

**SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN**

**UNA MIRADA CRÍTICA HACIA UN PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN**

**RICHARD HERNANDO OBANDO CORDOBA**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**

**FINANZAS Y ADMINISTRACION PÚBLICA**

**BOGOTA D.C.**

**2014**

# **Una mirada crítica hacia un proceso de descentralización**

**Richard Hernando Obando Córdoba\***

## **Resumen**

A inicios de los años Noventa, Colombia concentra sus esfuerzos en descentralizar las responsabilidades del gasto Social del nivel Nacional, cediendo estas mismas a la unidades con autonomía político-administrativa territoriales. La descentralización Político-administrativa está ligada íntimamente a la conformación de las leyes dictadas por el poder legislativo, y las cuales han marcado una cadena de acontecimientos de distribución y participación entre la Nación y los territorios. Los desequilibrios producidos bajo el establecimiento de estas leyes han enmarcado las limitaciones del empoderamiento fiscal y político de las entidades territoriales, por lo que el objetivo de este trabajo es señalar el ineficiente proceso de descentralización fiscal surtido en Colombia y como el Gobierno Nacional ha transformado el proceso de autonomía de las entidades territoriales, a un proceso meramente de saneamiento de las finanzas fiscales del nivel Nacional.

## **Palabras clave**

Constitución Política, descentralización, desconcentrar, situado fiscal, sistema general de participaciones, autonomía territorial, déficit fiscal.

## **TOWARDS A CRITICAL PROCESS DECENTRALIZATION**

### **Abstract**

In the early nineties, Colombia focuses its efforts to decentralize responsibilities Social spending National level, giving the same to the political-administrative units with territorial autonomy.

The political-administrative decentralization is closely linked to the formation of the laws enacted by the legislature, and which marked a string of event distribution and participation between the Nation and territories.

---

\*Funcionario de la Dirección de Presupuesto de la Alcaldía Municipal de Soacha. Economista de la Universidad Católica de Colombia. Cursando especialización en Administración y finanzas publicas de la Universidad Militar Nueva Granada

Imbalances has been established because of these laws that framed the limitations of fiscal and political empowerment of territorial authorities, so the aim of this paper is to point out the inefficient process of fiscal decentralization in Colombia and how the Government has transformed the process of autonomy of territorial authorities merely a process of fiscal consolidation finance of the National level.

### **Keywords**

Constitution, decentralization, fiscal situation, general system of participation, territorial autonomy, fiscal deficit.

### **Introducción**

A finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa Colombia dedicó sus esfuerzos a desconcentrar? los gastos Nacionales y mejorar la cobertura y eficiencia en la provisión de bienes públicos, en esencia las reformas redefinieron el estado colombiano delegando responsabilidades a todos los niveles de Gobierno (Nación, Municipio y Departamento).

Las transferencias intergubernamentales esbozan los principales elementos de discusión que se dieron en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 con respecto a la provisión de los “servicios Públicos Básicos” así como las posibles fuentes de financiación y los criterios de distribución espacial.

En Colombia, con la constitución política de 1991, se estableció la territorialidad en municipios y departamentos, exactamente en 32 de departamentos, 1098 municipios y cuatro distritos especiales determinando que estos municipios se dividieran en comunas y corregimientos, así mismo, se permitió que las entidades territoriales de forma autónoma manejaran sus propios recursos, es decir, cada entidad territorial goza de autonomía plena para recaudar sus propios tributos y de la misma forma realizar políticas de gastos de acuerdo a las necesidades y preferencias propias del territorio, con lo que se buscaba aumentar el gasto público en las diferentes zonas en que el gobierno central no era eficiente<sup>1</sup>.

Por lo anterior, el gobierno central en aras de dar cumplimiento a la carta política hace partícipe a las entidades territoriales (Departamentos y Municipios) en los ingresos corrientes de la Nación con la idea de que se profundizara en la descentralización, teniendo en cuenta lo establecido en la constitución política de Colombia. CP “Colombia es un Estado Social de

---

<sup>1</sup> Sentencia C – 520 – 94.

Derecho, organizado en forma de República unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales”.

A través de la Ley 60 de 1993 la participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación comenzaría con un piso del 23% para el año de 1994 hasta llegar al 47.7% en 2002, este método se denominó el Situado fiscal, de esta manera siguió la evolución de las transferencias del nivel central a los entes territoriales, que para el año 2001 con el acto legislativo 01 de 2001 se establece el Sistema General de Participaciones en remplazo del Situado Fiscal, el cual constituye una sola bolsa cuyo recursos tiene destinación específica para los departamentos y municipios.

Lo anterior ha sido tesis de la descentralización para el Gobierno Central, luego esto no indica que tal tesis está bien encaminada, puesto que en primera medida la Nación se ha quedado con los impuestos más dinámicos y los municipios en cambio con las responsabilidades más dinámicas.

Ahora bien, es claro que hizo falta un punto fundamental en la Asamblea Nacional Constituyente relacionado con la alusión de la *autonomía Normativa* que en la práctica se da cuando la entidad territorial expide sus propias normas dentro de su territorio y no solo los conceptos preferentes de los participantes en la comisión segunda de la Constituyente.

Los desequilibrios producidos por el situado fiscal generaron crecimiento en los déficits territoriales y en un futuro desequilibrios macroeconómicos a nivel nacional, ello sumado a una profunda crisis económica en el sector vivienda que rápidamente se transmitió a los otros sectores de la economía, llevo a que el gobierno central se viere obligado a limitar el gastos de las entidades territoriales sustituyendo el situado fiscal por el sistema general de participaciones y limitación de los gastos de las entidades territoriales mediante relevantes leyes de ajuste fiscal como lo sería la ley 358 de 1997 la 617 de 2000 y ley 819 de 2003, todas ellas aparte de estabilizar los funcionamientos de las entidades públicas del nivel territorial interponían restricciones al gastos público y al endeudamiento de las mismas.

