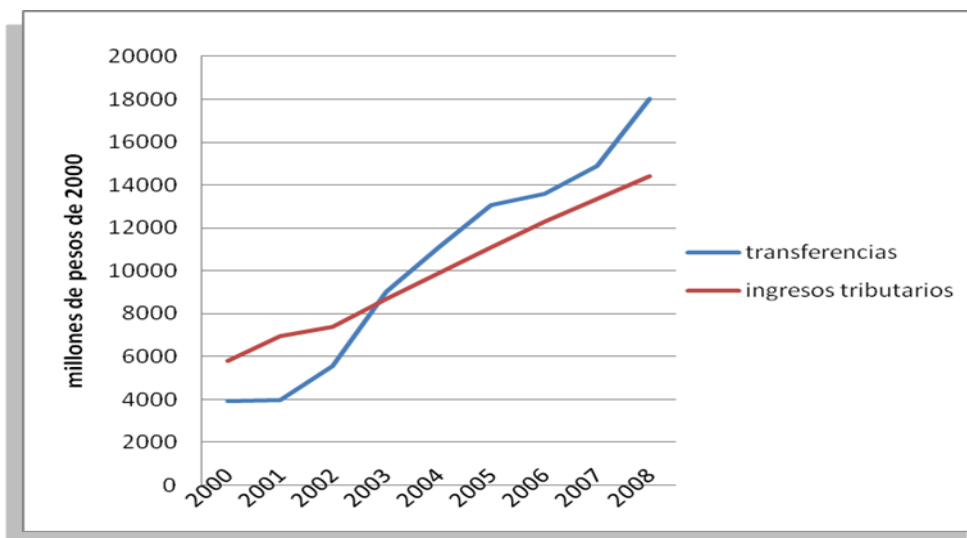
Wiesner (1992) afirma que, en buena medida, el éxito de la política de descentralización fiscal y su sostenibilidad futura depende de ciertos elementos fundamentales como el diseño e implementación del régimen de transferencias intergubernamentales y la disponibilidad de un adecuado sistema de información estadística.

En primera instancia, es preciso resaltar que en el caso de los municipios del Valle los ingresos tributarios territoriales han crecido a un ritmo inferior al de las transferencias provenientes de la nación, sin embargo, no existen suficientes argumentos empíricos que corroboren la existencia de pereza o letargia fiscal a nivel municipal, por tal motivo, resulta pertinente revisar a profundidad si el debilitamiento en la generación de recursos propios evidente en la mayoría de los municipios vallecaucanos durante los dos últimos años del periodo de estudio, es el resultado de los altos costos políticos asociados a una mayor tributación o si por el contrario se debe a una baja capacidad fiscal para explotar eficientemente potenciales fuentes de recursos como el impuesto predial (Ver gráfico N°10).

GRÁFICO N° 10

TRANSFERENCIAS E INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES

MILLONES DE PESOS CONSTANTES



FUENTE: elaboración propia con base en las Ejecuciones Presupuestales Municipales

Al respecto, algunos estudios sobre finanzas públicas territoriales han demostrado empíricamente que a pesar del acelerado ritmo que caracterizó al proceso de descentralización fiscal y la limitada autonomía fiscal territorial, los ingresos tributarios municipales han mejorado simultáneamente con el incremento en el volumen de transferencias, dicho en otras palabras, la evidencia empírica sugiere que la tendencia se dirige hacia un mayor esfuerzo fiscal por parte de los municipios, especialmente a partir del año 2002. Pero al parecer el esfuerzo fiscal ha sido insuficiente para liberarse completamente de la dependencia de las transferencias de la nación (Cadena, 2002).

Para Maldonado y Moreno (1997) los resultados empíricos sobre la materia apuntan a la presencia de problemas en materia de tributación territorial pero al mismo tiempo señalan que no es posible establecer una relación causal entre el régimen de transferencias intergubernamentales y el debilitamiento del esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales.

Así mismo, otro aspecto trascendental que incide en la sostenibilidad futura de la política de descentralización fiscal radica en la disponibilidad de confiable y oportuna información estadística sobre la estructura fiscal del sector público territorial. Lamentablemente, a nivel municipal no se cuenta con un adecuado sistema de información estadística que posibilite la realización de evaluaciones rigurosas sobre el desempeño fiscal territorial; sin duda alguna, como lo señala Wiesner (1992) el oscurantismo aún reina en las finanzas públicas intergubernamentales.

