

**DESCENTRALIZACION FISCAL:  
EL CASO COLOMBIANO**

**Ana María Ferreira  
Luis Carlos Valenzuela**

**III. Impacto de la descentralización fiscal en la estabilidad  
macroeconómica y en la distribución regional de recursos**

**Addendum**

**PROYECTO REGIONAL DE DESCENTRALIZACION FISCAL  
CEPAL - GTZ**



**NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
Santiago de Chile, 1993**

LC/L.798/Add.1  
Diciembre de 1993

Este documento fue preparado por la Sra. Ana María Ferreira Miani y el Sr. Luis Carlos Valenzuela de Económica Consultores en el marco del Proyecto Regional (CEPAL/GTZ) de Descentralización Fiscal.

Los autores agradecen la valiosa colaboración y respaldo del Sr. Gabriel Aghón, Experto Principal del Proyecto. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

PREFACIO .....	5
III. IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN LA ESTABILIDAD MACROECONOMICA Y EN LA DISTRIBUCION REGIONAL DE RECURSOS. ....	7
A. Impacto Sobre la Estabilización Macroeconómica. ....	7
B. Impacto Sobre la Distribución Regional del Ingreso. ....	13
IV. NECESIDADES BASICAS PARA EL EXITO DE LA DESCENTRALIZACION .....	24
A. Fortalecimiento Institucional y Capacidad de Absorción. ....	24
B. Desarrollo de Sistemas de Información. ....	31
C. Planeación, Evaluación y Control. ....	32
V. CONSIDERACIONES FINALES. ....	34
NOTAS .....	35
BIBLIOGRAFIA .....	37
RESUMEN EJECUTIVO .....	41
ANEXO DE CUADROS ESTADISTICOS .....	53

## **PREFACIO**

**La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ**

**Ambos proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.**

**El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Aquí se analizan las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en Colombia. Se presentan los logros y se llama la atención acerca de los posibles problemas y retos que pueden presentarse en un futuro próximo. El traspaso de mayores responsabilidades a los niveles subnacionales implica serias presiones sobre las finanzas del nivel nacional que deberán afrontarse de manera imaginativa de tal forma de imponer serias restricciones al proceso. A su vez, hechos como el reciente descubrimiento de petróleo en la zona de Cusiana significará el traspaso de ingentes recursos a los municipios donde se encuentra ubicada dicha riqueza natural, lo cual puede terminar afectando significativamente tanto los niveles de gasto público como el esfuerzo fiscal de dichos gobiernos. El estudio que se presenta hace un análisis detallado de la situación actual que vive el proceso de descentralización en Colombia y plantea interesantes recomendaciones sobre la forma de minimizar los efectos negativos que pudieran presentarse.**

**Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política de descentralización fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.**

**Este documento, debido a su extensión, ha sido publicado en dos partes. En este Addendum se presentan los dos últimos capítulos así como el resumen ejecutivo del trabajo y los anexos de cuadros estadísticos. En la primera parte se incluyeron los dos primeros capítulos.**

### **III. IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN LA ESTABILIDAD MACROECONOMICA Y EN LA DISTRIBUCION REGIONAL DE RECURSOS**

Este capítulo contiene dos secciones que tratan los aspectos de estabilización económica y de distribución interjurisdiccional del ingreso respectivamente. El análisis se centra en la evaluación del proceso de descentralización en el marco de la nueva Constitución

#### ***A. Impacto sobre la Estabilización Macroeconómica***

##### ***1. Marco General.***

Los dos factores más importantes en la determinación de la trayectoria de mediano plazo de las finanzas públicas son: el hallazgo petrolero de Cusiana y las transferencias de la Nación para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales.

Se estima que las reservas del pozo petrolero de Cusiana ascienden aproximadamente a 2000 millones de barriles que equivalen, una vez descontados los costos de inversión, a un valor presente neto de 17500 millones de dólares. Una proporción alta de los ingresos que le corresponden al estado por distintos conceptos en el desarrollo de Cusiana, debe ser transferida a las regiones, los departamentos y municipios, como regalías y transferencias de ingresos corrientes.

En la ausencia de cambios en los arreglos constitucionales y legales actuales, esta proporción alcanzará el 70% en 1996 y el 45% en 1997 y 1998.

En la actualidad el gobierno central carece de instrumentos para controlar el ritmo de gasto de estos recursos, debido, particularmente, a la alta participación de las regalías y transferencias a las regiones.

El margen de manejo macroeconómico en lo que resta del siglo es relativamente inflexible, si se quiere mantener los niveles actuales de tasa de cambio y controlar la inflación. Los ejercicios de programación macroeconómica indican que, dados los mayores ingresos esperados por exportaciones petroleras, no sólo hay que controlar el déficit fiscal, sino que es necesario crear instrumentos para controlar el nivel y la composición del gasto adicional en la economía.

El proceso de descentralización fiscal que se presenta en esta coyuntura, puede generar grandes presiones que impidan cumplir las metas macroeconómicas, como consecuencia de tres factores principales.

En primer lugar, las mayores transferencias del gobierno a las entidades territoriales aumentaron el nivel de gasto y el déficit fiscal del Gobierno Central.

En segundo lugar, la mayor capacidad de ahorro de las entidades territoriales, derivada del volumen creciente de transferencias, incrementan su capacidad de endeudamiento y por tanto la probabilidad de incurrir en déficits fiscales a nivel local.

En tercer lugar, el mayor volumen de recursos de regalías petroleras (Cusiana) que estarán a cargo de las regiones, podrán generar una mayor presión de gasto.

## 2. Déficit en el Gobierno Central.

Como se observa en la tabla siguiente, las transferencias del gobierno central por concepto de Situado Fiscal y de ingreso corrientes a los municipios, pasan de 3.88% del PIB en 1993 a casi 6 puntos en el año 2000.

### Transferencias Nacionales a los Niveles Territoriales

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Corrientes	5370256	6839307	8625112	10888344	13823754	16913010	20206688	23882586
Base de Liquidación Municipal	4831063	5917240	7949075	10071955	12835626	15762580	18787619	22192325
% Transferencia Municipal	14%	15%	16%	17%	18%	19%	20%	21%
Valor de Transferencia Municipal	6769349	887586	1271852	1712232	2310413	2988050	3757524	4640388
Base de Liq. Situado Fiscal	4831063	6147240	7949075	10071955	12835626	15762580	18789619	22192325
% Situado Fiscal	21.69%	23.00%	23.50%	24.50%	24.50%	24.50%	24.50%	24.50%
Valor Situado Fiscal	1048000	1413865	1868033	6467629	3144728	3853012	4602967	5437120
Total Transferencias	1724349	2301451	3139884	4179861	5445141	6841062	8360490	10097508
Total Transferencias (% PIB)	3.88%	4.08%	4.48%	4.89%	5.27%	5.51%	5.65%	5.74%
T. Crec. real de Transferencias		11.69%	16.41%	14.66%	13.49%	10.01%	7.67%	-6.42%
Total Regalías Petroleras	284005	381270	520107	769888	192109	1224390	1261195	1290372
T. Crecimiento Real Regalías		12.34%	16.39%	27.50%	34.64%	-8.43%	-10.70%	-9.46%
Total Transferencias con Regalías	2008354	2682721	3659992	4949749	6647250	8085452	9621685	11387880
Transfer. con Regalías (% PIB)	4.52%	4.76%	5.22%	5.80%	6.42%	6.51%	6.50%	6.48%
Tasa de Crec. Real de las Transferencias con Regalías		11.78%	16.41%	16.49%	16.78%	6.70%	4.85%	4.74%

Nota:

Inflación	22.00%	19.50%	17.20%	16.10%	15.00%	14.00%	13.50%	13.00%
Crecimiento Real del PIB	4.50%	5.00%	5.00%	4.50%	4.90%	4.70%	4.90%	4.80%

Fuente: Ministerio de Hacienda

Para financiar este incremento, el gobierno central realizó una reforma tributaria en el año 1992, aumentando el impuesto al valor agregado del 12 al 14 por ciento e imponiendo una sobretasa del 25% al impuesto a la renta (los puntos adicionales de ingreso derivados de esta reforma tributaria se descuentan de la base de liquidación de las transferencias). Esta reforma es de carácter transitorio y su aplicación rige hasta 1997.

Parte de los mayores recaudos derivados del aumento en estas dos rentas, se destinó a cubrir la caída de ingresos por concepto de comercio exterior, ocasionada por la reducción de aranceles del proceso de apertura económica.

El incremento neto de los ingresos del gobierno destinado a financiar la descentralización ascendió a un punto del PIB, como se deriva de la siguiente tabla.

#### Ingresos del Gobierno Central

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
% del PIB	10.20	10.30	12.00	12.30	13.16	13.07
	Composición					
Renta	35%	38%	43%	41%	40%	40%
IVA	28%	26%	26%	31%	34%	35%
Comercio Exterior	19%	15%	12%	9%	9%	9%
Otros	18%	20%	19%	20%	17%	17%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Ministerio de Hacienda. Económica Consultores

Adicionalmente, este aumento no cubre los mayores gastos asociados a transferencias que representan 1.87% del PIB en el año 2000. Como consecuencia, las proyecciones fiscales y macroeconómicas muestran un nivel elevado y permanente en el déficit del gobierno central equivalente a aproximadamente dos puntos del PIB, como se observa en el cuadro de la siguiente página

Las proyecciones que muestra dicho cuadro suponen que en 1998 entra en vigencia una nueva reforma tributaria que por lo menos mantiene las tasas de tributación de la reforma transitoria. De no presentarse esta nueva reforma tributaria, el nivel del déficit aumentaría en un punto adicional, eliminando completamente las posibilidades de sostener las metas de inflación y tasa de cambio.

El proceso de descentralización impulsado por la nueva Constitución significó, entonces, una mayor carga fiscal para la economía. En la actualidad, las tasas de tributación han alcanzado niveles que se pueden considerar cercanos a los máximos convenientes.

### Déficit del Sector Público Consolidado % del PIB

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Empresas</b>	-1.12	-0.85	0.23	-0.06	0.06	-0.03	0.91	1.13	1.71	3.34	3.06
-Sector Eléctrico	-0.45	-0.20	-0.32	-0.49	-0.10	0.09	1.05	0.97	0.85	0.82	0.87
-Ecopetrol	-0.04	0.65	0.95	0.30	0.26	0.00	0.05	-0.03	0.19	1.61	1.05
-ETMVA	-0.32	-0.27	-0.05	-0.03	-0.50	-0.39	-0.52	-0.32	-0.01	0.02	0.05
-Demás Empresas	-0.31	-1.03	-0.35	0.16	0.40	0.27	0.33	0.51	0.68	0.89	1.09
<b>Seguridad Social</b>	0.01	-0.04	-0.04	0.03	0.13	0.21	0.32	0.31	0.29	0.22	0.15
<b>Gobiernos Locales</b>	0.40	0.35	0.34	0.18	-0.04	-0.03	-0.01	0.02	0.02	0.02	0.02
<b>Otras Entidades</b>	-0.02	-0.11	-0.09	0.04	0.16	0.15	-0.11	-0.09	-0.09	-0.07	-0.06
<b>Fondo del Café</b>	0.10	0.20	-0.02	-0.50	-0.72	-0.23	0.04	-0.20	-0.23	-0.08	0.12
<b>Gobierno Central</b>	-1.07	-1.27	-0.68	0.44	0.15	-1.36	-2.62	-3.36	-3.01	-2.25	-1.90
<b>TOTAL</b>	-1.70	-1.72	-0.26	0.13	-0.26	-1.29	-1.47	-2.19	-1.31	1.18	1.39

### 3. Déficit de las Entidades Territoriales

El segundo riesgo macroeconómico, inherente al proceso de descentralización fiscal, es el aumento en la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales.

Bajo un escenario conservador, que supone que los municipios ahorran únicamente el 50% del incremento de los recursos de transferencias y que el Situado Fiscal no constituye un incremento en el ahorro local, la capacidad de endeudamiento de los municipios aumentaría en casi un punto porcentual del PIB<sup>1/</sup>.

Es muy probable que los municipios incrementen su nivel de déficit hasta el tope impuesto por la capacidad de endeudamiento. Lo anterior se explica por la facultad de pignorar los ingresos provenientes de las transferencias futuras, que constituyen una garantía sin riesgo para los intermediarios financieros.

Adicionalmente, las administraciones municipales tienden a copar sus niveles de endeudamiento, dejando la carga de la deuda a gobiernos futuros. Esto crea una inercia que convierte el proceso en un círculo vicioso.

Es importante señalar que los ejercicios de programación macroeconómica que se presentan en el aparte anterior, consideran un balance fiscal en el mediano plazo en estos



niveles de gobierno. Por lo tanto, un aumento en el déficit del 1% del PIB en las entidades territoriales, tendría graves consecuencias en la estabilidad macroeconómica.

No obstante, el gobierno puede desarrollar herramientas para limitar el volumen de endeudamiento y por lo tanto controlar el déficit consolidado. En este sentido, el riesgo de desestabilización macroeconómica por endeudamiento territorial puede ser esterilizado.

La tarea del gobierno es crear el marco normativo para el endeudamiento municipal y la infraestructura de seguimiento y control para monitorear las presiones fiscales del proceso de descentralización, con el fin de detectar y corregir implicaciones perversas en el momento oportuno.

#### **4. Regalías**

Como se mencionó en la primera parte de esta sección, el hallazgo del pozo petrolero de Cusiana hace particularmente sensible la respuesta de la economía a las políticas de estabilización que se adopten en un futuro cercano. El análisis de esta sección, por lo tanto, se centrará en las implicaciones de Cusiana dentro del proceso de descentralización.

Colombia, desde hace algunos años, ha venido acumulando reservas internacionales. Esto ha implicado una revaluación real de la tasa de cambio con el fin de controlar los niveles de inflación. En este período, se ha podido observar que el comportamiento de las exportaciones no tradicionales es altamente sensible a este parámetro. Las presiones de las exportaciones petroleras, y en particular el fenómeno de Cusiana, se expresan por dos vías:

- Una elevada acumulación de reservas aumenta la oferta de divisas y genera presiones monetarias que inducen a una revaluación de la moneda para impedir el crecimiento desmesurado de las tasas de inflación.
- En la medida en que el aumento en el nivel de gasto en la economía se refleje en un mayor gasto en bienes no transables (cuya oferta es inelástica), se causa un alza en los precios relativos de estos bienes frente a los transables. En consecuencia, los bienes transables pierden competitividad.

En este sentido es muy arriesgado, en términos macroeconómicos, no controlar el ritmo de gasto de los ingresos transitorios provenientes de Cusiana.

De acuerdo con la nueva Constitución, la Nación ya no recibe ingresos por regalías, la participación que le correspondía va al Fondo Nacional de Regalías.

Las regalías corresponden al 20% de la producción de un pozo en el caso de explotación petrolera. La distribución de estos recursos es Nación 40%, Departamentos productores 47.5% y municipios productores 12.5%. Con el proyecto de ley de regalías, la participación de la Nación se distribuiría así: 32% al Fondo de Regalías y 8% a los municipios portuarios.

En el siguiente cuadro se presentan las fuentes y los usos provenientes del Cusiana. El cuadro ilustra la magnitud del proyecto y la concentración de recursos en las entidades locales.

### Origen y Uso de los Recursos de la Nación

(US\$ Millones Corrientes)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Fuentes de Recursos</b>								
Regalías	9	29	127	304	671	730	751	774
Contribución sobre Producción	3	9	38	90	200	217	224	230
Impuesto Renta Asociadas	2	2	63	212	556	643	664	685
Impuesto Renta ECOPETROL	0	0	0	0	592	706	729	752
Remesas Asociadas	0	0	0	0	132	160	166	171
Dividendos ECOPETROL	0	0	0	0	825	984	1015	1047
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>40</b>	<b>227</b>	<b>606</b>	<b>2976</b>	<b>3440</b>	<b>3548</b>	<b>3659</b>
<b>Uso de los Recursos</b>								
Regalías	9	29	127	304	671	730	751	774
Participación Municipios	1	2	16	51	266	328	356	386
Participación Departamentos	1	2	24	74	362	423	436	450
Participación Nación	3	7	61	177	1676	1959	2004	2049
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>40</b>	<b>227</b>	<b>606</b>	<b>2976</b>	<b>3440</b>	<b>3548</b>	<b>3659</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda - Económica Consultores

El proyecto de ley de regalías no contempla mecanismos para diferir en el tiempo la utilización de estos recursos que, en su gran mayoría, están a discreción de las autoridades locales. Por lo tanto, para mejorar las posibilidades de influir sobre las variables macroeconómicas, hay que pensar en cambios institucionales, con el objeto de permitir al gobierno central regular el ritmo de gasto de los ingresos asociados con la actividad petrolera.

Si no se toman medidas, que afecten la distribución de regalías y las transferencias departamentales y municipales e incluso el ritmo de gasto del gobierno nacional, Colombia presentaría las características de una economía afectada por la enfermedad holandesa.

Igualmente, la vulnerabilidad del esquema macroeconómico hace especialmente importante poner atención en la asignación eficiente del gasto público. Si a las restricciones macroeconómicas se le suman los efectos de una mala calidad de la inversión, las implicaciones sobre el crecimiento económico y social del país podrían ser nefastas.

En este sentido, es necesario que los recursos de las regalías se asignen al Fondo de Regalías, donde podrían ser destinados a proyectos de alta rentabilidad, según las restricciones macroeconómicas. Al mismo tiempo, es necesario que las transferencias territoriales se inviertan eficientemente, sin aumentar la capacidad de endeudamiento de los municipios. Sin embargo, el esquema de distribución de recursos de la nueva Constitución dificulta el logro de los objetivos de eficiencia.

