



MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

VII Promoción 2004-2006

LAS TRANSFERENCIAS Y EL GASTO MUNICIPAL EN COLOMBIA

Estudio de caso para los 46 municipios del
departamento el Tolima y las 32 ciudades capitales
en el periodo 1991 a 2004

Por

LUCÍA PAOLA TRUJILLO SALAZAR

Tesis presentada para obtener el título de
Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos
de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
-Sede Académica de México-

Director de Tesis: Dr. Enrique Cabrero Mendoza
Seminario de Tesis: Dra. Graciela Bensunsán y Dr. Diego Reynoso
Lectores:
Dra. Alicia Puyana Mutis
Dr. Fausto Hernández Trillo

- Esta tesis corresponde a estudios realizados con una beca de la Secretaría de Educación Pública,
(SEP) otorgada por el Gobierno de México.-

México D.F., Julio de 2006

RESUMEN

La descentralización en Colombia ha recorrido un largo camino con cambios incrementales durante más de tres décadas. En 1991 y 1993 se confirieron nuevos derroteros que buscaron profundizar el proceso. Sin embargo, hacia finales de la década del noventa, éstos arrojaron resultados adversos en materia fiscal, principalmente unos elevados niveles de gasto local en relación a las posibilidades de financiamiento con recursos propios de los gobiernos territoriales. Esta situación conllevó la implementación de un nuevo diseño institucional de las transferencias y el gasto local en Colombia en los años 2000 y 2001.

En dicho contexto, la presente tesis pretende analizar este nuevo diseño de la descentralización tanto a la luz de diferentes enfoques teóricos de las finanzas públicas, así como a partir de una evaluación de los resultados obtenidos. La investigación sólo se centra en el estudio de los ingresos y egresos de los gobiernos locales, verificando a partir del cálculo de las elasticidades del gasto en funcionamiento e inversión, la presencia o ausencia del llamado efecto “flypaper”. El análisis empírico es llevado a cabo a través de modelos con datos en forma de panel por medio de la metodología “SUR” (seemingly unrelated regressions). Se toman como casos de estudio comparativos los 46 municipios del departamento del Tolima y las 32 ciudades capitales del país, en el periodo 1991 a 2004.

Los resultados sugieren que a partir del cambio institucional, las variaciones del gasto en funcionamiento, de los municipios analizados, responden en mayor medida a la recaudación de ingresos propios; mientras que el gasto en inversión continúa siendo muy sensible a las variaciones de las transferencias recibidas. Dicha estimación es mucho más acentuada en las ciudades capitales que en los municipios del Tolima. Se confirma así las disparidades en las capacidades fiscales de los municipios colombianos, la concentración de la actividad económica y la heterogeneidad en las necesidades regionales. Estos resultados se convierten entonces en un fuerte argumento para rechazar la competencia tributaria y sustentar la necesidad de cierto grado de armonización y centralización tributaria con un sistema de transferencias intergubernamentales en Colombia.

ÍNDICE

	Pág.
DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS	8
INTRODUCCIÓN	10
1. Capítulo I	
ENFOQUES TEÓRICOS Y PERSPECTIVAS ANALÍTICAS PARA EL ESTUDIO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	15
1.1 Modelos de organización Estatal	16
1.1.1 El viejo debate: centralización vs. descentralización	16
1.1.2 Las tres funciones tradicionales del sector público	17
1.1.3 Definición y formas descentralización	18
1.2 Enfoque normativo del Federalismo Fiscal	20
1.2.1 Postulados normativos sobre la asignación de potestades fiscales	20
1.2.2 La teoría normativa de las transferencias intergubernamentales	23
1.3 Teoremas de la descentralización	29
1.3.1 El teorema de Charles Tiebout: El voto con los pies	29
1.3.2 El teorema de la descentralización de Oates	30
1.4 <i>Public Choice</i>	31
1.4.1 Los efectos de las transferencias desde el enfoque positivo	33
1.5 El efecto <i>flypaper</i>	34
1.5.1 El enfoque del votante mediano	34
1.5.2 El enfoque del burócrata maximizador del presupuesto	36
1.6 Neoinstitucionalismo: Enfoques aplicados a la descentralización	37
1.6.1 Teoría de la elección racional en el neoinstitucionalismo	38
1.6.2 El modelo Principal agente	39
2. Capítulo II	
LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA: UNA MIRADA A LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y AL CONTEXTO RECIENTE	41
2.1 Antecedentes y marco legal general	41
2.1.1 Los primeros avances	41
2.1.2 El cambio constitucional	46
2.1.3 Problemas fiscales a finales de la década del noventa	51
2.2 Significado y alcance del cambio institucional	53
2.2.1 Introducción de las reformas en la agenda pública	53
2.2.2 Ley 617 de 2000: Racionalización del gasto público	59
2.2.3 Acto legislativo 01 de 2001: Modificación a la fórmula de crecimiento de las transferencias y creación del Sistema General de Participaciones	63
2.2.4 Ley 715 de 2001: Competencias y recursos del Sistema General de Participaciones	65
2.3 Conclusiones: Significado y alcance del cambio institucional	71

	Pág.
3. Capítulo III	
DINÁMICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES	77
3.1 Estructura de cuentas: conceptualización y clasificación de los ingresos y gastos	78
3.2 Análisis descriptivo	80
3.3 Algunos indicadores financieros	88
3.3.1 Autofinanciación de los gastos de funcionamiento	88
3.3.2 Dependencia de las transferencias de la nación	90
3.3.3 Generación de recursos propios	92
4. Capítulo IV	
EL EFECTO <i>FLYPAPER</i> COMO ELASTICIDADES DEL GASTO LOCAL	94
4.1 Una revisión de la literatura: algunos estudios sobre las transferencias y sus efectos fiscales	95
4.1.1 La teoría contrastada con la evidencia empírica	95
4.1.2 Los distintos enfoques metodológicos	98
4.2 Metodología: Los datos y la especificación del modelo	101
4.2.1 Los datos	101
4.2.2 Especificación del modelo	102
4.3 Análisis empírico	107
4.3.1 Elasticidades del gasto en funcionamiento	108
4.3.2 Elasticidades del gasto en inversión	110
4.3.3 Asimetrías en la respuesta del gasto frente a cambios en las transferencias	113
5. Capítulo V	
CONSIDERACIONES FINALES	115
5.1 Articulando y recuperando los alcances y aportes presentados	115
5.2 Limitaciones y tareas pendientes	121
5.3 Consideraciones de política	123
BIBLIOGRAFÍA	125
ANEXOS	132