

Documentos de Políticas Públicas

**SEGUIMIENTO A LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL VALLE DEL CAUCA
2004 – 2006**

Pablo Sanabria
Natalia Solano

POLICY PAPER 2008 – 001

POLIS

Observatorio
de Políticas
Públicas



**DOCUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
POLIS**

ISSN: 2011 -5903

2008- 001 Cali, julio de 2008.

Comité Editorial

Ana Lucia Paz
Blanca Cecilia Zuluaga
John James Mora
Juan Pablo Milanese
Julio Cesar Alonso
Luciana Manfredi
Vladimir Rouvinski

Observatorio de Políticas Públicas – POLIS
Teléfono: (2) 555 23 34 Ext. 400 Fax: (2) 555 17 06
Calle 18 N° 122 – 135 Cali –Colombia
Correo electrónico: polis@icesi.edu.co
www.icesi.edu.co/polis

POLICY PAPER 2008 -001
SEGUIMIENTO A LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL VALLE DEL CAUCA
2004 - 2006¹

Pablo Sanabria²
Director Observatorio de Políticas Públicas – POLIS
psanabria@icesi.edu.co

Natalia Solano³
Joven Investigadora POLIS
nsolano@icesi.edu.co

RESUMEN

El estudio de las finanzas públicas es fundamental para comprender el desempeño del sector público y sus potencialidades como generador de ingresos y ordenador del gasto. En el presente informe se analiza la dinámica fiscal del Valle del Cauca, entre 2004 y 2006, con el fin de realizar seguimiento a la gestión tanto del recaudo de ingresos como en la ejecución del presupuesto, para de esta forma brindar herramientas que propicien el mejoramiento de lo fiscal a nivel regional. Este documento hace parte del proyecto de investigación “Seguimiento a las Finanzas Públicas Departamentales y Municipales” financiado por la Universidad Icesi.

PALABRAS CLAVES: Gestión Pública, Finanzas públicas regionales, indicadores fiscales, recaudo de ingresos, ejecución de gastos.

¹ Las opiniones expresadas en este documento comprometen únicamente a sus autores y no a las entidades involucradas. Los autores agradecen la colaboración de las Secretarías de Hacienda de Cali y el Valle del Cauca, así como la asistencia de investigación durante el desarrollo del proyecto por parte de los estudiantes en proyecto de grado de Economía y Negocios Internacionales Andrés Felipe Beltrán y Andrés Leonardo Cornejo.

² Director programa Economía con énfasis en Políticas Públicas, Universidad Icesi. Director de POLIS - Observatorio de Políticas Públicas.

³ Economista y Negociador Internacional de la Universidad Icesi. Joven Investigadora Observatorio de Políticas Públicas - POLIS.

Contenido

Introducción

1 Marco teórico	4
2 Análisis de los indicadores de finanzas públicas departamentales periodo 2004-2006	6
2.1 Tablero de indicadores	7
2.2 Indicadores de ingreso público del departamento del Valle del Cauca	9
2.3 Indicadores de gasto público del departamento del Valle del Cauca	15
3 Conclusión	25
4 Referencias	26

Introducción

Desde 2007, el Observatorio de Políticas Públicas –POLIS, con base en estudios similares realizados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Banco de la República, ha desarrollado una metodología para el cálculo de indicadores de finanzas públicas regionales⁴. Dicha metodología fue aplicada en el departamento del Valle del Cauca, mediante una prueba piloto para el período 2004-2006.

Este informe pretende analizar la dinámica del ingreso y del gasto público en el departamento, como una medida de la gestión de los gobiernos territoriales en la obtención de los ingresos y el manejo de los recursos que reciben tanto de la nación como de los ciudadanos.

Este objeto se justifica en la medida en que las finanzas públicas regionales revisten una prioridad fundamental, dentro de la agenda de políticas públicas de la coyuntura. Los últimos años presenciaron, primero, un detrimento en el manejo fiscal regional que puso al borde de la quiebra a los entes territoriales y luego una positiva, aunque lenta recuperación, en el Valle del Cauca. No obstante es necesario continuar con un proceso de saneamiento que facilite el funcionamiento del aparato público vallecaucano, y propicie el desarrollo de políticas públicas que redunden en la calidad de vida de sus habitantes.

Este documento, junto con uno posterior realizado para el caso caleño, más que establecer lineamientos de política o evaluar directamente la gestión, buscan brindar elementos de juicio que faciliten el diagnóstico, desde una perspectiva comparativa, del comportamiento de las finanzas públicas de nuestra región entre 2004 y 2006.

1 Marco teórico

La importancia de las finanzas públicas en la economía se fundamenta en la capacidad de la política fiscal (uso del gasto público y los impuestos) como herramienta de control para asegurar la estabilidad económica y el desarrollo. Un adecuado manejo de los recursos asegura la operatividad gubernamental y por ende la gobernabilidad. Es a través del gasto y la inversión, que el Estado interviene activamente, e implementa diferentes políticas, respondiendo a los desafíos que se desprenden de la existencia de fallas, tanto de mercado como de gobierno. Sin recursos no es posible que el gobierno gobierne, a través de las políticas públicas, y que cumpla las funciones asignadas constitucionalmente.

Por lo tanto, realizar seguimiento a las finanzas públicas es relevante en la medida en que al conocer la eficiencia del sector público en el manejo de los recursos disponibles es posible analizar su nivel de organización y capacidad técnica y por ende sus posibilidades en términos de mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

⁴ Ver Boletín POLIS N° 2 - www.icesi.edu.co/polis/publicaciones

Cada vez más los gobiernos son susceptibles de seguimientos que aporten a su gestión y faciliten el proceso de información de los ciudadanos acerca del manejo de los recursos que aportan. En esta medida, diferentes entidades han venido analizando la evolución de las finanzas públicas a nivel nacional y territorial, entre las que se encuentran el DNP y el Banco de la República, cada una con motivaciones diferentes.

El caso del DNP refleja el interés del nivel central por acompañar el proceso de fortalecimiento institucional regional para facilitar la autonomía y estimular el esfuerzo fiscal de las regiones. Esta entidad, junto con la Corporación Andina de Fomento – CAF, han desarrollado estudios y metodologías enfocados al seguimiento de la gestión financiera local con este fin. Dicho proceso se ha enmarcado dentro del modelo de descentralización del Estado colombiano. De acuerdo con el cual, el manejo fiscal debe hacer parte de una articulación, donde el nivel nacional se encarga de definir los lineamientos de política para todo el territorio; el departamento, como nivel intermedio, se encarga del control y supervisión de la aplicación de dichas políticas en su jurisdicción, y el municipio, como célula básica de la organización del Estado, opera como el prestador de los servicios públicos sociales, ejecutor básico del gasto público y primer intérprete de la comunidad.

En este modelo, la gestión pública de los municipios y departamentos constituye la base para el logro de los objetivos nacionales, es decir que, desde los entes territoriales, se deben generar las condiciones que permitan satisfacer las necesidades básicas de la población (a través de la implementación de de la política social, la construcción de obras de infraestructura y saneamiento básico, el ordenamiento territorial, y la promoción de la participación ciudadana y los procesos de convivencia etc.).

Para cumplir efectivamente dichas funciones, en los municipios como en los departamentos, los entes territoriales deben realizar una gestión fiscal, basada en los criterios de eficiencia y equidad, proceso que requiere, imperativamente, una correcta planeación y ejecución de los presupuestos de ingresos y gastos.

Así, de acuerdo con el modelo del Estado Colombiano, unitario pero descentralizado, es vital hacer seguimiento al manejo fiscal, ya que su análisis permite determinar los avances en el proceso de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidad técnica de los entes territoriales en un marco descentralizador.

Por su parte, el Banco de la República, a través de sus Centros Regionales de Estudios Económicos, ha desarrollado sendos estudios de las finanzas públicas territoriales. Para el Valle del Cauca, Collazos y Romero (2005), realizan un análisis de la evolución de las finanzas públicas de veintiún municipios entre 1987 y 2003. Sus resultados indican que hasta 2000, el comportamiento del déficit consolidado municipal vallecaucano era altamente pro-cíclico, reflejando nuestras debilidades institucionales en los procesos de planeación y ejecución del gasto. Pero también muestra este estudio que la llegada de la Ley 617 de 2000 como mecanismo para superar las dificultades fiscales, implicó un mejoramiento en la gestión que efectivamente se reflejó en un saneamiento que permitió la

presencia de superávit en diferentes entes territoriales. Igualmente resaltan, cómo la alta dependencia de las transferencias (bajo esfuerzo fiscal) y el alto nivel de los gastos de funcionamiento, se constituían en elementos críticos de las finanzas públicas de los municipios del Valle del Cauca. La experiencia de los últimos años ha mostrado lineamientos de política que han fortalecido estos dos frentes.⁵

Otra serie de estudios se ha centrado en explicar la estructura de las cuentas de ingresos y gastos del Sector Público No Financiero -SPNF, con el fin de comprender los diferentes procedimientos y la forma en que operan los asuntos fiscales. Por ejemplo, la sección de finanzas públicas del Banco de la República de Medellín (2004), ha desarrollado un marco conceptual y contable, que indica la forma como se compilan, procesan y reproducen las operaciones de las entidades pertenecientes en los diferentes niveles institucionales del SPNF territorial. Igualmente, en Apuntes de Economía (2006, N°9) de la Universidad Icesi, Alonso et al, desarrollan una introducción a la estructura de las cuentas fiscales colombianas, a través de la clasificación del SPNF y la descripción de los principales rubros de ingresos y gastos, lo que permite conocer la evolución de estas cuentas y del balance fiscal para las últimas décadas.

