

# *Las Transferencias como Estrategia del Proyecto Regional de Descentralización Fiscal*<sup>19</sup>

C

Armando A. Gil Ospina<sup>20</sup>  
Harold Martínez Jaramillo<sup>21</sup>

## SÍNTESIS

El objetivo de este artículo es el de realizar una primera revisión teórica sobre una de las diversas estrategias que aplican los gobiernos centrales para promover el crecimiento económico y el desarrollo social entre las distintas regiones del territorio nacional, principalmente, aquellas relacionadas con las transferencias de recursos y responsabilidades, impulsando con ello, procesos de eficiencia económica y equidad distributiva.

Por lo anterior, esa revisión precisa los tipos de transferencias que se estudian en la literatura económica, intentando reconocer de qué manera se aplican y qué resultados se alcanzan en términos de impactos sociales y equitativos; en el mismo sentido, cuando se piensa en las políticas de focalización subsidios y subvenciones para similares propósitos

Además, se tiene la pretensión de identificar en el contexto del federalismo fiscal, los procesos de descentralización realizados a nivel latinoamericano, y específicamente, en Colombia.

<sup>19</sup> Este artículo se inscribe dentro del campo "Economía de la Salud", concebida como Eje temático y Línea de Investigación del Grupo "Crecimiento Económico y Desarrollo" de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la UCPR.

<sup>20</sup> Profesor Asociado. Universidad Católica Popular del Risaralda.

<sup>21</sup> Profesor Catedrático. Universidad Católica Popular del Risaralda.

## **DESCRIPTORES**

Transferencias, subsidios, subvenciones, descentralización, Ingresos Corrientes de la Nación, Situado Fiscal y Sistema General de Participaciones.

## **ABSTRACT**

The purpose of this article is to make an initial theoretical review on one of several strategies being pursued the central government to promote economic growth and social development among different regions of the national territory, mainly those related to resource transfers and responsibilities, thereby driving, processes of economic efficiency and distributional equity.

Therefore, this revision specifies the types of transfers that are studied in the literature on economics, trying to recognize how they are applied and that results are achieved in terms of social impacts and equitable; in the same sense, when you think of policies Targeting subsidies and grants for similar purposes

In addition, it has the pretension to identify in the context of fiscal federalism, decentralization processes performed at the Latin American level, and specifically in Colombia.

## **DESCRIPTORS**

Transfers, subsidies, grants, decentralization, regular income of The Nation, located tax, and General System of Participations.

La teoría normativa de las transferencias intergubernamentales (Break (1976) (1980), Oates (1972) (1990), Gramlich (1977)) ha sido desarrollada bajo el influjo de dos tipos de consideraciones: eficiencia y equidad. Estos son los dos principios básicos del federalismo fiscal en la versión clásica de su autor, Wallace E. Oates, quien retoma las funciones primarias del sector público desarrolladas por Richard Musgrave (Díaz Flores, 2002).

“Las funciones fundamentales del sector público son: estabilización, distribución del ingreso y asignación de recursos para la producción de bienes públicos. Las dos primeras funciones e incluso la asignación de recursos para la producción de bienes públicos no diferenciables, son cumplidas mejor por un gobierno central, pero la asignación de recursos a la generación de bienes diferenciables según cada comunidad, es mejor realizada por gobiernos descentralizados. El sistema que reúne las ventajas de un sistema centralizado con las de uno descentralizado es el federalismo” (Oates, 1972).

La cuestión de la eficiencia ha estado tradicionalmente guiada por el reconocimiento de que los bienes públicos locales pueden generar beneficios más allá de la propia jurisdicción. Si estas externalidades son ignoradas por los gobiernos locales, ello redundaría en un nivel subóptimo de provisión de estos bienes públicos. Luego, transferencias desde un nivel de gobierno superior en la forma de fondos condicionados al aporte de recursos locales y destinados a financiar estos servicios con efectos derrame extrajurisdiccional, llevaría a solucionar esta falla de mercado.

Un segundo argumento para establecer transferencias desde el gobierno central, que también descansa en el criterio de eficiencia, se basa en que, dentro de un régimen fiscal federal, podría desarrollarse una "competencia impositiva" entre las distintas jurisdicciones, que las llevaría a un bajo y subóptimo nivel de gasto público local. En efecto, el hecho de que los

gobiernos locales enfrentan bases imponibles muy elásticas - dada la alta movilidad de personas y de capital dentro de las fronteras de un mismo país-, los llevaría a evitar subir sus impuestos o a establecer otros nuevos. Esta situación generaría- en ausencia de transferencias- un nivel subóptimo en la provisión de bienes públicos locales. La prescripción de política sería, en este caso, transferencias no condicionadas de modo de llevar el gasto local a los niveles óptimos. Más aún, se ha mencionado que dicho esquema de transferencias podría tomar la forma de coparticipación impositiva ("tax sharing"). Como se indicó previamente, consideraciones referidas a la equidad. Si bien este argumento fue mencionado ya hace algún tiempo por Break (1967), el problema de la competencia fiscal ha sido objeto de análisis teórico reciente por varios investigadores, entre ellos Wiladsin (1988).

En general, las transferencias desde el gobierno nacional hacia los gobiernos locales están motivadas tanto por consideraciones de eficiencia como de equidad distributiva. Dentro de este último aspecto, es común que los recursos de origen central destinados a las distintas jurisdicciones busquen corregir las consecuencias que sobre la oferta local de servicios públicos, generan las disparidades entre regiones en cuanto a capacidad fiscal, niveles de ingreso y costos de provisión (Porto y Sanguinetti, 1994).

