

^
**AJUSTE FISCAL Y SISTEMA DE
TRANSFERENCIAS:
SERIAS REPERCUSIONES DE UN
ANALISIS INCOMPLETO¹**

Javier Alberto Gutiérrez²
Caril Rodríguez González
José Vicente Castro Torres

Mayo de 2000

Nº 9

La serie de **Estudios de Economía y Ciudad** es un medio de divulgación de la Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda. Presenta trabajos de investigación que tienen carácter provisional, los contenidos son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Secretaría de Hacienda ni a la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá

¹ Se agradecen los comentarios de los asistentes al seminario interno de la Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda Distrital, donde se hizo una presentación del trabajo.

² Los autores son Jefe de la Oficina de Estudios Económicos e Investigadores de la misma dependencia, respectivamente. E-mail: jagutierrez@shd.gov.co, carodriguez01@shd.gov.co, jcastro@shd.gov.co

AJUSTE FISCAL Y SISTEMA DE TRANSFERENCIAS: SERIAS REPERCUSIONES DE UN ANALISIS INCOMPLETO

Muchos académicos y técnicos se aventuran a hacer propuestas de reforma tanto al sistema de transferencias, como a los sistemas de salud y educación pública, ayudados por la teoría, las estadísticas, los supuestos y la modelación sofisticada, haciendo uso de los últimos avances técnicos. Pero están lejos de conocer la verdadera complejidad social de una urbe como Bogotá, donde la realidad de la miseria supera las conclusiones obtenidas a partir de formalización estadística y matemática, y las consecuencias sobre la Nación de una decisión que afecte sus recursos de inversión.

1 Introducción

El ajuste fiscal propuesto por el gobierno, en el marco del Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), incluye un conjunto de reformas fiscales territoriales de carácter estructural, que no solo afectarán los recursos destinados a los entes territoriales para atender los servicios de salud, educación e infraestructura básica, sino que pondrán a prueba la capacidad de las autoridades nacionales y regionales para redistribuir esos recursos en atención a los principios de eficiencia y equidad. El Acuerdo y las propuestas de reforma inducen a un debate sobre el balance que debe existir entre el objetivo de estabilidad que persigue el gobierno nacional y la provisión eficiente de bienes y servicios sociales que es competencia de los gobiernos subnacionales.

Dentro de la agenda de reformas propuesta por el gobierno nacional, ha llamado especialmente la atención el proyecto de Acto Legislativo que desata las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación, justificado por el gobierno como una necesidad en la actual coyuntura y como una medida que “profundiza” el proceso de descentralización. Sin embargo, la iniciativa tiene serias limitaciones y puede afectar a mediano plazo la prestación que hacen las entidades territoriales de servicios en educación y salud.

Existen dos maneras de saber si una entidad territorial recibe más recursos de los que realmente necesita: en primer lugar, por el lado de la oferta, comparando el gasto social de estas entidades, con el gasto promedio que necesitaría el conjunto de entidades para atender una determinada canasta de servicios, que es lo que actualmente hace, con algunas imperfecciones, el sistema de transferencias contemplado en la Ley 60 de 1993; y en segundo lugar, por el lado de la demanda, determinar costos per cápita estandarizados y con base en la población por atender derivar el monto de recursos que una entidad territorial necesitaría.

El gobierno nacional había insistido en numerosos foros académicos¹ que el segundo criterio era más eficiente que el primero y que, por lo tanto, la reforma al sistema de transferencias intergubernamentales se debería orientar por este

¹ Al respecto ver las intervenciones del Ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo, y Sergio Clavijo en diferentes foros de finanzas territoriales realizados en 1999.

último. Sin embargo, en forma inesperada, ha planteado la discusión en otro escenario al proponer una reforma constitucional que desate las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación.

Para Santa Fe de Bogotá, como para las demás entidades territoriales, es de gran importancia avanzar en el diseño y desarrollo de sistemas que garanticen mayor eficiencia en el manejo de los recursos. Por tanto, es necesario que la discusión planteada por el gobierno nacional en el proyecto de Acto Legislativo debe ir acompañada de un estudio serio y adecuado de la población objetivo y, particularmente, dar a Bogotá lo justo según su problemática social y su capacidad de generación de recursos públicos que redistribuye la Nación.

El objetivo central de este trabajo es analizar las diferentes propuestas de reforma al sistema de transferencias, resaltando la inconveniencia de la propuesta gubernamental, y evaluando los efectos que esto tendría para las finanzas distritales. Además se estudian los efectos de doble vía que existen entre las decisiones que toma la Nación en materia de ajuste fiscal y reactivación económica y las que se adoptan en el Distrito Capital. Se resalta que en la actual coyuntura, cualquier disminución de los recursos destinados a inversión social en la capital, podría afectar no sólo el plan de ajuste fiscal del gobierno, sino también debilitar el proceso de reactivación económica a nivel nacional, debido al volumen de las inversiones que se tienen planeadas, las cuales son aproximadamente el doble de las del gobierno nacional.

El documento está dividido en seis secciones: la primera, es esta introducción; la segunda presenta un balance del proceso de descentralización y los nuevos desafíos que este proceso enfrenta, a la luz del Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional; en la tercera sección se emplea un enfoque alternativo en el análisis de eficiencia y equidad; la cuarta, detalla el flujo de recursos entre Bogotá y la Nación, es decir, cuánto reciben los bogotanos de lo que transfieren a la Nación; la quinta, explica porqué la Nación debe prestar mayor atención a Bogotá y cómo las decisiones que sobre la ciudad se tomen, pueden mejorar o empeorar al país; por último, en la sección seis se incluyen algunos comentarios finales.

2 Descentralización y transferencias intergubernamentales

El proceso de descentralización y autonomía regional en Colombia, iniciado formalmente con la Ley 14 de 1983, ha tenido sus mayores desarrollos con la Constitución de 1991 y las normas posteriores que se aprobaron en concordancia con los mandatos constitucionales. Entre los aspectos fundamentales que caracterizan este proceso se encuentra la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, que ha permitido mejorar la articulación entre estas instancias para la prestación de servicios sociales básicos, acompañado de criterios de asignación de recursos que tienen en cuenta los principios de eficiencia y equidad. Sin embargo, este proceso no ha estado exento de dificultades debido a las mismas limitaciones del proceso de descentralización.

El sistema de transferencias intergubernamentales, pieza clave dentro del proceso de descentralización fiscal, se explica por la mayor capacidad del nivel nacional para recaudar impuestos, de tal manera que permite corregir desequilibrios entre los ingresos propios de las entidades territoriales y los gastos para atender competencias y funciones asignadas por las normas correspondientes. El marco básico de este sistema quedó explícitamente establecido en los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución, donde se señalan los mecanismos generales de asignación del Situado Fiscal, perteneciente a departamentos y distritos, y de la Participación Municipal en los Ingresos Corrientes de la Nación, especificando la distribución de estos recursos con destino a inversión social (salud, educación, infraestructura básica). La Ley 60 de 1993 y sus decretos reglamentarios le dieron el cuerpo global a este sistema, que se ha complementado, además, con normas que regulan la distribución de los recursos de regalías (Ley 141 de 1994, específicamente en lo relacionado con el Fondo Nacional de Regalías) y los decretos sobre los Fondos de Cofinanciación (transferencias con contrapartida), estos últimos ya suprimidos.

Casi diez años después de promulgarse la Constitución de 1991, el balance que hace el gobierno nacional del proceso de descentralización fiscal no es alentador, empezando porque el desequilibrio que se trató de corregir no solo no ha disminuído, sino que han aparecido nuevos conflictos reflejados en la crisis fiscal de la mayoría de departamentos y municipios, la inviabilidad financiera de gran cantidad de municipios que se crearon al amparo de la Constitución de 1991, la crisis pensional y, en general, la limitada claridad que existe entre las competencias cedidas y los recursos demandados para atender dichas competencias. Esta situación ha llevado al gobierno nacional a proponer un conjunto de reformas institucionales territoriales², que no solo se refieren al aspecto fiscal sino también a los aspectos políticos. De allí que sea de primordial importancia la participación del Distrito Capital en estos debates.

La relación entre descentralización fiscal y estabilización macroeconómica, donde las transferencias intergubernamentales juegan un papel central, debido a sus efectos sobre el ajuste fiscal y a sus implicaciones en el fortalecimiento de la

² El término reforma institucional es mucho más amplio que reforma fiscal, ya que no solo abarca los aspectos fiscales, sino también los de orden político y administrativo. De hecho el paquete de reformas que ha presentado el gobierno nacional se puede incluir dentro del término genérico de reformas institucionales. Al respecto ver : Graham, Carol y NAÍM, Moisés (1997), *The Political Economy of Institutional Reform in Latin America*, mimeo, noviembre.

democracia local, también podría analizarse desde el punto de vista de la capacidad que tienen las entidades territoriales de generar ahorro y en qué proporción se vería afectado el déficit público. Junguito (1995) analiza esta relación y señala que a pesar de la especialización entre los niveles de gobierno en el cumplimiento de determinados objetivos de política fiscal, el proceso de descentralización puede incidir negativamente en la estabilización debido a los impactos que las finanzas territoriales pueden tener en el déficit público consolidado, en el manejo monetario y en el sector externo de la economía. A través de modelos econométricos se llega a la conclusión de que el incremento de las transferencias hacia las regiones tiende a incrementar el déficit del gobierno nacional, de tal suerte que un incremento del 1.0% en las transferencias se traduce en un empeoramiento del déficit del gobierno central del 1.04%. Sin embargo, contrario a otros estudios, se plantea que el proceso de descentralización fiscal ha incentivado el esfuerzo tributario de los gobiernos subnacionales, en mayor medida en los municipios.

Correa y Steiner(1994), por su parte, señalaron que tal como estaban diseñadas las transferencias inducían bajas tasas de ahorro y, en consecuencia, podían influir en el balance fiscal en el largo plazo. Contrario al estudio de Junguito, en éste se encuentra evidencia de pereza fiscal en las entidades territoriales.

