

## **Conceptualización y Medición de Indicadores Per Cápita de Esfuerzo y Capacidad Fiscal para el Distrito Especial de Cali**

### **Resumen**

La descentralización fiscal implementada a finales del siglo XX en el país y consolidada en el siglo XXI, generó debates relacionados con el abordaje teórico, metodológico y técnico de los fenómenos de la hacienda pública, complejizados en los últimos años por la crisis social y de salud pública, en respuesta a esto, y para monitorear el desempeño y la sostenibilidad fiscal, se construyen una serie de indicadores, entre ellos los indicadores esfuerzo y capacidad fiscal (Dependencia de las Transferencias, Dependencia de los Ingresos Tributarios y No Tributarios e Importancia de los Recursos Propios). Por tanto, el documento tiene como objetivo principal conceptualizar, medir y analizar estos indicadores para el distrito de Cali, desde el año 2018 hasta el 2022. El resultado de estos indicadores muestra el fortalecimiento de la capacidad fiscal del Distrito, producto de las diversas acciones de gestión de recursos propios, que implementó el Departamento Administrativo de Hacienda Distrital desde todas sus subdirecciones en materia fiscal y financiera, para mantener y potenciar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

**Palabras clave:** Indicadores, capacidad fiscal, esfuerzo fiscal, ingresos, gastos.

## **Abstract**

The fiscal decentralization implemented at the end of the 20th century in the country and consolidated in the 21st century, generated debates related to the theoretical, methodological, and technical approach to the phenomena of public finances, made more complex in recent years by the social and health crisis. In response to this, and to monitor fiscal performance and sustainability, a series of indicators are constructed, among them the fiscal effort and capacity indicators (Dependence of Transfers, Dependence of Tax and Non-Tax Revenues and Importance of Own Resources). Therefore, the main objective of the document is to conceptualize, measure and analyze these indicators for the district of Cali, from the year 2018 to 2022. The result of these indicators shows the strengthening of the fiscal capacity of the District, product of the various actions of management of own resources, implemented by the Administrative Department of the District Treasury from all its sub-directorates in fiscal and financial matters, to maintain and enhance the sustainability of public finances.

**Keywords:** Indicators, fiscal capacity, fiscal effort, income, expenses.

## Introducción

En lo corrido del siglo XXI las finanzas públicas a escala nacional y local están siendo presionadas de manera más recurrente por problemáticas sociales, políticas, económicas, ambientales y de salud pública, dentro de las más recientes se puede mencionar la crisis generada por pandemia de la Covid-19, que puso a prueba el desempeño y la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales, departamentales y municipales. Bajo este contexto, el documento tiene como objetivo principal conceptualizar, medir y analizar 3 indicadores de esfuerzo y capacidad fiscal para el distrito especial de Cali, estos indicadores a saber se denominan: Dependencia de las Transferencias, Dependencia de los Ingresos Tributarios y No Tributarios e Importancia de los Recursos Propios.

La conceptualización y medición de estos indicadores surge con el proceso de descentralización fiscal que comienza a implementarse a principios de los 90 en el país y que se consolida con la constitución de 1991, este proceso amplió en lo corrido del siglo XXI, los debates relacionados con los fenómenos hacendísticos desde el punto de vista teórico y metodológico, pero también surgieron nuevas unidades de análisis que no solamente se centran en estudios a nivel nacional, sino también a escala regional, departamental y municipal. En la medida que se incorporan estos análisis se diseñan una serie de indicadores que permiten evaluar el desempeño y la sostenibilidad de las finanzas públicas, recientemente se destacan los aportes realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias CIAT (OCDE, 2022), por el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014), por (BID, 2021) Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe y por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2022), que desde el año 2000 calcula el índice de desempeño fiscal para departamentos y municipios en Colombia.

Los datos que hacen posible la construcción de variables y el cálculo de los indicadores fueron tomados del sistema SAP y procesados por el equipo del Observatorio de Hacienda Pública Distrital, la dinámica de estos indicadores también se puede visualizar en el micrositio web del observatorio en el componente HacenDatos –Tablero de Control<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.cali.gov.co/observatorios/publicaciones/164918/haciendatos---observatorio-de-hacienda-publica-distrital/>

(Observatorio de Hacienda Pública Distrital, 2022). Además de esta breve introducción, el documento avanza conceptualizando los indicadores de esfuerzo y capacidad fiscal, siguiendo con la metodología, análisis de resultados y finalmente con las conclusiones

### **Aproximación conceptual de indicadores de esfuerzo y capacidad fiscal**

La literatura preocupada por comprender los fenómenos asociados a la hacienda pública ha construido y analizado una gran variedad de indicadores, que dan cuenta de la sostenibilidad y el desempeño fiscal a escala nacional y subnacional, en especial para países de la OCDE y de América Latina y el Caribe. Estos indicadores pueden variar de país en país de acuerdo con los criterios que se utilizan para clasificar los agregados fiscales, entre las variables más utilizadas para el cálculo de estos indicadores se encuentran los ingresos y los gastos corrientes, pago de intereses a la deuda pública, variables macroeconómicas como el PIB, la inflación, tasas de interés y poblacionales para cálculos per cápita.