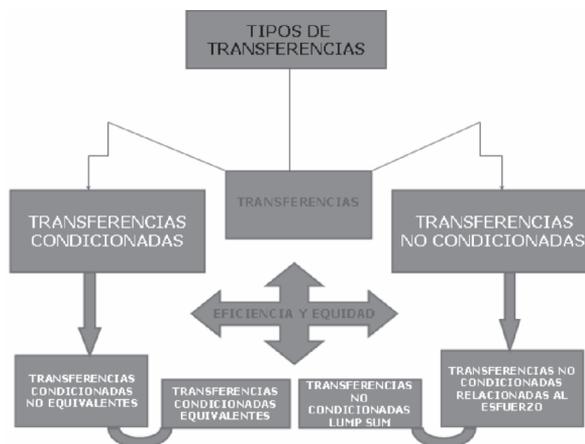
Desde el estatuto microeconómico y, en consonancia con el análisis del consumidor, la teoría económica convencional analiza las respuestas de los gobiernos receptores como si se tratase de individuos, a la vista de unas preferencias y de una restricción presupuestal inicial y ajenos a toda motivación egoísta, intentan maximizar combinaciones de bienes públicos y privados con el objetivo de mejorar el bienestar de los ciudadanos.

Alternativamente, el modelo del votante medio brinda una estructura analítica que no se desvía esencialmente del enfoque

convencional de las curvas de indiferencia. Simplificando, cabe señalar que la función de preferencia del votante medio sustituye a la función de bienestar social del análisis tradicional.

También desde la visión convencional representada por estos dos modelos, la política de transferencias se realiza por motivos de equidad o de eficiencia. Los agentes gubernamentales se encargarán de proporcionar bienes y servicios que por sus características no pueden ser proporcionados por el mercado, así como de minimizar las distorsiones debidas a externalidades y otros fallos del mercado.

**Figura N°1. Clasificación de las Transferencias**



Fuente: Elaborado por Gil Ospina (2008).

La figura N° 1 ilustra la clasificación más corriente que se halla en la literatura microeconómica; no obstante, algunos autores suelen tratarlas con otra nominación. Se aprecia, en un primer nivel, las condicionadas y las no condicionadas; de cada una de éstas, se derivan a su vez, dos subgrupos: no equivalentes - equivalentes y "lump sum"<sup>22</sup> - al esfuerzo, respectivamente (Jha, 1998).

En la clasificación de las transferencias se distingue habitualmente una doble dimensión: 1) según la amplitud del servicio beneficiado y 2) si el mecanismo de asignación

<sup>22</sup> *Lump sum es una cantidad que se abona de una sola vez y no a plazos (por ejemplo, alguien se jubila y en lugar de percibir la pensión mensualmente, recibe de golpe una cantidad global).*

territorial demanda la cofinanciación por parte del beneficiado o simplemente supone para éste un aumento de su ingreso. Una primera distinción se tendría, pues, en función de la restricción que sobre su utilización establece la administración donante, entre subvenciones condicionadas e incondicionadas. Las primeras son concedidas para que sean utilizadas por el beneficiario en una (s) función (es) de gasto determinada (s), mientras que las segundas pueden aplicarlas libremente en la financiación de bienes o en la prestación de servicios que estime más adecuada.

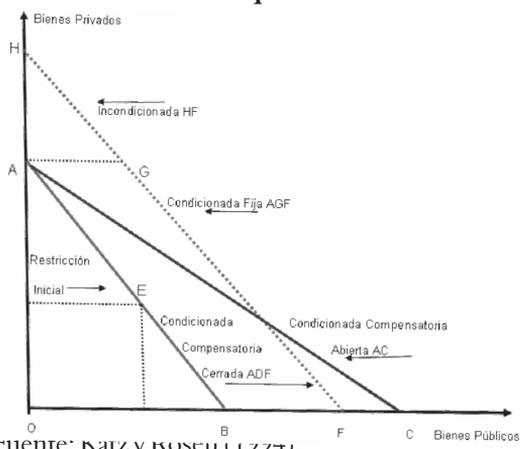
Las subvenciones condicionadas se dividen en dos subgrupos: específicas o en categorías y en bloque. Las primeras serían transferencias condicionadas “block grants” en sentido restringido, ya que su destino está perfectamente definido y no admite actuaciones discrecionales de la administración receptora. Las transferencias en bloque apoyan una amplia categoría de servicios y generalmente tienen pocas restricciones, de forma que la administración receptora puede disponer de los fondos recibidos como quiera mientras los gaste en el área en que se aplique el programa. Según las posibilidades que el receptor tiene de influir en la cuantía recibida, tendríamos las subvenciones compensatorias, en las que el importe recibido depende de la cantidad de ingresos propios que el beneficiario destine al servicio correspondiente, y las de suma global o fijas donde el importe recibido es independiente de lo que el receptor gaste en ese mismo servicio. Dentro de las subvenciones condicionadas compensatorias podemos hacer una subdivisión más, según la administración donante subvencione una parte del gasto sin fijar ningún límite (abiertas), o hasta una cantidad determinada a partir de la cual la cuantía de la subvención se mantiene constante (cerrada).

Las transferencias incondicionadas “matched grants” pueden dividirse en dos grupos dependiendo de si la distribución se

realiza aplicando una fórmula o es una decisión ad hoc de la administración donante. En el primer caso, se puede hacer una segunda subdivisión en función de las posibilidades que tiene el destinatario de influir o no, siguiendo el conocido principio del federalismo fiscal de “ayudar a quien se ayude”, en el importe recibido y en las posibilidades relacionadas con el esfuerzo fiscal y proporcional.

En cuanto a los efectos de las transferencias del gasto del receptor, la formulación teórica convencional del análisis parte de una situación inicial en la que no existen (Figura 2). En esta situación el gobierno se enfrenta con una restricción presupuestaria (renta disponible) que debe distribuir entre bienes públicos y privados, donde el punto de equilibrio inicial es aquel en el que la restricción presupuestaria alcanza la curva de indiferencia social más elevada.

**Figura N° 2. Transferencias Condicionadas Compensatorias, condicionadas en bloque e incondicionadas.**



FUENTE: Katz y KOSÉH (1997).