En un estudio reciente de Ivan Jaramillo (1999) se contradice la tesis de la pereza fiscal de los gobiernos subnacionales. Con cifras recientes del Banco de la República, encuentra que los municipios pasaron de recaudar el 9% de los ingresos tributarios y no tributarios agregados en 1985 a recaudar el 13% de los recursos en 1995. El esfuerzo se dio tanto en los municipios grandes como en los pequeños. Los departamentos tuvieron mayores problemas, ya que pasaron de recaudar el 11% a recaudar el 8%, y esto es explicable por numerosos factores, entre los que se encuentran el fenómeno del contrabando, las bases tributarias poco flexibles de los impuestos departamentales, y, en general, el hecho de que la crisis fiscal en los departamentos haya adoptado una dinámica persistente y ascendente (Rodríguez, 1998).

Otros estudios tratan de apoyar uno u otro enfoque, sea que las transferencias incentivan la pereza fiscal de las entidades territoriales, o lo contrario. Sin embargo, lo que aún no se ha resuelto, y es el punto sobre el cual se quiere insistir en este documento, es el conflicto que se podría generar entre el ajuste fiscal que propone el gobierno, que incluye las reformas institucionales territoriales, y la asignación del gasto en servicios sociales. Este conflicto podría presentarse si no se toman medidas que eviten la disminución progresiva del gasto social de las entidades territoriales. Si además esa disminución del gasto social proveniente de recursos derivados de las transferencias intergubernamentales, se da en ciudades como Santa Fe de Bogotá, el conflicto puede ser todavía más agudo, debido a los grandes problemas que se derivan de la dinámica del crecimiento poblacional y de los fenómenos migratorios, lo cual hace que el esquema tradicional de asignación de transferencias deba ser modificado por otro que refleje de mejor forma esta problemática. Además, como se analiza en la sección 6.4 de este documento, también se podrían observar efectos perversos sobre crecimiento y generación de empleo en la ciudad y en el país.

2.1 Acuerdo extendido con el FMI y la reforma al sistema de transferencias

En el marco de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno decidió colocar el debate sobre la reforma al sistema de transferencias en otro escenario: el de la reforma constitucional. Dentro del Acuerdo Extendido con el FMI se presentó el “cronograma de reformas estructurales” en el que se incluye la propuesta de Acto Legislativo para reformar los artículos 356 y 357 de la Constitución Política³. Según este proyecto, las transferencias territoriales (situado fiscal y participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación) crecerán en igual proporción que la inflación proyectada de la vigencia más un porcentaje fijo equivalente a 1.5%. Los montos del primer reajuste del situado y de la participación serán equivalente, respectivamente, al 29% y 22% de los ingresos corrientes de la Nación, presupuestados en la vigencia inmediatamente anterior⁴. Sin embargo, se mantienen los mismos criterios de asignación de estas transferencias a cada entidad los cuales son, fundamentalmente, población, pobreza, eficiencia fiscal, eficiencia administrativa, progreso en calidad de vida (los cuales están plenamente establecidos en la Ley 60 de 1993). La propuesta está articulada al cumplimiento de las metas macroeconómicas contempladas en el mencionado Acuerdo, especialmente en lo relacionado con alcanzar una meta de déficit fiscal de 1.5% del PIB en el 2002.

Esta iniciativa del gobierno nacional es un retroceso en el proceso de descentralización y autonomía regional y en lugar de fortalecer las finanzas territoriales, conducirá progresivamente a un deterioro de los recursos que se destinan a inversión social en las regiones. La reforma se realiza en una coyuntura inoportuna: es la peor crisis económica del siglo, reflejada en la disminución de los ingresos del Estado y, por tanto, en los recursos para inversión social en las regiones; de allí que la propuesta de hacer crecer estos recursos 1.5% en términos reales contradice los propósitos que se pretenden alcanzar con esta reforma (“profundizar la descentralización”, por ejemplo) y las entidades territoriales perderían cada año en términos reales el 70% del crecimiento de la economía (si se acepta que el PIB crecerá 5%, tal como está estipulado en el Acuerdo con el FMI).

La reforma debe partir de un acuerdo entre los diferentes niveles de gobierno, dado que esto no es responsabilidad exclusiva del ejecutivo nacional. En otras palabras, la reforma no debe tener como premisa básica el ajuste fiscal y el cumplimiento de determinadas metas de gasto con el Fondo Monetario Internacional, sino también el punto de vista de las regiones, en particular la necesidad que tienen los entes territoriales de preservar el gasto social hacia el futuro y evitar cualquier colapso en el proceso de descentralización y autonomía regional.

³ El proyecto inicial presentado el 8 de septiembre de 1999 proponía la reforma de los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución Política, desvinculando las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación y haciéndolas crecer con la inflación proyectada. Por diferentes motivos y prioridades se aplazó su discusión para la legislatura que empieza en marzo de este año, pero modificando la versión inicial. Para una referencia del proyecto inicial, ver: “Agenda Legislativa del Gobierno Nacional”, Revista Coyuntura Económica de Santa Fe de Bogotá, septiembre de 1999. En este capítulo se encuentra un resumen de las principales reformas fiscales territoriales que ha presentado el gobierno al Congreso de la República; algunas ya han sido aprobadas, otras están en discusión y el resto serán presentadas en la presente legislatura.

⁴ Proyecto de Acto Legislativo No.22 del 2000, Senado de la República.

Cuadro 1. Acuerdo Gobierno – FMI. Metas macroeconómicas

Variables	2000	2002
Crecimiento PIB real %	3.0	5.0
Inflación %	10.0	6.0
Déficit en cuenta corriente (% del PIB)	2.4	3.0
Deuda Externa % del PIB	43	43
Inversión	22	22
Ahorro nacional	15	19
Déficit fiscal SPNF*(1)	3.6	1.5
Gasto Corriente del Gobierno Nacional (% del PIB)	14.8	14.3

Fuente: Acuerdo Extendido Gobierno - FMI

2.2 El debate reciente

Por primera vez, después de la Constitución de 1991, se produce una confluencia simultánea de iniciativas que se relacionan con el proceso de descentralización, no sólo en los aspectos fiscales, sino también institucionales. Al énfasis que ha puesto el gobierno nacional en el ajuste fiscal, y vinculado con esto, la necesidad de reformas al sistema financiero territorial, se ha sumado la reforma a la Ley 136 de 1994 (Régimen Municipal), en la que se establecen restricciones institucionales en el manejo presupuestal y en la creación de municipios y de organismos de control en municipios pequeños⁵. La restricción institucional es el complemento necesario de las reformas fiscales.

En el marco de este proceso es importante anotar que el Plan Nacional de Desarrollo avanzó en aspectos claves de la reforma al sistema de transferencias gubernamentales. Esto se expresa en aspectos como el interés de asignar en educación, tasas de alumno por docente; el énfasis en la flexibilización de las plantas de personal; y el interés de mantener hacia el futuro, en el sector salud, la transformación de subsidios a la oferta en subsidios a la demanda⁶. Lo anterior adicionado a la transformación de los hospitales públicos en Empresas Sociales del Estado, constituyen elementos decisivos en el proceso de reforma.

Posterior a esta aprobación del Plan de Desarrollo, se esperaba la continuación del debate para reformar la Ley 60, donde el eje central estaría alrededor de la asignación de los recursos de transferencias utilizando el criterio de capitación.

Sin embargo, el gobierno inesperadamente decidió colocar el debate en otro nivel, planteando una reforma constitucional que modifica los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y, como se anotó anteriormente, consiste en desatar las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación y hacerlas crecer 1.5% en términos reales.

De allí que sea necesario diferenciar estos dos niveles en la discusión: el planteado por el gobierno alrededor de la reforma constitucional y las

⁵ Al respecto ver la intervención de Juan Camilo Restrepo "¿Cómo dinamizar la economía colombiana?", Marzo de 1999.

⁶ A pesar de que se suspende el proceso de transición en el sector salud, se mantienen los porcentajes actuales de subsidios a la demanda contenidos en las transferencias y se deja en manos del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud la revisión de este proceso, teniendo en cuenta los recursos fiscales y la evaluación de la población afiliada y vinculada

discusiones que se han dado alrededor de la reforma de la Ley 60. A continuación se analizan las propuestas que se han planteado y algunas implicaciones para el Distrito Capital.

Transferencias e Inflación más 1.5%:

La propuesta de Acto Legislativo del gobierno nacional se reduce a que las transferencias crezcan con la inflación más 1.5%, lo que permitiría un mayor margen de maniobra en los programas de ajuste fiscal. Sin embargo, no tiene en cuenta que las necesidades de gasto real de las regiones pueden crecer por encima 1.5%, lo cual es resultado no sólo del crecimiento de la demanda en salud y educación, sino también, en el caso del magisterio por ejemplo, de incrementos salariales por encima de la inflación, producto de negociaciones sindicales nacionales y de la estructura de incentivos que tiene el magisterio⁷. Esto a la postre generará problemas adicionales, como la quiebra financiera de municipios con baja generación de recursos y el deterioro en el mediano plazo de las finanzas de ciudades grandes como Bogotá, que tendría que redireccionar mayores recursos propios hacia salud y educación.

Lo anterior, sin duda conducirá en el mediano plazo al deterioro del marco social necesario para el desarrollo, lo cual nos llevaría a nuevas enmiendas constitucionales para subsanar esos problemas.

Además, es claro, que si los ingresos corrientes de la Nación crecen en la misma proporción que el PIB real, las regiones no se beneficiarían plenamente del crecimiento económico, ya que a partir del 2002 se espera un crecimiento del 5%, lo cual traería infortunadas consecuencias sobre el gasto social de las regiones, tal como ya se mencionó.

Con relación al Distrito Capital, si las transferencias crecieran 1.5% real en lugar del 5%, que es el crecimiento estimado del PIB, la ciudad perdería en el 2005 el 14.5% de esas transferencias y en el 2010 el 35.7% (Cuadro 2).

No es justo que las entidades territoriales, que tienen una gran responsabilidad en mantener el gasto social, absorban en mayor proporción el peso de este ajuste, con las consecuencias inevitables en el bienestar de su población. Si queremos que este proceso de descentralización se consolide aún más tenemos que facilitar que las regiones se beneficien plenamente del crecimiento económico. Por lo anterior no es aceptable que las transferencias futuras crezcan menos que el PIB estimado por la Nación.

⁷ En el período 1997 – 2000, la Capital ha financiado con recursos propios de \$2.8 billones la cobertura en salud y educación, de los cuales \$553 mil millones se han utilizado en el pago de la nómina de esos sectores.