## ***B. Impacto Sobre la Distribución Regional del Ingreso***

### ***1. Competencias en las Funciones de Distribución.***

Las funciones de distribución del ingreso a entre las distintas regiones recaen fundamentalmente en la Nación y en el Congreso de la República. Las entidades territoriales, y en particular las de nivel intermedio, dentro de un marco normativo y ciertos rangos de flexibilidad, participan en la distribución de los recursos a nivel local y tienen una importante responsabilidad en la focalización del gasto social.

La distribución del ingreso a nivel interjurisdiccional depende, fundamentalmente, de las normas legales establecidas para la asignación de recursos de transferencias, de la fórmula de distribución de regalías y de los programas de cofinanciación de la Nación. La capacidad económica de las diferentes jurisdicciones, y su impacto sobre la tributación territorial, tiene cierta influencia. Sin embargo, debido a que la Nación recauda el 80% de los ingresos tributarios, el mayor impacto depende fundamentalmente de las transferencias y de los ingresos propios territoriales derivados de la distribución de las regalías.

La influencia indirecta de las regiones en los criterios y normas de distribución, a través del Congreso no es despreciable. El Congreso, tradicionalmente, ha presentado una alta sensibilidad a los intereses y presiones políticas regionales. Por lo tanto, las regiones han influido en la determinación de las fórmulas de distribución de los recursos de transferencias, ejercen presión en la determinación de la distribución de las regalías y cuentan con una importante capacidad de negociación para la inclusión de proyectos y programas de la Nación en su ámbito regional.

La influencia directa de mayor importancia, establecida por la nueva Constitución Política Colombiana, se relaciona con la distribución del Situado Fiscal a nivel local. La Nación determina el monto del Situado departamental de acuerdo con la fórmula legal. Los departamentos, a través de las asambleas, determinan la distribución de los recursos entre los municipios de su jurisdicción, de acuerdo con los criterios legales y previo control técnico de la Nación.

En lo que se refiere a la capacidad de orientación del gasto, la Ley determina las participaciones sectoriales mínimas de los recursos y define los porcentajes de recursos de libre asignación de las transferencias. La asignación de los recursos a programas y proyectos es relativamente autónoma. Sin embargo, la Nación para el caso de los recursos de transferencias a los sectores de salud y educación, ejerce control previo a los programas y planes de acción municipal y departamental.

Es importante resaltar que a raíz de las nuevas funciones y competencias asignadas a las entidades territoriales, la responsabilidad de la focalización del gasto y por lo tanto los niveles de calidad de vida, recaerá en los departamentos y los municipios.

De acuerdo con la nueva Constitución, la función de asignación del gasto social es competencia cuasi-exclusiva de las entidades territoriales. La Nación puede intervenir a

través de la definición de políticas y la creación de programas de cofinanciación que orienten las inversiones hacia programas de subsidios a la demanda y la ampliación de coberturas de los servicios públicos básicos. Sin embargo, la responsabilidad de aplicar las políticas nacionales y de ejecutar los recursos destinados al gasto social es de las entidades territoriales.

## *2. Distribución Interregional.*

Como se mencionó en el aparte anterior, la distribución del ingreso entre las distintas jurisdicciones depende básicamente de la fórmula de distribución de las transferencias y de los recursos provenientes de las regalías.

En términos de ingresos tributarios, el portafolio de impuestos regionales es el mismo para todas las jurisdicciones y la disponibilidad de recursos depende, en este caso, de la capacidad económica de las distintas jurisdicciones y del esfuerzo fiscal propio. Dado que las transferencias de la Nación están destinadas, en gran parte, a corregir los desequilibrios horizontales entre las regiones y redistribuir el ingreso con criterios de equidad, el análisis de la distribución interregional se centrará en el impacto distributivo de la fórmula de la transferencia.

La Constitución Política estableció los criterios generales para la distribución de las transferencias y su destinación sectorial. Los principales criterios son el equilibrio entre los costos de las funciones a descentralizar y las transferencias (no se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos), la equidad, la redistribución del ingreso, la eficiencia administrativa y el esfuerzo fiscal propio.

Los lineamientos constitucionales establecieron como prioridad el papel equitativo y redistributivo de las transferencias. A pesar de que la Constitución define el esfuerzo fiscal propio como una de las variables para determinar el volumen de recursos a transferir, el peso del componente de equidad y redistribución primó como criterio de asignación de los recursos. Es así que para el caso de las transferencias municipales, la Constitución establece que un 60% de los recursos se debe distribuir en proporción directa al número de habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas y al nivel relativo de pobreza del respectivo municipio. La Constitución establece, igualmente, un porcentaje preferencial a los municipios de menos de cincuenta mil habitantes.

Por su parte, el desarrollo legal de los preceptos constitucionales reforzó el predominio de los criterios de equidad y redistribución en el desarrollo de la fórmula y buscó primordialmente la ampliación de coberturas en los servicios públicos.

En el caso de la fórmula de distribución del situado fiscal, primó el criterio de equilibrio entre recursos transferidos y los costos de los servicios, estableciendo un situado mínimo para las distintas jurisdicciones. El volumen remanente de recursos, una vez fijado el situado mínimo, se deberá distribuir en proporción a la población potencial por atender y al esfuerzo fiscal ponderado. La ley, sin embargo, no fija el porcentaje del remanente que debe distribuirse con base en la estimación del esfuerzo fiscal.

Es, por lo tanto, apresurado determinar cual será el peso relativo del incentivo fiscal en la fórmula de distribución. En el corto plazo, es muy probable que en tanto el Situado Mínimo se fije con base en costos históricos y no se cuente con estimativos de costos de prestación de servicios bajo condiciones de eficiencia, el volumen de recursos a distribuir para ampliación de coberturas y para premiar el esfuerzo fiscal será muy reducido.

Por otra parte, los criterios utilizados para agrupar los departamentos con el objeto de estimar los costos de prestación de servicios bajo condiciones de eficiencia, no contemplaron los costos diferenciales de los distintos niveles de prestación de servicios tanto en educación como en salud. La ley asume que el costo per cápita para prestar un servicio de primer nivel de atención es el mismo que para prestarlo en el tercer nivel, o que educar un niño en primaria tiene un costo equivalente a educarlo en el nivel secundario.<sup>2/</sup> Esto puede introducir sesgos importantes de equidad en la distribución de los recursos.

En el caso de las transferencias al nivel municipal, la fórmula establecida es más equitativa que eficientista. El peso del esfuerzo fiscal y de la eficiencia administrativa es un 12% del total a transferir. El porcentaje restante se distribuye con base en índices de pobreza y a municipios de menos de cincuenta mil habitantes.

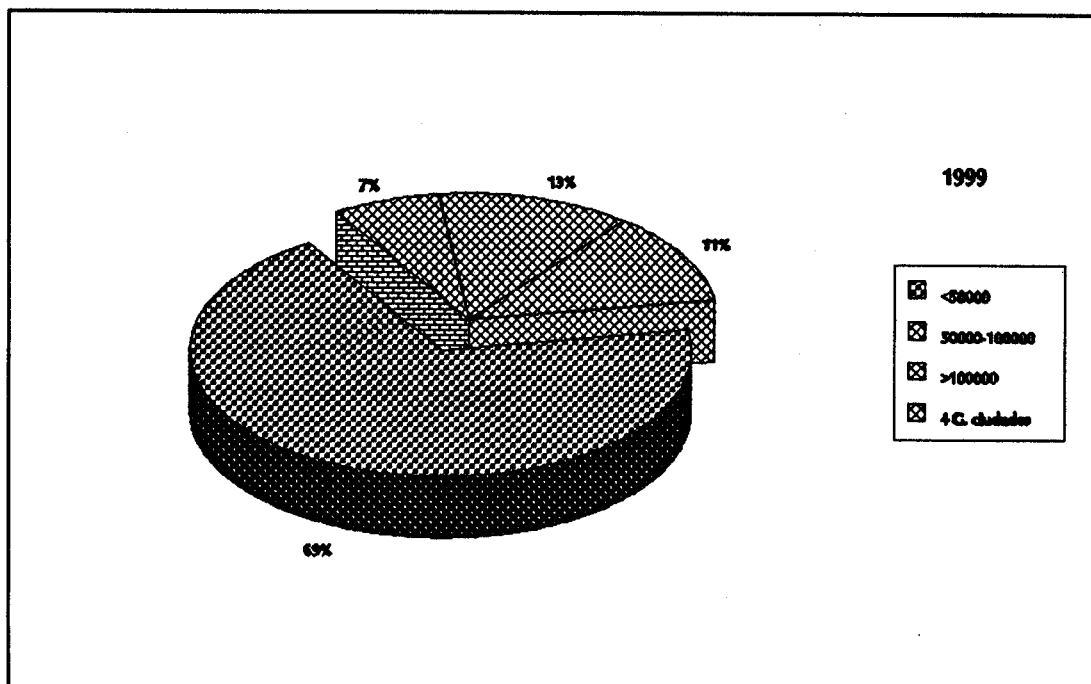
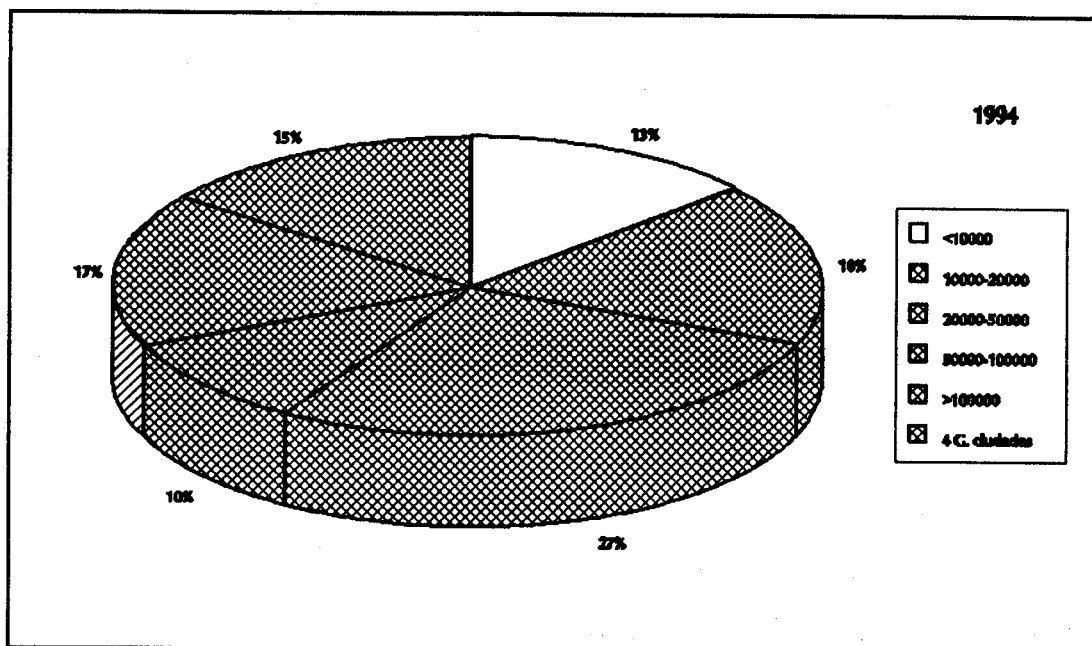
El impacto estimado de esta fórmula en la distribución interregional de los recursos se puede observar en las siguientes tablas.

**Transferencias de Ingresos Corrientes a Municipios Distribución de la Fórmula  
Ley 120 DE 1993 por Rangos de Población**

Rango por habitantes	Ley Vigente							
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
De 0-10000	55947	80315	118597	185986	257629	336483	439420	738016
De 10001-20000	82231	117887	159306	232065	309333	394343	502915	695195
De 20001-50000	129891	186805	244155	343403	448728	564576	710468	890966
De 50001-100000	52393	74623	87053	118053	150921	187061	231743	233825
De mas 100000	61387	91293	147667	201720	259042	322076	400325	421121
4 grandes ciudades	40370	66626	132670	181563	233416	290436	361290	383844
<b>TOTAL</b>	<b>422219</b>	<b>617547</b>	<b>889449</b>	<b>1262791</b>	<b>1659068</b>	<b>2094975</b>	<b>2646161</b>	<b>3332967</b>

Fuente DNP - UDT junio de 1993.

**Participación de los Municipios en la Distribución de  
Transferencias por Rangos de Población.**



**Transferencias de Ingresos Corrientes a Municipios  
Distribución per Cápita por Rangos de Población**

Rango por Habitantes	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	INBI 85
De 0-10000	21480	30835	45533	71406	98912	129187	168708	283348	68 %
De 10001-20000	20517	29414	39748	57903	77182	98937	125482	173458	65 %
De 20001-50000	19678	28300	36998	52024	67980	85531	107633	130432	61 %
De 50001-100000	19222	27378	31938	43312	55370	68630	85023	85786	53 %
De mas 100000	8225	12232	19785	27028	34708	43154	53638	56425	36 %
4 grandes ciudades	4576	7553	15039	20582	26460	32923	40955	43512	26 %
<b>TOTAL</b>	<b>13103</b>	<b>19164</b>	<b>27602</b>	<b>39188</b>	<b>51485</b>	<b>65013</b>	<b>82118</b>	<b>103431</b>	<b>46 %</b>

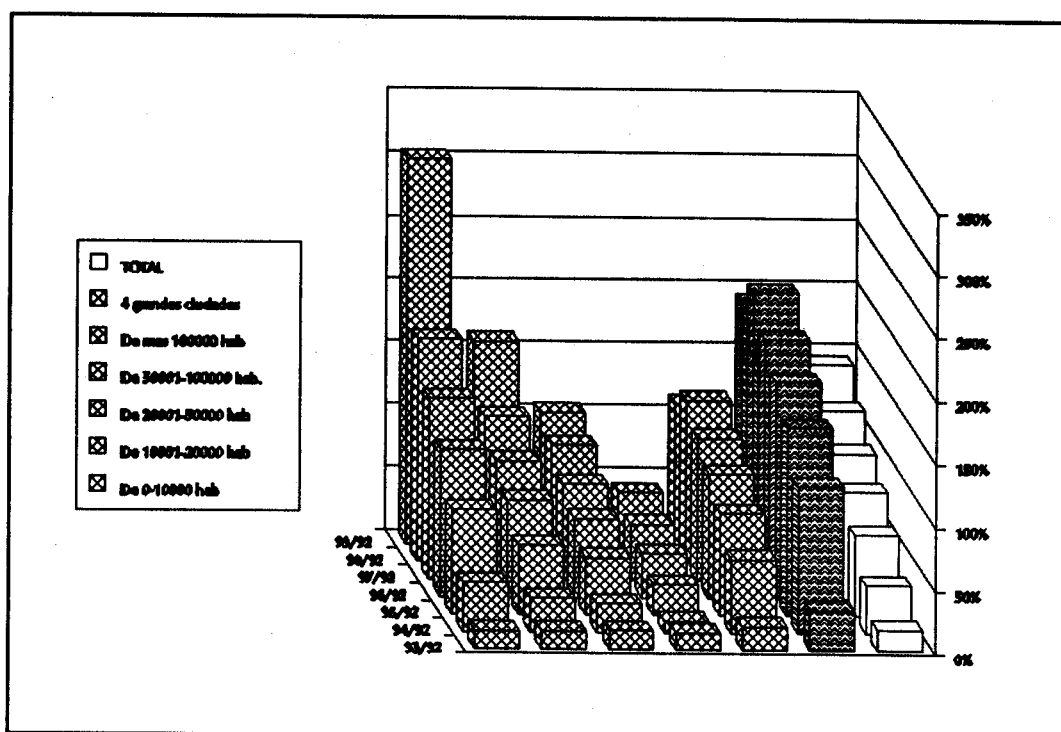
Fuente DNP - UDT junio de 1993.

**Transferencias de Ingresos Corrientes a Municipios  
Variación Real por Rangos de Población**

Rango por Habitantes	93/92	94/92	95/92	96/92	97/92	98/92	99/92
De 0-10000	14,7%	39%	82%	115%	142%	175%	305%
De 10001-20000	14,6%	27%	55%	76%	93%	114%	160%
De 20001-50000	14,9%	23%	45%	62%	75%	92%	104%
De 50001-100000	13,8%	9%	24%	35%	44%	55%	37%
De mas 100000	18,8%	58%	80%	97%	111%	128%	111%
4 grandes ciudades	31,9%	115%	147%	170%	190%	214%	192%
<b>TOTAL</b>	<b>16,9%</b>	<b>38%</b>	<b>64%</b>	<b>84%</b>	<b>100%</b>	<b>120%</b>	<b>143%</b>

Fuente DNP - UDT junio de 1993.

## Variación Real de las Transferencias Municipales por Rangos de Población



La progresividad de la fórmula de distribución de las transferencias, como se puede deducir de las tablas anteriores, favorecerá primordialmente a aquellos municipios de menos de 50000 habitantes. Estos municipios son los que presentan mayores niveles de pobreza y que cuentan con una población con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas. Adicionalmente, son los municipios beneficiados constitucionalmente con un porcentaje preferencial de recursos.

Los municipios de menos de cincuenta mil habitantes participarán, en promedio, del 69% del total de recursos transferidos. Estos municipios concentran solamente el 41% de la población. En contraposición, los municipios de más de cien mil habitantes y las cuatro grandes ciudades, que concentran el 50% de la población, recibirán solamente el 24%, en promedio, de los recursos.