Todos estos estudios han aportado a la comprensión de lo fiscal a nivel local. La búsqueda de un Estado más moderno, eficiente y equitativo, necesariamente pasa por un manejo austero y responsable de los recursos que entregan los ciudadanos para que el Estado brinde esos bienes colectivos que nadie más puede brindar. Lo regional tiene la potencialidad de brindar una mayor efectividad a las políticas públicas dada su cercanía con el objeto de acción, en ese orden de ideas es fundamental que las regiones asuman responsablemente el manejo autónomo de sus recursos.

2 Análisis de los indicadores de finanzas públicas departamentales periodo 2004 - 2006

Los indicadores presentados a continuación resumen el comportamiento de las principales variables fiscales para el Valle del Cauca en el período 2004-2006. Desde una perspectiva descriptiva, son presentados, como primera medida, los indicadores de ingresos y posteriormente los indicadores relacionados con gastos para el departamento. Para una revisión de la propuesta metodológica revisar Solano (2007).

⁵ En otro estudio del Banco de La República, Mojica y Paredes (2003), consideran que el estudio del comportamiento de las finanzas del país constituye un factor obligado de análisis, más aún si el énfasis va orientado hacia el estudio regional. Señalan que es importante alcanzar un esquema eficiente de tributación y ejecución de los recursos, tanto en los municipios como departamentos, en el marco de un proceso descentralizador que se afianzó con la Constitución de 1991, el cual se orientó a fortalecer a las regiones con más recursos, pero también con más responsabilidades en el manejo de los mismos.

2.1 Tablero de indicadores

Tabla 1. Indicadores de ingresos fiscales

GRUPO DE INDICADORES	NOMBRE DEL INDICADOR	¿QUÉ MIDE?	FORMULA
A.1 Indicadores de recaudo de ingresos per cápita	Ingreso fiscal per cápita	Promedio de recursos percibidos por el ente territorial por cada individuo	$\frac{\text{Ingresos corrientes}_{i,t} + \text{Ingresos de capital}_{i,t}}{\text{Población}_{i,t}}$
	Carga tributaria per cápita	Cantidad de ingresos que, en igualdad de condiciones, cada individuo debe aportar en términos de impuestos	$\frac{\text{Ingresos tributarios}_{i,t}}{\text{Población}_{i,t}}$
A.2 Indicadores de importancia fiscal	Importancia de los recursos propios	Esfuerzo de los entes territoriales en el recaudo de impuestos	$\frac{\text{Ingresos tributarios}_{i,t}}{\text{Ingresos totales}_{i,t}}$
	Dependencia de las transferencias	Dependencia de los ingresos corrientes de la nación. Indicador de autonomía fiscal	$\frac{\text{Ingresos por transferencias}_{i,t}}{\text{Ingresos totales}_{i,t}}$
	Importancia del impuesto analizado	Importancia del impuesto analizado en relación con el total de recaudo de impuestos	$\frac{\text{Re caudo impuesto analizado}_{i,t}}{\text{Ingresos tributario}_{i,t}}$
A.3 Indicador de eficiencia en la ejecución del presupuesto de ingresos	Ejecución del presupuesto de ingresos	Porcentaje de recaudo de un ingreso en particular para el trimestre i respecto de la meta de recaudo en el año t	$\frac{\text{Ingresos ejecutados}_{i,t}}{\text{Ingresos definitivos}_{i,t}}$

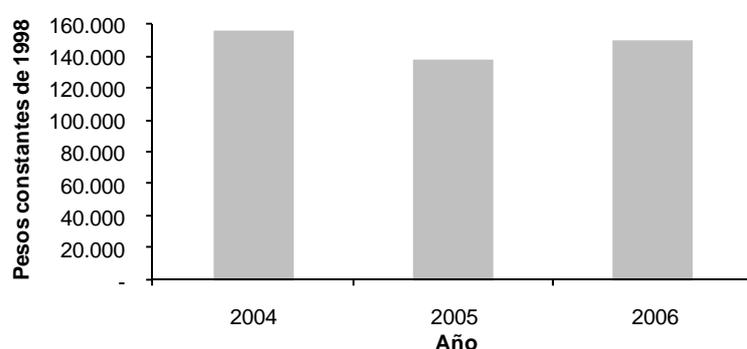
Tabla 2. Indicadores de la ejecución del gasto

GRUPO DE INDICADORES	NOMBRE DEL INDICADOR	¿QUÉ MIDE?	FORMULA
B.1 Indicadores de ejecución del gasto per cápita	Gasto per cápita	Presupuesto de gasto disponible por individuo	$\frac{\text{Gastos corrientes}_{i,t} + \text{Gastos de capital}_{i,t}}{\text{Población}_{i,t}}$
	Gastos de funcionamiento per cápita	Gasto por habitante en que se debe incurrir para el funcionamiento y desarrollo de las actividades propias del gobierno	$\frac{\text{Gastos de funcionamiento}_{i,t}}{\text{Población}_{i,t}}$
	Inversión per cápita	Inversión pública que realiza el gobierno territorial por habitante	$\frac{\text{Inversión total}_{i,t}}{\text{Población}_{i,t}}$
B.2 Indicadores de objeto y fuente del gasto	Gastos de funcionamiento financiados con recursos propios	Grado de autonomía, esfuerzo y responsabilidad del ente territorial en el recaudo de ingresos propios para financiar su funcionamiento	$\frac{\text{Gastos de funcionamiento}_{i,t}}{\text{Ingresos corrientes}_{i,t}}$
	Capacidad de pago de los intereses de deuda	Magnitud de los servicios de deuda que se cubren con los ingresos provenientes del ejercicio normal del gobierno	$\frac{\text{Gastos de intereses}_{i,t}}{\text{Ingresos corrientes}_{i,t}}$
B.3 Indicador de eficiencia en la ejecución del presupuesto del gasto	Ejecución del presupuesto de gastos	Porcentaje de ejecución de un gasto en particular para el trimestre <i>i</i> respecto al presupuesto de gastos del año <i>t</i>	$\frac{\text{Ejecución del presupuesto de gasto}_{i,t}}{\text{Presupuesto de gasto definitivo}_{i,t}}$
B.4 Indicadores de importancia del gasto	Magnitud de la inversión	Porcentaje del total de gastos del ente territorial que se destinan a inversión	$\frac{\text{Inversión total}_{i,t}}{\text{Gasto total}_{i,t}}$
	Magnitud de la burocracia	Tamaño del ente territorial en términos de los costos del personal que lo compone	$\frac{\text{Gastos de personal}_{i,t}}{\text{Gastos corrientes}_{i,t}}$
	Costo de la deuda	Proporción de los gastos del ejercicio del gobierno que se destinan a saldar los servicios de la deuda	$\frac{\text{Gastos de intereses}_{i,t}}{\text{Gastos corrientes}_{i,t}}$

2.2 Indicadores de ingreso público del departamento del Valle del Cauca 2004-2006

En relación con el comportamiento del ingreso fiscal per cápita para el departamento (Gráfico 1), se observa que este indicador se mantuvo alrededor de los \$150.000 durante el período analizado. La caída observada en 2005 obedeció principalmente a la reducción en los fondos transferidos al departamento por concepto de educación, de acuerdo con lo presentado en las ejecuciones del ingreso del departamento. No obstante, se evidencia una recuperación en 2006, como consecuencia del rubro superávit no aprobado⁶ de los recursos del balance.

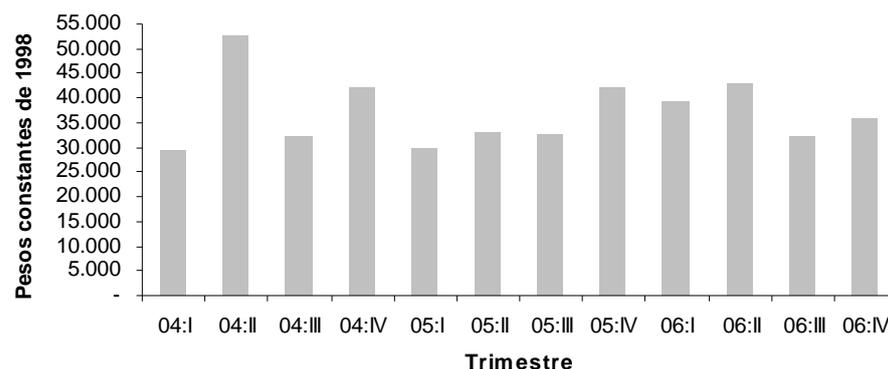
Gráfico 1. Indicador anual de ingreso fiscal per cápita términos reales⁷ – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Al desagregar este indicador en términos trimestrales, se evidencian los periodos del año en los que el recaudo se dinamiza. Claramente, el segundo y cuarto trimestre de cada año (Gráfico 2) exhiben una mayor concentración de recursos recaudados.