Cuadro 2. Transferencias a Santa Fe de Bogotá, 1999 – 2000.
Millones de pesos constantes del 2001

Años	I 5%	II 1.5%	III I-II	Pérdida(%) III/II
1999	604	604	0.0	0.0
2000	620	620	0.0	0.0
2001	758	758	0.0	0.0
2002	796	769	26.5	3.4
2003	836	781	54.8	7.0
2004	877	792	84.8	10.7
2005	921	804	116.8	14.5
2006	967	816	150.8	18.5
2007	1016	829	186.9	22.6
2008	1066	841	225.3	26.8
2009	1120	854	266.0	31.2
2010	1176	866	309.1	35.7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Hacienda Distrital.
 Cálculos SHD – Oficina de Estudios Económicos

Transferencias y PIB

La otra alternativa, que fue presentada por la Comisión de Gasto, es atar el crecimiento de las transferencias al PIB. Un estudio reciente de la Contraloría⁸ encontró que las transferencias calculadas con esta variable son inferiores a las que se obtienen bajo la estructura actual. Sin embargo, en opinión del estudio mencionado, se acoge con reservas esta propuesta en la medida en que el comportamiento procíclico de las transferencias le imprimiría inestabilidad a los ingresos departamentales y municipales, obstruyendo su programación presupuestal.

A pesar de estas limitaciones, es razonable que se aten las transferencias al crecimiento del PIB observado, lo cual permitiría que los beneficios del crecimiento lleguen también a las regiones y, por otro lado, permitiría que aumentos en la carga tributaria nacional fueran de libre disponibilidad de la Nación sin traducirse en mayor gasto territorial. Desde luego, para este caso habría que incluir un elemento adicional que permita en caso de recesión, PIB negativo, mantener el nivel de las transferencias, lo que estaría acorde con la figura de renta presuntiva que se impone al sector productivo.

Transferencias y PIB potencial

El estudio de la Contraloría⁹ propone atar el crecimiento de las transferencias al crecimiento del PIB potencial, sin tener en cuenta los problemas subyacentes no sólo teóricos sino empíricos en la medición de una variable no observada.

El PIB potencial hace referencia al nivel de producción que alcanzaría la economía colombiana en condiciones de pleno empleo de los factores

⁸ CGR, “La restricción que imponen las transferencias”, Economía Colombiana y Coyuntura Política, No. 276, nov. de 1999.

⁹ Ibid.

productivos; es, por tanto, una variable no observada que trata de medir la capacidad productiva de la economía e involucra aspectos complejos de difícil medición, aunque se han diseñado diversas técnicas econométricas para determinarlo.

Efectivamente existen varias técnicas para tratar de medir esta variable (Birchenall, 1997). La más común es tomar la tendencia de largo plazo de la economía, de tal forma que las desviaciones por encima de la tendencia se explican por excesos de capacidad y neutralizan los períodos por debajo de ella. Según esta técnica la economía no estaría enfrentada a ninguna restricción de crecimiento y el único caso en que esta medición es adecuada es cuando los factores productivos son empleados a plena capacidad. En el gráfico 1 se observa la tendencia de largo plazo de la economía según el filtro de Hodrick Prescott, para una serie de PIB en términos reales.

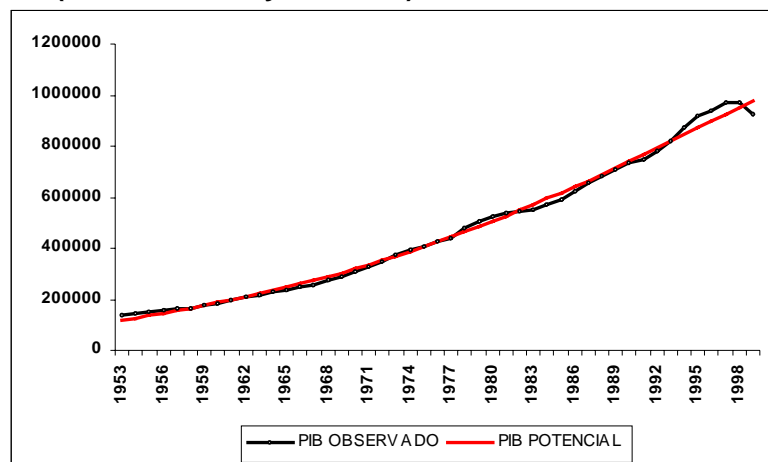
Otra medida de PIB potencial toma en cuenta las restricciones de capital, para lo cual se estima una relación producto potencial/capital de forma que satisfaga una ecuación dinámica donde el stock de capital y la inversión neta del período juegan un papel determinante en el cálculo del PIB potencial.

Otra forma de calcular esta variable es a través de una representación vectorial autorregresiva, que incluye variables endógenas, sus rezagos y variables estrictamente exógenas, lo que involucra elementos econométricos mucho más complejos, que otras técnicas no tienen en cuenta.

Lo que se deriva de estas diferentes mediciones del PIB potencial es que no existe una técnica única que determine su nivel; por el contrario, cada vez son más sofisticadas las estimaciones econométricas para hallarlo.

No es recomendable, por tanto, utilizar una medida de una variable no observable para distribuir transferencias a las regiones. Es probable que surjan nuevos métodos, dado que esta es una “medición sin teoría”. Por ello, es mejor utilizar variables observables de las cuales se disponga de información estadística.

**Gráfica 1. PIB observado y potencial
(Filtro Hodrick y Prescott)**



Fuente: Dane
Cálculos: SHD. Oficina de Estudios Económicos

Transferencias y Sobretasa al Impuesto de Renta:

Para prevenir un desajuste mayor en las finanzas públicas nacionales, se ha propuesto una opción alternativa de transferencia intergubernamental denominada sobretasa al impuesto a la renta¹⁰. En el marco de las discusiones actuales sería interesante explorar la conveniencia de esta alternativa, debido a que cumple con el propósito de permitir un manejo flexible de sus finanzas por parte del gobierno nacional, pero por otro lado, las transferencias siguen atadas a los ingresos corrientes y, por esa vía, al nivel de actividad económica. Esta sobretasa se convertiría en una transferencia de propósito general para ser utilizada indistintamente en rubros de inversión social en las entidades territoriales. Con esta propuesta se resolvería el conflicto entre la necesidad que tiene el gobierno de lograr el ajuste fiscal y cumplir con las metas establecidas en el Acuerdo con el FMI, por un lado, y la necesidad que tienen las regiones de evitar un colapso en el gasto social y/o deterioro de sus finanzas. Adicionalmente se lograría que los posibles beneficios de una reactivación económica también alcancen a las regiones, ya que esta transferencia queda atada a un impuesto nacional dinámico.

2.3 Reforma de la Ley 60 de 1993

La Ley 60 se diseñó en concordancia con las normas constitucionales que fundamentaron el sistema de transferencias con base en los principios de eficiencia y equidad, lo cual significa que la prestación de servicios sociales a la comunidad debe hacerse al menor costo posible, pero también que las diferencias entre regiones rezagadas en el desarrollo y aquellas regiones con mayor dinamismo económico, se reduzcan en el tiempo (reducción de desequilibrios horizontales). Esto ha venido funcionando parcialmente con la aplicación de las normas que regulan este sistema posterior a la Constitución de 1991.

La tendencia histórica muestra una reducción progresiva de los recursos de Ley 60 en las entidades con mayor ingreso, y un aumento en aquellas entidades que presentan los niveles más bajos de desarrollo. Por ejemplo, en la asignación de los recursos de la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN), el criterio de pobreza representó en 1998 el 26%, mientras que en 1994 apenas representaba el 2.9%(Cuadro 3).

¹⁰ Al respecto, consultar FMI(1995y1995a)

Cuadro 3. Distribución porcentual de los criterios de asignación de la PICN

CRITERIOS	1994	1998
	%	%
Total municipios	100	100
Básica	86,15	30,39
Menor de 50.000 habitantes	5,07	3,55
Ribereños	1,52	1,06
Fórmula	7,26	65
Población pobre	2,9	26
% NBI	1,45	13
Población	1,6	14,3
Esfuerzo fiscal	0,44	3,9
Eficiencia administrativa	0,44	3,9
Calidad de vida	0,44	3,9

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Territorial "Transferencia a la entidades territoriales", julio de 1998

Así mismo, aquellos municipios con un rango de población menor en el total de municipios del país, también han tenido variaciones reales promedio en las transferencias en el período 1994 –1998, superior al promedio nacional, y, en general, superior al resto de municipios con rango de población mayor (Cuadro 4).

Cuadro 4. Crecimiento de la PICN por tamaño de municipio 1994-1998

Rango de población	Municipios	%	Variación Promedio
> 500.000	7	0,7	10,3
100,001 – 500,000	38	3,6	8,8
50,001 – 100,000	60	5,6	6,3
20,001 – 50,000	254	23,7	9,2
5,001 - 20,000	582	54,4	14,3
< 5,000	129	12,1	23
TOTAL	1070	100	10,8

Fuente: DNP, UDT, "Transferencias a las entidades territoriales", julio de 1998

A pesar de estas bondades del sistema, en algunos aspectos es inequitativo porque no toma en cuenta aspectos importantes en el desarrollo de las entidades territoriales. Más adelante se analizan los criterios de eficiencia y equidad.

La reforma de los criterios de asignación que contempla la Ley 60 y los indicadores que sirven de base a estos criterios, es un segundo nivel en la discusión de reforma del sistema de transferencias. Es claro que el actual sistema es bastante complejo y las fórmulas de distribución no reflejan los factores que tratan de medir, no premian el esfuerzo fiscal de las regiones y, en algunos casos, son inequitativos¹¹; de allí que sea necesario proponer una

¹¹ Ver en anexo.

reforma que refleje en forma más objetiva los factores que sirven de base a la distribución.