En el conjunto de municipios de menos de cincuenta mil habitantes, los más beneficiados con las transferencias serán los menores de diez mil personas, que recibirán un ingreso per cápita por transferencias dos veces superior al promedio nacional. Para el año 1999, estos municipios recibirán alrededor de 283.348 pesos por habitante en tanto que las cuatro grandes ciudades recibirán tan solo 43 512.



Es importante resaltar que las cuatro grandes ciudades recaudan alrededor del 60% del total de impuestos nacionales y que por lo tanto el efecto redistributivo de las transferencias es aún mayor.

En lo referente al crecimiento real de las transferencias, entre 1992 y 1999, los mayores crecimientos se presentarán también en los municipios menores de diez mil habitantes y en general en los menores de cincuenta mil con el 305% y el 189%, respectivamente.

Es por lo tanto considerable el efecto que la nueva ley de transferencias tendrá en la distribución interregional de los recursos <sup>3/</sup>. Más que una discusión teórica sobre las bondades de priorizar la distribución con base en criterios de equidad en lugar de criterios de eficiencia, es conveniente resaltar las posibles implicaciones que sobre el desarrollo regional y sobre la descentralización fiscal tendrá este nuevo esquema en el corto y en el mediano plazo.

### *3. Posibles Implicaciones de la Distribución Interjurisdiccional de las Transferencias.*

Las posibles implicaciones de este nuevo esquema de distribución de recursos se concentran en el impacto sobre la eficiencia en la asignación de los recursos, sobre la calidad del gasto, sobre el esfuerzo fiscal propio, sobre el equilibrio interregional y sobre la transparencia del sistema de transferencias.

Estas posibles implicaciones se desarrollan a continuación:

#### a) Capacidad de Absorción.

La predeterminación de la fórmula y del monto de los recursos a transferir por orden constitucional inflexibiliza considerablemente, por un período de cinco años, la distribución de los recursos. Esto implica, necesariamente, que el ritmo del proceso de descentralización no se podrá graduar de acuerdo con la capacidad de absorción de recursos de las entidades territoriales. En la actualidad, la experiencia derivada del proceso de descentralización iniciado desde 1986 parece indicar que esta capacidad es baja y limitada a algunas regiones muy puntuales.

Por lo tanto, el proceso no se llevará a cabo gradualmente y en la medida en que conduzca a externalidades positivas. En este sentido, la descentralización puede tener un costo inicial importante para el país.

#### b) Corrección de Desequilibrios Horizontales.

El criterio que se utilizó para corregir los desequilibrios horizontales es la pobreza. El supuesto que sustenta este criterio es que los niveles de pobreza se deben fundamentalmente a la baja capacidad económica de las localidades.

Sin embargo, en la actualidad, es muy difícil determinar si los desequilibrios horizontales que se presentan se deben a problemas de capacidad económica local (caso en el cual sería justificado el desequilibrio), o a problemas de eficiencia fiscal, administrativa y de corrupción estatal.

Este factor aumenta el riesgo de filtrar recursos hacia regiones que son pobres pero también altamente ineficientes, con lo cual se tiende a perpetuar la pobreza e incentivar la ineficiencia de las administraciones territoriales .

#### c) Compensaciones Preferenciales.

A partir de la expedición la ley 12 de 1986, se establecieron transferencias especiales para compensar desequilibrios regionales, asumiendo que los municipios menores requieran mayores recursos. De esta manera, se definieron transferencias especiales para municipios menores de cien mil habitantes y con la nueva Constitución para menores de cincuenta mil.

La evidencia demostró que este tipo de transferencias, que buscan compensar regiones y no el bienestar de las personas, generan inequidades en la distribución de los recursos, por cuanto se subsidia a municipios que dentro de ese grupo presentan niveles adecuados de ingreso.

El excedente de recursos acompañado por el relajamiento en la vigilancia de la aplicación de recursos de transferencias puede repercutir negativamente en la asignación del gasto público.

Estas implicaciones podrán presentarse también en los municipios ribereños del Magdalena que, por norma constitucional, reciben ingresos preferenciales. Esta medida respondió a presiones eminentemente políticas y difíciles de revertir debido a que, su reforma implica un cambio en la Constitución.

#### d) Esfuerzo Fiscal Propio.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la evaluación de los efectos de las transferencias de la Ley 12, existe evidencia que indica que las transferencias en municipios menores de cien mil habitantes actuaron como un impuesto negativo.

Por lo tanto, el riesgo de que esta nueva fórmula promueva la pereza fiscal o por lo menos no incentive el esfuerzo fiscal propio es considerable. Este factor es de mayor relevancia en la medida en que la capacidad de absorción de las entidades territoriales es limitada y que el crecimiento de las transferencias es muy acelerado para este rango de municipios. En este sentido, el relajamiento fiscal respondería parcialmente a la incapacidad de administrar este volumen creciente de recursos.

Por otra parte, es muy probable esperar que el esfuerzo fiscal de los municipios no aumente, teniendo en cuenta el incremento sustancial de las transferencias y el bajo peso

relativo de este criterio en la fórmula de distribución. Si el crecimiento real de las transferencias para un período de cinco años en municipios menores de diez mil habitantes es de 115%, ¿cuál podría ser el incentivo de estos municipios para aumentar su tasa de tributación?

**e) Desincentivo a la Eficiencia Fiscal y Administrativa.**

La insuficiencia de sistemas de información para estimar la eficiencia fiscal y administrativa, puede llevar a que la distribución de las transferencias castigue a las entidades que están incrementando sus niveles de eficiencia.

El proceso de descentralización, impulsado por la ley 12, no premió la eficiencia fiscal y administrativa debido, en una alta proporción, a la carencia de sistemas de información confiables para la aplicación de la fórmula. Por otra parte, tampoco se contó con herramientas de seguimiento que permitieran detectar problemas a tiempo.

La carencia de sistemas de información adecuados puede llevar a que las transferencias se asignen de acuerdo con datos históricos (de transferencias anteriores), impidiendo premiar la eficiencia y abriendo el espacio para que presiones de índole político incidan en la distribución de este porcentaje de recursos.

**f) Efectividad de la Fórmula para Redistribuir el Ingreso.**

La complejidad estadística inherente al diseño de la nueva fórmula no garantiza la efectividad en la distribución equitativa de los recursos y la estimación de los progresos en la calidad de vida de los beneficiarios de las transferencias. La aplicación de esta fórmula requiere que la información estadística de los niveles de pobreza, de la población con NBI y del déficit de coberturas sea actualizada permanentemente. En la medida en que estas estadísticas no reflejen la realidad regional será muy difícil corregir desequilibrios interpersonales y premiar los aumentos en la calidad de vida de las distintas jurisdicciones (En la fórmula de las transferencias municipales un 6% de los recursos deberá destinarse a premiar los aumentos logrados anualmente en la calidad de vida de la localidad).

**g) Transparencia en la Distribución de los Recursos.**

Uno de los aspectos más importantes de un sistema de distribución de transferencias es la transparencia en el diseño del mecanismo de asignación. Es decir, que la fórmula aplicada sea clara para el beneficiario, con el fin de promover efectivamente los objetivos que se persiguen.

Este principio fundamental de un sistema de transferencias no parece ser fácilmente aplicable en el caso colombiano, debido a la complejidad de las fórmulas y de las variables utilizadas para determinar la distribución.

#### **h) Calidad del Gasto.**

La distribución de mayores recursos no garantiza que efectivamente se incrementen los niveles de calidad de vida y de desarrollo económico y social. Para el logro efectivo de los objetivos de equidad se requieren niveles mínimos de calidad del gasto público.

Una de las posibles implicaciones y tal vez la de mayor gravedad es el impacto de las transferencias sobre la calidad del gasto. Estudios adelantados por el DNP indican que la calidad del gasto que se ha llevado a cabo con los recursos de transferencias ha sido deficiente.

Los presupuestos locales se caracterizan por la atomización de los recursos y por la indefinición de proyectos de inversión. Las partidas responden a apropiaciones multipropósito y, por lo general, no existe ningún tipo de evaluación previa o posterior a los proyectos y programas de inversión.

El impacto de las transferencias sobre la calidad del gasto puede acentuarse en los municipios de menor tamaño, en los cuales los programas de fortalecimiento institucional son insuficientes.

Por otra parte, la imposición legal de porcentajes rígidos para la aplicación sectorial de las transferencias puede tener implicaciones en la calidad del gasto, en la medida en que promueva el subdimensionamiento de los proyectos o extienda duración de ejecución de los mismos.

La carencia de sistemas adecuados en el corto plazo para el seguimiento y control de la aplicación de estos recursos puede llegar a impedir que este tipo de problemas sean detectados a tiempo y, por lo tanto, corregidos antes de que su impacto sea de mayor envergadura.

#### **i) Conformación Regional.**

Este esquema de distribución interregional, con distribuciones preferenciales para algunas regiones y con concentración de recursos en municipios pequeños, podría tener serias implicaciones en el ordenamiento territorial y, eventualmente, desincentivar la apertura territorial y la conformación de agrupaciones de municipios. Esto puede tener implicaciones económicas de importancia en la medida en que se desaprovechan economías de escala en la prestación de los servicios.

Por otra parte, la alícuota establecida en la fórmula de distribución del Situado puede incentivar el fraccionamiento territorial y la conformación de distritos especiales.

Al exponer las posibles implicaciones de este esquema de distribución de recursos, no se pretende desvirtuar la conveniencia del proceso de descentralización que se está llevando a cabo en Colombia. Se busca prevenir sobre el riesgo inherente del proceso, derivado, por un lado, de la rapidez con que la descentralización se llevará a cabo en los

próximos años y, por otro, a la normatividad inflexible de corto y mediano plazo que lo sustenta.

Las competencias a descentralizar y el volumen de recursos de las transferencias, indican que el proceso en principio es más brusco que gradual. Por otra parte, la distribución de corto plazo de los recursos, concentrada en municipios menores cuya capacidad de absorción es incierta, aumenta las posibilidades de ocurrencias de las implicaciones negativas del proceso.

Un aspecto esencial de la descentralización de funciones es el relacionado con su costo y con la transferencia de recursos necesarios para cumplirlas.

En el caso del Situado Fiscal para departamentos, se cumplió estrictamente el principio de definir primero las funciones y después establecer los recursos. De esta manera, se dejó a la Ley la potestad de determinar los recursos necesarios para cubrir la prestación de los servicios de salud y educación, requiriéndose para ello un estudio detallado del costo de la funciones que serían trasladadas.

Este principio no se cumplió en el caso de los municipios. La Constitución fijó directamente el monto de las transferencias a distribuir y dejó a la Ley la facultad para determinar las responsabilidades que en materia de inversión social deben asumir los municipios.

Desde el punto de vista macroeconómico resulta atractivo para las autoridades económicas conocer de antemano los recursos fiscales comprometidos. Sin embargo, no se puede asegurar que los recursos son adecuados para cubrir las necesidades puesto que su cálculo no obedeció a estimativos preliminares sobre los costos de prestación de servicios sujeto de descentralización.

Inclusive, si se tienen en cuenta los incrementos significativos de la transferencia (10 puntos de los ingresos corrientes en 8 años), es posible encontrar situaciones de sobrefinanciamiento. Esto puede presionar futuros traslados de funciones a las entidades territoriales, debido, principalmente, a las restricciones de gasto que exige la estabilización macroeconómica, como se observó en la sección anterior.

Estos factores condicionan necesariamente el plazo de tiempo para adecuar tanto a las entidades territoriales como a la Nación al nuevo esquema de administración del estado. Implica, por lo tanto, acciones rápidas para lograr condiciones adecuadas que minimicen el riesgo del nuevo sistema de transferencias y una pronta solución a los posibles cuellos de botella que impidan que el proceso se realice de forma satisfactoria.

#### **IV. NECESIDADES BASICAS PARA EL EXITO DE LA DESCENTRALIZACION**

El propósito de este capítulo es identificar los principales cuellos de botella y las limitantes actuales para el proceso de descentralización fiscal y administrativa, así como, plantear recomendaciones generales para su posible solución.

En términos generales, las áreas de mayor fragilidad y que, por lo tanto, condicionan el proceso son las siguientes:

- i) Capacidad de Absorción y Fortalecimiento Institucional.
- ii) Desarrollo de Sistemas de Información
- iii) Planeación, Evaluación y Control

##### ***A. Fortalecimiento Institucional y Capacidad de Absorción.***

En el nuevo marco legal, como se observó en capítulos anteriores, la transferencia de responsabilidades se lleva a cabo, en el caso del nivel municipal, sin ninguna transición o gradualidad.

Este esquema supone que todas las localidades son capaces de prestar los servicios, independientemente del estado de variables tan importantes como su capacidad institucional, la efectividad de sus procesos de planificación y la preparación de los recursos humanos con que cuentan.

Este supuesto es, en realidad, muy débil y eleva el riesgo de que la descentralización genere problemas de eficiencia en la prestación de los servicios y en la asignación del gasto público.

De hecho, las diferencias en la capacidad institucional de los municipios y departamentos son enormes y están en relación inversa a la capacidad de absorción de los recursos y el manejo eficiente de la carga funcional.

Este riesgo se disminuye en un modelo de transferencia de funciones progresivo a través, por ejemplo, de un proceso de graduación de municipios, en donde se condicionan las transferencias de competencias y recursos al cumplimiento de algunas condiciones institucionales mínimas. En este caso, el desarrollo institucional se da en forma paralela al traslado de las funciones y de los recursos.

El desarrollo institucional, en un modelo de transferencia automática de funciones, como el caso colombiano, es posterior al proceso de descentralización. En este sentido, se convierte en la variable de ajuste más importante para lograr eficiencia en la prestación de los servicios locales.

### *1. Capacidad de Absorción y Calidad del Gasto Público.*

El primer interrogante que surge, entonces, es si la capacidad de absorción de las entidades territoriales para asumir las nuevas funciones de prestación de servicios y para administrar el volumen creciente de recursos que será transferido es adecuada.

La mayor capacidad de financiación de las entidades territoriales, por el traslado creciente de recursos de transferencias, ha permitido el aumento de los niveles de inversión a nivel local. Entre 1986 y 1991, el nivel de inversión ha pasado de representar el 19% del total de ingresos corrientes al 38% para el año 1991.

Sin embargo, la experiencia reciente muestra que a pesar de este aumento relativo de la inversión, la calidad del gasto con cargo a estos recursos es aún deficiente y no se tiene certeza sobre su asignación efectiva a aquellos sectores sujetos de descentralización.

Desafortunadamente, no se han llevado a cabo evaluaciones sistemáticas sobre la asignación de los recursos de transferencias en el marco del estatuto de descentralización de 1987. Sin embargo, se han llevado a cabo estudios puntuales para algunos departamentos que muestran resultados preocupantes en materia de asignación y calidad del gasto público.<sup>4/</sup>

Las principales deficiencias encontradas, que repercuten directa o indirectamente en la calidad del gasto y muestran relación con la deficiente capacidad de absorción de las entidades territoriales se explican a continuación:

#### **i) Procesos de Planeación y Programación de la Inversión.**

Las normas establecidas por el Estatuto de Descentralización, para la planeación y programación de los gastos con cargo a las transferencias, han sido asumidas por las entidades territoriales como un requisito legal y no como una herramienta propia de planeación y asignación.

Reflejo de este problema es la inexistencia de planes y programas integrados. Los planes y programas de inversión, por lo general, contemplan solamente las transferencias y no otros recursos propios que financian y cofinancian los programas y proyectos.

Los diagnósticos que llevan a cabo las entidades territoriales sobre la realidad local, no tienen sustento técnico y son de carácter global. Planteamientos

como "la cobertura en acueductos es insuficiente" o " las escuelas están en mal estado" son por lo general los sustentos a los programas que se plantean.

En los planes de desarrollo no se precisan claramente los objetivos y metas a alcanzar. Como consecuencia, no existen los elementos necesarios para llevar a cabo una priorización de las acciones que se van a acometer.

## **ii) Procesos de Evaluación de Inversiones.**

La evidencia parece demostrar que no existe a nivel local lo que se podría denominar una "cultura de proyectos". No se lleva a cabo un proceso previo de identificación y cuantificación de los problemas y necesidades, de formulación de proyectos de inversión y de evaluación de los mismos. Ex ante no se determinan mediante estudios profundos los costos de los programas y proyectos de inversión.

## **iii ) Procesos de Asignación de Recursos.**

La asignación de los recursos se caracteriza por la utilización de partidas con fines múltiples y por el fraccionamiento y atomización de los presupuestos locales.

En el presupuesto del departamento de Antioquia, por ejemplo, no se puede identificar en la apropiaciones un solo proyecto de inversión. La totalidad de apropiaciones para el año 1993 corresponden a partidas de carácter general.

Dado que la asignación de recursos se basa en apropiaciones de carácter global, no es posible identificar cuales son las acciones concretas que se van a llevar a cabo y por lo tanto los problemas que se van a solucionar. Esto parece reflejar las deficiencias en la fase de preinversión y la carencia de una cultura de proyectos en las entidades territoriales.

Por otra parte, evidencia la desarticulación existente entre los procesos de planeación, de programación de inversiones y de presupuestación de los recursos.

La existencia de partidas multipropósito, tiende a flexibilizar la asignación de los recursos de inversión a nivel local y por lo tanto a aumentar el margen de discrecionalidad de los funcionarios públicos para determinar la destinación del gasto.

Esta flexibilidad presupuestal va en detrimento de los procesos de programación de recursos y puede promover el relajamiento en la vigilancia fiscal. ¿ Si no existen partidas específicas para proyectos, y no se conocen los objetivos y metas que se persiguen, cual es la capacidad de evaluación y fiscalización de la aplicación de estos recursos?