Gráfico 2. Indicador trimestral de ingreso fiscal per cápita términos reales – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

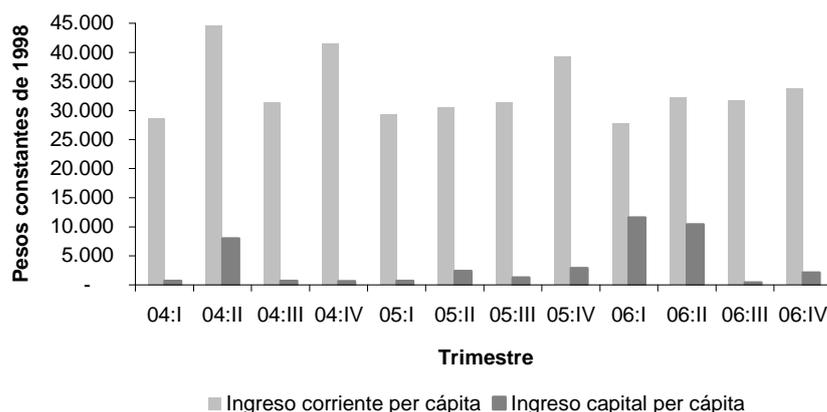
⁶ El superávit no aprobado corresponde a los recursos liberados de la vigencia anterior.

⁷ Los cálculos en términos reales se realizaron a través del IPC Cali (base diciembre de 1998) fuente DANE. Las cifras se expresan en pesos constantes de 1998.

El comportamiento en estos trimestres se identifica al analizar la evolución de los ingresos corrientes y de capital por habitante (Gráfico 3), donde se observa que el incremento que experimenta el ingreso per cápita en los períodos II y IV se debe en parte al mayor aumento en los ingresos corrientes de fuente tributaria. En efecto, en el Valle del Cauca -tal como en otros departamentos- el segundo trimestre muestra un mayor dinamismo gracias al mayor recaudo del impuesto de vehículos, y así mismo, a final del año y como efecto del incremento en la demanda, crece el recaudo de impuestos por concepto del consumo de licores y vinos.

Adicionalmente, se puede observar que los picos que se presentan en el segundo y cuarto trimestre son más pronunciados en 2004 que en los años siguientes. Esto se explica principalmente por el alto crecimiento en las transferencias, del fondo de educación y de la nación, respectivamente. En 2006, se evidencia un comportamiento ligeramente diferente en respuesta al cambio en los ingresos de capital que fue mencionado anteriormente en este documento.

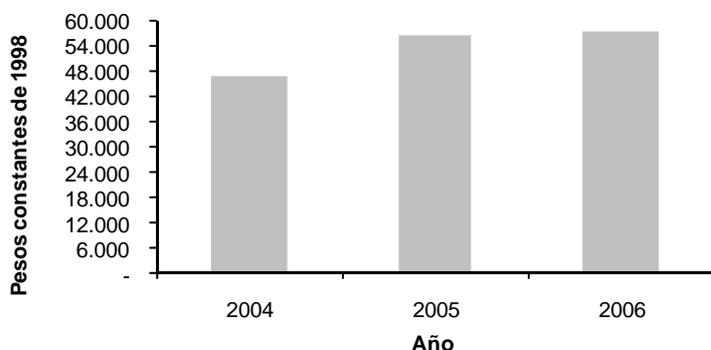
Gráfico 3. Indicador trimestral de ingreso corriente y de capital per cápita términos reales – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Otro indicador de este subgrupo corresponde a la carga tributaria per cápita anual (Gráfico 4). Este indicador señala la cantidad de ingresos que, en igualdad de condiciones, cada individuo aporta en impuestos. En 2005 se observa una mayor tributación por parte de los vallecaucanos, en comparación con el año anterior, al crecer un 20%. No obstante, es importante destacar que dicho comportamiento se explica principalmente por un aumento en el recaudo del impuesto sobre el consumo de licores y vinos, el cual creció en 168%, y posteriormente se estabilizó el siguiente año al crecer cerca del 2%.

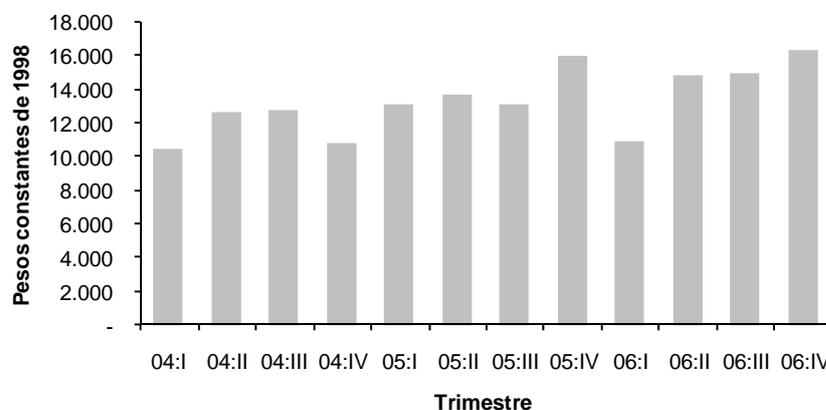
Gráfico 4. Indicador anual de carga tributaria per cápita términos reales – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Al desagregar los datos trimestrales de la carga tributaria per cápita (Gráfico 5) se encuentra que el primer trimestre de cada año el recaudo tributario promedio por habitante es menor que en los dos siguientes trimestres. Lo anterior se debe a que, en el departamento, el primer trimestre el recaudo es bajo, dado que la mayoría de los ingresos por concepto de impuestos se recauda a partir del segundo trimestre; este es el caso de los impuestos sobre vehículo automotor y por concepto de consumo de cervezas, licores y vinos.

Gráfico 5. Indicador trimestral de carga tributaria per cápita términos reales – Valle del Cauca

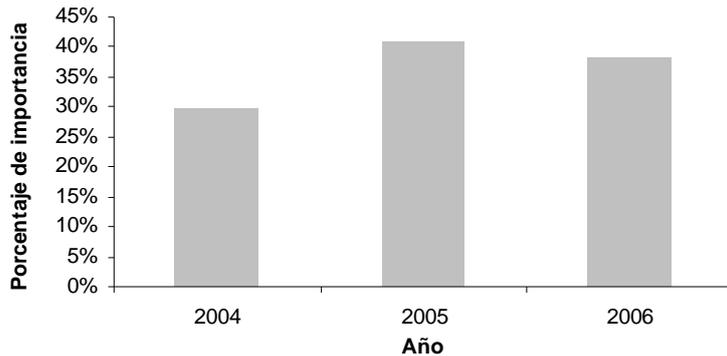


Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Luego, un segundo subgrupo de indicadores muestra la importancia relativa de un tipo de recaudo, analizando con respecto a un grupo de ingresos. Estos indicadores señalan las principales fuentes de ingresos, la magnitud del esfuerzo fiscal y el grado de autonomía del ente territorial en la consecución de sus ingresos. En primer lugar, se encuentra el indicador de importancia de los recursos propios, el cual mide el esfuerzo del gobierno territorial en el recaudo de impuestos, es decir, el grado en que se va desarrollando la autonomía fiscal. Para el caso del Valle del Cauca, los resultados anuales del Gráfico 6 señalan un importante

incremento en el porcentaje de ingresos propios durante 2005, producto, según funcionarios de Hacienda, del crecimiento de los ingresos tributarios y por la reducción de las transferencias. Al siguiente año se observa un ligero declive del 6% ante el mayor crecimiento del total de ingresos generado por recursos de otras fuentes (crecimiento de los ingresos de capital).

Gráfico 6. Indicador anual de importancia de los recursos propios – Valle del Cauca

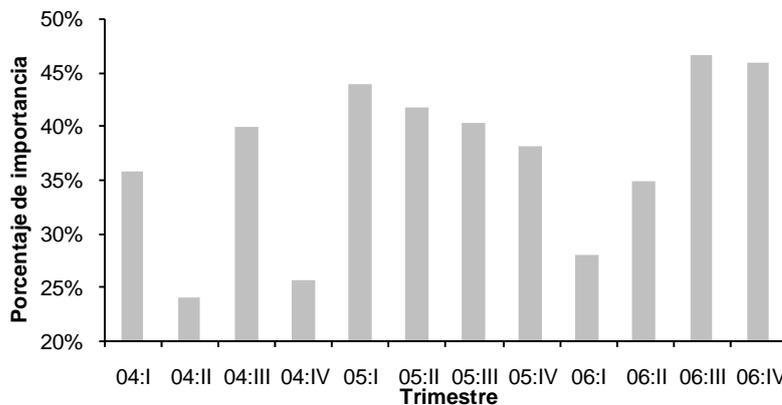


Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Es importante evidenciar el creciente esfuerzo fiscal de nuestro departamento. En efecto, este indicador ha aumentado en cerca de ocho puntos porcentuales durante el periodo de estudio. Esto es coherente con mejoras en el recaudo y en la cultura de pago por parte de los vallecaucanos.