Finalmente hacía el año 2007 se expide una importante modificación al sistema general de participaciones mediante el acto legislativo N° 4, en el cual no solo se crea (o se separa más bien del propósito general) el sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico, sino que se fija los montos de incremento porcentual de la bolsa general

de participaciones para los siguientes años, estableciéndole puntos de crecimiento real indexados sobre inflación.

El sistema general de participaciones presentaba una metodología basada en el promedio transferido a los entes territoriales de los cuatro últimos años incluido el aforo del presupuesto en ejecución, y de este periodo base (2002) en adelante hasta el 2005 crecería en un porcentaje de la inflación causada y dos puntos adicionales, del 2006 al 2008 un porcentaje de la inflación causada más dos punto cinco puntos adicionales, lo que evidencia que el método de cálculo para transferencias no guarda relación directa con el agregado de las necesidades propias de las entidades territoriales.

Con base en lo anterior, este trabajo pretende determinar cómo se presenta una ineficiente descentralización fiscal en Colombia, teniendo en cuenta variables como: transferencias por eficiencia fiscal Administrativa que hacen parte de la bolsa del sistema general de participaciones y que son los incentivos para las entidades territoriales reflejados en recursos monetarios insignificantes en relación al total de los recursos girados a la entidad territorial, de igual forma, los elementos utilizados por el gobierno central para analizar los recursos que deben ser girados o transferidos a los entes territoriales será materia de estudio en este trabajo, para determinar que estos recursos por su metodología no son suficientes para suplir los bienes públicos que la ciudadanía demanda, al mismo tiempo se demostrara que la descentralización fiscal no genera la autonomía suficiente en las entidades territoriales, toda vez que gran parte de las transferencias del gobierno central a los municipio y departamentos se encuentran limitadas a los mandatos emitidos por el gobierno central, teniendo en cuenta en este apartado las confusiones presentadas en la constituyente de 1991, lo que demostrará la incapacidad de las entidades territoriales en definir y financiar sus necesidades

## **Primer intento de la de descentralización fiscal y política de Colombia**

El proceso de descentralización fiscal tiene sus inicios en la ley 60 de 1993 con la institución del situado fiscal y la participación de los Municipios en los Ingresos corrientes de la Nación, el primero dirigido a los departamentos y el segundo a las entidades municipales, esta ley abre el esquema de las transferencias intergubernamentales, toda vez que Colombia da sus primeros pasos a un proceso donde sus entidades gozan de un cumulo de funciones cada vez mayor y de la misma forma para la financiación de estas nuevas funciones se desglosa una particular transferencia oportuna y adecuada de los recursos financieros para llevarlas a cabo.

La descentralización entendida como el medio para conseguir un fin y su eficiencia y eficacia debe ser valorada por mayores resultados en el bienestar poblacional, mejor calidad de vida, acceso a las oportunidades, mayores tasas de crecimiento económico local y de servicios, con base en la responsabilidades y funciones asignadas con los recursos transferidos del nivel central a nivel territorial, entendido este último como los niveles subnacionales (Municipios y Departamentos).

Por lo anterior Beguenard (1994) establece que para conseguir unos resultados óptimos se debe tener en cuenta tres aspectos:

- A nivel institucional, se busca que la multiplicación de centros de decisiones conlleven a una mayor eficacia en la gestión, los niveles superiores dejan las tareas operativas para concentrarse en áreas estratégicas.
- con la desconcentración del poder se espera que las decisiones sean más acertadas pues los gobernadores locales están más cerca de los problemas a resolver.
- Se busca el pluralismo político, pues se abre la posibilidad a que grupos sociales tradicionalmente exiliados accedan al poder local y como mínimo se crean nuevos espacios de participación para las comunidades.

Ahora bien es importante recalcar la multiplicidad de modelos de descentralización que según (Peterson, 1996) están definidos como:

- Descentralización espacial: consisten en transferir recursos e instrumentos a las regiones para promocionar las actividades productivas con el de reducir su contraían en algunos centros urbanos de gran peso.

- Descentralización hacia el mercado: se busca que los privados presten algunos servicios reduce al Estado a una función reguladora el instrumento principal en este modelo es la privatización de entidades prestadoras de servicios públicos.
- Descentralización política: consiste en que la comunidad pueda elegir a sus gobernantes locales, que estos puedan tomar decisiones relacionadas con el desarrollo local, y en que creen nuevos espacios para la participación ciudadana.
- Descentralización Administrativa: es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno nacional a los entes territoriales y puede ser llevada a cabo en tres modalidades diferentes:
  - Descentración: se produce al interior de una misma organización con una misma unidad de mando y dirección y se puede dar en cualquier nivel del Estado, por ejemplo abrir oficinas regionales de una entidad del gobierno central.
  - Delegación: es una ampliación de la desconcentración, puesto que además otorga autonomía jurídica patrimonial.
  - Devolución: consiste en adición de autonomía política a lo anterior por lo tanto para hablar de devolución se tiene que haber pasado previamente por un proceso de descentralización política. 1994

Ahora para atender el caso colombiano es preciso definir cuál de los anteriores sistemas de descentralización es aplicado.