La reforma de los criterios de asignación de las transferencias deberá partir de dos premisas básicas: la capacidad fiscal relativa de las entidades territoriales para generar recursos propios y las necesidades de gasto social. No todas las entidades territoriales tienen la misma capacidad fiscal para atender las obligaciones con su comunidad, pero en términos relativos las necesidades de gasto son superiores en entidades con mayor desarrollo económico y social, como es el caso de Santa Fe de Bogotá. De allí que sea imprescindible adelantar un estudio serio sobre las necesidades de gasto social actual y potencial de las regiones como condición previa para reformar el sistema de transferencias. Un estudio de costos per cápita en salud y educación, que tenga en cuenta las diferencias regionales, es un primer paso para iniciar un proceso de reforma. Es una vía más demorada, pero más segura y menos riesgosa en un posible deterioro del proceso de descentralización.

A continuación se explican algunas propuestas de reforma del régimen actual, tomando como referencia la Ley 60 de 1993.

2.3.2 Situado Fiscal

La mayor parte de los recursos se destinan a garantizar el situado mínimo, que tiene en cuenta básicamente la población atendida; para el sector educativo corresponde a la matrícula oficial establecida y certificada por el Ministerio de Educación; y para salud, corresponde al registro de consultas en medicina, enfermería y odontología y a los egresos hospitalarios, certificada por el Ministerio de Salud. Para los recursos excedentes del situado, se utilizan las variables de población potencial por atender y esfuerzo fiscal. La población potencial por atender en educación se define como aquella en edad escolar (entre 4 y 17 años) que no asiste al sistema público y privado en educación. En salud se determina como aquella no afiliada al sistema de seguridad social y se mide como la diferencia entre la población total del departamento o distrito y la afiliada al régimen contributivo y subsidiado ponderada directamente por el NBI.¹² Por otro lado, para medir el esfuerzo fiscal se tiene en cuenta el incremento en dos vigencias fiscales sucesivas del gasto per cápita realizado por la entidad en cada sector, con recursos diferentes al situado fiscal. Este incremento, en cada caso, se pondera por el inverso del producto interno per cápita de cada departamento y distrito.

Frente a estos indicadores, se propone: en cuanto a salud, cambiar las variables para medir cobertura actual¹³, en su lugar se debe emplear el número de personas afiliadas al régimen subsidiado de salud, lo cual mide realmente la

¹² DNP, Documento Conpes 3024. Es importante anotar que esta metodología de cálculo se aplicó a partir de 1999, anteriormente el cálculo utilizaba la población con necesidades básicas insatisfechas.

¹³ Vargas Cesar, El distrito capital y la reforma de la Ley 60 de 1993, septiembre de 1998. Considera que el indicador actual de cobertura en salud registra la prestación del servicio como un resultado de acceso al sistema, pero no la cobertura que éste tiene respecto a la población susceptible de ser atendida.

cobertura, ya que son los afiliados al POS-S, lo cual haría que el indicador per cápita reflejara en mejor forma los requerimientos de recursos; en cuanto a educación, la variable de cobertura es la matrícula oficial, para este caso es importante verificar que dicha matrícula incluya los alumnos pagados por las entidades a través de becas o vinculados a colegios particulares bajo esquemas de administración delegada u otra modalidad.

En lo que respecta a la población potencial y esfuerzo fiscal, se plantea la necesidad de separar estos indicadores y darle una mayor ponderación a cada uno. Es necesario reconocer que la metodología empleada por el Conpes para la distribución de las transferencias de 1999, es más adecuada, ya que tiene en cuenta la población pobre, menos la que está afiliada al régimen contributivo y subsidiado de salud.

Frente al indicador de esfuerzo fiscal, se plantea la necesidad de eliminar el ponderador del inverso del PIB per cápita. Se debe buscar un ponderador diferente de éste, que puede ser un promedio nacional, o un promedio regional por categoría de entidad.

Finalmente, se considera como una propuesta que favorecería la equidad, la disminución de la alícuota del 15% al 10% del situado; de esta manera, habría mayores recursos para distribuir de acuerdo con la fórmula, se desestimularía la posible creación de nuevos departamentos, y, en general, se evitarían distorsiones en la asignación del situado, especialmente hacia aquellos departamentos con baja densidad poblacional¹⁴.

2.3.3 Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación

En lo que respecta a las reformas relacionadas con la Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación, el énfasis se hace en las propuestas orientadas a incentivar el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa, planteando unos indicadores sencillos que capten en mejor forma la problemática. Por tanto, este documento propone modificar el indicador actual de eficiencia administrativa, el cual se calcula con base en el menor costo administrativo per cápita de prestación de los servicios públicos domiciliarios, los cuales corresponden a los reportados por el Dane con base en el censo de 1993. El nuevo indicador sería la relación de gastos de inversión a gastos de funcionamiento, el cual es más dinámico, ya que se puede actualizar anualmente, reflejando la situación real de las entidades. Además, se propone aumentar el porcentaje de distribución del 6% al 9%.

Con relación al esfuerzo fiscal, la metodología empleada se basa en el incremento demostrado por cada municipio en sus ingresos tributarios per cápita en dos vigencias consecutivas y esta variación se pondera por el índice relativo de necesidades básicas insatisfechas (para la distribución, en 1999 se tomaron las ejecuciones de ingresos correspondientes a las vigencias de 1996 y 1997¹⁵). Una propuesta alternativa consiste en medir el esfuerzo fiscal por la relación

¹⁴ Para 1998, a los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada, Amazonas y San Andrés la estimación de su situado fiscal mínimo resultó inferior al valor por alícuota; según la Ley, en este caso se asigna la alícuota. Ver Vargas, C., Op. Cit.

¹⁵ Documento Conpes 3024.

entre el ingreso tributario del municipio frente al promedio nacional. Esta medida tiene la ventaja de una mayor aceptación universal para medir el esfuerzo fiscal de una entidad territorial con respecto al nacional. También se debe incrementar el porcentaje de distribución del 6% al 9%.

Cualquier opción que se adopte en el tema de la reforma a la Ley 60 debe garantizar que las entidades territoriales continúen prestando satisfactoriamente los servicios sociales a la comunidad y, además, evitar un conflicto entre el ajuste fiscal que propone el gobierno y la provisión de bienes y servicios sociales por parte de las entidades territoriales.

Creemos que hacia el futuro se debe permitir un sistema que combine la capitación, con una mayor flexibilidad en la asignación del gasto por parte de las entidades territoriales, pero también se deben incluir indicadores que den mayor participación al esfuerzo fiscal que hacen los gobiernos locales, especialmente para aquellos que han tenido un manejo prudente de su capacidad de endeudamiento.

3 Las transferencias y los criterios de eficiencia y equidad¹⁶

La equidad en un sistema de transferencias implica que cada ente territorial pueda ofrecer a sus habitantes un paquete de beneficios similar, que le permita a la población nacional vivir en condiciones sociales igualitarias, es decir, que se reduzca la brecha social entre regiones pobres y ricas.

Las medidas de gasto potencial per cápita y per cápita pobre, definidas como el valor del paquete de servicios que cada ente territorial está en capacidad de ofrecer a su población total o a su población pobre respectivamente, ajustadas no solo con los diferenciales en niveles de precios, sino también y más importante aún, ajustadas con aquellos gastos obligados de algunos entes territoriales, que no representan beneficio social adicional, sino que están dirigidos al mantenimiento y recuperación del entorno consumido, constituyen una medida adecuada de equidad.

Santa Fe de Bogotá le genera a la Nación gran cantidad de recursos que afectan positivamente no solo al Distrito Capital sino a las demás regiones del país. Pero ésto no es gratuito, tiene elevados costos para la ciudad, que comúnmente no se tienen en cuenta al momento de asignar las transferencias de la Nación y que año tras año van deteriorando la infraestructura y calidad de vida de la ciudad, demandando cuantiosas inversiones, hechas con recursos propios, que minan el presupuesto distrital. Esta depreciación del entorno debe cuantificarse a través del costo de su recuperación y restarse de los ingresos del ente territorial para luego sí calcular un gasto per cápita regional que sea comparable con el de otros entes territoriales.

De otra parte, la nueva teoría sobre geografía económica ha podido demostrar que son cuestionables las premisas que indican que es más efectiva la inversión

¹⁶ Trabajos como “Reforma a la Ley 60” de César Vargas, “Documento para la discusión Reforma a la Ley 60” elaborado por la Secretaría de Hacienda y “Evaluación de las relaciones fiscales Nación – Distrito” de Fedesarrollo, han examinado y cuestionado los mecanismos de asignación de recursos a los municipios por parte de la Nación, los cuales según estos estudios, han generado ineficiencias e inequidades en el proceso de descentralización.

o transferencia directa hacia entidades territoriales pobres, que hacia ciudades grandes. Las razones expuestas indican que aunque de esa forma los recursos llegan más rápido y con impactos positivos en la población, la solución estructural no es sostenible en el largo plazo por cuanto siempre se dependerá de las transferencias y además se presentarán constantes deseconomías que se convierten en ineficiencias en la asignación de los recursos del país, la brecha entre ricos y pobres no se reduce.

Estudios realizados para Colombia¹⁷ permiten afirmar que en el país no se observa convergencia regional (disminución de la brecha entre regiones pobres y ricas), pues las diferencias entre los ingresos de los departamentos colombianos se ha mantenido desde 1960. Tan solo se evidencian procesos de movilización de economías pobres hacia niveles de ingreso alto en algunas regiones gracias al desarrollo minero.

Dado lo anterior, se ha entrado a cuestionar la eficiencia de los sistemas actuales de transferencia, pues además de que no han permitido la convergencia, son una solución de corto plazo no sostenible. En el largo plazo se debe plantear una estrategia que permita disminuir la distancia entre regiones pobres y ricas, es decir, lograr que los recursos propios de entidades territoriales pobres se incrementen a través de la actividad económica. Bajo este enfoque, las transferencias deben dirigirse hacia aquellos centros en los que existan economías de escala y aglomeración y con mayores externalidades sobre otras localidades, que son generalmente las regiones con mayor crecimiento económico y poblacional. Considerando en primera instancia el criterio de eficiencia se puede obtener en el largo plazo equidad sostenible, desarrollo y crecimiento para el conjunto de la Nación. En adición, el efecto multiplicador de los centros económicos grandes es mayor al generado en regiones de poco dinamismo económico, lo cual dará origen a mayores ingresos fiscales que permitirán asignar mayores recursos a regiones pobres.¹⁸

4 ¿Cuánto reciben los bogotanos de lo que transfieren a la Nación?