Con estas variables se han construido una serie de indicadores para la evaluación del desempeño de las finanzas públicas, como los indicadores de resultado operativo, resultado primario, resultado fiscal, resultado operacional, ratio de stock de deuda sobre el PIB, ratio de stock de deuda sobre ingresos corrientes, y de capacidad y esfuerzo fiscal (Banco Interamericano de Desarrollo , 2010).

En el contexto nacional y local son varios los esfuerzos teóricos y empíricos que se han realizado con la intención de brindar un panorama general de las finanzas públicas que permita, entre otros cálculos; medir el esfuerzo y la capacidad fiscal de un ente territorial. Desde el punto de vista institucional se destaca el esfuerzo realizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que desde el año 2000 calcula el índice de desempeño fiscal para departamentos y municipios, el cual tiene como objetivo evaluar el comportamiento de las finanzas de las entidades territoriales, con el fin de identificar buenas prácticas en la gestión de ingresos y gastos para fortalecer la sostenibilidad fiscal (DNP, 2022).

Los conceptos de esfuerzo y capacidad fiscal se relacionan entre sí y son determinantes para comprender el estado de las finanzas públicas. El esfuerzo fiscal representa la brecha entre

la recaudación de determinado país (región, departamento o municipio) y su capacidad fiscal. Una forma matemática de representar el esfuerzo fiscal es:

$$\text{Esfuerzo fiscal} = \frac{\text{Recaudación actual}}{\text{Capacidad Fiscal}} \text{ Ec. 1}$$

Por tanto, el problema radica en el cálculo del denominador, es decir en la capacidad fiscal, como lo expresan Martínez y Boex, (1997) en (Sour, 2008), quienes definen la capacidad fiscal como “la habilidad potencial del gobierno de una región para recaudar ingresos de sus propias fuentes y pagar por una canasta estandarizada de bienes y servicios públicos”. La discusión sobre cuál es la mejor aproximación de la capacidad fiscal sigue abierta. Dado que la potencialidad de una región depende tanto de la actividad económica como de los niveles de tasas impositivas que se pueden aplicar. Bird (1976: 244) en (Sour, 2008) propone dos formas: (1) postulando un nivel impositivo ideal (o un mínimo), o bien (2) tomando el promedio de diversos países que comparten características similares, tal promedio indicará no solamente lo que el país puede lograr, sino lo que debe lograr.

### **Metodología y análisis de resultados.**

El desarrollo metodológico está orientado por el Centro de Política y Administración Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias CIAT (OCDE, 2022), por el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014), por el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022-2032 (Alcaldía Distrito Especial de Cali, 2022) y por el acuerdo 0438 de 2018<sup>2</sup> (Alcaldía Distrito Especial de Cali, 2022). Bajo esta conceptualización y orientación metodológica los indicadores de esfuerzo y capacidad fiscal calculados y analizados son: *Dependencia de las Transferencias (DT)*, *Dependencia de los Ingresos Tributarios y No Tributarios (DITNT)* e *Importancia de los Recursos Propios (IRP)*.

---

<sup>2</sup>Para una mayor comprensión conceptual de estos indicadores revisar el MFMP 2022 -2032 y el acuerdo 0438 de 2018: “por el cual se actualiza el estatuto orgánico de presupuesto para el Municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones”

El indicador *DT* mide la proporción de los ingresos por transferencias y los ingresos totales (las transferencias se entienden como los recursos recibidos de la Nación en el Sistema General de Participaciones - SGP). Cuanto mayor sea este indicador se considera una mayor dependencia de los ingresos de la nación. Para el caso del indicador *DITNT*, que es la proporción entre los ingresos tributarios y no tributarios como proporción de los gastos totales, este indicador refleja el grado de independencia fiscal que posee el Distrito para cumplir con la totalidad de sus gastos, cuanto mayor sea este indicador se necesitarán menos recursos por endeudamiento. Finalmente, el indicador *IRP* que es la proporción entre los ingresos tributarios y los ingresos totales del Distrito, representa la participación que tiene el recaudo de tributos propios dentro de los ingresos totales, una tendencia creciente de este indicador sugiere en primer lugar que el Distrito incrementa sus ingresos de su fuente natural, sus tributos, por otro lado, esta tendencia también se puede presentar por una disminución de otros ingresos no tributarios que forman parte de los ingresos totales. Por el contrario, y bajo igual intuición matemática una tendencia decreciente se presenta por una disminución de los ingresos tributarios o un incremento de los otros ingresos no tributarios.