Las transferencias condicionadas compensatorias, como se ha indicado, se caracterizan porque los gobiernos receptores están obligados a cubrir con una proporción de sus ingresos a la financiación de la oferta de servicios públicos para los que se ha concedido la subvención<sup>23</sup>

22 El gasto total en una función concreta puede descomponerse en la proporción con la que participa el gobierno donante ( $m$ ) y la participación complementaria ( $1-m$ ) del receptor. La relación entre las dos proporciones es lo que se conoce como tasa de compensación (“matching rate”); ésta expresa que por cada ( $1-m$ ) unidades monetarias que gasta el gobierno receptor, el donante compensa con  $m$  unidades monetarias adicionales.

23 El gasto total en una función concreta puede descomponerse en la proporción con la que participa el gobierno donante ( $m$ ) y la participación complementaria ( $1-m$ ) del receptor. La relación entre las dos proporciones es lo que se conoce como tasa de compensación (“matching rate”); ésta expresa que por cada ( $1-m$ ) unidades monetarias que gasta el gobierno receptor, el donante compensa con  $m$  unidades monetarias adicionales.

Las administraciones receptora y donante comparten, por lo tanto, el coste de proporcionar el (servicio, lo que supone una reducción del precio del servicio financiado y la consiguiente modificación de la pendiente de la restricción presupuestaria. La teoría, sin embargo, no permite determinar exactamente dónde se situará el nuevo punto de equilibrio. Cómo estimular el nivel de gasto depende de varios factores: de la amplitud de las obligaciones de cofinanciación impuestas, de los hábitos de gasto existentes en el gobierno receptor y de las preferencias generales de la comunidad entre el bien al que se destina la subvención y los restantes bienes (Hukins y Carnevale, 1998).

La conclusión más aceptada entre los investigadores sobre los efectos de las transferencias es que, si las demás circunstancias permanecen, las transferencias compensatorias estimulan más el gasto del gobierno receptor que las subvenciones de suma global de igual cuantía. Si el objetivo de la administración donante es estimular el gasto en un determinado bien público, debería establecer una subvención condicionada específica compensatoria. Cuando el objetivo sea aumentar el bienestar de la comunidad en general, serán preferibles las transferencias incondicionadas (Rego, 2002, p. 9).

## **DESCENTRALIZACIÓN Y TRANSFERENCIAS EN AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA**

La descentralización política en América Latina es parte de los procesos de democratización que se iniciaron en el decenio de 1980, a partir de la organización territorial histórica de cada país. Con la descentralización se buscaba principalmente -con diferentes énfasis en cada país- generar nuevos espacios de participación ciudadana, hacer frente a los problemas de desequilibrio fiscal y organizar territorialmente el aparato estatal para implementar políticas sociales que permitieran

hacer frente a la deuda social. En los países donde esta reforma territorial se inicia más tempranamente, ella fue decisiva para ampliar o focalizar dichas políticas, aunque sólo se logra canalizar constructivamente la participación ciudadana en los casos en que se contaba previamente con capital social. Pero donde, con frecuencia, la descentralización no ha dado resultados positivos, ha sido en su contribución al equilibrio fiscal, lo que sin duda frena el avance de los procesos.

Un aspecto esencial de la descentralización son las transferencias destinadas a compensar las diferentes capacidades para generar ingresos de las distintas circunscripciones político-administrativas. En la región tales transferencias son la principal fuente de ingresos de la mayoría de los gobiernos subnacionales -en particular de los municipales- y en algunos países tienen una alta ponderación en el gasto público.

Desde el punto de vista de la equidad, los sistemas de transferencias que acompañaron a los procesos de descentralización en América Latina han implicado, en todos los casos, una importante redistribución territorial progresiva inicial, aunque con frecuencia han resultado insuficientes para compensar después las desigualdades que la propia descentralización ha suscitado.

Sería deseable que los sistemas de transferencias hubieran sido diseñados de tal forma que hicieran compatible el objetivo de equidad con el de estabilidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos las transferencias territoriales, al provenir de participaciones fijas en impuestos nacionales, resultan procíclicas (Ocampo, 2001) y cuando además propician un gasto que no depende de los correspondientes esfuerzos tributarios, contribuyen a generar presiones desequilibradoras (Finot, 1996 y 2001).

Por lo general, el concepto de descentralización hacia gobiernos ha sido asociado con el de autonomía política (por ejemplo, véase Palma y Rufián, 1989). Sin embargo, todos los procesos implican la asignación de funciones a gobiernos subnacionales, no sólo en su calidad de cabezas de unidades autónomas sino también como agentes del gobierno nacional: sus administraciones ejecutan distintas combinaciones de decisiones adoptadas a nivel local y de decisiones tomadas a nivel central. En el primer caso se tratará de una descentralización política y en el segundo de una descentralización operativa, cada una con diferentes requisitos de eficiencia, por lo que es importante poder distinguir cuáles tareas realiza cada gobierno como cabeza de una unidad autónoma y cuáles como agente del gobierno central.

Caso Colombia. Las transferencias a departamentos, distritos y municipios en el país han crecido desde el 1,6% como porcentaje del PIB en 1987 hasta el 5,8% como porcentaje del PIB en 2004<sup>24</sup>, otorgándoles mayor capacidad para cumplir con sus funciones y responder a las demandas de las comunidades, modificando de este modo una situación previa en la cual las acciones locales tenían un campo de acción muy reducido.

En la actualidad, las entidades territoriales colombianas reciben automáticamente cerca del 40% de los ingresos corrientes de la nación y tienen la responsabilidad básica por la provisión de los servicios sociales y de infraestructura local. Su papel en la reducción de la pobreza resulta fundamental.

En este sentido el desarrollo económico local se viene entendiendo como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial interno

---

24 El PIB de Colombia para el año 2004 fue de US \$ 101.279 millones de dólares, a precios constantes de 1994. Fuente: DANE - Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales y Banco de la República, Estudios Económicos - Estadística.

de cada territorio y la concurrencia con otros niveles, conduce a elevar permanentemente el bienestar de la población de una localidad o región.

Sin embargo, los desequilibrios territoriales son inevitables, hacen parte del desarrollo de las regiones. Para ello, el modelo de descentralización fiscal colombiano se ha enfocado en utilizar el mecanismo de asignación de recursos automáticos, transferencias o participaciones, como una manera de dar solución a las inequidades verticales y horizontales que muestran las entidades territoriales (Cano y Ramírez, 2006).