4.1 Recursos fiscales

La Nación ha reservado para su manejo directo unas fuentes de ingresos tributarios como impuesto de renta, IVA y aranceles, en tanto que Bogotá en su carácter de Municipio y Distrito Capital tienen bajo su autonomía impuestos como industria y comercio (ICA), predial, consumo a la cerveza, sobretasa a la gasolina, unificado de vehículos, cigarrillos extranjeros, delineación urbana y azar y espectáculos y participa con un porcentaje de los impuestos de registro y cigarrillos nacionales, propiedad del Departamento de Cundinamarca. Aunque el Distrito administra más rubros de impuestos que la Nación, los recursos que los bogotanos pagan al Distrito apenas equivalen al 15% de lo que pagan a la Nación.

¹⁷ Birchenall A. J., Murcia G., "Convergencia regional – una revisión del caso Colombiano". Archivos de macroeconomía, DNP, octubre de 1997

¹⁸ Un mayor desarrollo sobre el tema se puede encontrar en "Documento de discusión reforma Ley 60", Mimeo, SHD; Oficina de Estudios Económicos, marzo 1999.

En 1998, los bogotanos le pagaron a la Nación 7.6 billones de pesos por concepto de renta, IVA y aranceles; de estos recursos, solo el 8% fue transferido al Distrito mediante el Situado Fiscal y la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación. El 92% restante se puede interpretar como la transferencia que Bogotá le hace a la Nación, lo cual quiere decir que cada bogotano le transfiere al país 1.2 millones de pesos.

La inversión en salud y educación para los bogotanos, ahora responsabilidad total del Distrito, debe ser financiada con dichas transferencias, lo cual es insuficiente y está afectando considerablemente el presupuesto distrital, pues el crecimiento de la demanda por servicios de salud y educación pública ha sido muy superior al crecimiento de las transferencias; debido en primer lugar, al bajo cubrimiento de la oferta al momento de transferir las responsabilidades y en segundo lugar, a la problemática social de desempleo y migración en continuo aumento. Si a esto se le suma el hecho de mantener las transferencias en el monto real del año 2001, para el 2007 el Distrito tendrá un déficit en la inversión de estos sectores de \$1.1 billones de 1999.

Cuadro 5. Principales impuestos pagados por los bogotanos a la Nación en 1998
Millones de pesos corrientes

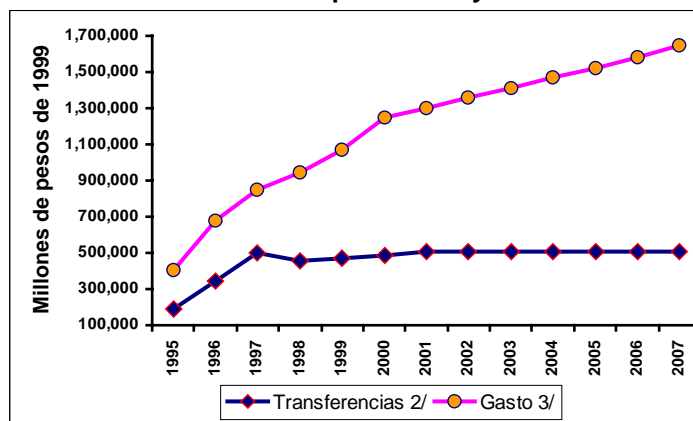
Total pagado	7,644,416	100%
- Impuesto de Renta	3,345,474	44%
- IVA Interno	3,180,271	42%
- IVA externo	759,923	10%
- Aranceles	358,748	5%
Transferencias de la Nación hacia el Distrito	592,997	8%
- Participación Municipal (PICN)	188,499	2%
- Situado Fiscal	311,664	4%
- Regalias	2,036	0%
- Cofinanciación	12,937	0%
- Otras Transferencias de la Nación	77,860	1%
Pagos netos de Bogotá a la Nación	7,051,419	92%

Nota: No se incluye el impuesto sobre transacciones financieras que aporta recursos de gran magnitud

Fuente: Dian

Cálculos: Secretaría de Hacienda

Gráfico 3. Transferencias para salud y educación Vs. Gasto 1/



1/ 1999 presupuesto, no incluye inversión con recursos extraordinarios ETB y EEB
2/ Situado Fiscal + Participación en ingresos corrientes de la Nación correspondiente a salud y educación

3/ Gasto total del Distrito en los sectores de salud y educación

Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculos: Oficina de Estudios Económicos

En 1994 el Situado Fiscal para Bogotá representaba el 10.8% del nacional, mientras que en 1999 es del 9.3%. Esta disminución de las transferencias, sumada a una demanda cada vez más grande por servicios de salud y educación, ha obligado al Distrito a realizar un mayor esfuerzo para cubrir los faltantes con recursos propios. Lo anterior se refleja en el hecho de que las transferencias financiaron el 60.5% de los gastos educativos en 1997 y apenas el 43% en 1998, mientras que en el sector salud la financiación con transferencias pasó del 40% en 1995 a 37% en 1998.

La reducción de recursos provenientes de transferencias, en el caso del Distrito Capital, se ha dado básicamente por la vía de aplicar los criterios de asignación contemplados en la Ley 60 de 1993, o Ley de Competencias y Recursos. En efecto, la fórmula del situado fiscal contemplaba un criterio inicial de garantizarle a las entidades territoriales, como mínimo, lo que venían recibiendo por ese concepto antes de promulgarse la Ley, en el marco de un período de transición que le iría dando peso progresivamente a los criterios de la fórmula, la cual está diseñada para favorecer a las regiones más pobres. Tales criterios se refieren a indicadores como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, al PIB per cápita, a la eficiencia fiscal y administrativa y población atendida y por atender.

4.2 Recursos parafiscales

Dentro del régimen impositivo se encuentran las llamadas Contribuciones Parafiscales. Recursos dirigidos a satisfacer necesidades predeterminadas de la colectividad que realiza el tributo. Algunas de estas contribuciones alcanzan su objetivo a través de la inversión social, como es el caso de los aportes al Sena y al Icbf.

Según el principio fundamental, las contribuciones recibidas en cada región deben ser invertidas totalmente en beneficio de sus residentes. No obstante, la

Ley 119 de 1994 y los organismos administradores de las contribuciones (de carácter nacional), procurando una redistribución equitativa con las regiones menos favorecidas, transfieren recursos de una regional a otra. Así pues, aunque el Distrito tiene una relevante importancia en la generación de tales recursos, ya que contribuye con más del 40% del recaudo nacional, lo destinado para generación de beneficios a sus residentes no retribuye en forma alguna tal participación.

En el caso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Icbf), mientras Bogotá genera el 45% de los ingresos nacionales, solo utiliza el 12%. De un recaudo nacional de \$597.655 millones obtenido en 1997, los residentes del Distrito contribuyeron con \$261.248 millones y solo se aplicaron \$72.013 millones para su propio beneficio.

En cuanto tiene que ver con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), el artículo 33 de la Ley 119 de 1.994 restringe la libre utilización de los recursos por parte de las regionales, a través del concepto "Regional Financieramente Autosuficiente", con lo cual la Regional Bogotá-Cundinamarca solo puede hacer uso hasta del 70% de sus propios recursos. Aun así, en la Regional se aplica menos del 50% de los recursos generados. De \$137.150 millones generados en 1997 solo se aplicaron en la Regional \$68.422 millones.

5 ¿Porque la Nación debe prestar más atención a Santa Fe de Bogotá?

5.1 Por su problemática social

La dinámica económica de las grandes ciudades supera la que registran otras regiones, esto se refleja en su aporte al crecimiento de los países. Las grandes ciudades presentan ventajas relativas derivadas de la localización espacial de determinadas actividades económicas y la presencia de externalidades en la provisión de bienes y servicios. No obstante, se ven afectadas por los crecientes problemas de pobreza y marginalidad urbana, congestión, contaminación ambiental y deterioro de la calidad de vida, producto en gran medida de la alta concentración de población en centros urbanos que crecen a ritmos mayores que la provisión adecuada de servicios.

La ciudad ha venido perdiendo calidad de movilización a través del tiempo, dado el aglutinamiento de la población que ha crecido desmesuradamente ayudado en parte por migraciones. Gran parte de las inversiones en mantenimiento vial, en ordenación del transporte, en el metro, etc., no son beneficios adicionales, se trata de la recuperación del entorno perdido. Arreglar este problema le cuesta al Distrito \$3.3 billones (pesos de 1999), monto contemplado en el Plan de Desarrollo, que incluye apenas una parte de la primera línea del metro.

Las personas jurídicas y naturales de la capital, que le generan a la Nación la mayor parte de los recursos públicos, contaminan el medio ambiente de Bogotá como el de ninguna otra región del país. El Río Bogotá, es de los más contaminados del mundo. La contaminación del medio ambiente multiplica el número de consultas médicas por afecciones a la garganta, los oídos, la vista, etc. Bogotá tendrá que invertir durante la presente Administración \$360.000 millones en el control y mitigación del impacto ambiental.

Las grandes ciudades generan más problemas de delincuencia y conflictos entre personas que cualquier otra ciudad. Pues el hecho de que en un mismo lugar interactúen un gran número de individuos, eleva la probabilidad de violencia, adicionado a esto el hecho de contar con alto número de desempleados, lo que sin lugar a dudas es un factor desestabilizador de la armonía social. El Plan de Desarrollo de Santa Fe de Bogotá prevé una inversión de \$424.000 millones (pesos de 1999) para el mejoramiento de la seguridad y la convivencia ciudadana, suma difícil de encontrar en el presupuesto de cualquier otra entidad territorial del país.

De otra parte, en ciudades como Bogotá, algunas medidas relativas pierden importancia como parámetro de comparación para justificar la necesidad de inversión social. Bogotá registró a junio de 1999 una tasa de desempleo del 19%, frente a 21.3% de Cali, con lo cual se puede afirmar que el problema es de mayor gravedad en esta última ciudad, sin embargo, si se hace el análisis en términos absolutos, mientras en Bogotá los desempleados suman 589.293 personas, en Cali la cifra alcanza apenas los 239.963.

Lo mismo ocurre con los datos de NBI, que muestran una población pobre de tan solo 12.6% en Bogotá, la más baja comparada con Antioquia, Atlántico, Cundinamarca, Valle y Santander, pero a nivel absoluto solo la supera Antioquia con 1.205.228 pobres, con la importante consideración de que se está hablando de toda una región, con una baja densidad poblacional, con población rural y por consiguiente con menos propensión a la descomposición social generada por la pobreza.