## **Análisis de Resultados**

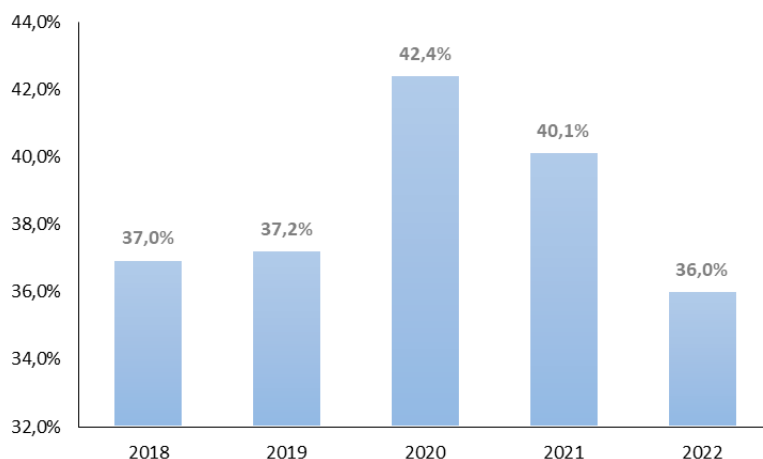
### **Dependencia de las transferencias ( $DT_t$ )**

$$DT_t = \frac{\text{Ingresos por transferencias}_t}{\text{Ingresos totales}_t} \quad \text{Ec. 2}$$

En el horizonte temporal de análisis se puede observar una tendencia creciente del indicador de 2018 a 2020, llegando en este último año al 42,4%, a partir de entonces este indicador comienza a descender ubicándose a 2022 en un 36%, lo cual se considera positivo ya que una disminución del indicador representa una mayor autonomía del Distrito para generar sus ingresos y no depender exclusivamente de las transferencias de la nación (ver gráfico 1). Esta tendencia se explica en parte por los valores nominales representados en la gráfica 2, el

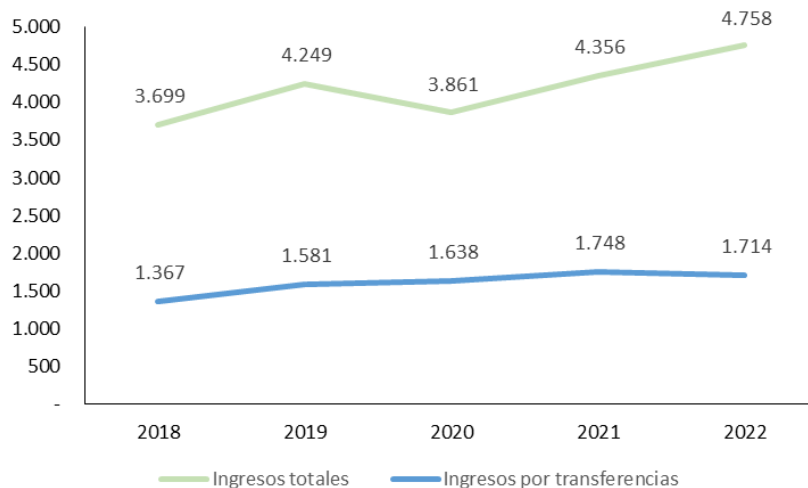
promedio de crecimiento en el horizonte temporal de estudio para los ingresos totales es del 5,6% y por el lado de las transferencias del 4,8%.