Lozano et al. (2007) resumen los cambios que se dieron a partir del 2002 en cuanto a transferencias y situado fiscal a los entes subnacionales: La reforma al sistema de transferencias territoriales efectuada a comienzos de este decenio, Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001, unificó en una sola “bolsa” denominada sistema general de participaciones –SGP–, las transferencias por situado fiscal y participaciones municipales, y modificó fundamentalmente la regla de liquidación anual de los recursos girados a las entidades territoriales y su reparto sectorial.

Desde el punto de vista del manejo macroeconómico, el nuevo régimen avanzó en dos frentes importantes. Por una parte, desligó temporalmente el monto de las transferencias de los Ingresos Corrientes de la Nación –ICN– entre 2002 y 2008. Así se aseguró que los mayores recaudos tributarios por reformas adicionales, o por un mejor desempeño de la economía, no se tradujeran automáticamente en mayor gasto del gobierno, como venía ocurriendo en el pasado.

Con esto, el gobierno sentó las bases para un eventual ahorro fiscal durante el período de transición, que podría reflejarse en menor déficit de la administración central. Por otra parte, al

desligar las transferencias de los ICN, el gobierno logró contener una fuente de pro-ciclicidad de la política fiscal, que limitaba la labor de estabilización económica. Bajo el régimen anterior \_situado fiscal-, cuanto mayor crecimiento registrara la economía y mayores ingresos recaudara la Nación, mayores recursos se giraban a las regiones, incentivando por esta vía la demanda. El crecimiento real de las transferencias giradas entre 1995 y 1997, período de expansión de la economía, es evidencia de este hecho. Lo contrario ocurriría en los tiempos de baja actividad económica, como sucedió entre 1999 y 2001. Desde el punto de vista de las regiones, dicha pro-ciclicidad también se le transmitía a sus finanzas.

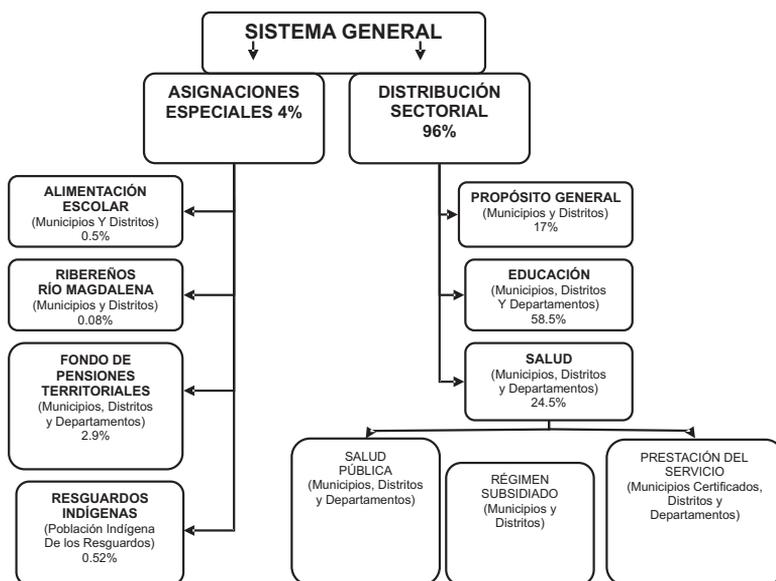
El nuevo régimen estableció un período de transición entre 2002 y 2008, durante el cual las transferencias territoriales debían aumentar en por lo menos 2% real hasta 2005 y 2,5% real entre 2006 y 2008. En caso de que el crecimiento de la economía excediera el 4%, el monto debería incrementarse en proporción a los puntos por encima de dicha tasa. A partir de 2009, las transferencias se atarán nuevamente a los ICN, bajo una regla que establece un aumento anual en un porcentaje equivalente al crecimiento promedio que registren los ICN de los últimos cuatro años. Con este criterio se suaviza el efecto que pudiera generar la dinámica de las transferencias sobre las finanzas territoriales.

Desde el punto de vista sectorial, el SGP definió tres grandes destinos, una vez descontado el 4% del total que corresponde a asignaciones especiales: el sector educativo, al que se le destina el 58,5%, el sector de la salud al que se le asigna el 24,5%, el propósito general que recibe el 17%. Este último destino está compuesto por varios programas entre los que se encuentran los de agua potable y saneamiento básico, y los de cultura, deporte. De las destinaciones especiales se gira el 2,9% para aprovisionar recursos a las pensiones de las entidades

territoriales (FONPET)<sup>25</sup>, el 0,52% para los resguardos indígenas, el 0,08% para los municipios ribereños al río Magdalena y el 0,5% para financiar programas de alimentación escolar.

El siguiente esquema de la figura 3, resume la estructura del nuevo sistema general de salud.

**Figura N° 3. Nuevo Sistema de Salud**



Fuente: DNP, DDTS, 2004.

El situado fiscal es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación<sup>26</sup> cedido directamente a los Departamentos, Distrito Capital y Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta, con destinación exclusiva para los sectores de salud y educación. Luego se incluyó a Barranquilla como Distrito Especial.

25 La Ley 549 de 1999 creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET, con el objetivo de aprovisionar los recursos necesarios para cubrir el pasivo pensional a cargo de las Entidades Territoriales. Los recursos que alimentan este fondo provienen de las Entidades Territoriales y de la Nación, y son administrados por el Ministerio de Hacienda por medio de patrimonios autónomos manejados por Fiduciarias, Aseguradoras y Fondos de Pensiones.

26 Para efectos del cálculo del situado fiscal, no se incluyen los recursos del Fondo Nacional de Regalías, los recursos provenientes del impuesto de remesas y utilidades de empresas petroleras, los definidos por el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992, y las rentas con destinación específica.