En Santa Fe de Bogotá se concentra el 15% de la población colombiana, esto es, más de 6 millones de personas (3 veces la población de Cali y 3.2 veces la de Medellín). La participación de la ciudad en el total de habitantes del país creció ligeramente durante la presente década, y según algunas proyecciones¹⁹, esta tendencia continuará en el próximo siglo: mientras la tasa de crecimiento poblacional estimada para Colombia entre 1995 y el 2000 es de 1.8%, la de Bogotá es de 2.5%, entre tanto, para el período comprendido entre el 2000 y el 2005 estas tasas equivalen a 1.6% y 2.2% respectivamente.

5.2 Por su capacidad para generar riqueza y empleo

El Distrito Capital tiene una alta participación en la producción nacional. El Producto Interno Bruto de Bogotá representa la cuarta parte del PIB total. Si se desagrega dicha participación según las distintas ramas de actividad económica, se encuentra que es mucho más alta en sectores como la industria y el sector servicios en general. En términos reales, el PIB regional creció 42.3% entre 1990 y 1998, mientras que el nacional aumentó 32.4% durante el mismo período.

El nivel del PIB per cápita de Bogotá casi duplica el valor correspondiente al per cápita nacional; sin embargo, el crecimiento real durante el período analizado es mayor para el PIB total (15%) que para el del Distrito (10%). Esto es resultado

¹⁹ Dane, Estudios censales: Colombia proyecciones departamentales de población por sexo y edad 1990 – 2015, julio 1998.

de la dinámica de crecimiento de la población en Bogotá, que como ya se mencionó, presenta tasas más elevadas que el resto del país.

Santa Fe de Bogotá es la ciudad con el mercado laboral más dinámico del país, concentra el 45% del empleo de la siete principales ciudades que cubre la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) y su tasa de ocupación es de 51.7%, superior a la registrada en las siete ciudades que cubre la ENH, 50.6%. De igual forma, Bogotá, registra una tasa de participación laboral de 64%, frente a 63.3% de las siete ciudades.

Por otra parte, la elasticidad del empleo al PIB (sin incluir minería ni sector agropecuario) en Bogotá es de 0.76%, superior al 0.68% del resto del país. Sectorialmente, la elasticidad empleo a PIB más alta se encuentran en el sector servicios, con 1.08% para Bogotá frente a 0.41% para el resto del país y en construcción con 1.35% para Bogotá y 0.7% para el resto del país.

Según Fabio Sanchez (1999), las inversiones del Plan de Desarrollo “Por Bogotá que Queremos”, producirán un incremento adicional del producto de 3.4% y del empleo de 2.5%, generará 250 mil empleos y reducirá aproximadamente en 2% la tasa de desempleo en la ciudad, lo cual, indudablemente, tendrá efectos positivos para la recuperación de la economía. Adicionalmente, Gómez y Silva (1999) encontraron que los gastos del gobierno central (de Bogotá) tienen una trascendencia superior si se les compara con los demás gastos finales, lo que hace que el presupuesto de la capital tenga un impacto bien definido con relación a la actividad económica del país; en efecto, la relación entre la producción y la demanda final gira alrededor de 3.6, es decir, que por cada peso invertido se llega a demandar \$3.6 en todo el país y en el caso de la producción del Distrito Capital, el multiplicador de la producción, incluyendo el consumo es de 2, con lo que \$1.6 del abastecimiento de la demanda local por peso invertido, provienen de fuera de la ciudad.

Por estas consideraciones, Santa Fe de Bogotá tiene todos los elementos necesarios para posicionar a Colombia en el liderato de decisión empresarial de América Latina, con todos los beneficios de reactivación que ese hecho implica. Eso dependerá tanto de los bogotanos, como del Gobierno Nacional, uniendo esfuerzos para que, entre otras cosas, la ciudad tenga una infraestructura y unos sistemas de educación y salud dignos de mostrar al mundo.

5.3 Por sus efectos multiplicadores de inversión y externalidades positivas

Así como el efecto multiplicador de descomposición social generado por la pobreza, en una urbe es mucho más grande que en otras regiones e induce a una mayor relación beneficio costo de un peso invertido; de igual manera, ocurre con el efecto multiplicador de los recursos invertidos: La mayor velocidad de circulación, el mayor número de individuos que intervienen, la cercanía entre productores y consumidores, las facilidades de comunicación, las economías de escala tanto de bienes y servicios privados como públicos, llevan a mayores niveles de producción.

Tanto los niveles de producción como la renta de los factores y la renta institucional, son factores endógenos en el sistema económico y son el resultado de un proceso multiplicador generado en una inyección exógena en la economía. Este efecto multiplicador se deriva de la Matriz de Contabilidad Social (SAM), que a su vez se obtiene de la Matriz Insumo Producto, que contiene las cifras macroeconómicas sobre la generación de la renta y su utilización.

Los multiplicadores de la inversión en el Distrito Capital muestran que en algunos sectores de la economía tienden a ser más altos que en la Nación. Si se tiene en cuenta que en los cálculos nacionales está incluida la contribución de Bogotá el efecto multiplicador de la inversión en la capital es aún mucho mayor al de los resultados observados.

En lo que se refiere a la inversión pública, lo anterior se evidencia en los sectores de educación y salud, \$1 millón invertido en Bogotá genera una inversión adicional de \$11.400 si se hace en educación y de \$20.500 si se hace en salud, frente a \$4.400 y \$960 respectivamente en el nivel Nacional.

De otro lado, si una localidad presenta economías de aglomeración y externalidades, quitarle recursos a dicha localidad para transferirlos a otra en la cual no hay economías de aglomeración ni externalidades, es ineficiente y reduce el crecimiento. Aún más, si el crecimiento de la localidad con economías de aglomeración tiene derramamientos hacia otras localidades, el crecimiento de éstas puede ser aún mayor que si le transfieren los recursos directamente. Para mayor claridad, supongamos que existe una localidad pequeña A en la cual no hay economías de aglomeración, y la inversión de \$1 produce crecimiento de \$1; y una localidad grande, en la cual hay importantes economías de aglomeración y la inversión de \$1 produce crecimiento de \$1.5 pesos. Una transferencia de un peso de la localidad B a la localidad A, implica que en términos de crecimiento se pierden 0.5 pesos²⁰.

El problema se puede agravar si la localidad A no tiene la estructura económica para garantizar que ese peso se quede en la ciudad. Supongamos por ejemplo que ese peso se invierte en educación. Si la ciudad A no tiene la suficiente infraestructura para posteriormente ofrecer empleo a esa mano de obra educada, esta migrará hacia la localidad B en la cual hay oportunidades económicas y la transferencia no redundará en una disminución de la brecha entre regiones.

5.4 Las finanzas de Bogotá y el ajuste fiscal

El programa macroeconómico del gobierno nacional para el período 1999 – 2000 está centrado en la consolidación fiscal, en la reestructuración del sistema financiero, en la flexibilidad de la tasa de cambio y en la implementación de la agenda de reformas estructurales²¹. Para lograr esto, el gobierno llevará a cabo un conjunto de acciones de política que permitirán a la economía alcanzar tasas

²⁰ Fedesarrollo. "Evaluación de las relaciones fiscales Nación – Distrito", Mimeo 1999

²¹ El programa se encuentra explicado ampliamente en el Documento CONPES 3061 del 2000, cuya base es el Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional

de crecimiento del PIB del 5% en el mediano plazo; además tiene previsto acciones en materia de política laboral, de precios, monetaria y financiera y, encabezando las prioridades, las medidas para lograr el ajuste fiscal, con las cuales se pretende alcanzar un déficit fiscal del 1.5% del PIB en el 2002.

Para controlar el cumplimiento de este programa, el gobierno ha dado a conocer el cronograma de reformas estructurales (Cuadro 4), que está conformado por un conjunto de iniciativas de carácter legislativo, entre las que se encuentran las siguientes reformas: tributaria, que busca aumentar la base del impuesto a la renta y cerrar los vacíos en el IVA, y la creación de un nuevo impuesto, "impuesto a las operaciones financieras"; a la seguridad social, constituida básicamente por la reforma a la Ley 100; a los determinantes del gasto en las regiones y , lo que considera el gobierno como el esfuerzo más importante en materia de ajuste fiscal, la reforma constitucional al sistema de transferencias.

Todas estas medidas se adoptan en un momento en que la crisis financiera internacional y la de los países fronterizos fueron elementos adicionales que llevaron la economía colombiana a la peor crisis económica de su historia. De allí que estas medidas, a pesar de algunos efectos perversos, como es el caso de la reducción de la inversión pública, se consideren necesarias para lograr un crecimiento de la economía. Además, el Acuerdo con el FMI enfatiza la necesidad de mantener la inversión social como una política prioritaria en este proceso de ajuste. Es decir, el ajuste fiscal no debe hacerse a costa de reducir la inversión social y afectar a los grupos de población más vulnerables.

Cuadro 6. Cronograma de reformas estructurales

Propuestas	Fecha límite	Observaciones
Reforma de la Ley 100 de 1993 (de seguridad social)	31 de diciembre de 1999	En trámite en el Congreso
Creación del fondo de pensiones de los gobiernos locales (FONPET)	31 de diciembre de 1999	Ley 549 de 1999
Reforma constitucional de transferencias intergubernamentales	31 de diciembre de 1999	En trámite en el Congreso
Fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales mediante la limitación de su gasto corriente	31 de diciembre de 1999	En trámite en el Congreso
Organización de las loterías para incrementar los ingresos públicos	31 de diciembre de 1999	En trámite en el Congreso
Reforma del impuesto a la renta y el IVA		
Extender impuesto dos por mil hasta el 2002	31 de marzo del 2000	A presentar en febrero del 2000 al Congreso
Reglamentación para implementar las provisiones de la Ley de reforma financiera	30 de junio del 2000	
Reforma tributaria territorial	31 de marzo del 2001	
Privatización de la banca pública, excepto el Banco Agrario	31 de diciembre del 2001	Programadas para el 2000. US\$500 millones
Último plazo para aceptar las obligaciones del Artículo VIII, Secciones 2,3 y 4 del Acuerdo del Fondo	30 de septiembre del 2002	
Finalización del proceso de llevar las provisiones de las instituciones financieras a lo estándares internacionales	30 de septiembre del 2002	

Fuente: Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional

Medidas como la aprobación del Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) y el proyecto que racionaliza el gasto público en las entidades territoriales también son importantes en el proceso de ajuste fiscal. La aprobación del FONPET es una medida sana para evitar un colapso del sistema pensional de las regiones. La ciudad tendrá un aporte significativo a ese Fondo, debido a los recursos provenientes de la privatización de la ETB. De esta manera, el ajuste fiscal no sólo está involucrando al gobierno nacional, sino también a las entidades territoriales y si miramos el tamaño de los aportes que éstas hacen, el aporte del Distrito Capital es el más importante. Por otro lado, la racionalización del gasto en las entidades territoriales permite establecer restricciones institucionales en el manejo del gasto público de estas entidades, haciéndolo más eficiente.