*Gráfica 1: Indicador dependencia de las transferencias*



*Fuente: Observatorio de Hacienda Pública Distrital, 2023*

*Gráfica 2: Transferencias de la Nación e Ingresos Totales, cifras en miles de millones de pesos*



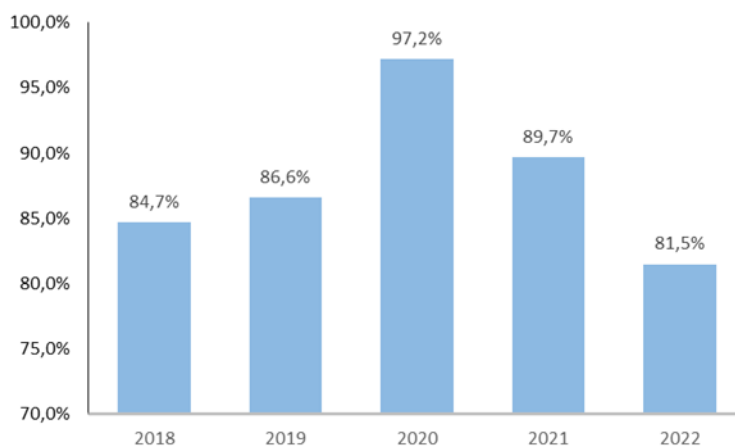
*Fuente: Observatorio de Hacienda Pública Distrital, 2023*

### **Dependencia de los Ingresos Tributarios y No Tributarios ( $DITNT_t$ )**

$$DITNT_t = \frac{\text{Ingresos tributarios}_t + \text{Ingresos no tributarios}_t}{\text{Gastos totales}_t} \quad \text{Ec. 3}$$

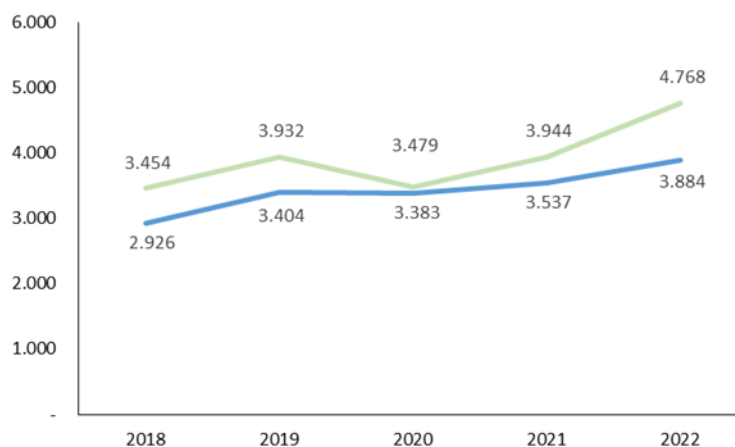
En este indicador se observa una tendencia positiva de 2018 a 2020 con valores que se encuentran entre 84% y 97%. Para 2021 y 2022 el indicador disminuye ubicándose en 89,7% y 81,5% respectivamente (ver gráfico 3). Este cambio de tendencia para 2021 y 2022 se explica matemáticamente por las tasas de crecimiento que conforman el indicador<sup>3</sup>, mientras los ingresos tributarios y no tributarios tuvieron una variación positiva del 5% y 10% los gastos totales presentaron una variación positiva del 13% 21%.

*Gráfica 3: Dependencia de los Ingresos Tributarios y No Tributarios*



*Fuente: Observatorio de Hacienda Pública Distrital, 2023*

*Gráfica 4: Ingresos tributarios + no tributarios y gastos totales en miles de millones de pesos*



*Fuente: Observatorio de Hacienda Pública Distrital, 2023*

<sup>3</sup> Las tasas de crecimiento se calcularon de acuerdo a los valores nominales de la gráfica 4.

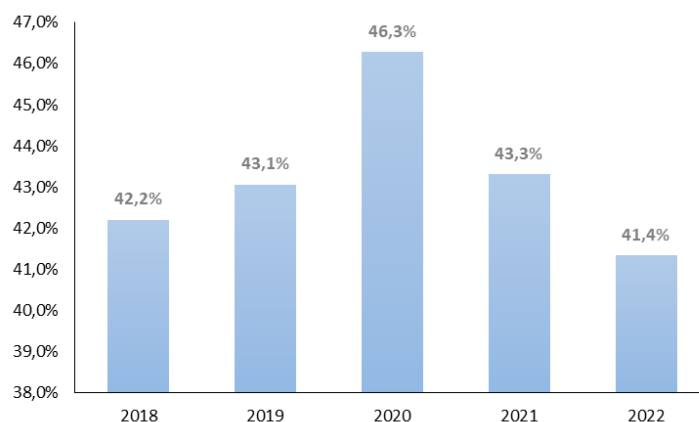


## Importancia de los Recursos Propios ( $IRP_t$ )

$$IRP_t = \frac{\text{Ingresos tributarios}_t}{\text{Ingresos totales}_t} \text{ Ec. 4}$$