Aspectos Legales. El Situado Fiscal fue creado por la Ley 46 de 1971, para la distribución de recursos de la nación a los departamentos, intendencias, comisarías y distritos. En 1973 correspondía a un 13% de los ingresos ordinarios del Estado; el 14% en 1974 y el 15% a partir de 1975, hasta alcanzar un máximo de un 25%. Del total asignado a cada entidad territorial, el 74% se destinaba a educación y el 26% a salud.

A partir de la Ley 60 de 1993 el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación correspondiente al situado fiscal se estableció como un porcentaje creciente de la siguiente manera: ICN: 22.1% (1993); 23% (1994); 23.5% (1995); 24.5% (1996); 24.5% (1997); 24.5% (1998); 24,5% (1999); 24.5% (2000). Fuente: Ley 60/93.

En el cuadro se pueden observar las equivalencias aproximadas en valores absolutos (en millones de pesos).

Año	Ingresos Corrientes Situado Fiscal		%
1993*	\$ 5.318.122	\$ 1.072.700	22.1
1994	\$ 6.875.799	\$ 1.415.230	23.0
1995	\$ 8.662.813	\$ 1.824.732	23.5
1996	\$11.036.019	\$ 2.483.514	24.5
1997	\$14.017.526	\$ 3.163.919	24.5
1998	\$17.214.909	\$ 3.894.069	24.5
1999	\$20.455.868	\$ 4.628.688	24.5
2000	\$23.724.160	\$ 5.363.649	24.5

El cálculo del situado fiscal mínimo se realiza de acuerdo con la medición de las condiciones de eficiencia administrativa y la población potencial para atender, prevista en el artículo 11 de la Ley 60 de 1993.

Para tal efecto, en 1998, el 15 % del monto para distribuir, se asigna en partes iguales (alícuota) entre las treinta y seis entidades territoriales beneficiarias directas. El 85% restante, se distribuye teniendo en cuenta dos criterios: i) la distribución de un situado fiscal mínimo según las condiciones de eficiencia administrativa y ii) el resto, según la población potencial por atender en salud y educación y el esfuerzo fiscal.

(\*) Definitivo. Fuente: FEDESARROLLO.

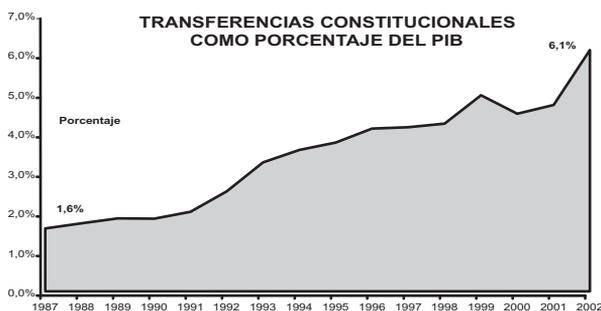
Una vez distribuidos los recursos, el ente territorial debe asignar los recursos a los sectores sociales de salud y educación; para esto, se considera lo siguiente: Salud 20%; Educación 60%; y el restante 20% será determinado por las entidades territoriales, en forma concertada con los respectivos ministerios.

Respecto a las transferencias de la nación a los entes territoriales provenientes de los ICN, se establece que los porcentajes de participación se incrementarían anualmente en un punto porcentual, de la siguiente manera: PICN: 15% (1994); 16% (1995); 17% (1996); 18% (1997); 19% (1998); 20% (1999); 21% (2000) y 22% (2001). Fuente: Peñaloza Quintero et al. 2000.

El porcentaje del situado fiscal con relación a los ingresos corrientes de la nación ha sido desde 1994 hasta el año 2000 de 22%; en tanto que el porcentaje del situado fiscal en salud respecto de los ingresos corrientes de la nación a partir de 1994 hasta 1999 corresponde al 5.13%, mientras que para el año 2000 fue de 5.32%.

En tanto que las transferencias relativas de los ingresos corrientes de la nación (con las restricciones legales) comparadas con los niveles del PIB ha tenido a lo largo de tres quinquenios un comportamiento creciente, salvo la crisis de 1999, tal como se aprecia en la figura 4.

**Figura N° 4. Participación de las Transferencias con relación al PIB**



Fuente: DNP. Alejandro Gaviria (Subdirector del DNP).

De un estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación (1997), se toma la siguiente información de interés:

Las transferencias efectuadas a los municipios entre 1991 y 1996, tuvieron un incremento importante: pasan del 0.6% al 2% del PIB, y del 5.6% al 15.6% de los ICN.

La asignación forzosa de recursos de la Ley 60 de 1993, que incide en la equidad y en la eficiencia, no definió municipios de heterogeneidad, gradualidad y diversidad; en el situado fiscal la asignación se estableció bajo criterios tales como la sumatoria de variables de salud y educación que son diferentes; no existe correspondencia entre los criterios de distribución territorial y los de asignación sectorial forzosa y homogénea.

Las transferencias de la nación, con la Ley 60 de 1993, se focalizaron sectorialmente hacia educación (30%), salud (25%), agua potable (20%), recreación y cultura (5%), y el 20% para el resto de sectores o actividades, incluido el sector agrario, lo cual es irrisorio si se tiene en cuenta que los municipios deberían jugar un rol vital en el impulso de estrategias productivas y de desarrollo rural para mejorar los ingresos de la población pobre.

## **ASPECTOS TEÓRICOS DE LOS SUBSIDIOS**

Uno de los propósitos que tiene el Estado para intervenir en la economía es el de “corregir” las distorsiones del mercado e influir sobre los efectos en los distintos agentes económicos y, en general, sobre los habitantes de un país privilegiando a los más pobres y vulnerables.

En este sentido, dispone de diversos instrumentos para ello, siendo el del subsidio uno de los más aplicados.

La teoría del subsidio se basa en el concepto de la “disposición a pagar” – un umbral por encima del cual el usuario, a cuenta de pobre, no está en capacidad de consumir (se abstiene obligadamente) un bien o servicio, con las consiguientes implicaciones sobre su bienestar, cuando tales bienes o servicios fueran indispensables para su salud, su educación, su propia supervivencia, para no hablar de otros aspectos menos indispensables pero más convenientes a la producción económica. Y la justificación del subsidio vendría cuando su monto, requerido para dar acceso al servicio, fuera menor que los beneficios sociales obtenidos por la presencia de dicho servicio.