Según el gobierno nacional, el más importante de los esfuerzos para controlar el gasto público en el mediano plazo es el Acto Legislativo que desata el crecimiento de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación y las hace crecer 1.5% en términos reales, propuesta comentada al comienzo de este artículo.

Esta iniciativa es crucial no sólo en el marco del proceso de reactivación, sino también por las implicaciones que esto tiene en los recursos que se destinan a inversión social en las regiones y por las relaciones con el plan de ajuste. De hecho una reducción de las transferencias afectaría este proceso (es el caso de Santa Fe de Bogotá).

Es necesario resaltar la necesidad de reformar el sistema de transferencias, pero asimismo, es importante que se tenga en cuenta que cualquier reducción en estos recursos llevará a que las entidades territoriales, y esto es lo que se quiere resaltar para Santa Fe de Bogotá, destinen mayores recursos propios a inversión social, con lo que se disminuirían algunas partidas con destino a otros rubros de inversión. Una disminución de estos recursos, por tanto, tendría un impacto en el nivel de actividad económica y en el empleo, y a mediano plazo afectaría la

estabilidad de las finanzas regionales. Esto tendría a su vez consecuencias negativas para el proceso de reactivación de la economía a nivel nacional.

Por las razones expuestas anteriormente, es claro que la reactivación de la economía nacional, depende entre otras cosas, de la reactivación de la economía bogotana, determinada por el tamaño de las inversiones públicas que están planteadas con los recursos de privatizaciones de empresas públicas. Si los procesos de privatización no se concretan y por tanto, no se concretan las inversiones públicas, el proceso de reactivación puede verse afectado. Además, si a esto se suma, la disminución de recursos de transferencias, aumentarían los riesgos de que Bogotá se rezagara y por tanto las metas de crecimiento del gobierno nacional se verían afectadas. El programa de ajuste fiscal, por tanto, tendría serios riesgos de no cumplirse en el plazo previsto por el gobierno nacional.

Lo que se deriva de todo esto es que el programa de ajuste fiscal, que está involucrando una reforma constitucional al sistema de transferencias, al disminuir las transferencias que se destinan a ciudades como Bogotá, a través de un proceso de feedback, también afectaría el programa de ajuste fiscal del gobierno nacional. De allí que en este caso concreto, sea necesario un proceso de concertación que evalúe las diferentes opciones de reforma y el impacto que esto podría tener en el proceso de ajuste y reforma estructural, y de paso, en el cumplimiento de las metas con el FMI.

Es importante entender que Santa Fe de Bogotá es el mejor "negocio" de la Nación, el que más le produce, y por tanto el que menos se puede descuidar. Cualquier acción sobre la inversión pública o privada en la ciudad, se traduciría en forma más que proporcional en los ingresos nacionales y por tanto en los beneficios para el resto del país.

La reducción de las transferencias hacia Bogotá se reflejaría en deterioro social dada la reducción de la inversión en salud y educación, o en su defecto, en un detrimento de las finanzas públicas distritales por la necesidad de asignar mayor parte de recursos propios a dichos sectores. Por esta misma razón, la inversión pública distrital generadora de empleo y crecimiento se reducirá, trayendo consigo el aumento del desempleo y la disminución del PIB distrital, lo que por su magnitud, afectará el producto y el empleo nacional, llevando a completar el ciclo con la reducción de los tributos nacionales, y por tanto, ocasionando mayor crisis fiscal.

Por el contrario, buenas transferencias hacia Bogotá permitirían, de una parte, la adecuada formación de capital humano (educación y salud) necesario para el crecimiento, y por otra, contribuirían a mantener unas finanzas distritales sanas que garantizan mejores condiciones para la inversión nacional y extranjera, con lo que el PIB y el empleo distrital tenderían a subir, con efectos positivos sobre el producto y el empleo nacional y así mismo sobre las finanzas de la Nación.

6 Comentarios Finales

Es necesario que los ingresos y gastos tanto de la Nación como de las entidades territoriales tengan bases reales y que su planeación obedezca a una programación macroeconómica integrada, concertada y consistente, en procura de objetivos mutuos, con lo cual se daría mayor eficiencia a los recursos evitando el sobredimensionamiento de la capacidad de gasto territorial. Esto implica que los diferentes niveles de gobierno tengan períodos gubernamentales iguales, lo cual está acorde con la tendencia contemporánea.

Es necesaria una reforma al sistema de transferencias intergubernamentales que modifique los actuales criterios de distribución por otros que reflejen en mejor forma las necesidades de gasto de las regiones, especialmente aquellos que premien e incentiven el esfuerzo fiscal.

La actual propuesta del gobierno nacional es inoportuna, dado que se hace en unas circunstancias en que los ingresos de la Nación han disminuido a consecuencia de la crisis económica y, por otro lado, sólo tiene en cuenta la lógica del ajuste fiscal, sin considerar que esta medida pondría en graves riesgos la inversión social en las regiones.

De mantenerse la iniciativa gubernamental de desvincular las transferencias de los ingresos corrientes y hacerlas 1.5% en términos reales, se propone tomar como parámetro de cálculo el PIB observado como un recurso que permita mantener el nivel en períodos de recesión o incluir en el proyecto de reforma tributaria nacional, que presentará el gobierno en el marco del Acuerdo con el FMI, una sobretasa al impuesto a la renta, la cual se convertirá en una transferencia de propósito general que puede ser invertida por las regiones en distintos rubros de inversión social, cuya distribución sólo atienda parámetros poblacionales. La razón de esto estriba en que las bases tributarias de las regiones son poco flexibles y no hay posibilidades de crear más impuestos territoriales, además de que las reformas planteadas para mejorar la gestión no alcanzarán a cubrir las necesidades de gasto de las regiones. En ese sentido, esta propuesta, que es aplicada en algunos países escandinavos y en Canadá²², no es desmesurada y permitirá que las regiones se favorezcan a mediano plazo de los beneficios del crecimiento económico

Es imprescindible adelantar un estudio serio sobre las necesidades de gasto social actual y potencial de las regiones como condición previa para reformar la Ley 60 de 1993, o incluso, para considerar cualquier alternativa de reforma constitucional. Es una vía demorada, pero segura y menos riesgosa para el proceso de descentralización.

Se ha venido insistiendo en este documento que la capital necesita un tratamiento especial, no sólo por la magnitud de los problemas a resolver en comparación con otras entidades, sino también por su importancia en el contexto de la economía nacional. Esto es especialmente relevante en el caso de indicadores para medir la pobreza como el Índice de Necesidades Insatisfechas (NBI), el cual se toma como punto de referencia para tomar decisiones en materia de asignación de recursos. De hecho, este indicador no refleja la magnitud de la pobreza en Santa fe de Bogotá, debido a que es un indicador

²² FMI (1995)

estático que no toma en cuenta los fuertes flujos migratorios que existen en este tipo de ciudades, con una alta concentración de población y de fuerzas productivas. Al no captar adecuadamente estos fenómenos, el indicador de pobreza queda subestimado y, por ende, Bogotá muestra una población potencial por atender menor a la que tienen otras entidades territoriales.

Hay que reconocer que los efectos de doble vía que se generan a partir de las relaciones fiscales entre la Nación y el Distrito Capital, son un componente importante en las decisiones que se deben tomar alrededor de la reforma al sistema de transferencias. Las consecuencias que se derivan de estas relaciones son claramente previsibles, en la medida que cualquier reducción de las transferencias que se destinan a inversión en la capital, se puede reflejar en un desaceleramiento de la economía bogotana y, por ende, en un deterioro del proceso de reactivación a nivel nacional, dada la magnitud del PIB bogotano. Además, en la coyuntura actual, el tamaño de las inversiones que realizará el Distrito supera la inversión que realizará la Nación y, por tanto, se puede afirmar que en gran parte la reactivación de la economía nacional depende de las inversiones que realicen el Distrito.

El mensaje es que no se puede minimizar la magnitud de los problemas de la ciudad. Basta hacer un recorrido por las grandes concentraciones poblacionales ubicadas en las zonas marginales para observar la magnitud de los problemas a resolver, observar el drama de miles de padres de familia que tratan de encontrar cupos para sus hijos en los colegios públicos, o ir a las zonas rurales para observar las precarias condiciones de movilización de maestros y alumnos, y, el drama que vive la salud en la capital. Se puede concluir, sin necesidad de hacer modelos sofisticados, que los recursos de Bogotá son insuficientes para atender estas urgentes necesidades y que el esquema actual, o cualquiera que se implemente, deberá reconocer que la Capital tiene características particulares que las diferencia del resto de entidades territoriales, lo que debe llevar al gobierno nacional a dar una nueva valoración a la Capital, destinando mayores recursos que permitan atender en mejor forma estas necesidades sociales crecientes.

Bogotá es efectivamente una ciudad “superavitaria” en necesidades y no en recursos; la Nación debe mejorar el trato hacia Bogotá, tomando en cuenta sus particularidades de ciudad Capital e incrementando los recursos por transferencias, antes que disminuirlos; las necesidades en salud y en educación superan con creces los cálculos, debido precisamente a que no se toman en cuenta factores de rápido desplazamiento poblacional hacia la ciudad, lo cual hace que el Distrito deba destinar de manera creciente recursos propios para atender tales necesidades; en definitiva, es necesario corregir esas grandes diferencias entre lo que Bogotá le aporta a la Nación y lo que recibe de ésta.