La descentralización política en Colombia inicio con el acto legislativo N° 1 de 1986 cuando se estableció la elección popular de Alcaldes (la primera elección de Alcaldes se dio en Marzo de 1988), así mismo bajo esta misma ley se da origen al esquema de las transferencias territoriales basadas en el situado fiscal y en la cesión del impuesto a las ventas para atender las diferentes competencias de las entidades subnacionales, cabe mencionar que esta última participación inicialmente eran de libre destinación, es decir, las entidades subnacional podían realizar proyectos de inversión de acuerdo a su criterio, vivienda, salud, agua potable, saneamiento básico, educación, infraestructura, empleabilidad, medio ambiente, etc. Pero más adelante se expiden normas que le dan el carácter de destinación específica, lo cual significa que es el gobierno central quien establece en que políticas públicas la entidad territorial puede hacer uso de estos recursos, dentro de estas normas es preciso mencionar la

Ley 46 de 1971 donde se establece que del total de los ingresos corrientes de la Nación el 30% se transfiera en partes iguales a las entidades beneficiarias y el restante 70% en proporción a la población de cada una de ellas, que más adelante serian reformadas bajo la leyes 29 de 1989 y ley 10 de 1990, en las cuales se implanta la prestación de los servicios de salud, provisión en agua potable, alcantarillado y la construcción de la infraestructura para la educación en primaria y secundaria con lo que se da el quiebre al modelo centralista de la mayor parte del siglo XX en la que el gobierno era el ente recaudador de los impuestos y así mismo como único órgano político-administrativo que atendía la mayor parte de lo social y así mismo diseñador de las diferentes políticas fiscales.

De igual forma en el Tabla 1 se muestra un pequeño compendio de las normas que dieron los primero tanteos a un Estado social de Derecho, organizado en forma de republica unitaria descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, dividida en tres niveles de gobierno (Nacional, Departamental y Municipal). (R. & P., 1992)

**Tabla 1 Evolución del Marco Institucional Relativo a la Descentralización**

<b>Año</b>	<b>Acontecimiento</b>	<b>Cambios</b>
1968	Reforma Constitucional Acto Legislativo Nro. 1	Da origen al esquema de las transferencias territoriales basadas en el situado fiscal y en la cesión del impuesto a las ventas
	Ley 33	Establece un sistema de participación en el recaudo del impuesto a las ventas para las diferentes entidades
1983.	Ley 14	Fortalecimiento de los tributos en los departamentos y Municipios
1986	Acto Legislativo No. 1	Creación de la figura de la Elección Popular de Alcaldes
	Ley 12	Reforma al sistema de transferencias territoriales y distribución de competencias
1989	Ley 29	Reparto de competencias en salud y Educación
1990	Ley 10	Reparto de competencias en salud y

Fuente: legislación Nacional de Colombia. Congreso de la republica

En resumen, las reformas fiscales emanadas por la Nación durante los 80 tuvieron dos connotaciones. La primera dirigida a descongestionar su presupuesto de las responsabilidades propias, la segunda se refiere a la deseo propio del gobierno nacional de ampliar la cobertura y mejorar la eficiencia y eficacia del gastos Social, toda vez, que es el ente territorial el poseedor de la información sobre las necesidades propias de su población, ahora bien en materia de descentralización para los años 80 es preciso mencionar que los cambios más significativos en materia de descentralización se evidencio en la elección popular de Alcaldes, por lo que en el

contexto de las asignaciones de recursos para las entidades territoriales no presenta grandes avances, por motivos de la inexplicable re-centralización fiscal presentada en medio del proceso de descentralización, es decir, el Gobierno Central-Nación crea los Fondos educativos regionales y los servicios seccionales de salud (Entidades Propias del Nivel Nacional, sin vínculo administrativo territorial) los cuales se encargaron de realizar el gastos social en educación y salud, que con las leyes antes mencionadas eran potestad de las entidades territoriales, es así como para los años ochenta esta recentralización se materializo con la canalización de los recursos del situado fiscal y participación de los municipios en estas entidades, evidenciando así la mala senda de la descentralización.

### **Funciones del sector público**

Es importante entender cuáles son las funciones de Estado y de esta forma poder determinar el alcance de la gestión de los entes territoriales y de la Nación ante el modelo de la Descentralización Fiscal, para ello R. & P. diferencia tres tipos de funciones del Estado, asignación, distribución y estabilización. 1992

La función de asignación se debe considerar como propia de las unidades subnacionales considerando las diferencias territoriales de las demandas, es preciso mencionar que dependiendo de la situación y posición geográfica de los niveles territoriales las necesidades en servicios públicos, infraestructura, salud, deporte, cultura, entre otros son diferentes en cada unidad subnacional, es por eso que esta función de asignación en base a estas preferencias por bienes y servicios públicos y sus respectivos costos son de carácter territorial y no Nacional, dado que los niveles locales poseen mayor información que el nivel Nacional, en sentido que, el Gobierno Nacional es efectivo en la prestación de bienes y servicios solo cuando esa atención es de carácter homogéneo para la población, por el hecho de que su información no es específica pero conoce de la necesidad global y sin distinción de la población, es decir, los beneficios de la descentralización serán mayores, cuanto mayor sea la heterogeneidad de las preferencias entre las jurisdicciones, el Gobierno Nacional no puede proveer el nivel eficiente en cada jurisdicción, salvo los casos en el que este nivel es igual para todos ellas.

La función de distribución y estabilización deben ser propias del nivel Nacional en mérito de que estas funciones deben tener una concordancias de la políticas monetaria,

cambiaría y fiscal resultado de los agregados económicos por ello la distribución y estabilización descarta por completo su descentralización.

### **Criterios personales de la asamblea nacional constituyente**

La constitución de 1991 mejoró el estado precario de la descentralización, introduciendo importantes cambios a nivel de responsabilidad y recursos entre los diferentes niveles de gobierno para esto se estableció en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política lo siguiente:

ARTÍCULO 356: Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena (...)

De lo anterior se desprende que el objetivo de la constituyente en este articulado era esbozar la facultad propia del Congreso de la República (quien hace las Leyes), a iniciativa del Gobierno (es el Gobierno en ente designado para presentar al Legislativo, los proyectos de Ley) dictar las Leyes en materia de responsabilidades Nacionales y Territoriales así como de asignar los debidos recursos para la ejecución de dichas funciones)

ARTÍCULO 357: El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia. (...). 1991

Teniendo en cuenta lo anterior y que Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, es preciso indicar que, no puede existir un Estado descentralizado sin la previa asignación de los recursos necesarios para atender las diferentes competencias delegadas.