Este concepto, popularizado por Marshall, se empleó en la explicación del famoso ejemplo del peaje del puente, de donde surge el concepto del valor de una obra pública. La utilidad o valor de una obra pública sería la suma de las disposiciones a pagar de toda la gente que lo usa, lo que se calcula teóricamente subiendo la tarifa desde gratis a un máximo, y calculando el monto de la gente que la usa para cada precio, cuyo producto es dicha utilidad.

Los subsidios deben cumplir dos condiciones para que se justifique su existencia. Desde una perspectiva de eficiencia, en primer lugar, los subsidios deben inducir solamente cambios mínimos en el consumo de bienes y servicios en la sociedad (salvo que sean establecidos para reflejar la existencia de externalidades positivas relacionadas con el consumo del bien subsidiado); por ello, los bienes subsidiados deben mostrar bajas elasticidades en precio e ingreso. Segundo, desde una perspectiva de equidad, los pobres deben ser los mayores beneficiarios de los subsidios y el sesgo hacia grupos de altos ingresos debe ser pequeño.

**¿Qué es un subsidio?** De acuerdo con las definiciones clásicas, los subsidios que se otorgan a las personas buscan

transferir recursos para que éstas accedan a ciertos bienes y servicios que la sociedad estima necesarios y que por sus propios medios no pueden alcanzar.

El subsidio se puede aplicar a la oferta o a la demanda. Así, la subvención puede incrementar los ingresos del receptor para que éste financie la adquisición de algún bien o para que pueda recibir ciertos bienes a un precio menor al que fija el mercado.

El subsidio a la demanda consiste en que el consumidor recibe un aporte para cierto uso específico (en este caso para pagar su sistema de salud) y éste decide —soberanamente— a qué institución se dirigirá para adquirir a precio real el producto o servicio requerido (un plan de salud), de tal forma que la persona subsidiada es la que posee el poder de negociación con el proveedor para exigir la mejor calidad en el servicio recibido.

Por otra parte, el subsidio a la oferta está dirigido al productor del bien -no al demandante-, de tal manera que el producto que se ofrece pueda ser vendido a un precio inferior al precio real de mercado, indistintamente de quien demande dicho producto o servicio. Éste es el caso de la salud pública, en el cual el financiamiento se le entrega a los productores de salud (servicios de salud y hospitales) y no a los consumidores (beneficiarios), quienes, en consecuencia, carecen de todo poder de negociación con el proveedor de los servicios (Estado).

En términos teóricos, los subsidios deben cumplir ciertas características básicas para que, desde el punto de vista social, sean eficientes:

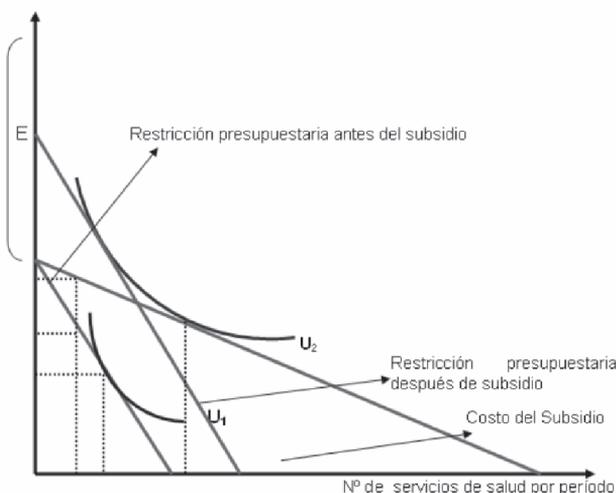
- a) transitorios, esto es, deben otorgarse exclusivamente mientras dura la condición que dio origen al subsidio.
- b) focalizados, es decir, deben ser canalizados directamente a

las personas calificadas e identificadas como receptoras de subsidios, para evitar que otras usufructúen indebidamente del beneficio.

- c) eficientes, lo que supone que el bienestar percibido por el receptor debe ser mayor que la pérdida de bienestar para el contribuyente. Un ejemplo clásico de subsidio mal focalizado es el de la salud estatal.

Caviedes (1994) señala en un estudio: “En este sentido, el subsidio a la oferta no permite un control adecuado, ya que la mayoría de los establecimientos de salud (hospitales públicos) atienden a una población heterogénea en cuanto a ingresos.

**Figura N° 7. Análisis microeconómico de los subsidios.**



Los gobiernos de todo el mundo subsidian<sup>27</sup> el consumo de diversas mercancías. Por ejemplo, la vivienda y la educación están subsidiadas en muchos países. En el caso de la salud, ésta se halla subsidiada en Chile, Perú, Colombia y otros más.

Fuente: Katz y Rosen (1994).

Dichos subsidios pueden adoptar diversas formas cualquiera de las cuales reduce el precio relativo del consumo individual de salud. Los economistas suelen utilizar la variación equivalente y otras herramientas de la teoría de la demanda para evaluar el subsidio.

<sup>27</sup> Un subsidio es un pago hecho por el gobierno a los productores y que depende del nivel de producción.

La política de subsidios tiene detractores y defensores. Los primeros, sostienen que si el gobierno gastaría el mismo monto de dinero en un programa de transferencia directa de ingreso en lugar de un subsidio, el beneficiario estaría mejor porque podría alcanzar una curva de indiferencia más alta. Por consiguiente, se llega a la conclusión de que un programa de subsidio a la salud es ineficiente en este sentido.