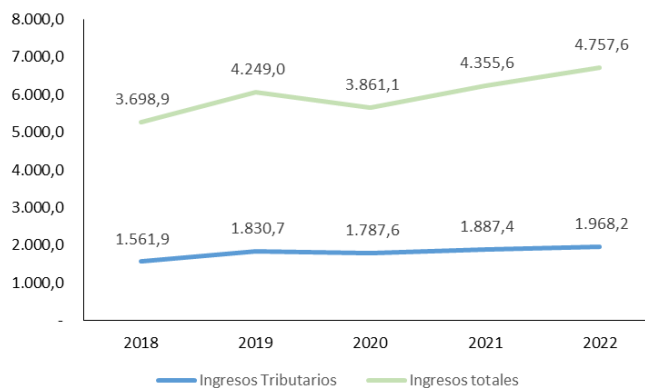
En este indicador al igual que los anteriores, se evidencia una tendencia creciente, llegando a un máximo del 46,3% en el 2020. No obstante, para 2021 y 2022 el indicador disminuye al 43,3%, y 41,4% respectivamente (ver gráfica 5). Lo anterior se explica teniendo presente los datos del grafica 6. En este grafico se aprecia que del año 2019 a 2020 se presenta una disminución del 2.4% de los ingresos tributarios, y de un 9% de los otros ingresos no tributarios. Para 2021 y 2022 los ingresos retoman su senda positiva con tasas de crecimiento del 5,6% y 4,6% .

*Gráfica 5: Importancia de los recursos propios*



*Fuente: Observatorio de Hacienda Pública Distrital, 2023*

*Gráfica 6: Ingresos tributarios e ingreso totales en miles de millones de pesos*



*Fuente: Observatorio de Hacienda Pública Distrital, 2023*

## Conclusiones

Los resultados muestran una tendencia creciente y sostenida de las transferencias de la Nación entre los años 2018 y 2021 con una disminución para 2022, no obstante, los ingresos totales presentan una senda de crecimiento sostenida desde 2020, lo que matemáticamente explica el resultado del indicador de *Dependencia de las Transferencias* en los periodos estudiados. Por el lado del indicador de *Dependencia de los Ingresos Tributarios y No Tributarios* los resultados muestran una tendencia creciente del indicador de 2018 al 2022. Se evidencia que el Distrito solventa sus gastos totales a través de sus fuentes naturales de ingresos y no tanto por las transferencias de la Nación, lo cual es un factor positivo que muestra el fortalecimiento de su capacidad fiscal. Finalmente, el indicador de *Importancia de los Recursos Propios* presenta una tendencia creciente de los ingresos tributarios dentro de los ingresos totales de 2018 a 2021 con una caída leve en 2021 y 2022. El resultado de estos indicadores evidencia el fortalecimiento de la capacidad fiscal del Distrito, producto de las diversas acciones de gestión de recursos propios que implementó el Departamento Administrativo de Hacienda Distrital desde todas sus subdirecciones en materia fiscal y financiera para mantener y potenciar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Estas acciones se relacionan positivamente con el nuevo índice de desempeño fiscal territorial calculado por el Departamento Nacional de Planeación, que ubica a la ciudad en 2021 como la tercera ciudad del país con mejor desempeño fiscal (DNP, 2022).

## Bibliografía

- Alcaldía Distrito Especial de Cali. (Junio de 2022). Obtenido de [https://www.cali.gov.co/hacienda/publicaciones/27845/marco\\_fiscal\\_de\\_mediano\\_plazo/](https://www.cali.gov.co/hacienda/publicaciones/27845/marco_fiscal_de_mediano_plazo/)
- Alcaldía Distrito Especial de Cali. (Junio de 2022). *Observatorio de Hacienda Pública Distrital*. Obtenido de <https://www.cali.gov.co/observatorios/publicaciones/164916/normativa---observatorio-de-hacienda-publica-distrital/genPagdoc5018=2>
- Banco Interamericano de Desarrollo . (2010). *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: Los casos de Colombia y Perú*. Washington D. C.: BID .

- BID. (2021). *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe*. Washington D. C: Banco Interamericano de Desarrollo .
- DNP. (Julio de 2022). Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Buscador.aspx?q=idf>
- DNP. (Julio de 2022). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Buscador.aspx?q=idf>
- FMI. (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas* . Washington, D.C: International Monetary.
- Observatorio de Hacienda Pública Distrital. (Martes de septiembre de 2022). *Observatorio de Hacienda Pública Distrital*. Recuperado el 2022, de <https://www.cali.gov.co/observatorios/publicaciones/166380/tablero-de-control---observatorio-de-hacienda-publica-distrital/>
- OCDE. (2022). *Revenue Statistics in Latin America and caribbean*. Obtenido de OCDE: <https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es>.
- Sour, L. (2008). Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 2(68), 271-297.