Al analizar el desempeño trimestral, no es posible obtener un patrón de comportamiento tal como se observa en el Gráfico 7. Sin embargo, se puede asociar su dinámica a situaciones anteriormente mencionadas: la caída que se observa en el segundo y cuarto trimestre de 2004 se explica por la concentración de las transferencias en esos periodos, lo que finalmente le resta peso a los ingresos tributarios sobre los totales.

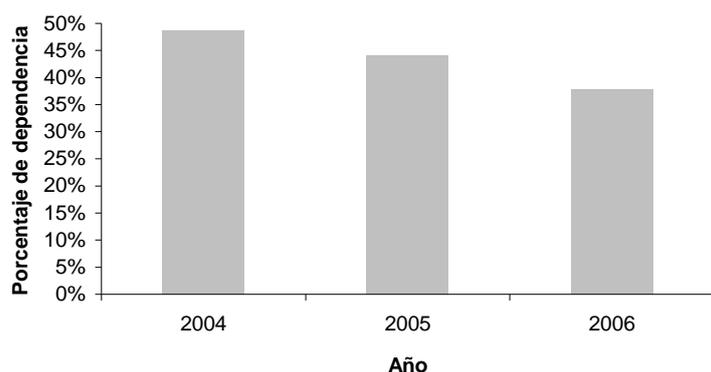
Gráfico 7. Indicador trimestral de importancia de los recursos propios – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

El segundo indicador es la dependencia de las participaciones⁸ el cual señala la proporción de los giros que son realizados al departamento sobre el total de los ingresos del departamento. Este indicador se puede interpretar como el grado de dependencia del nivel central, dado que son los recursos recibidos de la nación los que mayor peso tienen en el total de transferencias.

Gráfico 8. Indicador anual de dependencia de las transferencias – Valle del Cauca



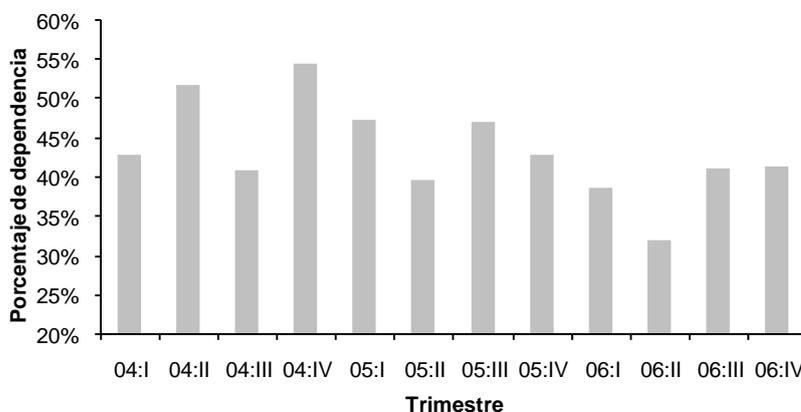
Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Al observar los datos anuales, es clara una reducción en la dependencia del nivel central, coherente con el mayor esfuerzo fiscal evidente en lo mencionado anteriormente. En 2005, este indicador decreció un 9%, ante una caída del 15% en las transferencias. Esta tendencia se acentúa en 2006 (-14%), tanto por el decrecimiento en las transferencias (-7%) como por el aumento de los ingresos totales generado por los mayores ingresos de capital. La anterior situación, refleja, el efecto de la reforma de las “transferencias”, así como un mayor grado de autonomía del departamento.

En cuanto a la dinámica trimestral de la dependencia de las transferencias (Gráfico 9), al igual que el comportamiento de la importancia de los recursos propios, no es posible establecer una tendencia o comportamiento típico. Sin embargo, en concordancia con lo esperado, se observa que generalmente los periodos en los que cae la importancia de los recursos propios, la dependencia de las transferencias aumenta, y viceversa. Es decir, los recursos transferidos al departamento contribuyen a equilibrar las reducciones en el esfuerzo realizado en el recaudo de ingresos propios cuando estos disminuyen.

⁸ El total de participaciones que recibe el departamento están conformadas por las transferencias de la nación (Sistema General de Participaciones –SGP, Sobretasa ACPM) y otras transferencias (Fondo Salud, Fondo Educación)

Gráfico 9. Indicador trimestral de dependencia de las transferencias – Valle del Cauca

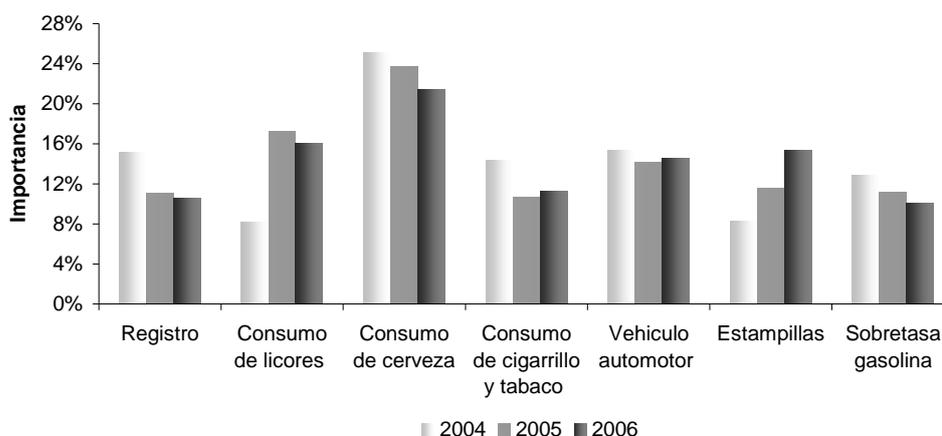


Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Por otra parte, dentro de este subgrupo de indicadores se encuentra el que señala la importancia de los impuestos, es decir, el peso de un tipo específico de recaudo sobre el total de ingresos tributarios.

En el Gráfico 10, se puede observar que son los impuestos de consumo de cerveza y de licores, los que mayor participación tienen en el total de ingresos tributarios del departamento. No obstante, la importancia del impuesto del consumo de cerveza presenta un decrecimiento, pasando del 25% al 21%, durante los tres años de análisis; mientras que los impuestos de consumo de licores duplican su importancia relativa, pasando del 8% al 16%. Este dato es importante, pero pone sobre la palestra el efecto de este consumo sobre otros temas de política pública y la dualidad que representa para el Estado que buena parte de sus recursos provengan de esta fuente y atender a su vez las problemáticas que generan los altos niveles de consumo.

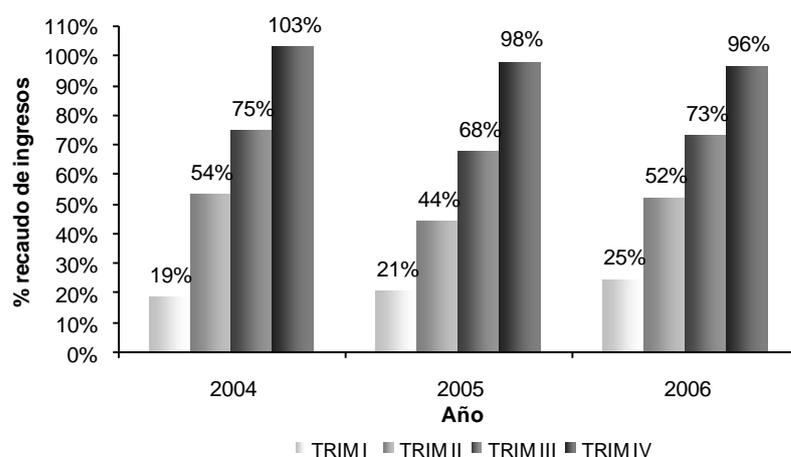
Gráfico 10. Indicador anual de importancia del impuesto analizado – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Finalmente, tenemos la eficiencia en la ejecución del presupuesto de ingresos, es decir, cuánto se ha recaudado del total de ingresos en cada trimestre respecto de la meta de recaudo definida para cada año⁹. De acuerdo con el Gráfico 11 se encuentra que, para los años de estudio, el departamento obtuvo un recaudo de ingresos muy cercano a la meta propuesta a comienzo de cada vigencia, no obstante se observa un deterioro en el indicador. Es evidente una desaceleración en 2005, resultado de la disminución del total de ingresos percibidos por el departamento; y en 2006, cuando se llegó al 96%.