Por lo tanto, siempre y cuando las curvas de indiferencia tengan la forma Cobb- Douglas, cualquier subsidio que modifique los precios relativos es ineficiente en el sentido de que el valor para el beneficiario es menor que el costo para el gobierno<sup>28</sup>

De manera intuitiva, se puede afirmar que una transferencia directa de ingreso permite al beneficiario gastar el dinero de la manera que le parezca más conveniente. En cambio, un subsidio a una mercancía “distorsiona” la elección del beneficiario al cambiar los precios relativos: induce al beneficiario a comprar “demasiado” de la mercancía subsidiada en relación con lo que habría comprado dados los precios anteriores al subsidio. En síntesis, aunque el subsidio a la mercancía hace que el beneficiario esté mejor, su bienestar habría mejorado aún más si hubiese recibido la misma cantidad de dinero como suma global. Debido a la ineficiencia de los subsidios, muchos economistas, que representan una amplia gama del pensamiento político, piensan que es preferible reemplazar los subsidios a las mercancías por transferencias directas en efectivo (Katz y Rosen, 1991: 107-112).

En tanto que los segundos, argumentan a favor del otorgamiento del subsidio a los más vulnerables en los siguientes términos: puede existir paternalismo, al menos para aquellos subsidios cuyo objetivo son los pobres. Los donantes pueden creer que los pobres no son capaces de tomar

---

<sup>28</sup> Esto supone que no existen “fallos” del mercado, como las externalidades.

decisiones sensatas acerca del gasto, así que se les debe inducir a efectuar compras “buenas” para ellos.

También influyen consideraciones políticas en el diseño de los programas. Los subsidios a las mercancías son políticamente atractivos porque ayudan tanto al beneficiario como al productor de la mercancía subsidiada. Por ejemplo, los subsidios a la vivienda incrementan la demanda de vivienda, lo cual beneficia a las empresas constructoras, a los trabajadores de la construcción y a las instituciones de crédito y ahorro. Estos “grupos de intereses particulares” apoyan gustosamente a los grupos políticos que favorecen el subsidio.

No obstante, la salud no es un bien común que se puede explicar por el estatuto microeconómico neoclásico (los supuestos de la competencia perfecta) y por las reglas del mercado. Los servicios de la salud no están determinados sólo por el precio; no es posible que mediante el proceso walrasiano se alcance el equilibrio del mercado de la salud (óptimo paretiano); los fallos del mercado son atendidos por el Estado por la vía de las transferencias y subsidios. Con relación a la homogeneidad de los bienes, no es posible concebir esta característica para la salud desde el lado de la oferta, ni desde el lado de la demanda. Como bien lo manifiesta Shelma J. Mushkin (1999): “Los servicios médicos son servicios personales; el dinero no puede ocultar la transacción. La fría impersonalidad del dinero, parte de todas las transacciones de los negocios, está bastante ausente del intercambio médico, entre quienes prestan los servicios y quienes los reciben. Porque parte de lo que uno compra en servicios médicos es una relación personal”.

En la elección racional que hace el consumidor; éste ordena y elige una canasta de bienes y servicios de acuerdo con sus preferencias y su nivel de presupuesto. Empero, en esa canasta

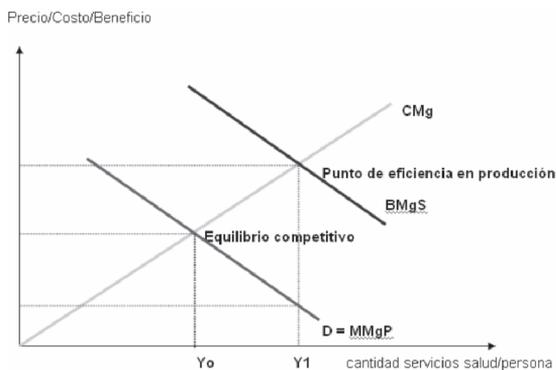
no se puede tratar la salud como una mercancía corriente la cual se compra o no se compra, se sustituye por otro bien, o sencillamente no se consume hoy para consumirse en el futuro. No. La salud se prioriza; al decir de Mushkin (1999), “los consumidores no escogen entre servicios de salud y otros bienes y servicios por medio de una simple ponderación racional de elecciones, ya que (tomando como guía los gastos en salud) el consumidor prefiere evitar o remover las circunstancias que limitan su capacidad, usando recursos para mantener y mejorar su salud.

Con relación a la información de los agentes en el mercado de la salud, se adolece fuertemente del problema principal-agente. Las características sui generis de la salud (bien intangible por demás) explican el desconocimiento para demandar de manera racional y eficiente el servicio.

Finalmente, en el campo de la salud un fenómeno que es evidente además en el mercado tradicional de bienes económicos, se trata de las externalidades positivas o economías externas, las cuales están relacionadas con el beneficio indirecto que se produce cuando un consumidor demanda un medicamento que le combate un virus, o se aplica a un grupo afectado o en potencia una vacuna para atacar una infección contagiosa. En estos casos, tanto la demanda individual como el precio del mercado subvaloran el beneficio marginal y total producido.

Como se observa en los párrafos anteriores, no cabe duda de que existen ciertas características muy particulares en el mercado de la salud que lo distinguen palmariamente del mercado de la economía neoclásica. Esta aclaración es pertinente para el diseño de políticas públicas en salud, políticas de educación en salud de los consumidores y, sobre todo, para el suministro de los servicios de salud.

### Figura N° 6. Subsidio a un beneficio externo.



Fuente: Katz y Rosen (1994).

La figura 6 muestra cómo el subsidio a la salud puede aumentar la cantidad de servicios de salud y lograr la eficiencia en la asignación.

El costo marginal –CMg– de producir salud se representa con la curva CMg (suponiendo que no existe diferencia entre el costo marginal privado y el costo marginal social).

La curva de demanda de salud indica la cantidad de servicios de salud que se demanda a cada precio, cuando la gente tiene la libertad de elegir la cantidad de servicios de salud que quiere recibir y pagar para sí misma. También mide el beneficio marginal privado; el beneficio que obtienen los beneficiarios que reciben atención médica. Esa curva es  $D = \text{BMgP}$ . Un mercado competitivo de salud privada genera una producción de  $Y_0$  a un precio de  $P_0$ .