Para estudiar el alcance de esta nueva autonomía territorial es preciso analizar en detalle los estados más relevantes:

**La autonomía política que se les otorga a los niveles subnacionales de gobierno para el desempeño de sus funciones:**

Geopolíticamente Colombia se encuentra dividida en 32 Departamentos 1098 Municipios y 4 Distritos especiales y así mismo existen tres niveles de Gobierno, Nacional Municipal y Departamental.

Para que la descentralización funcione debe existir una participación democrática de su población para la elección de sus gobernantes, por eso se establece la elección popular de

Alcaldes y Gobernadores como máximo órgano del ejecutivo a nivel territorial, de igual forma como máximo órgano a nivel Territorial del poder legislativo se encuentra el concejo Municipal y Asambleas Departamentales.

Ahora bien para este punto es necesario acotar que, en el artículo 287 de la constitución política se puede entender la ausencia de la autonomía normativa territorial, en un Estado que atreves de supuestos modelos de descentralización lo que busca es una autonomía de sus entidades territoriales.

La doctrina jurídica y la teoría política ha establecido que la autonomía territorial está referida a la potestad de:

Dictar normas locales definitivas cuyo contenido no puede ser determinado por alguna norma central (autonomía normativa)

Autogobernarse, mediante la conformación de un gobierno con autoridades locales propias (autonomía política)

Gestionar los propios intereses, lo cual implica tener asuntos o competencias propias (autonomía administrativa)

Ahora bien es claro que hizo falta un punto fundamental en la Asamblea Nacional Constituyente y este fue la alusión de la *autonomía Normativa* que en la práctica se da cuando la entidad territorial expide sus propias normas dentro de su territorio y no solo los conceptos preferentistas de los participante en la comisión segunda de la Constituyente es decir: Guillermo Jiménez

- Poder de autogobierno
- Poder de administración de asuntos propios
- Existencia de recursos propios
- Ejercicio LIMITADO y claramente definido del control del gobierno municipal por parte del gobierno Nacional. 2001

En los conceptos anteriores no se establece una clara distinción de la autonomía normativa, es claro que las intensiones para tomar estas medidas se elevan a niveles del beneficio político de los participantes de la constituyente y no de una intención benéfica del ámbito territorial.

La base etimológica del termino autonomía, se basa la auto normatividad de las entidades territoriales, la cual no fue tomada en cuenta en tan importante avance para la descentralización y autonomía de los territorios tal cual se expresa en la C.P, esta gran falencia ha determinado que la autonomía territorial estará siempre condicionada a la mirada unitaria del Estado, en la cual todas las normas territoriales (Acuerdos y Ordenanzas) se encuentran el rango de Actos administrativos sometidos a la mirada particular del Estado, es decir, cualquier Decreto presidencial o Ministerial se impone sobre un norma "Acto Administrativo" territorial, normas estas que deberían contener totalmente otro status todo vez que son expedidas por órganos de elección popular y que expresan las preferencias una soberanía popular.

#### **Distribución de los impuestos entre los diferentes niveles de gobierno:**

En el artículo 287 de la constitución política establece que las entidades territoriales administraran los recursos y establecerán los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, en concordancia con los artículos 294 y 317 de la C.P.

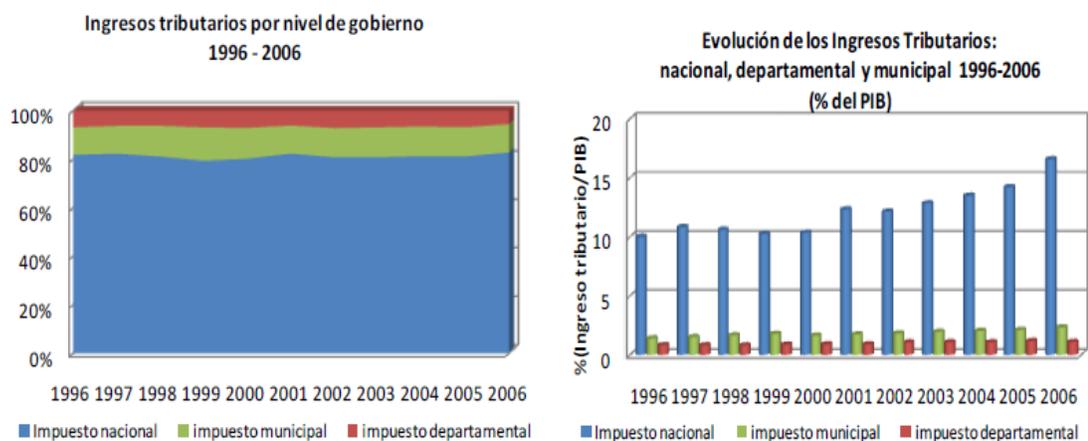
Ahora bien, es importante establecer el alcance de las exposiciones de estos artículos, porque es claro que ninguna entidad territorial en lo que lleva el proceso de descentralización ha tenido la facultad territorial de crear tributos, pero es preciso indicar por que el motivo de esta contradicción; en los numerales 4 de los artículos 300 y 313 de la misma C.P. limitan esta facultad a las entidades territoriales, pues en todo caso deben de estar de conformidad con la ley, lo que significa que las entidades territoriales no pueden crear tributos propios, y solamente el congreso los puede crear, negando de cualquier forma los beneficios de cada uno de los territorios, teniendo en cuenta que las ventajas comparativas y situaciones características territoriales así como la imposición de tributos a la situaciones económicas particulares de los territorios son diferentes (a nivel territorial), es decir, la heterogeneidad del sistema productivo territorial permite que no se presente homogeneidad en las entidades territoriales, puesto que algunas tienen ventajas geográficas o económicas sobre otras y de esto puede desprenderse tributos que impacten estas situaciones particulares, por tal motivo esta condición de diversidad, presume que las entidades territoriales no son homogéneas por lo que no pueden ser tratadas como si lo fueran.