Gráfico 11. Indicador de ejecución del presupuesto de ingresos totales – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

2.3 Indicadores de gasto público del departamento del Valle del Cauca

En cuanto a los indicadores de gastos, éstos se dividen en cuatro subgrupos. El primero de ellos corresponde a los indicadores de ejecución del gasto per cápita, los cuales muestran la disponibilidad promedio de recursos por habitante, en una situación de igualdad de condiciones.

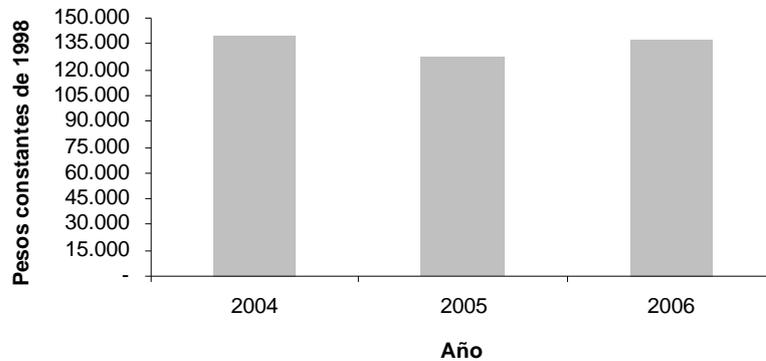
Dentro de este primer subgrupo está el indicador de gasto per cápita, el cual se calcula a través de la suma de los gastos corrientes y de capital dividida entre la población; donde los gastos corrientes comprenden: gastos de funcionamiento, servicio de deuda, y programa de saneamiento fiscal y financiero; y los gastos de capital se refieren al gasto de inversión.

El Gráfico 12 exhibe el comportamiento anual de este indicador en el Valle del Cauca, observando una ligera caída en 2005 (9%), generada por la reducción en los pagos de servicios de deuda (-50%). No obstante, se percibe un ascenso en 2006 (8%) como

⁹ La meta de recaudo definida cada año corresponde al presupuesto de ejecución de ingresos modificada a diciembre del correspondiente año.

respuesta a un aumento de los gastos de capital (19%). El promedio de gasto anual por vallecaucano durante el periodo analizado se aproximó a los \$135.000.

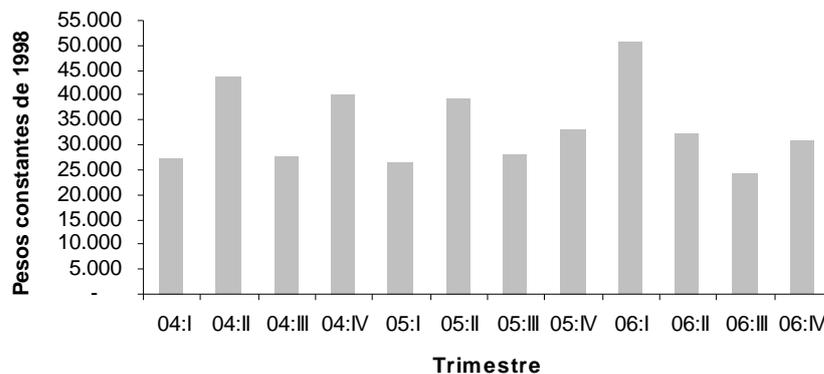
Gráfico 12. Indicador anual de gasto per cápita términos reales – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

El Gráfico 13 muestra la dinámica trimestral de este indicador. En 2004 y 2005 se observa una mayor concentración de los gastos durante el segundo y cuarto trimestre. El anterior comportamiento se puede dilucidar a través del análisis de los gastos corrientes y de capital por habitante (Gráfico 14), donde se encuentra que la mayor concentración en el segundo y cuarto trimestre de 2004 se generó por un aumento en la amortización a capital de deuda (gastos corrientes) y por el incremento en los gastos de inversión en salud (gastos de capital), respectivamente.

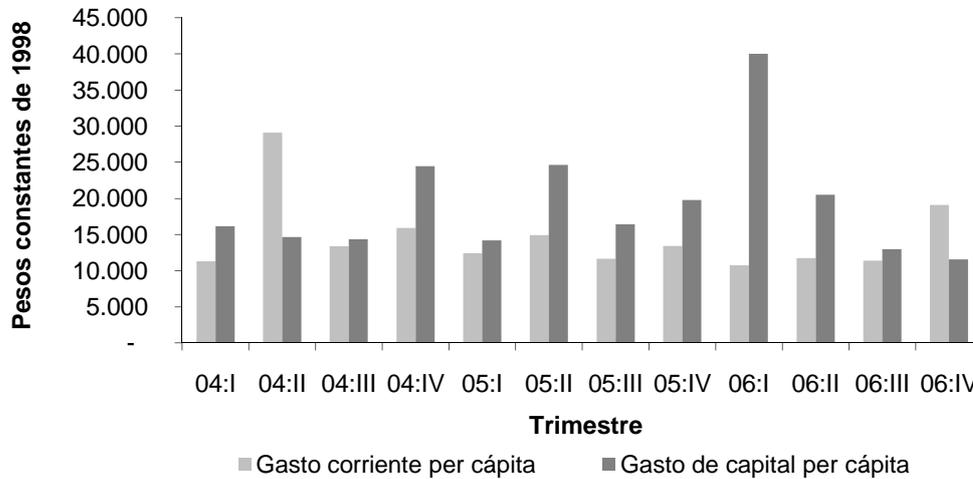
Gráfico 13. Indicador trimestral de gasto per cápita términos reales – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Con respecto a 2005, la mayor proporción de gastos en los trimestres mencionados es provocada por importantes crecimientos de la inversión. Por su parte, en 2006, se destaca la mayor concentración de los gastos de capital al inicio del año, lo que se explica por los controles al gasto por cuenta de la ley de garantías que rige en periodo de elecciones, en este caso, de elecciones presidenciales.

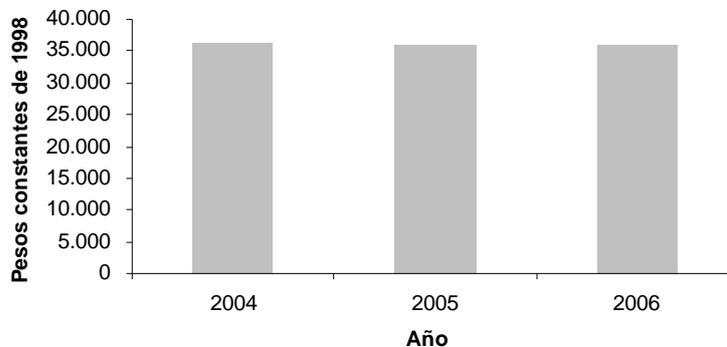
Gráfico 14. Indicador trimestral de gasto corriente y de capital per cápita términos reales – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

El segundo indicador de este subgrupo corresponde a los gastos de funcionamiento per cápita, es decir, los gastos de personal, generales y de transferencias que realiza el ente territorial en el funcionamiento y desarrollo de sus actividades, dividido por los habitantes.

Gráfico 15. Indicador anual de gastos de funcionamiento per cápita términos reales – Valle del Cauca



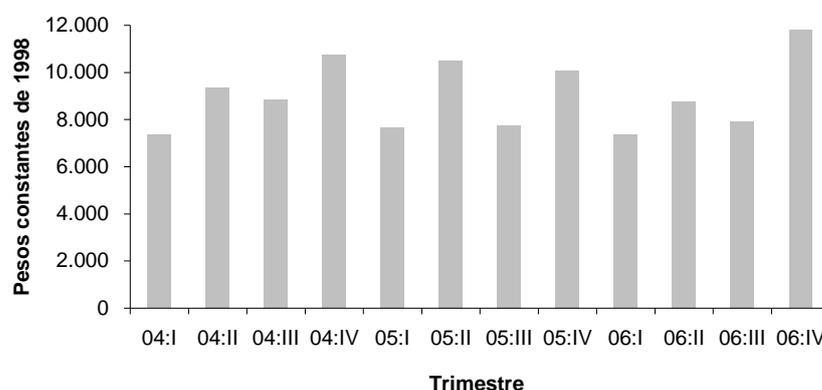
Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

En el Valle del Cauca, el comportamiento de este indicador refleja una dinámica anual estable, donde los gastos de funcionamiento por habitante se ubican todos los años alrededor de los \$36.000 (Gráfico 15). La leve reducción que experimenta el indicador se debió a la caída en 2004 de los gastos de personal y en 2005 de los gastos generales, así como al crecimiento demográfico (en promedio del 1%).

Los datos trimestrales (Gráfico 16) muestran una concentración de los gastos de funcionamiento por habitante en el segundo y cuarto trimestre de los respectivos años en

estudio, situación que se explica tanto por el aumento que experimentaron los gastos de personal como las transferencias.