La atomización presupuestal y el consecuente fraccionamiento de los recursos responde, parcialmente, a deficiencias de los procesos de programación de recursos. Sin embargo, las causas de índole político que llevan a que se presente este fenómeno no son despreciables. La coadministración municipal del alcalde y el concejo, y presiones de las diferentes fuerzas políticas locales, llevan a que la tendencia general consista en una repartición equitativa de recursos entre las diferentes fracciones más que a un proceso de priorización y asignación eficiente de los recursos.

Los procesos de decisión, por lo general, son actos que incorporan ingredientes políticos. Por lo tanto, es imposible pretender que las variables políticas no incidan en los procesos de presupuestación y asignación de recursos. Lo más importante, entonces, es que el sistema provea herramientas técnicas que permitan contar con criterios para una mejor toma de decisión y que sustenten los procesos de asignación del gasto.

#### **iv) Procesos de Seguimiento, Evaluación y Control.**

Las entidades territoriales no efectúan actividades seguimiento y evaluación en forma periódica y sistemática.

Los problemas que se presentan en la programación y presupuestación de los recursos no permiten llevar a cabo en forma clara y operativa evaluaciones sobre la calidad del gasto y seguimiento a la aplicación de los recursos. Por otra parte, las entidades territoriales no cuentan, por lo general, con las herramientas adecuadas para realizar estas tareas.

En municipios menores de cincuenta mil habitantes, el estudio muestra que solamente se monitorearon proyectos equivalentes al 0.15% del total de la inversión ejecutada. Este hecho además de demostrar la inexistencia de sistemas de seguimiento y control, evidencia la atomización de los presupuestos locales.

Por otra parte, el seguimiento y control que realizan los departamentos sobre la inversión local, considera exclusivamente la fase de planeación. Por lo tanto, en casi la totalidad de la muestra, la programación, presupuestación y ejecución de los recursos no coincide con el ejercicio de planeación. Este factor ha repercutido igualmente en la desviación de recursos hacia sectores no financiables con recursos de transferencias.

Como se mencionó anteriormente, mayores volúmenes de recursos son condición necesaria más no suficiente para mejorar la calidad de vida y sobrepasar los actuales niveles de pobreza. Estas insuficiencias en la capacidad institucional y la gestión de las administraciones locales tiene indiscutiblemente un efecto perverso sobre la calidad del gasto y la asignación eficiente de recursos.

Los problemas presentados pueden llegar a obstaculizar el proceso de descentralización y desvirtuar los objetivos de equidad y mejora en la calidad de vida que se persiguen con nuevas normas constitucionales. Incluso, en el mediano plazo, pueden presionar a revertir este proceso lo cual sería altamente inconveniente.

El desarrollo y fortalecimiento institucional, se convierte entonces en la variable crítica para sacar adelante el proceso de descentralización. Es, por lo tanto, relevante, evaluar si las estrategias y los programas de fortalecimiento con que cuenta actualmente la Nación, son suficientes para cubrir las necesidades apremiantes que exige la coyuntura actual.

## ***2. Desarrollo y Fortalecimiento Institucional.***

La experiencia anterior, demuestra que el desarrollo institucional ha presentado rezagos y no ha respondido a las necesidades de los municipios y departamentos.

Es evidente la descoordinación y la duplicidad de esfuerzos entre las entidades del orden nacional en la atención a las entidades territoriales. Los mismos departamentos tienen dificultades de coordinación e insuficiente capacidad para dar asistencia técnica directa a sus municipios.

En la actualidad el principal programa de fortalecimiento institucional es el Plan de Desarrollo Institucional -PDI-. Existen algunos programas puntuales de entidades nacionales que operan de manera independiente y, por lo tanto, sin articulación con el programa general.

Es importante resaltar que el PDI solamente cubre municipios de menos de cien mil habitantes y, como consecuencias, existe un vacío en la atención hacia departamentos, ciudades intermedias y municipios mayores.

A pesar de los esfuerzos realizados, el PDI ha presentado una capacidad de respuesta lenta frente a los requerimientos institucionales de los municipios. Hasta el momento este programa no ha iniciado actividades directas de asesoría (componente de oferta del programa) y se ha limitado a promover diagnósticos de necesidades a nivel municipal y a brindar cursos de inducción sobre la importancia de contar con esquemas de gerencia a nivel municipal.

Es conveniente destacar, que el diseño de los programas que existen en el momento se realizó para un esquema de descentralización más gradual y cuyas implicaciones no eran del nivel de magnitud actual.

Se requiere, entonces, ampliar, en el corto plazo, la cobertura de estos programas y desarrollar estrategias y programas más agresivos que permitan en el menor tiempo posible llegar con soluciones adecuadas y eficaces a departamentos y municipios.

En la siguiente sección se plantean algunos de los requerimientos de fortalecimiento institucional y recomendaciones finales para la estrategia de desarrollo institucional.

### ***3. Necesidades de Fortalecimiento Institucional.***

En el área de fortalecimiento institucional se pueden determinar dos campos de acción prioritarios para garantizar el proceso de descentralización: el fortalecimiento de los recursos humanos de las entidades territoriales y el desarrollo e implantación de herramientas que aumenten la capacidad administrativa y de gestión para asumir las nuevas competencias y responsabilidades.

#### **a) Fortalecimiento de los recursos humanos.**

En este campo, la característica que condiciona cualquier programa de desarrollo institucional es la rotación de funcionarios de nivel técnico en los departamentos y municipios. El nivel territorial ha sido, por lo general, más sensible a cambios políticos en las administraciones locales.

Este factor indica que, necesariamente, las acciones que se lleven a cabo en esta área deben ser de carácter periódico y permanente.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el nuevo esquema descentralista requiere ampliar las coberturas de los programas que existen actualmente y que el tiempo para su implantación es muy limitado.

Estos elementos parecen recomendar estrategias de carácter masivo y permanente que capitalicen las estructuras actuales con que cuenta el país en materia de capacitación y docencia. Posibles soluciones a estos requerimientos son las siguientes:

- Promover en las universidades nacionales y locales y en las ONGs, programas de capacitación en las áreas de planeación, preinversión y gestión de proyectos. Estos programas podrían plantearse tanto a nivel especializado como básico y general. El Banco de Proyectos de Inversión del DNP ha implantado programas de este tipo con la Universidad de los Andes y algunas universidades regionales.

Esta solución permite satisfacer demandas de corto plazo que, difícilmente, serían atendidas por un nuevo programa de fortalecimiento. Por su parte, se puede cumplir con mayor facilidad el requisito de permanencia y periodicidad de los programas de capacitación.

- Mantener un esquema de oferta de apoyo de consultoría y asesoría externa como el existente en el PDI. Estas asesorías podrían solucionar los problemas más apremiantes de las entidades territoriales.

- Establecer líneas directas de asistencia técnica a las entidades territoriales en las áreas de planeación, programación, preinversión y seguimiento y ejecución de inversiones. En este campo se pueden capitalizar las experiencias que en esta materia ha adquirido el Banco de Proyectos de Inversión Nacional.

#### **b) Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión.**

El fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales tiene dos componentes prioritarios en el corto y mediano plazo. Por una parte, el fortalecimiento de la capacidad gerencial y administrativa es fundamental para aumentar la productividad y eficiencia del gasto público. Por otro lado, la descentralización de competencias y recursos está condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos por parte de las entidades territoriales.

La ley de competencias, busca principalmente que la descentralización se acompañe de un fortalecimiento en la planeación y en la evaluación y seguimiento de los proyectos y programas de inversión. Por su parte, la Constitución establece normas exigentes en materia de planeación y programación de recursos y en el campo de evaluación de resultados. Las normas constitucionales y legales apoyan y promueven la creación de sistemas que permitan la asignación eficiente del gasto y fortalezcan el desarrollo regional y local. El reto de la administración pública, en todos sus niveles de gobierno, es lograr que los lineamientos legales y constitucionales no se queden en el papel y se conviertan en una realidad.

Las entidades territoriales, por lo general, no cuentan con sistemas adecuados para la administración local y para gestionar y gerenciar proyectos y programas de inversión. En el campo administrativo, los sistemas financieros y contables son muy débiles y en algunos casos prácticamente inexistentes. En el área de inversión, como se deduce de la sección anterior, no se cuenta con herramientas adecuadas para la toma de decisiones y menos aún para el seguimiento y control.

Las nuevas normas en materia de competencias y transferencias de recursos requieren el desarrollo de herramientas adicionales que condicionan el proceso de descentralización en sí. Los principales requerimientos se enuncian a continuación <sup>5/</sup>:

- La organización y puesta en marcha de sistemas de información estadística y la adopción de procedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento físico y financiero de los programas y proyectos.
- La adopción de metodologías para la elaboración de planes de desarrollo para la prestación de los servicios y de planes de inversión con cargo a recursos de transferencias.

- Elaboración de planes para la ampliación de coberturas, de mejoramiento de la calidad y de ajuste administrativo y financiero.
- La elaboración de planes de descentralización para el departamento y los municipios de su jurisdicción.

Por lo tanto, los programas de fortalecimiento institucional deberán no solo propender al ajuste y modernización de administraciones tradicionalmente atrasadas y débiles, sino también brindar sistemas avanzados de planeación y evaluación que no existen aún en el nivel nacional (la nación esta particularmente atrasada en los componentes de seguimiento y evaluación de resultados).

Las estrategias actuales, recomendadas por las nuevas normas legales, no parecen adecuadas para suplir en el corto plazo los requerimientos locales. Si bien, en el largo plazo, el desarrollo de sistemas de gestión debe recaer en las autoridades locales, en el corto plazo lo que parece más prudente es que se brinden paquetes estándar y modulares a las entidades territoriales que sirvan de herramienta de apoyo a la gestión municipal.

Si se espera que cada municipio desarrolle sus propias herramientas, se pueden desaprovechar economías de escala y transferencias tecnológicas. Por otra parte, se puede correr el riesgo de no contar con estos elementos en el momento oportuno.

En este caso, es recomendable entonces, que una entidad del orden nacional, posiblemente de DNP, coordine la elaboración de paquetes de gestión relativamente estándar, que incorporen las necesidades de información tanto de la Nación como de las regiones. Un paso favorable en este sentido se viene desarrollando en el DNP con el diseño de herramientas para el manejo de la inversión pública a nivel departamental. Este esquema podría eventualmente ampliarse a otras áreas de gestión local.

#### ***B. Desarrollo de Sistemas de Información.***

La disponibilidad de información confiable es uno de los elementos que condicionan, necesariamente, el proceso de descentralización. Esto se debe básicamente a los siguientes factores.

- En primer lugar, la transparencia del sistemas de transferencias, y la confiabilidad y responsabilidad presupuestal, están íntimamente ligados con su desarrollo.
- Solamente si se dispone de sistemas de información se podrán detectar posibles implicaciones negativas del proceso y tomar las decisiones de ajuste necesarias en el momento oportuno.

Si no se cuenta con estos sistemas, podría caerse en un peligroso oscurantismo fiscal cuyas implicaciones en el mediano plazo sean prácticamente irreversibles.

Preocupa de las nuevas normas legales, el número excesivo de responsables en el desarrollo de estos sistemas de información. A pesar de la conveniencia de involucrar a todas las entidades nacionales que tienen ingerencia en esta la materia, parece altamente inconveniente que no exista un ente responsable de su desarrollo. Esto puede conllevar a problemas de descoordinación, falta de claridad e incluso, a que estos sistemas no se implanten en el momento adecuado.

La sensación que se deriva de estas normas es que no existe un responsable ni un "jefe de la descentralización". Prácticamente todos los organismos relacionados con el sector social, el Ministerio de Hacienda, el Departamento de Planeación y el de Estadísticas Nacionales son responsables. En este contexto, las probabilidades de incrementar los costos financieros y los asociados al factor tiempo en el desarrollo de este componente, son considerables.

Lo más prudente es encargar a una entidad con capacidad de mando, y de toma de decisión, que desarrolle en forma coordinada y coherente estos sistemas. Si bien las distintas entidades tiene diferentes requerimientos de información, los sistemas deben ser autocontenidos y presentar estructuras lógicas en su diseño.

Las tareas a desarrollar en este campo son de gran envergadura. Parecería entonces sensato, que se destine a un grupo de funcionarios de la entidad que se designe como responsable del proceso de descentralización, de forma permanente y exclusiva al desarrollo de esta tarea.

### ***C. Planeación, Evaluación y Control***

Una de las consecuencias directas de la carencia de sistemas de información es la incapacidad de llevar a cabo procesos de evaluación y control. Esta es una de las implicaciones más costosas en un proceso de descentralización, puesto que puede perpetuar las ineficiencias tanto en las administraciones locales como en el nivel nacional.

Sin un proceso de evaluación y control riguroso, el diseño de políticas de descentralización tiende a repetir los errores y a mantener la inercia de esquemas ineficaces e ineficientes .

Esto es de especial importancia en la estructura actual del proceso, debido a que la Constitución estableció plazos de cinco años para revisar la asignación y distribución de las transferencias.

Por lo tanto, si en este plazo no se cuenta con evaluaciones profundas sobre el desarrollo e impacto del nuevo esquema de descentralización, es muy probable que la ley de competencias y recursos que se expida en su momento no contenga ajustes para las condiciones y variables que marchan mal.

Por lo general, el montaje de un sistema de evaluación de resultados requiere el cumplimiento de ciertas condiciones implantarse de forma adecuada. En particular, un sistema de esta índole, además de ser completamente vulnerable a la existencia de información confiable, depende considerablemente en los procesos de planeación programación y control.

La nueva Constitución suministra el sustento normativo necesario para el desarrollo de sistemas de evaluación de resultados y encarga al Departamento Nacional de Planeación su montaje e implantación. Además de la necesidad imperiosa de poner este sistema en marcha, es importante promover la coordinación de este componente con las demás acciones relacionadas con el proceso de descentralización y garantizar la incorporación de los resultados al proceso de diseño de políticas y programas de descentralización.

Las limitantes del actual proceso de descentralización son considerables y difícilmente superables en el corto plazo. Sin embargo, si se diseña una buena estrategia para superarlas será posible lograr beneficios considerables del proceso de descentralización.

## **V. CONSIDERACIONES FINALES**

En el panorama económico colombiano, el elemento crítico de los próximos años es el manejo macroeconómico en el contexto de Cusiana y de la descentralización fiscal. Si se desea mantener los niveles actuales de tasa de cambio y controlar la inflación, la Nación deberá no solamente controlar el déficit fiscal sino crear instrumentos para controlar el nivel y la composición del gasto adicional en la economía.

En la actualidad, el Gobierno no cuenta con instrumentos para controlar el ritmo de gasto, debido, a la importante participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación y a la composición de distribución de regalías. En el marco de la actual Constitución, y del proceso de descentralización fiscal, la Nación pierde el control macroeconómico y microeconómico y su capacidad de direccionar el gasto es muy limitada.

En este contexto, las posibles soluciones y recomendaciones para manejar el proceso de descentralización fiscal se sitúan en dos extremos relativamente opuestos. La primera, consistiría en revertir parcialmente el proceso otorgándole a la Nación mayores facultades de control. La segunda, sería acelerar el proceso de descentralización, trasladando a las entidades territoriales tanto las competencias y recursos, como la total responsabilidad

En el primer escenario, sería indispensable graduar el proceso de descentralización y crear herramientas microeconómicas que permitan direccionar el gasto.

Se deberían adoptar esquemas de graduación de municipios como los existentes en Chile, España o Francia y, condicionar la transferencia de recursos al cumplimiento de requisitos mínimos. Solamente alcanzando cierta categoría, se tendría acceso a un mayor volumen de recursos.

En este contexto, las transferencias y regalías se manejarían a través de fondos de estabilización, sin cambiar la estructura de distribución de recursos establecida por la reglamentación legal. Los fondos de estabilización de transferencias y regalías permitirían diferir en el tiempo la utilización de los recursos y, adecuar la descentralización a la capacidad de absorción de las entidades territoriales.

El gasto, se debería direccionar, preferiblemente a través de programas de crédito con bancos de segundo piso y de fomento, como lo es la FINDETER<sup>6</sup>, y a través del Fondo Nacional de Regalías para fomentar la inversión en infraestructura nacional y regional.



La segunda posible solución se relaciona con hacer efectivo el modelo "escogimiento público fiscal local", y no tener términos medios entre una descentralización total y una descentralización gradual y direccionada. En este escenario, la Nación debería descentralizar todas aquellas funciones que no son de carácter eminentemente nacional (ej aeropuertos) y suspender todas las actividades relacionadas con gasto descentralizado. Por otra parte, debería transferirse a las entidades territoriales las actividades relacionadas con las fuentes de financiación local: desnacionalizar algunos impuestos y eliminar o por lo menos limitar las transferencias nacionales.

En un esquema de esta naturaleza no sólo se trasladan recursos y competencias sino, también, la responsabilidad tanto de las fuentes como de los usos. Esta circunstancia genera "accountability" político, económico y administrativo, y hace efectivo y transparente el control político y ciudadano.

Si se mantienen los esquemas actuales de descentralización, que son un término medio entre la descentralización controlada y direccionada y la descentralización real, es posible que se presenten problemas de responsabilidad compartida, que se transfieran los recursos pero que los gastos se mantengan en el nivel nacional (incurriendo en costos fiscales importantes) y que no haya control sobre la calidad del gasto. Un esquema como el actual es más sensible a problemas de oscurantismo fiscal y a perpetuar esquemas ineficaces e ineficientes.