En este orden de ideas, para lograr el afianzamiento de la descentralización se hace necesario consolidar un sistema de información municipal que facilite un examen constante de los avances en dicha materia y una mejor fiscalización de la gestión pública local, aspecto que probablemente redundará en un adecuado proceso de rendición de cuentas y en un fortalecimiento de la transparencia fiscal.

En síntesis, el balance de la descentralización ha sido relativamente favorable. Por un lado, la evolución de las finanzas públicas de los municipios del Valle muestra satisfactorios resultados en un buen tramo del periodo analizado, lo cual es reflejo de la efectividad de las disposiciones legales y del esfuerzo de los municipios por mejorar sus condiciones fiscales. De otro lado, las brechas sociales y las disparidades económicas intrarregionales aun son persistentes, como resultado de la poca autonomía fiscal y de los limitantes en el diseño de las transferencias territoriales (Bonet, 2006). En este sentido, es conveniente señalar que la descentralización poco ha contribuido con el desarrollo local, pues no se ha logrado mejorar la capacidad de las administraciones municipales para proveer equitativamente los bienes públicos que están a su cargo.

8. CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo se enfoca en determinar los efectos económicos y financieros asociados a la profundización de la política de descentralización fiscal territorial, con lo cual, se espera lograr una mejor comprensión de la incidencia de las recientes reformas legislativas en la evolución de este proceso a nivel municipal. Para cumplir este propósito, el desarrollo analítico del documento toma como punto de referencia la reconocida teoría del federalismo fiscal.

Con la intención de examinar los efectos económicos derivados del proceso descentralizador se recurre a un modelo de crecimiento endógeno, a partir del cual, se estima el vínculo entre descentralización fiscal y el crecimiento económico municipal. En el análisis empírico se utiliza datos de corte transversal correspondientes a 41 municipios del Valle del Cauca para los años 2000 y 2005. Los resultados econométricos sugieren una importante significancia estadística asociada a los sencillos indicadores de descentralización vía gastos corrientes e ingresos tributarios construidos a partir de las Ejecuciones Presupuestales Municipales. La lectura de los mismos, corrobora la dependencia de los municipios a los recursos del erario público y la eventual consolidación de estos recursos como una de las principales fuentes de ingresos a nivel local.

Así mismo, debe resaltarse que a pesar de las continuas reformas normativas y sus reglamentaciones complementarias, el proceso de descentralización fiscal no está propiciando escenarios favorables que induzcan a una promoción del desarrollo económico local, por el contrario, la falta de equidad y la deuda social aún persiste. Si bien es cierto que las transferencias del Sistema General de Participaciones han mejorado la prestación de los servicios de salud y educación, aun no se ha logrado la universalización y pocos son los avances que se registran en materia de eficiencia y calidad en la prestación de estos servicios (Bonet, 2006)

Ahora bien, en el campo fiscal, la evolución de las finanzas públicas de los municipios del Valle muestra satisfactorios resultados en sus indicadores financieros para un buen segmento del periodo de estudio, lo cual es resultado de la efectividad de las disposiciones legales en materia de saneamiento fiscal y del esfuerzo de los municipios por mejorar sus condiciones financieras. No obstante, merece suma atención la tendencia que muestran las finanzas públicas locales a partir de los últimos tres años del periodo de estudio.

Al realizar una revisión general del proceso durante los nueve años del estudio, se concluye en primer instancia, que la escasa evidencia empírica señala que el volumen de transferencias provenientes de la nación no promueven pereza o letargia fiscal, este resultado se fundamenta en el buen comportamiento de impuestos como el predial y el impuesto de industria y comercio entre los años 2002-2005. Sin embargo, aún persiste la alta dependencia de los recursos del Sistema General de Participaciones, la ausencia de sistemas de información estadística y la falta

de plena autonomía fiscal, aspectos que ponen en riesgo la efectividad y la sostenibilidad a largo plazo de la política descentralizadora en Colombia.