Existe otra contradicción a esta posible y eficiente práctica, puesto que según la creencias de ex constituyentes, no es posible llevar a la práctica esta clase de diferenciación en

el sistema tributario, toda vez que se debe mantener la unidad y evitar la dispersión tributaria, postulado a la que no se alude razón lógica.

La grafica 1 muestra como ha sido el proceso de los ingresos tributarios agregados del nivel territorial y Nación y el aumento de la Brecha entre estos niveles de gobierno

Gráfica 1 Evolución de los Ingresos Tributarios por niveles de Gobierno.



Fuente: Ingresos Tributarios. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Esta grafica contiene los 19 impuestos tributarios más relevantes de las entidades territoriales, aclarando que los impuestos tributarios más importantes de estos sectores de gobierno son: impuesto predial, impuesto a los ingresos brutos de industria y comercio y la sobre tasa a la gasolina, en cuanto al nivel Departamental se encuentra el impuesto a la cerveza, cigarrillo y tabaco y vehículos.

### La estructura de las transferencias intergubernamentales

se estableció dos tipos de transferencias, situado fiscal dirigido a los departamentos y la participación de los municipios, entendiéndose que son participaciones y no transferencias del ente central a ente subnacional a razón de que la población que hace parte de un Municipio o Departamento dado el caso, es sujeta de aportar a las arcas de la Nación a través de lo que se denomina impuestos, cuestión que atenúa la obligatoriedad de la participación en los ingresos de la Nación de las entidades territoriales, así las cosas tanto los departamentos como los municipios en atención a lo establecido en la constitución de 1991 se encuentran atados a los ingresos corrientes de la Nación.

Hay que entender que los ingresos corrientes están establecidos como aquellos ingresos que son de carácter concurrente año a año dependiendo de la periodicidad del tributo, a diferencias de estos ingresos, como lo son los ingresos de capital, que son aquellos que no son de carácter concurrente, es decir, no se reciben de forma periódica y solamente se dan en el caso del cierre de un ejercicio fiscal o en la necesidad de financiamiento interno o externo según las necesidades propias de quien lo requiera.

Que las entidades territoriales participen de un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación evidencia una relación directa entre el esfuerzo de los habitantes del territorio, y por consiguiente son las entidades territoriales las que contribuyen a generar impuestos nacionales.

Lo anterior no está dentro de los postulados del Estado Nacional, puesto que es un error hacer partícipe de los ingresos corrientes Nacionales en un indicador de porcentaje a las unidades territoriales, su explicación en el caso colombiano se encuentra definida en lo siguiente; cuando el sistema de participación ascendió a un porcentaje del 4,7% del PIB, llevando a coparticipación territorial del 42% (incluyendo aquí solo el componente de participación de los Ingresos corrientes de la Nación) pues sumado a lo anterior las transferencias a las unidades territoriales no solo son del carácter de participación sino que, existen otras clase de participaciones que genero un Stock 6,6% en el PIB en 2001 luego el nivel de coparticipación se elevó a un nivel insostenible del 59% de los Ingresos Corrientes de la Nación.

Para la Nación el problema de fondo se encuentra en que las transferencias no tienen por qué estar atadas a la trayectoria de los Ingresos Corrientes de la Nación, toda vez que si existe una disminución de los Ingresos corrientes de la Nación, los gastos en educación y salud se mantienen fijos, lo que significa que aun si existe una desaceleración de la economía, igualmente la Nación debe entrar a cubrir dichos gastos.

Ahora bien, en la buena práctica el componente del SGP (Sistema General de Participaciones) dedicado a pagar Educación y Salud debería estar dado por criterios de pago por capitación y no por otras razones, es claro que Colombia está lejos de lograr este objetivo, pero es importante que se tenga en cuenta tales aspectos cuando hablamos de políticas anti cíclicas de la economía.

Dentro de las funciones del sector público se encuentra una ya mencionada la cual hace referencia a la distribución y estabilización, si es claro para el gobierno que dentro de los

estados de desaceleración de la economía debe solventar sin más ni menos los gastos dirigidos a la educación y salud, por tal motivo la participación de las entidades territoriales debe estar directamente relacionada con la capitación (análisis per cápita de las necesidades) para que se establezcan políticas anti cíclicas, es decir, en periodos de auge se debe contraer el gasto público y realizar ahorro para que cuando exista periodos de desaceleración económica debe aumentar el gasto público y de esta forma dinamizar las participaciones de las entidades territoriales, en la práctica, diversas reformas constitucionales han instaurado criterios que atan dichas participación al crecimiento de la economía , asignando pisos de crecimiento mínimo y otorgándoles premios adicionales cuando la economía crece más allá del 4% real por año, hay que entender principalmente que uno de los problemas de la descentralización fiscal está concebida a razón de que los niveles subnacionales manejan economías pro cíclicas, es decir, entre más ingresos más gastos, lo que establece que a mayor transferencias mayor será el gasto territorial eficiente o ineficiente.

Por las razones antes descritas y la crisis Fiscal presentada por el Gobierno Central se establece un reforma constitucional (Acto legislativo 1 de 2001) en el cual se crea el rubro Nacional, sistema general de participaciones SGP y en el cual se acordó que para el año 2002 estos recursos estarían atados al promedio de los ingresos corrientes de la Nación de los cuatro últimos años y en adelante 2003 al 2008 un crecimiento del 2 – 2,5% real más ajustes en caso de crecimiento del PIB real por encima del 4% estableciendo de este modo un periodo de transición de 2002 – 2008

El panorama real de tal iniciativa durante el mencionado periodo de transición, dio como resultado un incremento del SGP del 2% real por año, porque efectivamente se presenta una disminución de la participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la Nación pasando de un 40,7% al 28,9%.

Dados los buenos panoramas de la Nación a razón del acto legislativo N° 1 de 2001 y el ámbito de seguir con los motivos que la Iniciaron, se estableció que se debía utilizar por fin el referente del crecimiento poblacional como base para medir las necesidades en educación y salud y aplicar el tan añorado criterio de (capitación), pero como es de relucir esto nunca se dio, en cambio se mantuvo la supuesta atadura a los ingresos corrientes de la Nación.