BIBLIOGRAFIA

Ayala, U.(1999) Financiamiento de la Educación por Medio de Subsidios a la Demanda, Mimeo, Fedesarrollo.

Birchenall, A. J. y G. Murcia (1997) "Convergencia Regional - Una Revisión del Caso Colombiano, *Archivos de Macroeconomía*, DNP, octubre.

----- (1997), "El cálculo del PIB potencial en Colombia", *Archivos de Macroeconomía*, 60.

Clavijo, S. (1999), "Régimen de transferencias, competencias y la crisis fiscal del Estado", Intervención en Foro Sobre Reordenamiento Territorial, Mimeo, mayo.

Corpes de Occidente (1999), "Propuesta de reforma a la Ley 60 de 1993", *Noticorpes*, Abril.

Correa, P. y R. Steiner (1994), "Decentralization in Colombia: Recent Changes and Main Challenges", Mimeo.

Contraloría General de la República (1999), "La restricción que imponen las transferencias", *Economía Colombiana y Coyuntura Política*, 276, 105 - 110.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (1998), Estudios Censales - Colombia Proyecciones Departamentales de Población por Sexo y Edad 1990 – 2015.

Departamento Nacional de Planeación (1995), Documento Conpes 3024.

----- (2000), Documento Conpes 3061.

----- (1999), "La descentralización y las finanzas municipales", Mimeo.

----- (1998), "Transferencias a las entidades territoriales", Mimeo.

Fedesarrollo (1999) "Evaluación de las relaciones fiscales Nación – Distrito", Mimeo.

Federación Colombiana de Municipios (1999) Documento de Estudio: Reforma a la Ley 60 de 1993, Mimeo.

Fondo Monetario Internacional (1995), "Colombia: reforma de la tributación territorial y del sistema de transferencias", Mimeo.

----- (1995) "Colombia:endeudamiento territorial, su gestión y consideraciones macroeconómicas", Mimeo.

Graham, C. y M. Naim (1997) "The Political Economy of Institutional Reform in Latin América", Mimeo.

Jaramillo, I. (1999), "Las transferencias: ¿y la crisis fiscal del Estado?", Mimeo.

Junguito, R., L. Melo y M. Misas, (1995) "La descentralización fiscal y la política macroeconómica", *Borradores Semanales de Economía*, marzo.

Mora, H. (1999), "Financiamiento del Régimen subsidiado en Salud". Mimeo, Fedesarrollo.

Restrepo, J.C. (1999), Intervención Foro Anif – Fedesarrollo, Mimeo.

-----, (1999) "Situación fiscal de los municipios", Intervención en Encuentro de Alcaldes, Santa Fe de Bogotá: abril.

----- (1999), "La problemática fiscal de los Departamentos y la posición del gobierno nacional en la búsqueda de soluciones", Intervención en Foro Nacional de Secretarios de Hacienda Departamentales, Ibagué: febrero.

----- (1999), "¿Cómo dinamizar la economía colombiana?", Conferencia en FESCOL, Santa Fe de Bogotá: marzo.

Rodríguez, J.A. (1998), "Crisis fiscal departamental: razones y proporciones", Mimeo.

Sandoval, C.A. (1999), "Santa Fe de Bogotá y la Descentralización Fiscal en Colombia - Criterios de Eficiencia y Equidad", *Documentos de Economía y Ciudad*, 4, Secretaría de Hacienda de Santa Fe de Bogotá.

Secretaría de Hacienda de Bogotá, Oficina de Estudios Económicos (1999), "Agenda Legislativa del Gobierno Nacional", *Coyuntura Económica de Santa Fe de Bogotá*, 1, 144-150.

----- (1999), "Documento para discusión: reforma a la Ley 60 de 1993" Mimeo.

Vargas, C. (1998), "El Distrito Capital y la reforma de la Ley 60 de 1993", Mimeo.

Winkler, D. (1993), "The Design and Administration of Intergovernmental Transfers", Banco Mundial.

ANEXO

CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DEL SITUADO FISCAL Y DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN (LEY 60 DE 1993)

1. SITUADO FISCAL.

- a) El 15% del monto total se distribuirá en partes iguales, a través de la siguiente fórmula:

$$Sfi_{di} = \frac{SFT * 0.15}{36}$$

En que :

Sfi_{di} = proporción igual por departamento o distrito i

SFt = Situado Fiscal total a distribuir

- b) Del 85% restante se asigna cierta proporción de modo de completar el Situado Fiscal mínimo

b.1) Situado Fiscal Mínimo

$$SFM_{di} = [Sft_{di,t-1} * (1+IS)] * CA_{di,t-1}$$

En que :

SFM_{di} = Situado Fiscal Mínimo del departamento o distrito i

$Sft_{di,t-1}$ = Situado Fiscal total asignado para prestación de servicios y aportes patronales, dividido por la población atendida en la misma vigencia.

IS = Incremento salarial determinado por el gobierno nacional.

CA_{di} = Cobertura atendida en la vigencia anterior. En el caso de educación corresponde a la matrícula oficial establecida y certificada por el Ministerio de Educación; en el caso de salud, corresponde al registro de consultas en medicina, enfermería y odontología y a los egresos hospitalarios, certificada por el Ministerio de salud.

Hay que tener en cuenta que para la asignación del Situado Mínimo se tienen en cuenta los gastos per cápita de los dos tipos de categoría de entidades establecidos por el DNP. Si el gasto per cápita de una entidad [$Sft_{di,t-1} * (1+IS)$] es menor al de su categoría, se le asigna su propio per cápita más el 10% de la diferencia con el per cápita promedio de la categoría; cuando es mayor, se le reconoce el per cápita promedio de la categoría.

b.2) Proporción variable destinada a cubrir los costos reales

$$SFV_{di} = SFM_{di} - Sfi_{di}$$

En que :

SFV_{di} = Porción variable del Situado Fiscal variable destinada a cubrir el Situado Fiscal mínimo.

SFM_{di} = Situado Fiscal mínimo del departamento o distrito i.

Sfi_{di} = Situado Fiscal, en partes iguales, destinado al departamento o distrito i.

En caso que $Sfi_{di} > SFM_{di}$, se garantiza lo correspondiente a la alícuota.

C. Fórmulas de distribución de la parte del Situado Fiscal Excedente una vez establecidas la igual proporción del 15% y la proporción mínima.

$$SFedi = \frac{(PobPots_{di} + PobPote_{di}) * (Efdi * Pp_{di}) * SFE}{SUM(PobPots_{di} + PobPote_{di}) * (Efdi * Pp_{di})}$$

En que :

Sfe_{di} = Situado Fiscal Excedente del departamento i

SFE = Situado Fiscal Excedente total que ha de distribuirse.

$PobPots_{di}$ = Población beneficiaria potencial de los servicios de salud del departamento o distrito i

$PobPote_{di}$ = Población beneficiaria potencial de los servicios de educación del departamento o distrito i.

Pp_{di} = Ponderación asignada al esfuerzo fiscal del departamento o distrito i (PIB per cápita invertido)

Ef_{di} = Esfuerzo fiscal del departamento o distrito i.

$Ef_{di} = GPRPse_{din} / GPRPse_{din-1}$

$GPRPse_{din}$ = Gasto per cápita en salud y educación financiado con recursos propios, del departamento o distrito i, en el ejercicio n.

$GPRPse_{din-1}$ = Gasto per cápita en salud y educación financiado con recursos propios, del departamento o distrito i, en el ejercicio n-1.

E. El siguiente es el Situado Fiscal correspondiente a un departamento o distrito:

$$SFT_{di} = Sfi_{di} + SFM_{di} + Sfe_{di}$$

Una vez distribuido el Situado Fiscal por entidad territorial, del valor total que corresponda a cada una se descontarán los aportes patronales certificados por los Ministerios de Educación y Salud y la cancelación de prestaciones del magisterio.

PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN

$$PICN_{mi} = PB_{iva92} + (PTm*0.4*RHNBI) + (PTm*0.2*RNBI_{mi}) + (PTm*0.22*RPt_{mi}) + (PTm*0.06*REF_{mi}) + (PTm*0.06*REA_{mi}) + (PTm*0.66*RPCV_{mi})$$

En que:

$$PICN_{mi} = \text{Transferencias al municipio } i$$

PB_{iva92} = 15% del valor total de la PICN distribuido en proporción directa al valor que hayan recibido los municipios y distritos por concepto de la transferencia del IVA, en 1992.

Al 85% restante (PTm), después de descontar la parte correspondiente a resguardos indígenas, proporción especial para municipios menores de 50.000 habitantes y municipios de la ribera del río Magdalena, se le aplican los siguientes criterios de distribución:

PTm = Transferencias que han de distribuirse aplicando la fórmula a todos los municipios.

$RHNBI_{mi}$ = Población pobre: relación entre el número de habitantes del municipio i con necesidades básicas insatisfechas y el número de habitantes del país con necesidades básicas insatisfechas.

$RNBI_{mi}$ = Grado de pobreza: índice relativo de necesidades básicas insatisfechas correspondientes al municipio i .

Rpt_{mi} = Población total: proporción que representa la población del municipio i con respecto a la población total del país.

REF_{mi} = Eficiencia fiscal: índice relativo de eficiencia fiscal del municipio i
La eficiencia fiscal del municipio i es el incremento demostrado por cada municipio en sus ingresos tributarios per cápita en dos vigencias consecutivas y esta variación se pondera por el índice relativo de necesidades básicas insatisfechas.

REA_{mi} = Eficiencia administrativa: índice relativo de eficiencia administrativa correspondiente al municipio i

La eficiencia administrativa del municipio i consiste en la relación entre el gasto operativo per cápita y el número de habitantes dotados de agua, alcantarillado y servicios sanitarios. Este último dato corresponde a los reportados por el DANE con base en el censo de 1993.

$$Ea_{mi} = GFpn/Nhsaaan$$

$RPCV_{mi}$ = Progreso en calidad de vida: índice relativo de mejora cualitativa del nivel de vida del municipio i ; consiste en el incremento del índice NBI en dos puntos diferentes de tiempo estandarizadas, para este caso se toman los NBI resultantes de los censos de 1993 y 1995.

$$PCV_{mi} = INBI93/INBI85$$