REFERENCIAS

- AGHÓN, Gabriel (1999). “Descentralización fiscal: tendencias y tareas pendientes” *Estudios de Economía y Ciudad*, Secretaria de Hacienda de Santafé de Bogotá, Agosto, No 3.
- ARGOTE, José Luis (2006). *Evaluación de las finanzas públicas en las sub-regiones del Valle del Cauca 1997-2001*, Programa editorial Universidad del Valle.
- BANCO DE LA REPÚBLICA (2004). “Finanzas públicas territoriales: notas metodológicas” *Documentos sobre Finanzas Públicas Territoriales*, Agosto, pp. 16-22.
- BONET, Jaime (2004). “Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, Centros de Estudios Económicos Regionales, Noviembre, No 49.
- _____, _____ (2006). “Desequilibrios regionales en la política de descentralización de Colombia”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, Centros de Estudios Económicos Regionales.
- CADENA, Ximena (2002). “¿La descentralización empereza? Efectos de las transferencias sobre los ingresos municipales en Colombia”, *Documento CEDE 2002-08*, Universidad de los Andes, Agosto, pp. 20-42.
- COLLAZOS, Jaime Andrés y ROMERO, José Vicente (2005). “Evolución de las finanzas municipales de Valle del Cauca y la efectividad de la ley 617 de 2000, 1987-2003”, *Ensayo sobre Economía Regional*, Banco de la República, Marzo, pp. 6-31.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (2007)
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1994). *Descentralización territorial, situado fiscal y participación para la inversión*, pp. 7-15.
- _____ (2002). “Balance del desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2002.”
- _____ (2003). “Balance del desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2000-2003”.
- _____ (2004). “Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos”, *Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible*.
- EL PAÍS (2008), “Finanzas de municipios del Valle son un caos”, Septiembre.
- ESPITIA, Jorge (2004). “La descentralización fiscal y el crecimiento económico: evidencia para Colombia”, *Ensayos sobre política económica*, Banco de la República, Septiembre, No 46.
- IREGUI, Ana María; RAMOS, Jorge y SAAVEDRA, Luz Adriana (2001). “Análisis de la descentralización fiscal en Colombia”, *Borradores de Economía*, Banco de la República, Marzo, pp.10-19
- _____, _____; MELO, Ligia y RAMOS, Jorge (2003).” El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo”, *Borradores de Economía*, Banco de la República, Diciembre, pp. 2-16.
- GALINDO, Mario y MEDINA, Fernando (1995). “Descentralización fiscal en Bolivia”, *Serie Política Fiscal*, Comisión económica para América Latina y el Caribe, octubre, No.72, pp.11-26.

GARCÍA, Jorge (2004). “¿Por qué la descentralización fiscal?”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, Banco de la República, enero, No.41.

JUNGUITO, Roberto; MELO, Ligia y MISAS, Martha (1995). “La descentralización fiscal y la política macroeconómica”, *Borradores de Economía*, Banco de la República, mayo, No 31, pp.2

MALDONADO, Alberto y MORENO, Carlos (1997). “Transferencias y esfuerzo fiscal municipal”, Fundación Universidad Central.

MALDONADO, Alberto (2005). “El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia” *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Octubre, No 110, pp. 23-33.

MARTINEZ-VASQUEZ, Jorge y MACNAB, Robert (2003). “Fiscal decentralization, macrostability and growth” *Instituto de Estudios Fiscales*.

MANKIW, Gregory; ROMER, David y WEIL, David (1992). “A contribution to the empirics of economic growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, Mayo, pp. 65-94.

MARIN, Everardo (2008). “Determinantes de las disparidades productivas y desigualdad social en el Valle del Cauca”, *Grupo de investigación de Migración, Urbanización e identidades de las poblaciones afrocolombianas*, Universidad del Valle.

MEJIA, Carolina y ATANASIO, Orazio (2008). “Descentralización en América latina: estudio de caso”. *Instituto de Estudios Fiscales*, Documento de trabajo No 30.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2009). *10 años de transformación fiscal en Colombia*, Dirección general de Apoyo Fiscal, pp. 21-30.

NEFFA, Juan Alberto (1996). “Descentralización fiscal: el caso paraguayo” *Serie Política Fiscal*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, septiembre, No. 91, pp. 11-25.

OATES, Wallace (1972). “Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3.