### Notas

1. Para obtener este estimativo se utilizaron los siguientes supuestos: la tasa a la cual se endeudan los municipios es del 35% nominal, la contrapartida con recursos propios en los proyectos de inversión es del 20% y la mitad del incremento de las transferencias para el año 2000 asciende a 0.56% PIB. La formula utilizada es :  
$$K = S/[r + (c/1-c)]$$
 donde K es la capacidad de endeudamiento, S es el ahorro, r es la tasa de interés y c es el porcentaje de contrapartida con recursos propios.
2. En Colombia el costo per cápita de educación en secundaria es el doble del de primaria.
3. Si se incorpora el efecto del proyecto de ley de regalías que cursa actualmente en el congreso, esta concentración de recursos será aún mayor. Para el caso de los municipios productores en los departamentos menos densos como Casanare, Arauca y los de la región de la Orinoquía, los recursos transferidos ascenderán al 62% del total de regalías (las regalías para el año 1997 se estiman en 628 millones de dólares). Estos departamentos concentran tan solo el 3% de la población.
4. En particular "La Planeación Municipal en el Proceso de Descentralización Territorial". Consultor Alberto Maldonado para el PNUD y el DNP. 1989. Para este

estudio tomo una muestra de municipios de los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Córdoba, Norte de Santander y Valle del Cauca.

5. Los requisitos específicos por sectores son numerosos y buscan principalmente el cumplimiento de normas técnicas y administrativas mínimas para la prestación de los servicios.

6. Si bien la Findeter ha presentado problemas de carácter operativo, su estructura es adecuada para manejar este tipo de programas de crédito. Lo recomendable es llevar a cabo un estudio sobre cuales son las fallas que ha presentado y solucionarlas en el corto plazo.

## **BIBLIOGRAFIA**

**BID (1992)**

Socioeconomic Report. Colombia.

**BIRF-DNP-PNUD. (1992).** Eficiencia en la Prestación de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento Básico.

**CEPAL - Proyecto Regional CEPAL/GTZ (1992).** Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. Octubre.

**Colombia, República de.** Proyecto de Ley Mediante el Cual se Adopta la Ley Orgánica de Planeación.

**Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.** Participación en el Impuesto a las Ventas y Descentralización (Documento Preliminar).

**Colombia (1971).** Plan de Desarrollo las Cuatro Estrategias. 1970 -1974.

**Colombia (1974).** Plan de Desarrollo para Cerrar la Brecha. 1974 -1978.

**Colombia (1978).** Plan de Desarrollo - Plan de Integración Nacional. 1978 -1982.

**Colombia (1982).** Plan de Desarrollo Cambio con Equidad 1982 - 1986.

**Colombia (1986).** Plan de Desarrollo 1986 - 1990.

**Colombia (1987).** Cuentas Nacionales. DANE. 1987.

**Colombia -DNP (1988).** Descentralización Administrativa - Leyes y Decretos - DNP julio de 1988.

**Colombia (1989).** Ley 38 de 1989. Estatuto Orgánico de Presupuesto.

**Colombia (1989).** República de Colombia-Proyecto de Ley Mediante el cual se Reforma Parcialmente la Ley 38 DE 1989.

**Colombia (1989).** Decreto 206 de 1993. Por el cual se reglamentan los procesos de cofinanciación de la Ley 38 de 1989 (artículos 31 y 32).

- Colombia (1990). La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994.
- Colombia (1990). Ley 10 de 1990. Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud.
- Colombia (1990). Decreto 841 de 1990. Reglamentario de la Ley 38 de 1989 en lo referente al Banco de Proyectos de Inversión Nacional.
- Colombia (1991). Decreto 1569 de 1991. Por el cual se modifica parcialmente el decreto 841 de 1990.
- Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. Editorial Panamericana. 1991.
- Colombia (1991). Decreto 2240 de 1991. Por el cual se modifica parcialmente el decreto 841 de 1990 en lo referente a la ejecución presupuestal y cofinanciación.
- Colombia - DNP (1991) "Operaciones Efectivas de Caja del Gobierno Central 1980 - 1990 Resultados. 1990-1994 Estimaciones".
- Colombia (1992). Decreto 2132 de 1992. Por el cual se reestructuran y fusionan entidades y dependencias de la administración nacional.
- Colombia (1992). Decreto 2164 de 1992. Por el cual se reestructura el Ministerio de Salud.
- Colombia (1992). Decreto 2165 de 1992. Por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Salud.
- Colombia (1992). Decreto 2167 de 1992. Por el cual se reestructura el Departamento Nacional de Planeación.
- Colombia (1992). Exposición de Motivos, Proyecto de Ley por el cual se Reforma el Sistema de Seguridad Social en Salud. Versión Preliminar.
- Colombia (1992). Proyecto de Ley No. 126 de 1992. Por la cual se adopta el Régimen Tributario de las Entidades Territoriales.
- Colombia (1992). Resolución 3127 de 1992. Por la cual se delega en los ministerios y departamentos administrativos la función de calificación de viabilidad de los proyectos de cofinanciación.
- Colombia - Banco de Inversión Nacional (1992) "Manual de Operación y Metodologías. DNP.
- Colombia - DNP (1992). Programa de Desembolsos del Gobierno.

Colombia - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Presupuesto (1992). Asignación y Distribución de los Recursos de la Cesión del Impuesto a las Ventas 1987 - 1992.

Colombia (1993). Ley 120 de 1993. Ley de Competencias y Recursos.

Colombia (1993) Revista de Planeación y Desarrollo. DNP, enero - abril de 1993.

Colombia - Documento CONFIS (1993). El Gasto y el Empleo Público: 1990-1993.

Colombia - DNP-UIP (1993). Informe de Ejecución del Presupuesto General de la Nación. Inversión 1992.

FAUSO - FESCOL (1991). Descentralización y Estado Moderno. Diciembre.

Maldonado, Alberto (1993). "Evaluación del Comportamiento de la Inversión Municipal". DNP.

Penagos, Gustavo (1988). "Manual de la Administración Municipal". Sexta Edición. Ediciones Librería del Profesional.

Vélez, Cecilia María (1990). "La Descentralización en Colombia. Consecuencias en la estructura fiscal y en la programación de la inversión". DNP - Santa Marta, noviembre de 1990 - Seminario Intenacional.

Vivas, Jorge (1988). El Sistema Nacional de Salud. FEDESARROLLO- OPS.

Wiesner, Eduardo (1992). "Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal". Informe Final de la Misión para la Descentralización. Presidencia - DNP.

Yepes, Francisco José. La Salud en Colombia. DNP\_MINSALUD. 1990.

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### ***Introducción***

En Colombia, durante el último siglo, primó un esquema centralista e intervencionista de administración estatal. En la década de los ochenta, se inicia un proceso de descentralización gradual, con un fuerte control por parte de la Nación y un direccionamiento del gasto público. La nueva Constitución de 1991 plantea un modelo acelerado de descentralización fiscal en el cual, la transferencia de recursos es anterior a la asimilación de competencias, y la Nación pierde capacidad de control y direccionamiento del gasto.

Este proceso se presenta en una coyuntura macroeconómica difícil, por el hallazgo del pozo petrolero de Cusiana, que exige controlar el nivel y la composición del gasto en la economía. La descentralización se convierte, entonces, en uno de los elementos críticos del manejo macroeconómico y microeconómico colombiano.

El estudio analiza la evolución del proceso de descentralización, los problemas presentados en los últimos nueve años y hace especial énfasis en el análisis de las medidas recientes y su posible impacto sobre la estabilidad macroeconómica, la calidad del gasto público y la distribución regional del ingreso.

### ***A. Antecedentes de la Descentralización***

El modelo estatal colombiano, durante el último siglo, se caracterizó por la intervención del estado y un esquema de administración centralista. La Constitución de 1886, que rigió en el país hasta 1991, se fundamentó en la necesidad de manejar crisis políticas graves (guerra civil de 1885), pugnas regionales y problemas de integración nacional.

A partir de 1886, y con el fin de lograr la estabilidad política, se desmontaron los poderes locales, se llevó a cabo una reorganización político-administrativa y se nacionalizaron las rentas departamentales de licores y tabaco. Las regiones dependieron, desde entonces, administrativa y fiscalmente del gobierno central.

En 1936, a través de una reforma constitucional, se fortalece el intervencionismo estatal con la ampliación de las funciones reguladoras y de fomento del estado en el proceso económico. En el marco de esta reforma, la administración central se fortaleció fiscal y administrativamente para cumplir con las nuevas funciones. La política de fortalecimiento del fisco nacional perduró hasta la década de los setentas, al punto que mientras en 1931

el consolidado de recaudos por tributos territoriales equivalía al 46% del total del sector público, en 1976 era del 16%.

El proceso centralizador, que se mantuvo hasta mediados de los setentas, si bien permitió la estabilidad política y la modernización de una economía atrasada, condujo poco a poco a la ineficacia y la ineficiencia estatal en la prestación de los servicios. Ante la crisis en la prestación de los servicios, la administración central, en 1974, intentó una reforma constitucional que incluía fortalecer la capacidad municipal para prestar directamente los servicios públicos locales. A pesar de la desconcentración de las entidades del gobierno central, los procesos de toma de decisión se mantuvieron en el nivel nacional.

En el período 1981-1986, se dictaron una serie de medidas encaminadas a lograr una mayor participación de los niveles regionales y locales. El Acto Legislativo #1 de 1986 plantea, sin duda, una de las principales reformas al modelo político y estatal colombiano. La expedición de esta norma, que dispuso la elección popular de alcaldes, fortalece el federalismo fiscal en Colombia y va en dirección del modelo de "escogimiento público fiscal local" (local fiscal public choice), planteando restricciones al poder público central, reduciendo la distancia entre el ciudadano y su gobernante y aumentando los canales de participación ciudadana en los procesos de toma de decisión a nivel local.

En materia fiscal y administrativa, la ley 12 de 1986 y el decreto 77 de 1987, reglamentario de la Ley, constituyen el mayor avance en transferencias de competencias y recursos. Esta ley fortalece considerablemente los fiscos locales incrementando progresivamente, hasta un 50%, la transferencia del impuesto nacional al valor agregado a los municipios; destinando un porcentaje exclusivo para municipios menores a 100.000 habitantes y; condicionando una alta proporción de los recursos a gastos de inversión en sectores sujeto de descentralización. Por su parte, la ley 14 de 1983 había fortalecido los fiscos de las entidades departamentales.

Hay que destacar que el proceso de descentralización fiscal y administrativa en Colombia, a pesar de su relativa gradualidad, se dio de "arriba" hacia "abajo". Es decir, que en una primera instancia se delegaron competencias y recursos sin un proceso de fortalecimiento local previo, ni estudios profundos relativos a la capacidad de absorción de las entidades regionales. Este factor llevó al debilitamiento de algunos sectores. En el caso particular del sector de agua potable y saneamiento básico, los problemas institucionales y de gestión de las entidades responsables del sector, han llevado a resultados hasta ahora poco alentadores.

Así mismo, los procesos de negociación de liquidación de entidades nacionales y su cesión a los niveles territoriales, en algunos casos, presentaron falta de claridad y de planeación. Esto repercutió en costos fiscales superiores a los estimados para la Nación y la incapacidad de delegar y descentralizar totalmente las funciones con la correspondiente duplicidad de competencias.

La reglamentación de la descentralización en cada uno de los sectores se llevó a cabo en forma descoordinada llevando a contradicciones y confusiones a nivel regional y

local. Se crearon esquemas compartidos del manejo del riesgo y de la responsabilidad por las consecuencias de las decisiones. La Nación mantuvo, en forma paralela y como mecanismo de transición, algunas instancias que ejecutaban proyectos y programas de competencia local. Esto pudo influir en que algunos municipios se hicieran responsables de las acciones de su competencia en forma marginal. En ciertos sectores, aún se mantienen algunas funciones e instancias a nivel nacional suprimidas por el decreto 77 de 1987.

En 1991, se expide la nueva Constitución Política de Colombia que se basa en un modelo descentralista de administración estatal. La Constitución retoma gran parte de las normas legales expedidas anteriormente y amplía las facultades de las regiones en los aspectos político, administrativo y fiscal, fortaleciendo la autonomía regional.

La Carta Política establece un marco general de responsabilidad funcional otorgando a la Nación funciones de estabilización y distribución y a las entidades territoriales funciones de asignación y prestación de servicios públicos. Así mismo, aumentó sustancialmente las transferencias nacionales hacia departamentos y municipios (para estos últimos prácticamente se duplican en 10 años).

#### ***B. Descentralización Fiscal en el Marco de la Constitución de 1991***

Una de las medidas de mayor importancia en la nueva Constitución política es la transferencia creciente de recursos de la Nación a las entidades territoriales. El sistema de transferencias, se ha fundamentado en la mayor capacidad de recaudo de la Nación y en encontrar un equilibrio entre los recursos transferidos y las funciones y competencias sujeto de descentralización. Sin embargo, y en forma generalizada, la decisión de delegar recursos ha precedido la de asignación de competencias y el fortalecimiento institucional de las entidades receptoras de las nuevas funciones.

Las transferencias de mayor importancia en Colombia son dos: el Situado Fiscal y las transferencias al nivel municipal. El nivel de transferencias ha sido creciente, particularmente desde 1986, representando para el año 1991 el 25.4% de los ingresos tributarios de la Nación. En el año 1986 esta participación ascendía a un 22.4%. La participación de las transferencias regionales, como porcentaje de los ingresos corrientes, se incrementará considerablemente en los próximos años como consecuencia de los nuevos preceptos constitucionales. Se estima que para el año 2002 las transferencias a departamentos y municipios ascienda a 46.5% de los ingresos corrientes de la Nación, cifra que indica claramente la importancia del proceso de descentralización colombiano.

El Situado Fiscal constituye la principal fuente de financiación de la salud y la educación en Colombia. La Constitución de 1991 fija la política del Situado y define parámetros y criterios para su distribución. Determina que debe incrementarse anualmente a partir de 1991 hasta llegar a un porcentaje de los ingresos que permita la financiación de los servicios para los cuales está destinado. Este porcentaje se fijó para 1996 en 24.5%. En



el año 1993, el Situado Fiscal con la fórmula anterior sería equivalente aproximadamente a 12.6% de los ingresos corrientes de la Nación.

Respecto de las Transferencias Nacionales a los Municipios, esta se basan en la cesión por parte de la Nación de un porcentaje del Impuesto a las Ventas (IVA). Esta Cesión se decretó en el año 1968 y en 1986, a través de la Ley 12, se establecieron aumentos graduales en virtud del proceso de descentralización iniciado con la ley 14 de 1983 y el Acto Legislativo # 1 de 1986.

La Ley 12 de 1986, aumentó gradualmente la participación municipal en la cesión del Impuesto Nacional al Valor Agregado (IVA) del 30% al 50% y condicionó un porcentaje de dicha participación a gastos de inversión.

Para el período 1987-1992, el total de recursos transferidos crece a una tasa promedio anual de 54.7%. La Cesión del IVA se constituyó en una de las más dinámicas e importantes fuentes de recursos para los municipios colombianos, y en particular, para los municipios de menor tamaño y desarrollo económico. Su participación en los ingresos municipales ha llegado a representar en algunos casos un monto equivalente al 91% del total de los ingresos locales en el año 1990.

El creciente volumen de recursos benefició a todos los municipios colombianos y aumentó su capacidad para financiar obras de interés local. Sin embargo, se cuestiona el impacto que esta transferencia ha tenido sobre el comportamiento, especialmente en municipios menores de cien mil habitantes, del esfuerzo fiscal de los entes locales. Existen indicios de que la transferencia ha actuado como un "impuesto negativo" en algunos municipios (particularmente en los pequeños), a pesar de que parte del IVA adicional para municipios menores a cien mil habitantes "premia" el esfuerzo fiscal.

Esta deficiencia se ha originado en varios factores relacionados con el diseño de la fórmula y con la implantación de la política de descentralización. Para que la fórmula fuera operativa se requería llevar a cabo un esfuerzo administrativo cuyo costo no era proporcional al monto de recursos del IVA adicional debido, principalmente, a que el componente que premia el esfuerzo fiscal tenía muy poco peso frente al criterio poblacional de la distribución.

El criterio de distribución de funciones como instrumento reasignativo de recursos no ha sido una estrategia conveniente, puesto que se han disminuido los ingresos nacionales sin que el descargo de gastos fuese proporcional a los recursos transferidos. La Nación creó mecanismos para seguir interviniendo en los gastos locales y las entidades territoriales asumieron marginalmente sus nuevas funciones. Sin embargo, la transferencia de recursos se llevó a cabo debilitando la capacidad fiscal de la Nación.

Este punto es de especial importancia en la actualidad, debido al desarrollo legal aprobado por el Congreso. La presión política para aumentar el porcentaje de recursos puede inducir a desequilibrios macroeconómicos y debilitar el fisco nacional, tomando en cuenta que aún no existen sistemas de información confiables ni mecanismos de evaluación,

seguimiento y control a nivel local y departamental. Por otra parte, los programas de fortalecimiento institucional hasta ahora están llegando a los niveles locales y la capacidad de gestión actual de los municipios es aún débil en muchas regiones del país.

El impacto de las transferencias sobre la calidad del gasto es otro aspecto a considerar. No existieron, ni existen actualmente, herramientas que garanticen la evaluación, seguimiento y control de la aplicación de los recursos de transferencias.