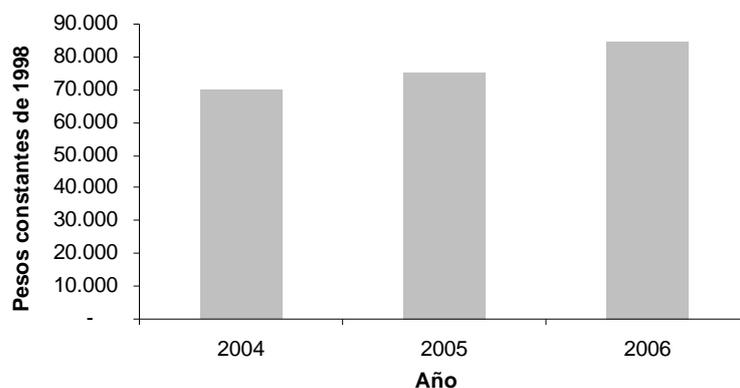
Gráfico 16. Indicador trimestral de gastos de funcionamiento per cápita términos reales – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Por otra parte, el indicador de inversión per cápita, señala la inversión pública que realiza el ente subnacional por habitante. El Gráfico 17, muestra un importante incremento en este rubro, pasando de \$69.766 por habitante en 2004 a \$84.562 en 2006. Este cambio obedeció a incrementos del 14% y del 19% en los gastos de inversión durante 2005 y 2006, respectivamente.

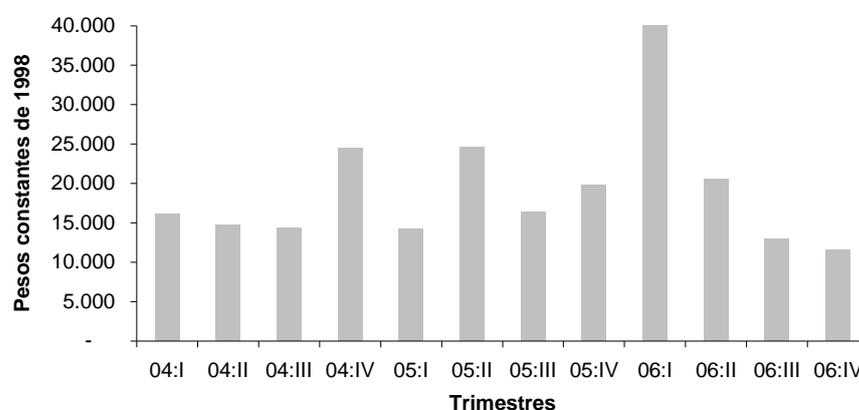
Gráfico 17. Indicador anual de inversión per cápita términos reales – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Referente al análisis trimestral (Gráfico 18), se observa una dinámica similar a la presenciada en los gastos per cápita, donde se presentan las ya usuales concentraciones en el segundo y cuarto trimestre de 2004 y 2005, y donde también se observa un alto nivel de inversión al inicio de 2006, como resultado de la ley de garantías electorales.

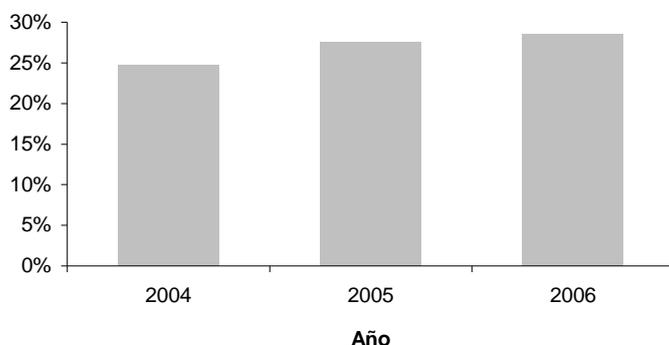
Gráfico 18. Indicador trimestral de inversión per cápita términos reales – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Posteriormente, analizamos el segundo subgrupo de gasto, que comprende los indicadores de objeto y fuente del gasto, los cuales indican hasta qué punto las fuentes de ingresos son suficientes para financiar los gastos. Inicialmente se encuentra el indicador de gastos de funcionamiento financiados con recursos propios, el cual se puede entender como el grado de autonomía, esfuerzo y responsabilidad del gobierno en el recaudo de ingresos propios para financiar su actividad.

Gráfico 19. Indicador anual de gastos de funcionamiento financiados con recursos propios – Valle del Cauca



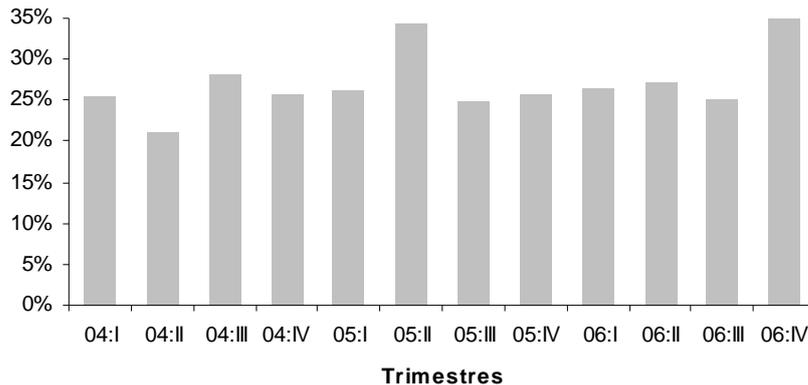
Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Al observar los datos anuales en el Gráfico 19, se puede observar un crecimiento sostenido del indicador durante el periodo en estudio, con una mayor variación en 2005, pero evidenciando a todas luces el mayor esfuerzo del aparato estatal territorial para cubrir sus gastos de funcionamiento con ingresos corrientes.

Por otra parte, se puede deducir que el comportamiento trimestral de este indicador (Gráfico 20) es estable a lo largo del periodo de análisis. Es destacable sin embargo que en el segundo trimestre de 2004, la mayor cantidad de recursos que se transfirió al departamento generó una caída en el indicador, por la mayor variación que presentaron los

ingresos corrientes en relación con los gastos de funcionamiento. Contrario a lo anterior, los picos observados (II trimestre de 2005 y IV de 2006), se explican por la mayor cuantía de recursos que transfirió el departamento, lo que motivó un mayor aumento de los gastos de funcionamiento en relación con los ingresos corrientes.

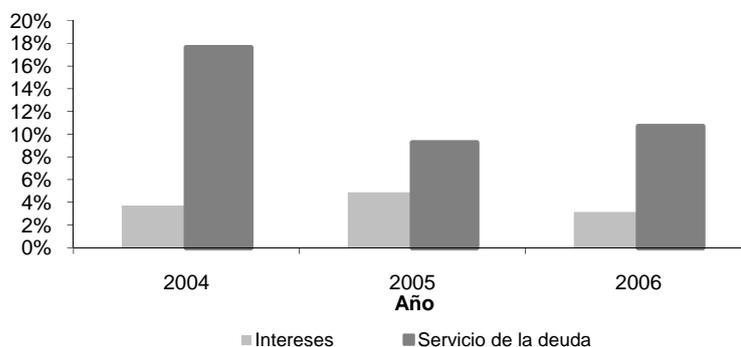
Gráfico 20. Indicador trimestral de gastos de funcionamiento financiados con recursos propios – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

En cuanto al indicador de capacidad de pago de los servicios¹⁰ e intereses de deuda, éste mide la magnitud de estos rubros que es cubierta con ingresos corrientes. De esta forma, el Gráfico 21 resume el comportamiento anual de este indicador para el Valle del Cauca, resaltando la capacidad de pago de los servicios de deuda en 2004 y su posterior descenso, lo cual es explicado por el alto presupuesto que se destinó en 2004 (y 2006) a la amortización de capital de deuda, situación que se revierte en 2005, cuando los recursos se destinaron principalmente al pago de intereses. En términos generales, el comportamiento decreciente del indicador refleja la búsqueda de otras fuentes para la cancelación de la deuda territorial.

Gráfico 21. Indicador anual de capacidad de pago de los servicios e intereses de deuda – Valle del Cauca

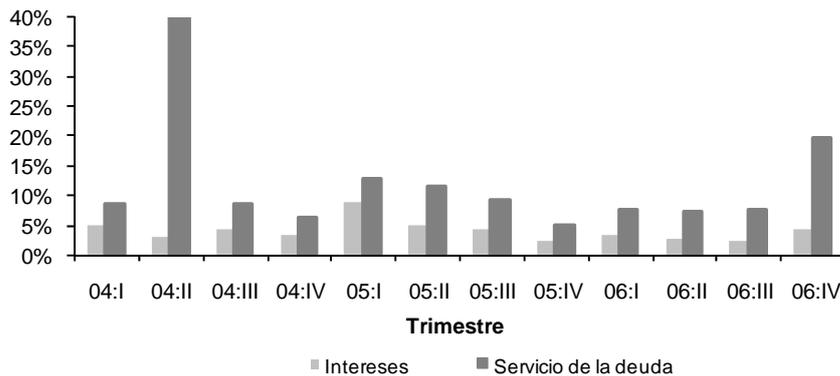


Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

¹⁰ Los servicios de deuda incluyen la amortización a capital de deuda y el pago de interés.