_____ (1999). “An essay on fiscal federalism”, *Journal of Economic Literature*, 1120-1149

PEREZ, Javier y GONZALES, Ignacio (1998). “Descentralización fiscal en México”, *Serie Política Fiscal*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, septiembre, No. 106.

PORTO, Alberto y SANGUINETTI, Pablo (1996). “Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino”, *Serie Política Fiscal*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, agosto, No. 88, pp.5-12.

PNUD (2008). *Hacia un Valle incluyente y pacífico*, Informe Regional de Desarrollo Humano, pp. 40-273.

RESTREPO, Gonzalo y ALVAREZ, Daphne (2005). “Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial”, *Ensayos sobre Economía Regional*, Banco de la República, junio, pp. 29-36.

RESTREPO, Juan Camilo (2000) *Nuevos Rumbos de la Descentralización: diagnósticos y perspectivas*, Ministerio de Hacienda y crédito público.

SALA-i-MARTIN, XAVIER (1997) “I just ran two million regressions” *American Economic Review*, Vol 87, No 2.

SANABRIA, Pablo y SOLANO, Natalia (2008). "Seguimiento a las finanzas públicas del Valle del Cauca 2004-2006", *Documentos de Políticas Públicas 2008-001*, Universidad Icesi, Junio, pp.4-22.

TIEBOUT, Charles (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures", *the Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, pp. 416-424.

VILORIA DE LA HOZ, Joaquín (2001) "Descentralización en el Caribe colombiano: las finanzas departamentales en los noventas", *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, Centro de Estudios Económicos Regionales, Abril, No 20, pp. 3-32.

ZAPATA, Juan Gonzalo; ACOSTA, Olga Lucia y GONZALES, Adriana (2001). "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?", *Archivos de Economía*, Departamento Nacional de Planeación, Documento No 165.

WIESNER, Eduardo (1992). *Colombia: Descentralización y Federalismo fiscal*, Departamento Nacional de Planeación, Misión para la Descentralización y las Finanzas de las Entidades Territoriales.

ANEXOS

1. VARIABLES, DESCRIPCIÓN Y FUENTES DE INFORMACIÓN

VARIABLES	DESCRIPCIÓN	FUENTES DE INFORMACIÓN
LTCPIBPM	Logaritmo de la tasa de crecimiento del PIB per cápita municipal.	Departamento de Planeación departamental, PIB municipalizado para los años 2000 y 2005
GCPIB	Proporción de gastos corrientes con relación al PIB municipal.	Departamento Nacional de Planeación, Ejecuciones presupuestales municipales, año 2000
INGPIB	Proporción de ingresos tributarios con relación al PIB municipal.	Departamento Nacional de Planeación, Ejecuciones presupuestales municipales, año 2000
POB00	Población total inicial	Departamento Nacional de Estadística (DANE) y Anuario de estadística del Valle, año 2000
TASINV00	Proporción de los gastos en inversión pública con relación a los gastos totales municipales	Departamento Nacional de Planeación, ejecuciones presupuestales municipales, año 2000.
ALTITUD	Altitud sobre el nivel del mar	Anuario de estadística del Valle año 2000
PIBIN	PIB municipal inicial	Departamento de Planeación departamental, PIB municipalizado año 2000
TCACU	Tasa de cobertura del servicio de acueducto	Anuario de estadística del Valle año 2000
TCPOB	Tasa de crecimiento de la población (intercensal)	Departamento Nacional de Estadística (DANE), periodo 1993-2005.
THOM00	Tasa de homicidio por cada 100.000 habitantes	Secretaria de Gobierno del Valle
TESCP	Tasa de escolaridad en primaria	Secretaria de Educación Departamental, Anuario de Estadística del Valle, año 2000
DUMMY_EP	Especialización productiva en caña de azúcar	Elaboración propia
DUMMY_CE	Municipios de mayor base económica	Elaboración propia

2. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS

Variables	Observaciones	Media	Desv.std	Mínimo	Máximo
LTCPIBPM	36	-1.12906	0.339	-2.42	-0,72
GCPiB	41	4.013515	2.098	0,61	11.58
INGPiB	41	2.789512	2.104	0,62	13.05
POB00	41	40058.0	62689.8	5505	275628
TASINV00	39	57.15664	15.775	0.00	81.80