La Constitución de 1991 establece una nueva estructura para el sistema de transferencias municipales que debe empezar a operar en 1993. Las principales reformas con relación al sistema anterior son las siguientes:

- **Ampía la base de liquidación de la transferencia** a las entidades municipales concediéndoles participación en los ingresos corrientes de la Nación. De la Cesión del IVA se pasa a una participación sobre el total de ingresos corrientes.
- **Aumenta considerablemente el volumen de las transferencias.** La participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación deberá incrementarse anualmente partiendo de un 14% en 1993 a un 22% como mínimo en el año 2002.
- **Establece nuevos criterios para la distribución de los recursos dando prioridad al papel redistributivo de las transferencias.** Los nuevos criterios de distribución de estas transferencias son: sesenta (60%) por ciento en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa, y el progreso mostrado en calidad de vida. Asimismo, debe ser asignado en forma exclusiva un porcentaje a los municipios con menos de cincuenta mil habitantes.
- **Limita la utilización de los recursos transferidos para financiar inversión social.**
- **Promueve mecanismos estrictos de planeación y control de resultados.**

El crecimiento del total de transferencias nacionales a las entidades territoriales es considerable. Las transferencias como proporción del PIB llegarán a representar hasta el 5.74%, presentando incrementos reales hasta de 16%.

### ***C. Impacto de la Descentralización Fiscal Sobre la Estabilización Macroeconómica***

Los dos factores más importantes en la determinación de la trayectoria de mediano plazo de las finanzas públicas son: el hallazgo petrolero de Cusiana y el aumento significativo de las transferencias de la Nación para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales.

Se estima que las reservas del pozo petrolero de Cusiana ascienden aproximadamente a 2000 millones de barriles que equivalen, una vez descontados los costos de inversión, a un valor presente neto de 17500 millones de dólares. Una proporción alta de los ingresos que le corresponden al estado por distintos conceptos en el desarrollo de Cusiana, debe ser transferida a las regiones, los departamentos y municipios, como regalías

y transferencias de ingresos corrientes. En la ausencia de cambios en los arreglos constitucionales y legales actuales, esta proporción alcanzará el 70% en 1996 y el 45% en 1997 y 1998.

El margen de manejo macroeconómico en lo que resta del siglo es relativamente inflexible, si se quiere mantener los niveles actuales de tasa de cambio y controlar la inflación. Los ejercicios de programación macroeconómica indican que, dados los mayores ingresos esperados por exportaciones petroleras, no sólo hay que controlar el déficit fiscal, sino que es necesario crear instrumentos para controlar el nivel y la composición del gasto adicional en la economía. En la actualidad el gobierno central carece de instrumentos para controlar el ritmo de gasto de estos recursos, debido, particularmente, a la alta participación de las regalías y transferencias a las regiones.

El proceso de descentralización fiscal que se presenta en esta coyuntura, puede generar grandes presiones que impidan cumplir las metas macroeconómicas, como consecuencia de tres factores principales. En primer lugar, las mayores transferencias del gobierno a las entidades territoriales aumentarán el nivel de gasto y el déficit fiscal del Gobierno Central. En segundo lugar, la mayor capacidad de ahorro de las entidades territoriales, derivada del volumen creciente de transferencias, incrementan su capacidad de endeudamiento y por tanto la probabilidad de incurrir en déficits fiscales a nivel local. En tercer lugar, el mayor volumen de recursos de regalías petroleras (Cusiana) que estarán a cargo de las regiones, podrán generar una mayor presión de gasto.

#### *1. Déficit en el Gobierno Central.*

Las transferencias del gobierno central por concepto de Situado Fiscal y de participación municipal en los ingresos corrientes, pasan de 3.88% del PIB en 1993 a casi 6 puntos en el año 2000. Para financiar este incremento, el gobierno central realizó una reforma tributaria en el año 1992, aumentando el impuesto al valor agregado del 12 al 14 por ciento e imponiendo una sobretasa del 25% al impuesto a la renta (los puntos adicionales de ingreso derivados de esta reforma tributaria se descuentan de la base de liquidación de las transferencias). Esta reforma es de carácter transitorio y su aplicación rige hasta 1997.

El incremento neto de los ingresos del gobierno destinado a financiar la descentralización ascendió a un punto del PIB. Este aumento no cubre los mayores gastos asociados a transferencias que representan 1.87% del PIB en el año 2000. Como consecuencia, las proyecciones fiscales y macroeconómicas muestran un nivel elevado y permanente en el déficit del gobierno central equivalente a aproximadamente dos puntos del PIB.

El proceso de descentralización impulsado por la nueva Constitución significó, entonces, una mayor carga fiscal para la economía. En la actualidad, las tasas de tributación han alcanzado niveles que se pueden considerar cercanos a los máximos convenientes.

## 2. *Déficit de las Entidades Territoriales*

El segundo riesgo macroeconómico, inherente al proceso de descentralización fiscal, es el aumento en la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales. Bajo un escenario conservador, que supone que los municipios ahorran únicamente el 50% del incremento de los recursos de transferencias y que el Situado Fiscal no constituye un incremento en el ahorro local, la capacidad de endeudamiento de los municipios aumentaría en casi un punto porcentual del PIB.

Es muy probable que los municipios incrementen su nivel de déficit hasta el tope impuesto por la capacidad de endeudamiento. Lo anterior se explica por la facultad de pignorar los ingresos provenientes de las transferencias futuras, que constituyen una garantía sin riesgo para los intermediarios financieros.

Es importante señalar que los ejercicios de programación macroeconómica un aumento en el déficit del 1% del PIB en las entidades territoriales, tendría graves consecuencias en la estabilidad macroeconómica. No obstante, el gobierno puede desarrollar herramientas para limitar el volumen de endeudamiento y por lo tanto controlar el déficit consolidado. En este sentido, el riesgo de desestabilización macroeconómica por endeudamiento territorial puede ser esterilizado.

## 3. *Regalías*

Como se mencionó en la primera parte de esta sección, el hallazgo del pozo petrolero de Cusiana hace particularmente sensible la respuesta de la economía a las políticas de estabilización que se adopten en un futuro cercano.

De acuerdo con la nueva Constitución, la Nación ya no recibe ingresos por regalías, la participación que le correspondía va al Fondo Nacional de Regalías.

Las regalías corresponden al 20% de la producción de un pozo en el caso de explotación petrolera. La distribución de estos recursos es Nación 40%, Departamentos productores 47.5% y municipios productores 12.5%. Con el proyecto de ley de regalías, la participación de la Nación se distribuiría así: 32% al Fondo de Regalías y 8% a los municipios portuarios.

El proyecto de ley de regalías no contempla mecanismos para diferir en el tiempo la utilización de estos recursos que, en su gran mayoría, están a discreción de las autoridades locales. Por lo tanto, para mejorar las posibilidades de influir sobre las variables macroeconómicas, hay que pensar en cambios institucionales, con el objeto de permitir al gobierno central regular el ritmo de gasto de los ingresos asociados con la actividad petrolera.

La vulnerabilidad del esquema macroeconómico hace especialmente importante poner atención en la asignación eficiente del gasto público. Si a las restricciones macroeconómicas se le suman los efectos de una mala calidad de la inversión, las

implicaciones sobre el crecimiento económico y social del país podrían ser nefastas. En este sentido, es necesario que los recursos de las regalías se asignen al Fondo de Regalías, donde podrían ser destinados a proyectos de alta rentabilidad, según las restricciones macroeconómicas. Al mismo tiempo, es necesario que las transferencias territoriales se inviertan eficientemente, sin aumentar la capacidad de endeudamiento de los municipios. Sin embargo, el esquema de distribución de recursos de la nueva Constitución dificulta el logro de los objetivos de eficiencia.

#### ***D. Impacto Sobre la Distribución Regional del Ingreso***

La Constitución Política estableció los criterios generales para la distribución de las transferencias y su destinación sectorial. Los lineamientos constitucionales establecieron como prioridad el papel equitativo y redistributivo de las transferencias. A pesar de que la Constitución define el esfuerzo fiscal propio como una de las variables para determinar el volumen de recursos a transferir, el peso del componente de equidad y redistribución primó como criterio de asignación de los recursos.

En el caso de las transferencias al nivel municipal, la fórmula establecida es más equitativa que eficientista. El peso del esfuerzo fiscal y de la eficiencia administrativa es un 12% del total a transferir. El porcentaje restante se distribuye con base en índices de pobreza y a municipios de menos de cincuenta mil habitantes.

Los resultados de la aplicación de la fórmula de distribución de las transferencias muestran que se favorecerá primordialmente a aquellos municipios de menos de 50000 habitantes. Estos municipios son los que presentan mayores niveles de pobreza y que cuentan con una población con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas. Adicionalmente, son los municipios beneficiados constitucionalmente con un porcentaje preferencial de recursos.

Los municipios de menos de cincuenta mil habitantes participarán, en promedio, del 69% del total de recursos transferidos. Estos municipios concentran solamente el 41% de la población. En contraposición, los municipios de más de cien mil habitantes y las cuatro grandes ciudades, que concentran el 50% de la población, recibirán solamente el 24%, en promedio, de los recursos.

En el conjunto de municipios de menos de cincuenta mil habitantes, los más beneficiados con las transferencias serán los menores de diez mil personas, que recibirán un ingreso per cápita por transferencias dos veces superior al promedio nacional. Es importante resaltar que las cuatro grandes ciudades recaudan alrededor del 60% del total de impuestos nacionales y que por lo tanto el efecto redistributivo de las transferencias es aún mayor.

En lo referente al crecimiento real de las transferencias, entre 1992 y 1999, los mayores crecimientos se presentarán también en los municipios menores de diez mil

habitantes y en general en los menores de cincuenta mil con el 305% y el 189%, respectivamente.

Es por lo tanto considerable el efecto que la nueva ley de transferencias tendrá en la distribución interregional de los recursos, aspecto aún más relevante para el caso de los departamentos y localidades (aproximadamente el 3% de la población) que son beneficiarios de un volumen sustancial de recursos por concepto de regalías. Más que una discusión teórica sobre las bondades de priorizar la distribución con base en criterios de equidad en lugar de criterios de eficiencia, es conveniente resaltar las posibles implicaciones que sobre el desarrollo regional y sobre la descentralización fiscal tendrá este nuevo esquema en el corto y en el mediano plazo.

### Posibles Implicaciones de la Distribución Interjurisdiccional de las Transferencias.

Las posibles implicaciones de este nuevo esquema de distribución de recursos se concentran en el impacto sobre la eficiencia en la asignación de los recursos, sobre la calidad del gasto, sobre el esfuerzo fiscal propio, sobre el equilibrio interregional y sobre la transparencia del sistema de transferencias.

**a) Capacidad de Absorción.** La predeterminación de la fórmula y del monto de los recursos a transferir por orden constitucional inflexibiliza considerablemente, por un período de cinco años, la distribución de los recursos. Esto implica, necesariamente, que el ritmo del proceso de descentralización no se podrá graduar de acuerdo con la capacidad de absorción de recursos de las entidades territoriales. En la actualidad, la experiencia derivada del proceso de descentralización iniciado desde 1986 parece indicar que esta capacidad es baja y limitada a algunas regiones muy puntuales.

**b) Corrección de Desequilibrios Horizontales.** El criterio que se utilizó para corregir los desequilibrios horizontales es la pobreza. El supuesto que sustenta este criterio es que los niveles de pobreza se deben fundamentalmente a la baja capacidad económica de las localidades. Sin embargo, en la actualidad, es muy difícil determinar si los desequilibrios horizontales que se presentan se deben a problemas de capacidad económica local (caso en el cual sería justificado el desequilibrio), o a problemas de eficiencia fiscal, administrativa y de corrupción estatal. Este factor aumenta el riesgo de filtrar recursos hacia regiones que son pobres pero también altamente ineficientes.

**c) Compensaciones Preferenciales.** A partir de la expedición la ley 12 de 1986, se establecieron transferencias especiales para compensar desequilibrios regionales, asumiendo que los municipios menores requieran mayores recursos. De esta manera, se definieron transferencias especiales para municipios menores de cien mil habitantes y con la nueva Constitución para menores de cincuenta mil. La evidencia demostró que este tipo de transferencias, que buscan compensar regiones y no el bienestar de las personas, generan inequidades en la distribución de los recursos, por cuanto se subsidia a municipios que dentro de ese grupo presentan niveles adecuados de ingreso. El excedente de recursos acompañado por el relajamiento en la vigilancia de la aplicación de recursos de transferencias puede repercutir negativamente en la asignación del gasto público.

**d) Esfuerzo Fiscal Propio.** De acuerdo con los resultados obtenidos de la evaluación de los efectos de las transferencias de la Ley 12, existe evidencia que indica que las transferencias en municipios menores de cien mil habitantes actuaron como un impuesto negativo. Por lo tanto, el riesgo de que esta nueva fórmula promueva la pereza fiscal o por lo menos no incentive el esfuerzo fiscal propio es considerable. Este factor es de mayor relevancia en la medida en que la capacidad de absorción de las entidades territoriales es limitada y que el crecimiento de las transferencias es muy acelerado para este rango de municipios. Es este sentido, el relajamiento fiscal respondería parcialmente a la incapacidad de administrar este volumen creciente de recursos.

**e) Desincentivo a la Eficiencia Fiscal y Administrativa.** La insuficiencia de sistemas de información para estimar la eficiencia fiscal y administrativa, puede llevar a que la distribución de las transferencias castigue a las entidades que están incrementando sus niveles de eficiencia. La carencia de sistemas de información adecuados puede llevar a que las transferencias se asignen de acuerdo con datos históricos (de transferencias anteriores), impidiendo premiar la eficiencia y abriendo el espacio para que presiones de índole político incidan en la distribución de este porcentaje de recursos.

**f) Efectividad de la Fórmula para Redistribuir el Ingreso.** La complejidad estadística inherente al diseño de la nueva fórmula no garantiza la efectividad en la distribución equitativa de los recursos y la estimación de los progresos en la calidad de vida de los beneficiarios de las transferencias. La aplicación de esta fórmula requiere que la información estadística de los niveles de pobreza, de la población con NBI y del déficit de coberturas sea actualizada permanentemente. En la medida en que estas estadísticas no reflejen la realidad regional será muy difícil corregir desequilibrios.

**g) Transparencia en la Distribución de los Recursos.** Uno de los aspectos más importantes de un sistema de distribución de transferencias es la transparencia en el diseño del mecanismo de asignación. Este principio fundamental de un sistema de transferencias no parece ser fácilmente aplicable en el caso colombiano, debido a la complejidad de las fórmulas y de las variables utilizadas para determinar la distribución.

**h) Calidad del Gasto.** La distribución de mayores recursos no garantiza que efectivamente se incrementen los niveles de calidad de vida y de desarrollo económico y social. Para el logro efectivo de los objetivos de equidad se requieren niveles mínimos de calidad del gasto público. Una de las posibles implicaciones y tal vez la de mayor gravedad es el impacto de las transferencias sobre la calidad del gasto. Estudios adelantados por el DNP indican que la calidad del gasto que se ha llevado a cabo con los recursos de transferencias ha sido deficiente.

**i) Conformación Regional.** Este esquema de distribución interregional, con distribuciones preferenciales para algunas regiones y con concentración de recursos en municipios pequeños, podría tener serias implicaciones en el ordenamiento territorial y, eventualmente, desincentivar la apertura territorial y la conformación de agrupaciones de municipios. Esto puede tener implicaciones económicas de importancia en la medida en que se desaprovechan economías de escala en la prestación de los servicios.

Como se puede observar, el volumen de recursos de las transferencias, indican que el proceso en principio es más brusco que gradual. Por otra parte, la distribución de corto plazo de los recursos, concentrada en municipios menores cuya capacidad de absorción es incierta, aumenta las posibilidades de ocurrencias de las implicaciones negativas del proceso. Inclusive, si se tienen en cuenta los incrementos significativos de la transferencia (10 puntos de los ingresos corrientes en 8 años), es posible encontrar situaciones de sobrefinanciamiento. Esto puede presionar futuros traslados de funciones a las entidades territoriales, debido, principalmente, a las restricciones de gasto que exige la estabilización macroeconómica, como se observó en la sección anterior.

### ***E. Consideraciones Finales***

En el actual contexto, las posibles soluciones y recomendaciones para manejar el proceso de descentralización fiscal se sitúan en dos extremos relativamente opuestos. La primera, consistiría en revertir parcialmente el proceso otorgándole a la Nación mayores facultades de control. La segunda, sería acelerar el proceso de descentralización, trasladando a las entidades territoriales tanto las competencias y recursos, como la total responsabilidad.

En el primer escenario, sería indispensable graduar el proceso de descentralización y crear herramientas microeconómicas que permitan direccionar el gasto. Se deberían adoptar esquemas de graduación de municipios como los existentes en Chile, España o Francia y, condicionar la transferencia de recursos al cumplimiento de requisitos mínimos. Solamente alcanzando cierta categoría, se tendría acceso a un mayor volumen de recursos. En este contexto, las transferencias y regalías se manejarían a través de fondos de estabilización, sin cambiar la estructura de distribución de recursos establecida por la reglamentación legal. Los fondos de estabilización de transferencias y regalías permitirían diferir en el tiempo la utilización de los recursos y, adecuar la descentralización a la capacidad de absorción de las entidades territoriales. El gasto, se debería direccionar, preferiblemente a través de programas de crédito y a través del Fondo Nacional de Regalías para fomentar la inversión en infraestructura nacional y regional.

La segunda posible solución se relaciona con hacer efectivo el modelo "escogimiento público fiscal local", y no tener términos medios entre una descentralización total y una descentralización gradual y direccionada. En este escenario, la Nación debería descentralizar todas aquellas funciones que no son de carácter eminentemente nacional (ej. aeropuertos) y suspender todas las actividades relacionadas con gasto descentralizado. Por otra parte, debería transferirse a las entidades territoriales las actividades relacionadas con las fuentes de financiamiento local: desnacionalizar algunos impuestos y eliminar o por lo menos limitar las transferencias nacionales. En un esquema de esta naturaleza no sólo se trasladan recursos y competencias sino, también, la responsabilidad tanto de las fuentes como de los usos. Esta circunstancia genera "accountability" político, económico y administrativo, y hace efectivo y transparente el control político y ciudadano.