Como era de esperarse para el año 2006 se vio la necesidad de evitar que el sistema general de participación se elevara en un 1,5% del PIB pasando del 4,2% del PIB al 5,7% del

mismo, ante este panorama crítico para la Nación, se advirtió la necesidad de impulsar una nueva reforma constitucional, así las cosas el acto legislativo N° 4 de 2007 en cual se establece el sistema general de participaciones será igual a la inflación causada mas 4% del crecimiento real para los años de 2008 y 2009, para el 2010 el 3,5% y entre el 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasas de crecimiento real de 3%.

Es importante mencionar en este punto que el acto legislativo N°1 de 2001 fue reglamentado bajo la Ley 715 de 2001 y su transición era por el periodo del 2002 al 2008, después de este periodo este sistema general de participación terminaba y por consiguiente se debía establecer de nuevo la participación directa en los ingresos corrientes de la Nación de acuerdo al promedio de la variación de los Ingresos Corrientes de la Nación en los últimos cuatros años, tal ejercicio de la constituyente se vería reflejado de la siguiente forma

**Tabla 2 Ley 715 de 2001**

<b>2002</b>	<b>Infracción + 2%</b>
<b>2003</b>	Inflación + 2%
<b>2004</b>	Inflación + 2%
<b>2005</b>	Inflación + 2%
<b>2006</b>	Inflación + 2.5%
<b>2007</b>	Inflación + 2.5%
<b>2008</b>	Inflación + 2.5%
<b>A partir de 2009</b>	Promedio de la Variación de los ICN en los últimos cuatros años

Fuente: elaboración propia. Legislación Colombiana

Por este motivo el ejecutivo presenta la iniciativa del acto legislativo N° 4 de 2007 y cual fue reglamentado por la ley 1176 de 2007.

Tabla 3 Crecimiento del sistema General de Participaciones (% y \$ Billones de Pesos)

	2008	2009	2010	2011-2016*
<b>Crecimiento real % (base del SGP)</b>				
Tasa de crecimiento real	4.0	4.0	3.5	3.0
\$ billones	18.0	21.3	22.6	27.3
<b>Sobretasa de crecimiento educativo % (ST-CE)+Crec. PIB real superior al 4%</b>				
Tasa de crecimiento nominal	1.3+2.9	1.3	1.6	1.8+0.8
\$ billones	0.8	0.3	0.4	0.9
<b>Total (base del SGP) + (ST-CE)+Crec. PIB real superior al 4%</b>				
\$ billones	18.8	21.5	22.9	28.2

Fuente: estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos

La presente Tabla expone un resumen de las principales normas que dieron lugar a los procesos de descentralización fiscal en Colombia después de la Constituyente de 1991

Tabla 4 Principales Acontecimientos después de la constituyente de 1991

1991	Constitución Política	Elevación a rango constitucional de las transferencias de recursos hacia los gobiernos subnacionales, así como cambios en las responsabilidades entre los diferentes niveles de Gobierno. Elección Popular de Gobernadores.
1993	Ley 134	Mecanismo de Participación Ciudadana ( revocatoria del mandato, plebiscito, referendo y voto programático)
	Ley 60	Reforma al sistema de transferencias. Participaciones y Situado Fiscal como porcentaje de los ingresos Corrientes de la Nación. Distribución de Competencias y recursos.
1994	Ley 141	De distribución de regalías
	Ley 142	Para la prestación de Servicios Públicos domiciliarios
	Ley 115	General de la Educación
	Ley 136	Modernización municipal
1997	Ley 358	Para limitar el endeudamiento llamada " Ley de Semáforos"
1999	Ley 549	Creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet)
	Ley 550	Intervención Económica ( reestructuración de los entes territoriales
2000	Ley 617	Saneamiento Fiscal Territorial
2001	Acto Legislativo No.01	Reforma constitucional al Sistema de Participación de Entidades Territoriales

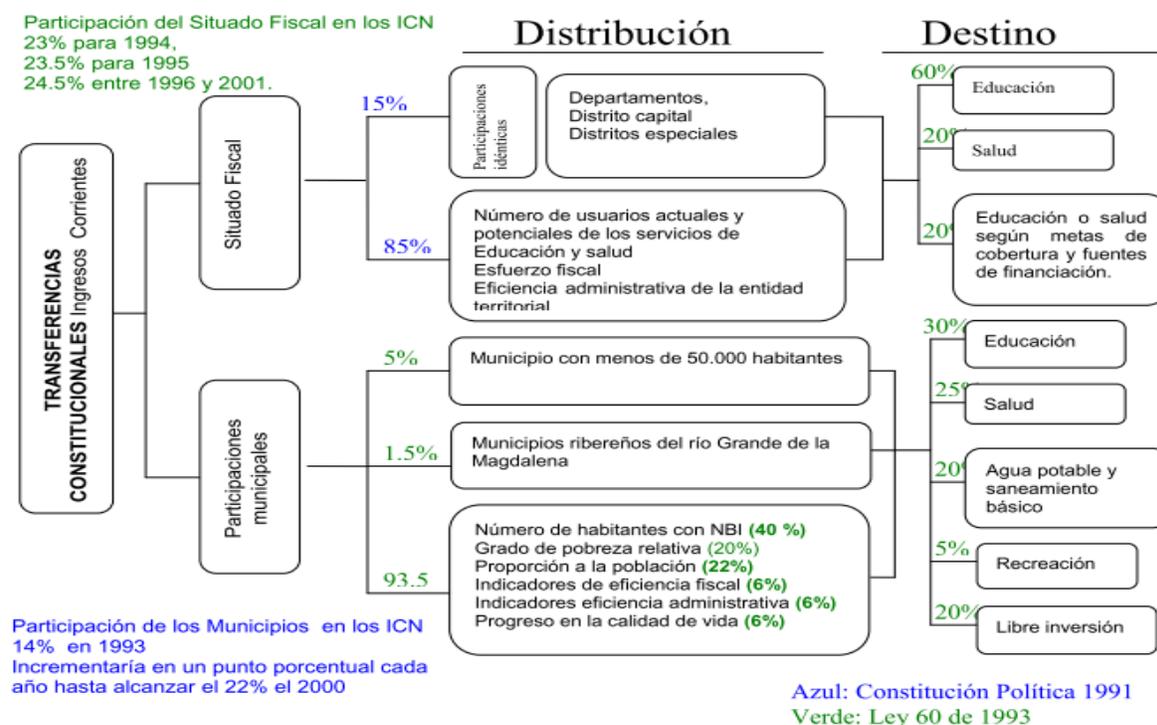
	Ley 715	Sistema General de Participaciones de Entidades Territoriales
		Redistribución de Competencias.
2002	Acto Legislativo No.02	Reforma Constitucional para ampliar a cuatro años el periodo de Alcaldes y Gobernadores, Diputados y Concejales.
2003	Ley 819	Regulación de las operaciones de Crédito Público de acuerdo con operaciones de mercado.
2004	Decreto 177	Reglamentación parcial de las Leyes 715 de 2001 con respecto a la distribución de recursos del SGP ( Sistema General de Participaciones) Para educación y salud.
2005	Decreto 72	Regulación de manera específica el tema de la información requerida para la distribución de los recursos de la Participación de Propósito General.
2007	Ley 1176	Modifica la distribución de recursos del SGP de propósito general Y crea la participación para Agua Potable y Saneamiento básico.