En el Gráfico 22 se observa la dinámica trimestral de éste indicador, es destacable mencionar que en el segundo trimestre de 2004 se realizó un alto abono de capital de deuda, mientras que en 2005 se concentró el pago de intereses en los primeros trimestres, mientras que en el último trimestre de 2006, se abona de nuevo a capital de deuda.

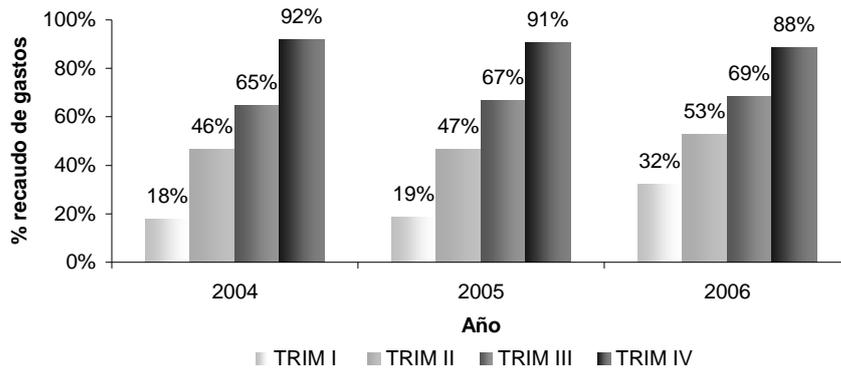
Gráfico 22. Indicador trimestral de capacidad de pago de los servicios e intereses de deuda – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

En un tercer subgrupo de indicadores, se encuentra el indicador de eficiencia en la ejecución del presupuesto de gastos, que mide cuánto se ha ejecutado cada trimestre con respecto al presupuesto definido cada año. El Gráfico 23 señala que, para los tres años de estudio, se alcanzó un 90% de efectividad en la ejecución del presupuesto. Este resultado podría tener explicaciones diversas: 1) que ha habido responsabilidad y austeridad en el manejo de los recursos ó 2) que no se han sufragado todos los gastos planeados y por ende algunas de las funciones del aparato estatal pudieron haber quedado insatisfechas.

Gráfico 23. Indicador de ejecución del presupuesto de gastos totales – Valle del Cauca



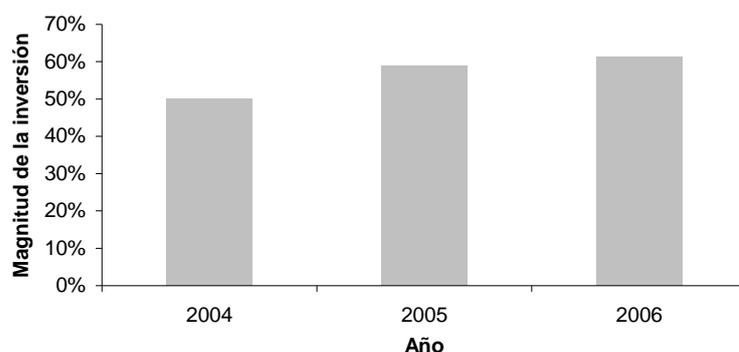
Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Sin embargo, la tendencia es decreciente, explicada en 2005, por una mayor reducción en el total de gastos ejecutados (-3%) que en el presupuesto (-2%); mientras que en 2006 se debió a un menor incremento en los gastos ejecutados (14%) que en el presupuesto (16%).

Finalmente, nuestro último subgrupo de indicadores, señala la importancia relativa de algún gasto en particular con respecto a los gastos corrientes, o al total de gastos.

Dentro de este subgrupo se encuentra el indicador de magnitud de la inversión, el cual mide el porcentaje del total de gastos del ente territorial que se destinan a inversión (Gráfico 24). De acuerdo con el cálculo, es evidente que la inversión es el mayor rubro dentro del total de gastos del departamento. Aún mas, se observa que la magnitud de la inversión anual se incrementa progresivamente durante los tres años de estudio, pasando de 50% en 2005 a 61% en 2006, hecho que podría ser calificado como positivo en términos de implementación de nuevos proyectos de desarrollo.

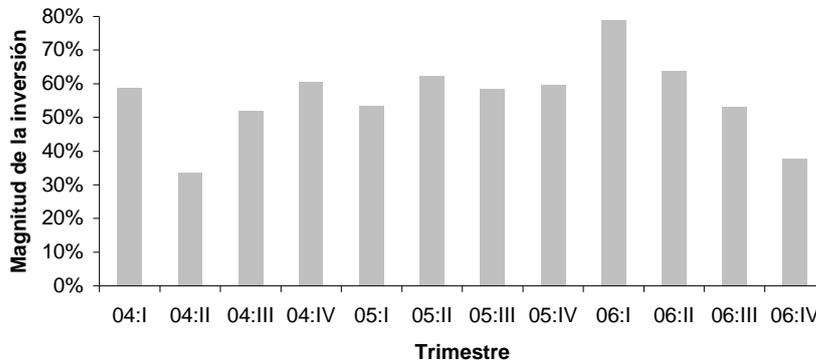
Gráfico 24. Indicador anual de magnitud de la inversión –Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Por otra parte, aunque este indicador presenta, en términos generales, un comportamiento trimestral estable, se observa una gran caída en el segundo trimestre de 2004, coherente con la mayor proporción del total de gastos en relación con los gastos de capital, esto por la mayor concentración de recursos en la amortización de capital de deuda. Igualmente se percibe en el primer trimestre de 2006 una mayor concentración de la inversión nuevamente como efecto de las regulaciones de la ley de garantías para los periodos pre-electorales.

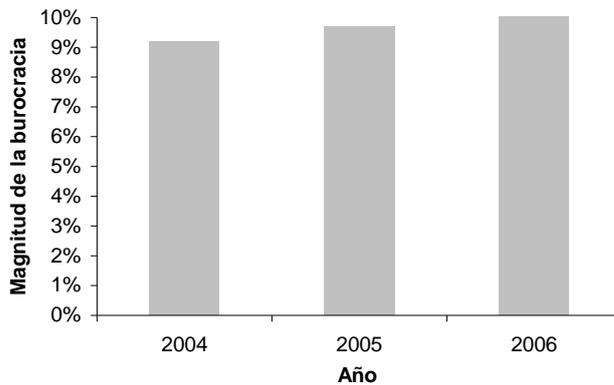
Gráfico 25. Indicador trimestral de magnitud de la inversión –Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

El siguiente indicador mide la magnitud de la burocracia, es decir, el tamaño de los gastos de personal dentro de los gastos corrientes del ente territorial. Así, para el Valle del Cauca se puede observar (Gráfico 26), que entre 2004 y 2005, el indicador se mantiene en niveles cercanos al 10%, a pesar de su tendencia ligeramente creciente.

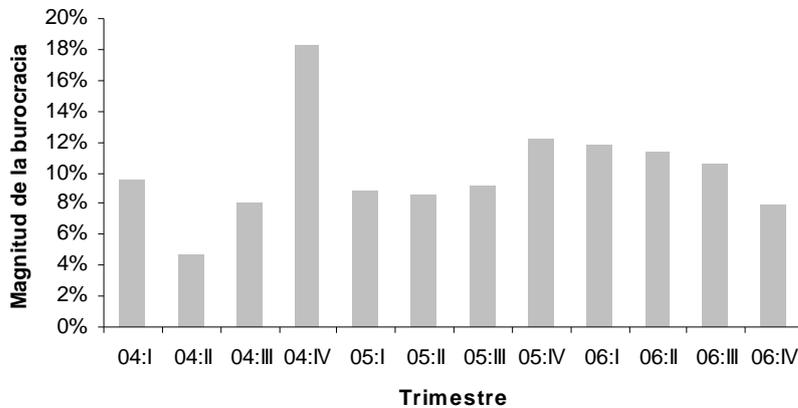
Gráfico 26. Indicador anual de magnitud de la burocracia – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Referente a la dinámica trimestral de este indicador, en el Gráfico 27 se observa un comportamiento volátil durante 2004, que posteriormente se normaliza, alrededor del 10%. La caída a un 5% en el segundo trimestre de 2004 fue motivada nuevamente por la mayor destinación de los recursos al pago de capital de deuda. Llama la atención que en el último trimestre del mismo año la magnitud de la burocracia llegó al 18%, como efecto de un incremento de \$11.500 millones en los gastos de personal.