3. INDICADOR DE IMPORTANCIA DEL IMPUESTO ANALIZADO

INDICADOR DE IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO (%)									
MUNICIPIOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GRUPO 1	35,09	36,99	40,55	39,21	40,29	42,06	41,78	39,03	38,38
GRUPO 2	50,73	45,77	44,90	44,62	45,85	45,55	46,72	43,79	46,89
GRUPO 3	37,77	32,74	32,40	39,08	39,98	40,50	42,81	39,36	37,05
GRUPO 4	53,85	54,05	53,90	58,27	58,33	55,26	52,92	53,94	56,53

4. INDICADOR DE IMPORTANCIA DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

INDICADOR DE IMPORTANCIA DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO (%)									
MUNICIPIOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GRUPO 1	36,97	35,67	30,71	36,84	35,42	32,64	36,65	37,60	37,97
GRUPO 2	15,66	19,39	19,31	20,28	18,80	17,80	19,20	22,32	23,03
GRUPO 3	33,24	31,30	33,39	32,40	30,91	30,00	31,08	33,96	33,61
GRUPO 4	11,51	10,79	9,23	12,92	9,90	11,21	11,05	13,44	12,84

5. IMPORTANCIA DE LA SOBRETASA A LA GASOLINA

IMPORTANCIA DE LA SOBRETASA A LA GASOLINA (%)									
MUNICIPIOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GRUPO 1	16,04	15,07	15,09	15,36	15,76	15,66	13,79	13,87	13,14
GRUPO 2	23,25	22,62	19,99	23,63	24,10	23,84	0,22	21,61	19,00
GRUPO 3	15,58	18,76	17,54	19,72	19,94	20,12	16,91	16,59	17,81
GRUPO 4	24,95	24,44	25,23	29,88	32,06	32,91	28,14	28,91	26,63

6. INDICADOR DE IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS PROPIOS

INDICADOR DE IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS PROPIOS (%)									
MUNICIPIOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GRUPO 1	50,97	60,90	52,48	45,36	44,80	40,83	42,48	42,00	40,39
GRUPO 2	38,76	34,85	30,69	33,29	36,68	39,07	40,44	39,50	37,31
GRUPO 3	32,95	31,06	28,86	28,48	33,43	35,14	36,00	37,39	33,00
GRUPO 4	19,06	21,53	18,66	21,11	22,42	22,51	23,98	21,02	19,06

7. INDICADOR DE LA DEPENDENCIA A LA TRANSFERENCIAS (SGP)

INDICADOR DE DEPENDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS (%)									
MUNICIPIOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GRUPO 1	27,16	26,31	31,92	42,24	46,82	45,73	44,77	44,62	46,83
GRUPO 2	46,94	40,85	41,11	45,14	48,24	45,56	45,05	43,52	54,93
GRUPO 3	43,34	39,82	41,30	46,17	46,52	47,90	46,55	42,27	55,17
GRUPO 4	57,68	54,59	52,04	64,21	61,06	61,00	59,87	57,97	67,82

8. INDICADOR DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO FINANCIADOS CON RECURSOS PROPIOS

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO FINANCIADOS CON RECURSOS PROPIOS (%)									
MUNICIPIOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GRUPO 1	29,26	58,90	80,30	53,80	60,15	54,45	40,83	40,67	40,22
GRUPO 2	98,09	83,05	61,10	55,92	67,28	56,20	56,13	50,55	58,59
GRUPO 3	83,04	89,71	94,75	62,80	67,51	66,89	61,98	59,67	64,07
GRUPO 4	93,83	82,27	90,36	73,96	72,11	71,69	71,25	68,85	73,39

9. INDICADOR DE MAGNITUD DE LA INVERSIÓN

INDICADOR DE MAGNITUD DE LA INVERSIÓN (%)									
MUNICIPIOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GRUPO 1	59,32	63,33	53,42	62,24	64,84	70,00	74,54	76,56	75,22
GRUPO 2	50,69	56,29	70,14	68,63	65,66	70,35	71,88	77,59	72,72
GRUPO 3	53,51	57,57	64,62	72,94	65,94	67,03	69,08	71,53	72,65
GRUPO 4	68,09	70,30	73,28	73,45	71,53	73,23	72,62	77,30	78,24