Fuente: Elaboración del autor con base en la legislación Nacional de Colombia.

Para dar un mayor entendimiento al comportamiento de la descentralización es necesario presentar la dinámica que ha surtido de este proceso, para lo cual nos permitimos presentar una mapa conceptual donde se aprecie el sistemas de Participación de las entidades territoriales, así como la destinación que a estos recursos se le ha dado, es importante resalta que todo proceso tiene grandes falencias, de las cuales ya se han mencionado algunas, pero se debe precisar que el modelo de descentralización fiscal ha aumentado la disparidad de los ingresos entre los niveles subnacionales, lo que es explicado de la siguiente forma, el nivel de transferencias está supeditado al crecimiento económico y una tasa de inflación causada como se ha hecho mención en el trascurso de este ensayo, por lo tanto si partimos de la base de que esta metodología no presenta una relación directa con el nivel per cápita de la demanda de servicios en Educación, Salud, Agua potable, etc., y si con un nivel de crecimiento estaríamos frente a una distribución inequitativa de los recursos toda vez que teniendo como base un porcentaje de crecimiento y de inflación causada no necesariamente estos criterios serían los más eficientes para cubrir la demanda de servicios, puesto que los recursos transferidos pueden ser suficientes o insuficientes, si nos permitimos dar un ejemplo de los casos que presenta las transferencias del Sector Educativo, si estas transferencias son suficiente presentaran el siguiente panorama, la norma establece que el saldo de los recursos de

prestación de servicios educativos (lo que hace referencia a la población atendida, población por atender y complemento) una vez cubierta la demanda pueden destinarse a calidad, para lo cual ya existe una destinación específica, es decir, los recursos para calidad que inicialmente fueron transferidos se verán aumentados por los saldos que resultaron de prestación del Servicio educativo, lo que significa que estos recursos que no estaban proyectados para su gasto dentro del proyecto de Presupuesto tiene un alto grado de una ineficiente ejecución o de una no ejecución, ahora bien, en el caso de que los recursos transferidos sean insuficientes tendría la obligación la entidad subnacional de financiar este faltante con recursos propios, recursos que en muchas entidades subnacionales son de carácter prioritario para su funcionamiento o para invertir en otras políticas sociales.

Téngase en cuenta que en la constitución se establece que no puede existir transferencias de funciones y responsabilidades si esta no conlleva su correspondiente fuente de recursos, por lo que estaríamos en un escenario de distribución inequitativa de los recursos.



Gráfica 2 Transferencias de recursos del gobierno Central a los Departamentos y Municipios de 1993 – 2003

Lo anterior solo es una pequeña explicación de las inequidades de las distribuciones del sistema general de participaciones, las falencias de la Descentralización Fiscal que han sido pensadas globalmente como un medio para disminuir el déficit fiscal de la Nación y no

como debería ser, un modelo en que las entidades territoriales tenga la autonomía suficiente para la realización de un gasto social eficiente.

Esta acción de la Nación conlleva inequidades en la atención de los servicios públicos del nivel territorial, para lo que me permito traer a colación el siguiente dato histórico:

El desligue de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación aplazo la provisión de los servicios públicos tanto en salud como en educación, esto en primera parte presenta una externalidad negativa para cada una de las funciones de las entidades territoriales, ahora en la medida en que las entidades territoriales dejaron de recibir el 3,5% del PIB durante el periodo 2002-2007, por tal motivo esto presento un cambio de tendencia en el monto de los recursos girados a las regiones, lo que significó la perdida inmensa de cerca de \$ 10 Billones de pesos durante el periodo mencionado, lo que significó para este periodo de tiempo un déficit de 700 mil cupos nuevos escolares y 400 mil personas por año en el sistema de salud

Por otro lado, el pésimo panorama que se puede percibir es que la Nación se ha quedado con los impuestos más dinámicos y los municipios en cambio con las responsabilidades más dinámicas, lo que puede ser entendido a razón de que, para las entidades territoriales sus gastos pueden ser fluctuantes de acuerdo a el comportamiento de la economía global, es decir, pueden aumentar como disminuir y al tener ingresos no dinámicos es claro que este dinamismo de la economía afectaría directamente el funcionamiento de las entidades subnacionales.