Si se mantienen los esquemas actuales de descentralización, que son un término medio entre la descentralización controlada y direccionada y la descentralización real, es posible que se presenten problemas de responsabilidad compartida, que se transfieran los recursos pero que los gastos se mantengan en el nivel nacional (incurriendo en costos fiscales importantes) y que no haya control sobre la calidad del gasto. Un esquema como el actual es más sensible a problemas de oscurantismo fiscal y a perpetuar esquemas ineficaces e ineficientes.

## **Anexo de Cuadros Estadísticos**

**Cuadro A-1**  
**Principales Indicadores Macroeconómicos**

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PIB en pesos corrientes. (Millones).	1579130	1982773	2497298	3054137	3856584	4965883	6787956	8824408	11731348	15126718	20234050	26393332
PIB dólares corrientes. (Millones).	33599	36718	39020	38660	38184	34971	34989	36314	39235	39495	40307	42986
Deflactor implícito del PIB (1975=1)	3.00	3.69	4.60	5.54	6.77	8.45	10.92	13.47	17.12	21.51	27.56	35.13
PIB per cápita. (Dólares).	1262	1352	1409	1370	1329	1170	1149	1169	1239	1222	1225	1284
PIB Industrial/PIB	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.24	0.24	0.24	0.24	0.24	0.25	0.25
PIB Agrícola/PIB	0.18	0.18	0.17	0.17	0.17	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18
Inversión. (porcentaje del PIB).	19.1	20.6	20.5	19.9	19	19	18	20	21.9	19.6	19.1	0.14
Exportaciones/PIB.	0.12	0.09	0.08	0.08	0.09	0.11	0.16	0.14	0.14	0.15	0.18	0.17
Inflación. IPC. (crecimiento)	26.6	27.5	24.5	19.8	16.1	24	18.9	23.9	28.1	25.8	30	32
Deuda externa/PIB.	0.19	0.23	0.26	0.30	0.32	0.40	0.43	0.43	0.42	0.41	0.41	0.41
Salario mínimo (pesos del 90)	38,021	37,773	39,442	41,054	43,236	41,842	43,636	42,967	41,927	42,327	41,025	51,716.1
Población (millones de habitantes)	26.6	27.2	27.7	28.2	28.7	29.9	30.5	31.1	31.7	32.3	32.9	33.5

**Fuentes:**

PIB. Cuentas Nacionales. DANE.  
Tasa de Cambio. Unidad de Estudios Macroeconómicos. DNP. Tasa Promedio anual  
Población. Proyecciones con base en el censo de 1985. DANE.  
Exportaciones y Deuda Externa. Balanza de Pagos. Socioeconomic Report. BID.  
Inversión. Cuentas Nacionales  
Salario mínimo e IPC. DANE.

Nota: El socioeconomic Report (BID) tiene información hasta 1990, para 1991 se utilizaron cifras provisionales del Programa Macroeconómico para 1993. DNP.

Cuadro A1-1  
Colombia: Indicadores Macroeconómicos Desagregados

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. Producto y población.																								
PIB en pesos corrientes.	1,579,130	1,942,773	2,497,298	3,054,137	3,856,584	4,965,883	6,787,956	8,824,408	11,791,348	15,126,718	20,234,050	26,393,332												
PIB en pesos de 1975.	525,765	537,736	542,836	551,380	569,855	587,561	621,781	655,164	681,791	705,068	734,250	751,246												
Deflactor 1975	3.00	3.69	4.60	5.54	6.77	8.45	10.92	13.47	17.21	21.45	27.56	33.13												
Deflactor 1992	0.07	0.08	0.10	0.13	0.15	0.19	0.25	0.31	0.39	0.49	0.63	0.80												
PIB en pesos de 1992.	23,114	23,641	23,865	24,241	25,053	25,831	27,336	28,803	29,974	30,997	32,280	33,027												
PIB dólares corrientes.	33,599	36,718	39,020	38,660	38,184	34,971	34,989	36,265	38,311	41,517	47,099	44,567												
PIB dólares corrientes. *	33,599	36,718	39,020	38,660	38,184	34,971	34,989	36,314	39,235	39,495	40,307	42,986												
PIB dólares de 1988.																								
Población (millones de habitantes)	26,622	27,154	27,684	28,213	28,74	29,879	30,459	31,058	31,677	32,316	32,897	33,489												
PIB per capita. (Pesos de 1992).	868	871	862	859	872	865	897	927	946	959	981	986												
PIB per capita. (Dólares 1988).	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,286.3	1,238.9	1,215.7	1,238.6	1,165.9	1,109.2	1,114.3												
2. Componentes del producto, (crecimiento)																								
Oferta agregada.																								
Producción doméstica.	4.1	2.3	0.9	1.6	3.4	3.1	5.8	5.4	3.7	3.2	3.5													
Importaciones.	18.8	4.9	8	-9.1	-4	-6.6	4.1	5.3	7.7	-4	6													
Demanda agregada.																								
Consumo.	5.4	3	1.9	0.3	3	2.2	3	4	4	3.3	2.4													
Inversión.	10.9	13.2	5.3	-2.2	-5.9	-9.6	4.4	9.2	9.9	-10.6	-0.7													
Exportaciones.	5.1	-11.8	-1.6	-0.9	10.3	14.4	20.7	7.8	-0.4	11.5	13.7													
3. Cuenta corriente.																								
Millones de dólares	-204	-1959	-3058	-3006	-2089	-1596	535	-50	-197	100	400													
Porcentaje del PIB.	-0.6	-5.4	-7.8	-7.8	-5.5	-4.6	1.5	-0.1	-0.5	0.3	1													
4. Inversión. (% del PIB).	19.1	20.6	20.5	19.9	19	19	18	20	21.9	19.6	19.1													
5. Ahorro total. (% del PIB).																								
Ahorro doméstico. (% del PIB).	18.5	15.2	12.6	12.1	13.5	14.5	19.5	19.9	21.4	19.9	20.1													
Ahorro externo. (% del PIB).	0.6	5.4	7.8	7.8	5.5	4.6	-1.5	0.2	0.5	-0.3	-1													
6. Precios.																								
Inflación EE.UU. (1985=100).																								
Inflación EE.UU. (1988=100).																								
Inflación IPC. (crecimiento)	26.6	27.5	24.5	19.8	16.1	0.91	0.93	0.96	1.00	1.05	1.10													
Def. implícito PIB. (crecimiento).	27.6	22.8	24.8	20.4	22.2	24.9	29.2	23.4	27.1	25.6	28													
T.de cambio prom.	47	54	64	79	101	142	194	243	299	383	502													
T.de cambio prom.(crecimiento).	11.1	14.9	18.5	23.4	27.8	40.6	36.6	25.3	23.0	28.1	31.1													
Térn. intercambio. (1975=100)	132	99	107	104	109	105	126	92	93	89	89													
7. Cifras fiscales.																								
Deficit. (Mil. de mill. de pesos).	-41	-95	-179	-226	-261	-211	39	-157	-313	-304	-305													
Deficit. (Porcentaje del PIB).	-2.6	-4.8	-7.2	-7.4	-6.8	-4.2	0.6	-1.8	-2.7	-2	-1.5													
Ahorro corriente. (% del PIB)	3.5	1.3	0.3	2.4	3.1	5.4	7.4	5.5	5	5	5.1													
8. Deuda externa.																								
Prop. de las export.(relación).	1.3	2	2.3	3	2.7	3.1	2.3	2.7	2.6	2.3	2.1													
Intereses/export. (%)	11.7	21.5	25.7	26.5	26.1	28.1	20.5	21.4	21.4	20.4	17.5													
Intereses/PIB. (%)	1.9	2.6	2.9	2.6	3.1	3.7	3.8	3.8	3.7	3.8	3.6													

Fuentes:  
PIB y componentes de Demandas, Cuentas Nacionales, DANE.  
Tasa de Cambio, Unidad de Estudios Macroeconómicos, DNP. Tasa Promedio anual  
Población, Proyecciones con base en el censo de 1985, DANE.  
Exportaciones y Deuda Externa, Balanza de Pagos, Socioeconomic Report, BID.  
Inversión y ahorro, Cuentas Nacionales, DANE  
Precios y deflactor PIB, DANE.  
Deuda Externa, Banco de la República.

**Cuadro A-2**  
**Indicadores Económicos Regionales.**

Departamentos	Población 1987	PIB 1985 (87 m. [00])	PIB 1987	T. Gr. R. al Prod. An. PIB 87-82	PIB municipal 1987	Particip. municipal 1987	NBI 1973	NBI 1985	PIB (p. s.) 1987	PIB (p. s.) 1987	Área Km <sup>2</sup>	Densidad (hab./Km <sup>2</sup> )
Amazonas	39937	19611	16427	3.61%	362848	26.37%	64.2	68.8	411323	1693	109665	0.4
Antioquia	4067664	1584890	1376223	2.86%				40.4	338333	1392	63612	63.9
Arauca	89972	138924	116368	3.61%				61.8	1293380	5323	23818	3.8
Atlántico	1478213	418080	349477	3.65%	110980	31.76%	59.8	41.5	236419	973	3388	436.3
Bogotá D.C.	4236490	2123458	1803434	3.32%	451600	25.04%	57.9	23.5	425691	1752		
Bolívar	1288985	306124	282600	1.61%	71400	25.27%	80.8	64.6	219242	902	25978	49.6
Boyacá	1209739	300095	248364	3.86%	30123	12.13%	82.4	60.6	205304	845	23198	52.1
Caldas	883024	214969	202542	1.20%	37451	18.49%	61.6	36.1	229373	944	7888	111.9
Caquetá	264507	48101	44005	1.80%	2007	4.56%	86	61.4	166366	685	88965	3.0
Casanare	147472	107165	89765	3.61%				70.4	608692	2505	44640	3.3
Cauca	857751	167500	132900	4.74%	31618	23.79%	81.7	61.1	154940	638	29308	29.3
Cesar	699428	133678	125552	1.26%	5739	4.57%	79	62.2	179507	739	22905	30.5
Choco	313567	57257	39618	7.64%	1253	3.16%	93	82.8	126346	520	46530	6.7
Cordoba	1013247	216550	165391	5.54%	8393	5.07%	87.7	74.1	163229	672	25020	40.5
Cundinamarca	1512928	685926	558260	4.20%	95515	17.11%	76.1	48.9	368993	1518	24210	62.5
Guainia	12345	4817	4035	3.61%				83.1	326853	1345	72238	0.2
Guaviare	47073	7455	6245	3.61%				71.3	132666	546	42327	1.1
Huila	693712	221491	195025	2.58%	12717	6.52%	75.3	48.7	281133	1157	19890	34.9
La Guajira	299995	177635	128320	6.72%	1118	0.87%	82.5	61.9	427740	1760	20848	14.4
Magdalena	890934	157498	132269	3.55%	14186	10.72%	78.9	62.9	148461	611	23188	38.4
Meta	474046	199429	149262	5.97%	13041	8.74%	77.7	47.7	314868	1296	85635	5.5
Narino	1085173	158352	139972	2.50%	8676	6.20%	81.3	60.9	128986	531	33268	32.6
Norte de Santander	913491	198927	169298	3.28%	19628	11.59%	73.3	52.1	185331	763	21658	42.2
Putumayo	174219	73885	61889	3.61%	43096	29.63%	61.9	65.1	355237	1462	24885	7.0
Quindío	392208	144232	145453	-0.17%	63843	30.90%	61.8	30.7	370857	1526	1845	212.6
Risaralda	652872	245611	206596	3.52%				33.9	316442	1302	4140	157.7
San andrés	35818	57053	47789	3.61%				44.2	1334217	5491		
Santander	1511392	599092	552478	1.63%	142154	25.73%	74.2	43.6	365542	1504	30537	49.5
Sucre	561649	84877	72795	3.12%	3893	5.35%	88.3	73.6	129609	533	10917	51.4
Tolima	1142220	303867	255093	3.56%	47299	18.54%	74.6	48.6	223331	919	23562	48.5
Valle	3027247	1197887	996884	3.74%	308220	30.92%	62	32.9	329304	1355	22140	136.7
Vaupés	26178	4158	3483	3.61%				93.1	133051	548	65268	0.4
Vichada	18702	7894	6612	3.61%				61.9	353545	1455	100242	0.2

Fuentes: Población Censo de 1985, ajustado, DANE  
Tasa de Cambio Unidad de Estudios Macroeconómicos DNP.  
Cálculos del Consultor.

PIB: Cuentas Departamentales, DANE.  
NBI Censos 1985 1983, DANE

**Cuadro A-3**  
**Tamaño e Importancia del Sector Público Nacional No Financiero en la Economía**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<b>INDICADORES FISCALES</b>								
Ingr./PIB	26.25%	37.61%	37.58%	36.63%	35.90%	36.82%	36.98%	39.37%
Gasto/PIB	31.64%	42.41%	37.12%	38.02%	37.59%	38.54%	37.24%	39.24%
Déficit/PIB	-5.94%	-5.09%	-0.35%	-1.81%	-2.08%	-1.89%	-0.33%	0.16%
Inver. Púb/ Inver. Total		63.01%	40.83%	36.04%	34.48%	38.61%	37.40%	41.41%
Deuda Pública Interna/PIB			(0.05)	(0.01)	0.01	0.02	0.03	0.04
Deuda Púb. Externa/Deuda Ext. Total	70.84%	75.99%	80.94%	81.81%	80.71%	82.74%	84.35%	86.37%

FUENTE: Banco República. D.N.P.

**Cuadro A-4**  
**Ingresos Efectivos por Niveles de Gobierno**  
(en moneda nacional corriente y como proporción al PIB)

INGRESOS	1980		1981		1982		1983		1984		1985	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Nivel Nacional	240,515.8	15.23%	274,542.2	13.85%	353,803.9	14.17%	425,076.0	13.92%	589,902.3	15.30%	858,187.9	17.28%
-Sector Central	134,961.0	8.55%	159,615.0	8.05%	199,548.3	7.99%	242,166.0	7.93%	299,010.0	7.75%	447,827.0	9.02%
-Sector Descentralizado **/	105,554.8	6.68%	114,927.2	5.80%	154,255.6	6.18%	182,910.0	5.99%	290,892.3	7.54%	410,360.9	8.26%
Nivel Intermedio	82,519.2	5.23%	106,634.2	5.38%	145,963.4	5.84%	181,581.2	5.95%	233,897.3	6.06%	279,690.4	5.63%
-Sector Central	25,316.5	1.60%	31,969.2	1.61%	37,801.7	1.51%	50,476.1	1.65%	66,480.3	1.72%	84,842.5	1.71%
-Sector Descentralizado	57,202.7	3.62%	74,665.0	3.77%	108,161.7	4.33%	131,105.1	4.29%	167,417.0	4.34%	194,847.9	3.92%
Nivel Local	41,822.4	2.65%	58,108.4	2.93%	74,737.7	2.99%	99,925.7	3.27%	130,612.7	3.39%	175,074.7	3.53%
-Sector Central	18,232.9	1.15%	25,092.2	1.27%	32,910.2	1.32%	43,400.8	1.42%	56,510.9	1.47%	69,749.4	1.40%
-Sector Descentralizado	23,589.5	1.49%	33,016.2	1.67%	41,827.5	1.67%	56,524.9	1.85%	74,101.8	1.92%	105,325.3	2.12%
TOTAL	364,857.4	23.10%	439,284.8	22.16%	574,505.0	23.01%	706,582.9	23.14%	954,412.3	24.75%	1,312,953.0	26.44%
-Sector Central **/	178,510.4	11.30%	216,676.4	10.93%	270,260.2	10.82%	336,042.9	11.00%	422,001.2	10.94%	602,418.9	12.13%
Consolidado	186,347	11.80%	222,608.4	11.23%	304,244.8	12.18%	370,540	12.13%	532,411.1	13.81%	710,534.1	14.31%
-Sector Descentralizado												

INGRESOS	1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Nivel Nacional	1,388,746.9	20.46%	1,621,688.7	18.38%	2,177,827.1	18.56%	2,811,455.1	18.59%	4,075,187.1	19.78%	0.0	0.00%
-Sector Central	655,449.0	9.66%	913,764.0	10.35%	1,210,126.0	10.32%	1,536,150.0	10.16%	2,088,400.0	10.13%		0.00%
-Sector Descentralizado **/	733,297.9	10.80%	707,924.7	8.02%	967,701.1	8.25%	1,275,305.1	8.43%	1,986,787.1	9.64%		0.00%
Nivel Intermedio	372,834.0	5.49%	487,907.3	5.53%	631,560.6	5.38%	852,873.4	5.64%	1,113,203.5	5.40%	1,374,292.4	1.86%
-Sector Central	119,703.3	1.76%	161,282.5	1.83%	202,280.8	1.72%	300,800.0	1.99%	411,695.0	2.00%	490,504.4	1.86%
-Sector Descentralizado	253,150.7	3.73%	326,624.8	3.70%	429,279.8	3.66%	552,073.4	3.65%	701,508.5	3.40%	883,788.0	3.35%
Nivel Local	245,387.5	3.62%	345,488.7	3.92%	470,871.2	4.01%	634,351.7	4.19%	880,216.5	4.27%	1,287,985.5	4.88%
-Sector Central	102,480.6	1.51%	147,962.5	1.68%	215,652.6	1.84%	311,051.9	2.06%	432,129.9	2.10%	621,632.9	2.36%
-Sector Descentralizado	142,906.9	2.11%	197,526.2	2.24%	255,218.6	2.18%	323,299.8	2.14%	448,086.6	2.17%	666,352.6	2.53%
TOTAL	2,006,988.4	29.57%	2,455,084.7	27.82%	3,280,258.9	27.96%	4,298,680.2	28.42%	6,068,607.1	29.45%	2,662,277.9	4.88%
-Sector Central **/												
Consolidado	877,632.9	12.93%	1,223,009.0	13.86%	1,628,059.4	13.88%	2,148,001.9	14.20%	2,932,224.9	14.23%	1,112,137.3	4.22%
-Sector Descentralizado												
Consolidado	1,129,355.5	16.64%	1,232,075.7	13.96%	1,652,199.5	14.08%	2,150,678.3	14.22%	3,136,382.2	15.22%	1,550,140.6	5.88%