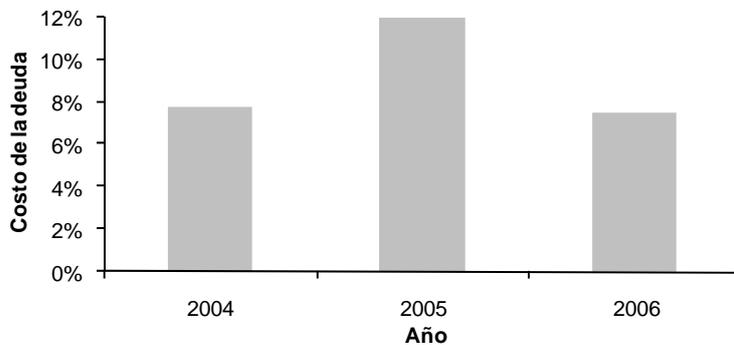
Gráfico 27. Indicador trimestral de magnitud de la burocracia – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Por último, el indicador del costo de la deuda, mide la proporción de los gastos del ejercicio del gobierno que se destinan a saldar los intereses de la deuda. Como dato destacable, este indicador, señala que el costo de la deuda del departamento aumentó en un 56% durante 2005 por el incremento del 24% en los recursos destinados a la cancelación de intereses de deuda. No obstante, en 2006 el indicador cayó a un nivel cercano al de 2004. La explicación, nuevamente es que una proporción importante de recursos se destinó al pago de capital de deuda, con los efectos que implica el uso de recursos en estos rubros en detrimento del gasto misional y operativo del gobierno.

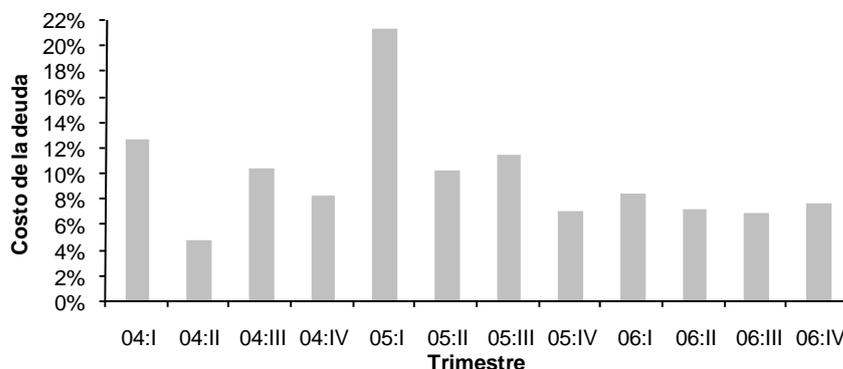
Gráfico 28. Indicador anual del costo de la deuda – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

Trimestralmente, la tendencia del indicador de costo de la deuda es semejante al de capacidad de pago de los intereses, es decir, presenta una caída en el segundo trimestre de 2004 ante la mayor cantidad de recursos destinados a la amortización de capital, y señala una concentración de abono a intereses durante el primer trimestre de 2005.

Gráfico 29. Indicador trimestral del costo de la deuda – Valle del Cauca



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios.

3 Conclusión

El análisis de los datos refleja un evidente mejoramiento en la gestión de las finanzas a nivel departamental, lo cual es coherente con el saneamiento que el departamento mostró en los últimos años, en forma concreta en sus principales indicadores financieros, que se refleja en mediciones de la gestión tales como la evaluación que se hace desde el nivel central (DNP) al manejo de las finanzas de los entes territoriales.

En materia de ingresos, debe destacarse que la menor cantidad de recursos transferidos en 2005 por concepto de educación provoca la reducción del ingreso per cápita, que no obstante muestra en 2006 una mejora ante un aumento de los ingresos de capital.

Es fundamental resaltar que el departamento, en el periodo analizado, presenta un mayor recaudo de impuestos por habitante, con crecimientos sostenidos al final de 2006, mostrando sanos indicadores de esfuerzo fiscal propio, reflejados también en la menor dependencia de las participaciones en los ingresos de la nación. De hecho, estas últimas muestran una tendencia decreciente como respuesta a los cambios en proporción de otras fuentes y por la reformas de Ley que han tomado curso. Por su parte, en materia de efectividad en el recaudo de ingresos, el desempeño del departamento ha sido coherente con lo planeado.

En relación con la mayor carga tributaria, es claro que para el departamento, así como para otros entes territoriales, el principal recaudo proviene del impuesto al consumo de cerveza y licores. En concordancia con el calendario tributario, los períodos con mayor recaudo per cápita son el segundo y cuarto de cada año, situación que se debe a la concentración de los ingresos por el impuesto sobre el vehículo automotor en el segundo trimestre, y el impuesto por concepto de consumo de licores y vinos a final del año.

En materia de gasto, el departamento experimentó en 2005 una reducción de los egresos por habitante, aunque posteriormente se recupera en 2006. El anterior comportamiento fue

consecuencia de la menor cantidad de recursos que se destinó en 2005 al pago de servicio de deuda, que no obstante se subsana en 2006 cuando se observó un aumento en los gastos de inversión. También es evidente un descenso en los recursos de funcionamiento por habitante, -excepto por una cierta volatilidad en 2004- y así mismo una mayor capacidad para cubrirlos con ingresos corrientes. Por su parte, la magnitud de la burocracia se mantiene relativamente constante durante los tres años.

En términos de la inversión pública, el departamento ha incrementado progresivamente los recursos destinados a gastos de capital, mientras que en relación con el pago de los servicios e intereses de deuda, muestra una ligera reducción en la cobertura de los intereses con recursos propios y una fuerte caída para el caso de los servicios, después de la amortización a capital de deuda que se realizó en 2004. Aún así, el costo de la deuda se incrementa notoriamente en 2005 por el mayor pago de intereses.

Finalmente, un tema de mayor análisis en el Valle del Cauca es el referente a la reducción en la ejecución de los gastos en relación con el presupuesto, ejecución que estuvo cerca al 90% en 2004 y 2005, incluso alcanzando niveles menores a los años anteriores a finales de 2006. La razón podría eventualmente explicarse por acciones de austeridad pero también por la lentitud en la gestión. Así, dada la importancia del rol departamental en la implementación de la política social en los municipios pequeños, sería interesante observar en un trabajo posterior cuáles sectores y grupos de población se han visto afectados por esa menor efectividad de ejecución del gasto, pues estas deficiencias en la gestión estatal pueden estar afectando determinados temas de política pública.

No obstante, el análisis del periodo muestra un escenario ascendente, con mejores indicadores de gestión que los de años anteriores y un saneamiento claro en algunas cuentas, sin embargo hay aspectos que aun merecen cuidado, particularmente los relacionados con el mejoramiento en el recaudo, el ataque a la elusión y la evasión, y una mayor efectividad en la ejecución de los gastos, pero en general es evidente un mejoramiento en buena parte de los indicadores fiscales del departamento para el período analizado.

4 Referencias

Alonso, Julio, Maria Cantera y Beatriz Orozco. (2006) Sector público y déficit fiscal. Apuntes de Economía. Universidad Icesi, Cali.

Banco de la República. (2004) Finanzas públicas territoriales: Nota metodológica. Sección de Finanzas Públicas Territoriales, Medellín.

Cárdenas, Mauricio, Carolina Mejía y Mauricio Olivera. (2006) La economía política del proceso presupuestal en Colombia. Documento de trabajo N° 31. Fedesarrollo, Bogotá.

Collazos, Jaime, José Vicente Romero. (2005) Evolución de las finanzas municipales del Valle del Cauca y la efectividad de la ley 617 de 2000, 1987-2003. Banco de la República, Cali.

Mojica, Amílcar y Joaquín Paredes. (2003) Los ingresos tributarios en Santander. Análisis comparativo con algunos departamentos y ciudades capitales del país 1998-2002. Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República, Bucaramanga.

Solano, Natalia. (2007) Construyendo herramientas para el seguimiento de las finanzas públicas territoriales del Valle del Cauca y Cali. Boletín POLIS N°2. Observatorio de Políticas Públicas – POLIS, Cali. www.icesi.edu.co/polis/publicaciones

Subgerencia de Estudios Económicos. (2005). Boletín semestral de finanzas públicas territoriales. Sección de finanzas públicas del Banco de la República, Medellín.

Documentos de Políticas Públicas - POLIS

Artículos Publicados

Policy Paper Número	Autor(es)	Título	Fecha
2008 - 001	Pablo Sanabria Natalia Solano	Seguimiento a las Finanzas Públicas del Valle del Cauca 2004 – 2006	Julio de 2008

POLIS

www.icesi.edu.co/polis

¿Qué es *POLIS*?

Una unidad académica y de coordinación de la Universidad Icesi que tiene por objeto hacerle seguimiento y evaluación a hechos y decisiones de carácter político y a políticas públicas de interés general o consideradas estratégicas para el desarrollo del Valle del Cauca.



UNIVERSIDAD
ICESI

Teléfono: 555 2334 **Ext.:** 400 | **Fax:** (572) 555 1706

Calle 18 No. 122 - 135 Cali - Colombia

Correo electrónico: polis@icesi.edu.co

www.icesi.edu.co/polis

www.icesi.edu.co/polis