El beneficio externo (el beneficio que obtiene la gente distinta de la que recibe la atención médica) da como resultado los beneficios marginales sociales representados por la curva  $\text{BMgS}$ . La eficiencia en la asignación ocurre cuando el costo marginal es igual al beneficio marginal social. La cantidad de salud que corresponde a esta igualdad es  $Y_1$ . Proporcionando la cantidad de educación  $Y_1$  y haciéndola asequible al precio de  $P_1$ , el gobierno puede lograr la eficiencia en la asignación en el sector de la salud. En este caso, al producir salud a un precio bajo, el gobierno alienta a la gente a tomar una cantidad de salud igual a su beneficio marginal social con su costo marginal.

## CONCLUSIONES

Las transferencias procedentes del gobierno nacional hacia los gobiernos del orden subnacionales (regionales y locales) están motivadas tanto por consideraciones de eficiencia como de equidad distributiva. Dentro de este último aspecto, es común que los recursos de origen central destinados a las distintas jurisdicciones busquen corregir las consecuencias que sobre la oferta local de servicios públicos, generan las disparidades entre regiones en cuanto a capacidad fiscal, niveles de ingreso y costos de provisión.

La teoría económica ha estudiado distintos tipos de transferencias, clasificadas en dos grupos: compensadas y no compensadas. Al primero corresponden las equivalentes y no equivalentes; al segundo, las “lump sum” y las relacionadas al esfuerzo. En el mismo sentido, se dispone amplia evidencia empírica acerca de sus logros en eficiencia y equidad cuando el gobierno los aplica “ex profeso”.

También, se cuenta con amplia literatura y análisis económico en torno a los subsidios y subvenciones como instrumentos de política fiscal a disposición de los gobiernos para impactar los procesos de crecimiento económico y desarrollo social a nivel regional y local.

## BIBLIOGRAFÍA

BREAK, G. F. (1980). Financing Government in a Federal System. Washington, D.C., the Brooking Institution.

CABIEDES, Rafael (1994). Subsidio a la demanda en salud. España. Editorial

CANO, Rodolfo. RAMÍREZ, Luis Fernando (2006). Descentralización fiscal y eficiencia en los servicios sociales a nivel departamental y distrital en Colombia (2001-2005). Seminario Regional de Política Fiscal. Universidad de la Salle - Bogotá. CEPAL.

DNP (2005). Evaluación del Sistema General de Participaciones 2004. Bogotá, Colombia.

DNP (1998). ¿Cómo va la Descentralización 1997? Revista de Planeación, Volumen XXVIII/No.3/Jul-Sep/1997, Santafé de Bogotá; DNP, Cómo va la Descentralización 1998, Revista de Planeación, Volumen XXIX, No.4, Santafé de Bogotá, Colombia.

DÍAZ FLORES, Manuel (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. En: Economía, Sociedad y Territorio. Vol. III, N° 11, p. 389. México.

DUQUE G., Martha A. (2003). Desafíos del desarrollo territorial, la globalización y la paz. Bogotá: editorial

FINOT, Iván. (2004). Federalismo Fiscal y proceso de descentralización en América Latina. Santiago de Chile.

GÓMEZ y DUQUE (1998). Tras el velo de la pobreza. Bogotá: TM Editores Misión Rural.

GRAMLICH, E. (1977): "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature". En Oates, W. (ed.) (1977): *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington Books, Massachusetts.

HUCKINS, L. E. y CARNEVALE, J. T. (1988). "Federal Grants-in-aid: Theoretical Concerns, Design Issues and Implementation Strategy" en Bell (ed.): *State and Local Finance and an Era of New Federalism*, vol. 7 pp. 41-62. Jai Press.

KATZ, M. I. y ROSEN, H. I. (1994). *Microeconomía*. Estados Unidos: Editorial Addison-Wesley Iberoamericana

JHA, Raghendra (1998). *Modern Public Economics*. Routledge, Londres.

JARAMILLO PÉREZ, Iván. (2007). *El Sistema Nacional de Financiamiento de las Entidades Territoriales*. Fedesarrollo. Consulta realizada en Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá, Colombia.

LOZANO, Ignacio, RAMOS, Jorge, RINCÓN, Hernán (2007). *Implicaciones fiscales y sectoriales de la Reforma a las Transferencias Territoriales en Colombia*. Documento publicado en Borradores de Economía, N° 437. Banco de la República. Bogotá, Colombia.

MUSKIN, Selma J. (1999). *Hacia una definición de economía de la salud*. Gallego, J. M. y Restrepo, J. H. (traductores). CIE. *Revista Lecturas de Economía*, N° 51, Medellín.

OATES E, Wallace (1972). *Fiscal Federalism*. Traducido *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local (1977).

(1990). Fiscal Federalism: An Overview. En: Public Finance with Several Levels of Governments, ed. by Remy Prud'Homme.

(1999). An Essay on fiscal federalism, Journal of Economic Literature, vol. 37 Nashville, Tennessee, American Economic Association.

OCAMPO, J. A. (2001). Federalismo, Descentralización y Pacto Fiscal: lecciones de la experiencia Latinoamericana. Presentación en el Foro Internacional sobre Federalismo Fiscal. México, D.F.

PALMA, E. y RUFÍÉN, D. (1989). Las nociones de centralización y descentralización, documento CPS-48. Santiago de Chile. ILPES.

PEÑALOZA QUINTERO, Enrique et al. (2000). Análisis descriptivo de equilibrio económico en el régimen subsidiado de salud en Colombia. Documento Técnico ASS/759B.00. Bogotá. ([www.cendex.org.co/pdf/759B-00.pdf](http://www.cendex.org.co/pdf/759B-00.pdf) - 650.4k - html - 22/03/2007)

PORTO, Alberto, SANGUINETTI, Pablo (1994). Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva. El caso argentino. Proyecto regional de descentralización fiscal. CEPAL/GTZ.

REGO VEIGA, Gustavo (2002). Las transferencias y sus efectos sobre el gasto. Una aproximación. Revista Galega de Economía, vol. 11, N° 001. Santiago de Compostela. España.

WILDASIN, D. (1988). "Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition", Journal of Public Economics.