Se hace necesario que se rompa con el modelo vicioso mediante la creación de nuevas condiciones para el progreso, y permitir la promoción del desarrollo equilibrado de todas las regiones, por lo que los roles y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno implica una responsabilidad de gasto que debe ser gradual como gradual debería ser la transferencia de recursos. (Bello & Espitia , 2011)

En definitiva la distribución de los recursos entre las unidades subnacionales debe estar en relación directa con la población que demanda los servicios, con aquella población con necesidades básicas insatisfechas, con su desempeño administrativo y tributario.

Pero por contrario, la situación esperada por el Gobierno Central es una distribución inversa a la capacidad fiscal territorial, es decir, la relación de las transferencias del sistema general de participaciones con la capacidad de las entidades subnacionales de recaudar en mayor proporción sus ingresos propios, lo que se vería reflejada en que a mayor capacidad

fiscal menores transferencias del sistema general de participaciones, lo que indicaría el costo de oportunidad de ser más eficientes a las entidades territoriales sería muy alto, por lo que esto se vería reflejado en que a las entidades subnacionales se les hace más beneficioso ser poco eficiente fiscalmente luego que su eficacia sería castigada con una disminución en los recursos transferidos por sistema general de participaciones.

## **CONCLUSIONES**

Se puede concluir que la descentralización es la respuesta a un cúmulo de necesidades internas del Estado Colombiano.

El Gobierno Nacional ha transformado el proceso de autonomía de las entidades territoriales, a un proceso meramente de saneamiento de las finanzas fiscales del nivel Nacional.

En lo administrativo, el proceso ha otorgado muchas y nuevas responsabilidades a las entidades territoriales, lo cual es positivo, sin embargo, si no se cuenta con los recursos para cumplir con esas funciones, simplemente se está trasladando el problema del nivel nacional al nivel territorial.

En lo fiscal, las transferencias son automáticas según fórmula, condicionadas y sin contrapartida, lo cual le permite a los entes territoriales realizar proyecciones de sus ingresos en sus planes de inversión de largo plazo.

Uno de los factores para abordar el análisis de la descentralización fiscal y las transferencias intergubernamentales, es la relación que existe entre estas y el producto interno bruto regional, como aproximación a la capacidad fiscal de las entidades territoriales.

La utilización de bases de datos de diferencias para el cálculo de las asignaciones per cápita, sobre la población total y sobre la población objetivo de cada entidad territorial, genera matices diferentes en los resultados, aunque las tendencias generales se mantienen en los dos casos.

A nivel de Infraestructura el escenario óptimo viene dado por uno en el que, simultáneamente, se realizan las obras que permiten modernizar el país y se cumple con dicha Regla Fiscal. Para lograr dicho objetivo se requiere: buscar recursos públicos adicionales por cerca del 2% del PIB, fundamentalmente a través de mayores recaudos, dadas las inflexibilidades a la baja del gasto; de esta manera, los ajustes requeridos para honrar dicha

regla fiscal, ajustada por infraestructura, serian solo del 0.1% del PIB en el 2014, pero aun así el ajuste fiscal requerido podría ascender al 0.4% del PIB en 2018.

Uno de los principales desafíos para el futuro dentro del proceso de descentralización es la Capacidad fiscal y financiera la cual se debe aumentar mediante los ingresos propios, particularmente los impuestos locales pues existen muchas diferencias entre los municipios. Para ello hay que establecer cuál es la capacidad fiscal de cada entidad territorial, que es un trabajo que aún está por hacer.

Dentro de la provisión de bienes públicos, aunque Colombia ha tenido notables avances en las coberturas de educación y salud y en menor medida en acueducto y alcantarillado existen rezagos importantes y notables diferencias entre regiones y municipios. Es necesario encontrar el conjunto de mecanismos e incentivos que aceleren los aumentos en coberturas con calidad.

En general se puede concluir que el esquema actual perpetua la dependencia de los gobiernos territoriales en los recursos del gobierno nacional, en primer lugar, porque el sistema no posibilita que los territorios generen un volumen importante de recursos propios, en segundo lugar, porque las transferencias nacionales tienen destinación específica y finalmente, porque algunas de las rentas propias, total o parcialmente, también tienen destinación específica.

Teniendo en cuenta toda la problemática asociada al proceso de descentralización, consideramos que es necesario redefinir el sistema de transferencias territoriales al igual que el régimen tributario departamental y municipal, de manera que se pueda lograr consistencia entre el manejo de las finanzas nacionales y las territoriales bajo un esquema fiscal descentralizado.

## **Bibliografía**

- Bello, R., & Espitia, J. (2011). Distribucion regional de las Transferencias Intergubernamentales en Colombia 1994 - 2009.
- Clavijo, S., Vera, A., & Vera Nelson. (Marzo de 2013). Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes Requeridos (2012 - 2020). Bogota: Centro de Estudios Economicos- ANIF.
- Gaviria, J. P. (Marzo de 2003). Evaluacion del Proceso de descentralizacion en Colombia. Bogota: Economia y Desarrollo, vol. 2, n° 1.

- Guillermo Jimenez, W. (Diciembre de 2001). *Tres Inconsistencias de la Constitucion del 91 Frente al tema territorial*. Bogota: Revista Prolegómenos - Derechos y Valores .
- Iregui , A. M., Ramos, J., & Saavedra, L. A. (2001). *Análisis de la descentralización Fiscal en Colombia*. Bogotá.
- J., B. (1994). *La decentralisation*. Paris: Presse Universitaire de France, cuarta edición.
- Nacional, M. e. (2012). *Guia para la admnistracion de los recursos financieros del Sector Educativo*. bogota.
- R., M., & P., M. (1992). *Hacienda Público Teórica y Aplicada* . McGraw-Hill Interamericana. Quinta Edicion.
- S., c. J. (1996). *methodological Inssues in the Analisis of Decentralization*. Cambridge .
- Torres, F. s. (Diciembre de 2008). *La descentralizacion en Colombia. El desempeño Fiscal de las Entidades Subnacionales* . Bogota D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.