\*/ Incluye tanto el nivel descentralizado como las empresas públicas  
 \*\*/ Esta categoría incluye los sectores centrales de los tres niveles de gobierno.  
 FUENTE: Banco de la República

**Cuadro A4-b**  
**Total Ingresos Sector Público Nacional**  
 (en moneda nacional corriente)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Ingresos	Moneda	Moneda	Moneda	Moneda	Moneda	Moneda	Moneda	Moneda
Nivel Nacional	240,515.8	274,542.2	353,803.9	425,076.0	589,902.3	61.81%	858,187.9	65.36%
-Sector Central	134,961.0	159,615.0	199,548.3	242,166.0	299,010.0	31.33%	447,827.0	34.11%
-Sector Descentralizado **/	105,554.8	114,927.2	154,255.6	182,910.0	290,892.3	30.48%	410,360.9	31.25%
Nivel Intermedio	82,519.2	106,634.2	145,963.4	181,581.2	233,897.3	24.51%	279,690.4	21.30%
-Sector Central	25,316.5	31,969.2	37,801.7	50,476.1	66,480.3	6.97%	84,842.5	6.46%
-Sector Descentralizado	57,202.7	74,665.0	108,161.7	131,105.1	167,417.0	17.54%	194,847.9	14.84%
Nivel Local	41,822.4	58,108.4	74,737.7	99,925.7	130,612.7	14.1%	175,074.7	13.33%
-Sector Central	18,232.9	25,092.2	32,910.2	43,400.8	56,510.9	5.92%	69,749.4	5.31%
-Sector Descentralizado	23,589.5	33,016.2	41,827.5	56,524.9	74,101.8	7.76%	105,325.3	8.02%
TOTAL	364,857.4	439,284.8	574,505.0	706,582.9	954,412.3	100.00%	1,312,953.0	100.00%
-Sector Central **/	178,510.4	216,676.4	270,260.2	336,042.9	422,001.2	44.22%	602,418.9	45.88%
Consolidado	186,347.0	222,608.4	304,244.8	370,540.0	532,411.1	52.44%	710,534.1	54.12%
-Sector Descentralizado								

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ingresos	Moneda	Moneda	Moneda	Moneda	Moneda	Moneda	Moneda	Moneda
Nivel Nacional	1,388,746.9	1,621,688.7	2,177,827.1	2,811,455.1	4,075,187.1	67.15%	0.0	0.00%
-Sector Central	655,449.0	913,764.0	1,210,126.0	1,536,150.0	2,088,400.0	34.41%		0.00%
-Sector Descentralizado **/	733,297.9	707,924.7	967,701.1	1,275,305.1	1,986,787.1	32.74%		0.00%
Nivel Intermedio	372,854.0	487,907.3	631,560.6	852,873.4	1,113,203.5	18.34%	1,374,292.4	51.62%
-Sector Central	119,703.3	161,282.5	202,280.8	300,800.0	411,695.0	6.78%	490,504.4	18.42%
-Sector Descentralizado	253,150.7	326,624.8	429,279.8	552,073.4	701,508.5	11.56%	883,788.0	33.20%
Nivel Local	245,387.5	345,488.7	470,871.2	634,351.7	880,216.5	14.76%	1,287,985.5	48.38%
-Sector Central	102,480.6	147,962.5	215,652.6	311,051.9	432,129.9	7.24%	621,632.9	23.35%
-Sector Descentralizado	142,906.9	197,526.2	255,218.6	323,299.8	448,086.6	7.52%	666,352.6	25.03%
TOTAL	2,006,988.4	2,455,084.7	3,280,258.9	4,298,680.2	6,068,607.1	100.00%	2,662,277.9	100.00%
-Sector Central **/	877,632.9	1,223,009.0	1,628,059.4	2,148,001.9	2,932,224.9	49.97%	1,112,137.3	41.77%
Consolidado	1,129,355.5	1,232,075.7	1,652,199.5	2,150,678.3	3,136,382.2	50.03%	1,550,140.6	58.23%
-Sector Descentralizado								

\*/Incluye tanto el nivel descentralizado como las empresas públicas

\*\*/ Esta categoría incluye los sectores centrales de los tres niveles de gobierno.



**Cuadro A-5**  
**Gastos Efectivos por Niveles de Gobierno**  
(en moneda nacional corriente y como proporción al PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985						
Gastos	Monto	%	Monto	%	Monto	%						
Nivel Nacional	197,515.6	12.51%	250,425.2	12.63%	329,474.0	13.19%	423,256.7	13.86%	561,198.0	14.74%	727,774.0	14.66%
-Sector Central	120,900.0	7.66%	153,400.0	7.74%	210,200.0	8.42%	262,100.0	8.58%	361,519.8	9.37%	431,600.0	8.69%
-Sector Descentralizado **/	76,615.6	4.85%	97,025.2	4.89%	119,274.0	4.78%	161,156.7	5.28%	207,068.2	5.37%	296,174.0	5.96%
Nivel Intermedio	66,660.4	4.22%	97,378.3	4.91%	121,805.6	4.88%	156,530.4	5.13%	192,067.3	4.98%	230,266.0	4.64%
-Sector Central	15,347.4	0.97%	22,955.6	1.16%	26,981.4	1.08%	35,410.9	1.16%	43,708.5	1.13%	55,745.7	1.12%
-Sector Descentralizado	51,313.0	3.25%	74,422.7	3.75%	94,824.2	3.80%	121,119.5	3.97%	148,358.8	3.85%	174,520.3	3.51%
Nivel Local	27,760.8	1.76%	38,879.8	1.96%	53,091.2	2.13%	67,686.7	2.22%	91,621.9	2.38%	121,827.0	2.45%
-Sector Central	16,164.0	1.02%	22,277.0	1.12%	28,453.3	1.14%	35,927.4	1.18%	48,787.4	1.27%	62,104.2	1.25%
-Sector Descentralizado	11,596.8	0.73%	16,602.8	0.84%	24,637.9	0.99%	31,759.3	1.04%	42,834.5	1.11%	59,722.8	1.20%
TOTAL	386,358.0	24.47%	522,941.4	26.37%	679,267.6	27.20%	871,690.9	28.54%	1,135,966.4	29.46%	1,431,960.0	28.84%
-Sector Central **/ Consolidado	152,411.4	9.65%	198,632.6	10.02%	265,634.7	10.64%	333,438.3	10.92%	454,015.7	11.77%	549,449.9	11.06%
-Sector Descentralizado Consolidado	139,525.4	8.84%	188,050.7	9.48%	238,736.1	9.56%	314,035.5	10.28%	398,261.5	10.33%	530,417.1	10.68%

Gastos	1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Nivel Nacional	963,134.2	14.19%	1,331,074.5	15.08%	1,765,974.0	15.05%	2,361,978.4	15.62%	3,231,179.3	15.68%	4,107,100.0	0.00%
-Sector Central	565,100.0	8.33%	767,700.0	8.70%	1,064,300.0	9.07%	1,416,600.0	9.37%	1,837,100.0	8.92%	2,311,100.0	0.00%
-Sector Descentralizado **/	398,034.2	5.86%	563,374.5	6.38%	701,674.0	5.98%	945,378.4	6.25%	1,394,079.3	6.77%	1,796,000.0	0.00%
Nivel Intermedio	303,594.3	4.47%	389,884.6	4.42%	515,601.3	4.40%	676,388.5	4.47%	846,354.2	4.11%	1,075,386.5	4.08%
-Sector Central	77,439.8	1.14%	100,827.8	1.14%	138,342.8	1.18%	192,522.3	1.27%	251,240.1	1.22%	321,255.6	1.22%
-Sector Descentralizado	226,154.5	3.33%	289,056.8	3.28%	377,258.5	3.22%	483,866.2	3.20%	595,114.1	2.89%	754,130.9	2.86%
Nivel Local	172,923.3	2.55%	230,394.4	2.61%	306,911.5	2.62%	429,270.2	2.84%	573,720.1	2.78%	808,426.8	3.06%
-Sector Central	84,120.2	1.24%	117,361.1	1.33%	152,460.8	1.30%	216,430.7	1.43%	299,941.8	1.46%	427,155.6	1.62%
-Sector Descentralizado	88,803.1	1.31%	113,033.3	1.28%	154,450.7	1.32%	212,839.5	1.41%	273,778.3	1.33%	381,271.2	1.45%
TOTAL	1,916,169.4	28.23%	2,571,632.5	29.14%	3,410,999.6	29.08%	4,573,295.8	30.23%	6,071,327.9	29.46%	7,967,626.6	14.28%
-Sector Central **/ Consolidado	726,660.0	10.71%	985,888.9	11.17%	1,355,103.6	11.55%	1,825,553.0	12.07%	2,388,281.9	11.59%	3,135,402.1	2.84%
-Sector Descentralizado Consolidado	712,991.8	10.50%	965,464.6	10.94%	1,233,383.2	10.51%	1,642,084.1	10.86%	2,262,971.7	10.98%	2,932,224.5	4.30%

\*\*/ Incluye tanto el nivel descentralizado como las empresas públicas  
\*\*/ Esta categoría incluye los sectores centrales de los tres niveles de gobierno.

**Cuadro A-6**  
**Gastos Efectivos por Niveles de Gobierno**  
(en moneda nacional corriente y como proporción al PIB)

Nivel	1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Moneda	%	Moneda	%	Moneda	%	Moneda	%	Moneda	%	Moneda	%	Moneda	%	Moneda	%
Nivel Nacional	186,963.0	65.5%	265,606.9	67.8%	283,412.3	67.8%	270,004.1	58.4%	426,841.1	48.7%	541,763.3	50.3%	605,851.6	48.4%	605,851.6	45.3%
-Sector Central	9,152.0	3.2%	15,554.0	4.0%	16,333.0	4.0%	21,362.0	3.4%	29,843.0	3.9%	34,254.0	3.5%	44,880.0	3.1%	44,880.0	3.4%
-Sector Descentralizado **/	177,811.0	62.3%	250,052.9	63.8%	267,077.3	63.8%	248,642.1	55.0%	396,998.1	44.8%	507,509.3	46.8%	560,971.6	45.4%	560,971.6	41.9%
Nivel Intermedio	31,801.5	11.1%	35,070.7	8.9%	59,915.0	12.3%	86,422.0	12.3%	102,212.3	15.6%	136,880.7	12.0%	183,749.4	12.2%	183,749.4	13.7%
-Sector Central	16,387.3	5.7%	17,774.9	4.5%	31,648.3	6.5%	46,832.0	6.5%	63,008.0	8.4%	90,318.4	7.4%	115,246.6	8.1%	115,246.6	8.6%
-Sector Descentralizado	15,414.2	5.4%	17,295.8	4.4%	28,266.7	4.4%	39,590.0	5.8%	39,204.3	7.1%	46,562.3	4.6%	68,502.8	4.2%	68,502.8	5.1%
Nivel Local	66,813.2	23.4%	91,330.1	23.3%	141,991.0	23.3%	196,320.3	29.3%	319,903.6	35.7%	440,393.1	37.7%	548,416.6	39.4%	548,416.6	41.0%
-Sector Central	7,479.9	2.6%	9,541.0	2.4%	20,225.0	2.4%	41,044.0	4.2%	75,338.5	7.4%	128,259.6	8.9%	160,161.5	11.5%	160,161.5	12.0%
-Sector Descentralizado	59,333.3	20.8%	81,789.1	20.9%	121,766.0	20.9%	157,276.3	25.1%	244,565.1	28.4%	312,133.5	28.8%	388,255.1	27.9%	388,255.1	29.0%
TOTAL	285,577.7	100.0%	392,007.7	100.0%	485,318.3	100.0%	554,746.4	100.0%	848,957.0	100.0%	1,119,037.1	100.0%	1,338,017.6	100.0%	1,338,017.6	100.0%
-Sector Central **/	33,019.2	11.6%	42,869.9	10.9%	68,208.3	14.1%	109,238.0	19.7%	168,189.5	19.7%	252,832.0	19.8%	320,288.1	22.6%	320,288.1	23.9%
Consolidado																
-Sector Descentralizado	252,558.5	88.4%	349,137.8	89.1%	417,110.0	85.9%	445,508.4	80.3%	680,767.5	80.3%	866,205.1	80.2%	1,017,729.5	77.4%	1,017,729.5	76.1%
Consolidado																

\*/Incluye tanto el nivel descentralizado como las empresas públicas  
\*\*/ Esta categoría incluye los sectores centrales de los tres niveles de gobierno.

**Cuadro A-6 a**

Inversión en	1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Nivel Nacional	67.766.9	4.29%	94.292.9	4.76%	127.724.9	5.11%	177.360.6	5.81%	186.963.0	4.85%	265.606.9	5.35%
-Sector Central	4.620.0	0.29%	6.100.0	0.31%	8.910.0	0.36%	8.987.0	0.29%	9.152.0	0.24%	15.554.0	0.31%
-Sector Descentralizado **/	63.146.9	4.00%	88.192.9	4.45%	118.814.9	4.76%	168.373.6	5.51%	177.811.0	4.61%	250.052.9	5.04%
Nivel Intermedio	8.873.5	0.56%	11.818.1	0.60%	15.236.0	0.61%	18.516.1	0.61%	31.801.5	0.82%	35.070.7	0.71%
-Sector Central	4.144.2	0.26%	5.799.3	0.29%	7.658.5	0.31%	8.395.1	0.27%	16.367.3	0.42%	17.774.9	0.36%
-Sector Descentralizado	4.729.3	0.30%	6.018.8	0.30%	7.577.5	0.30%	10.121.0	0.33%	15.414.2	0.40%	17.295.8	0.35%
Nivel Local	16.964.2	1.07%	33.102.5	1.67%	43.030.5	1.72%	59.204.4	1.94%	66.813.2	1.73%	91.330.1	1.84%
-Sector Central	2.140.2	0.14%	3.704.4	0.19%	4.774.0	0.19%	6.439.2	0.21%	7.479.9	0.19%	9.541.0	0.19%
-Sector Descentralizado	14.824.0	0.94%	29.398.1	1.48%	38.256.5	1.53%	52.765.2	1.73%	59.333.3	1.54%	81.789.1	1.65%
TOTAL									384.192.4	7.40%	518.408.5	7.89%
-Sector Central **/ Consolidado	10.904.4	0.69%	15.603.7	0.79%	21.342.5	0.85%	23.821.3	0.78%	33.019.2	0.86%	42.869.9	0.86%
-Sector Descentralizado Consolidado	82.700.2	5.24%	123.609.8	6.23%	164.648.9	6.59%	231.259.8	7.57%	252.558.5	6.55%	349.137.8	7.03%

Inversión, mil	1987		1988		1989		1990		1991	
	Miliones	%	Miliones	%	Miliones	%	Miliones	%	Miliones	%
Nivel Nacional	283.412,3	4.18%	270.004,1	3.06%	426.841,1	3.64%	541.763,3	3.58%	605.851,6	2.94%
-Sector Central	16.335,0	0.24%	21.562,0	0.24%	29.843,0	0.25%	34.254,0	0.23%	44.880,0	0.22%
-Sector Descentralizado **/	267.077,3	3.93%	248.642,1	2.82%	396.998,1	3.38%	507.509,3	3.36%	560.971,6	2.72%
Nivel Intermedio	59.915,0	0.88%	86.422,0	0.98%	102.212,3	0.87%	136.880,7	0.90%	183.749,4	0.89%
-Sector Central	31.648,3	0.47%	46.832,0	0.53%	63.008,0	0.54%	90.318,4	0.60%	115.246,6	0.56%
-Sector Descentralizado	28.266,7	0.42%	39.590,0	0.45%	39.204,3	0.33%	46.562,3	0.31%	68.502,8	0.33%
Nivel Local	141.991,0	2.09%	198.320,3	2.25%	319.903,6	2.73%	440.393,1	2.91%	548.416,6	2.66%
-Sector Central	20.225,0	0.30%	41.044,0	0.47%	75.338,5	0.64%	128.259,6	0.85%	160.161,5	0.78%
-Sector Descentralizado	121.766,0	1.79%	157.276,3	1.78%	244.565,1	2.08%	312.133,5	2.06%	388.255,1	1.88%
TOTAL	687.224,3	7.15%	839.488,7	6.29%	1.271.072,9	7.24%	1.696.310,9	7.40%	2.070.183,6	6.49%
-Sector Central **/ Consolidado	68.208,3	1.00%	109.238,0	1.24%	168.189,5	1.43%	252.832,0	1.67%	320.288,1	1.55%
-Sector Descentralizado Consolidado	417.110,0	6.14%	445.508,4	5.05%	680.767,5	5.80%	866.205,1	5.73%	1.017.729,5	4.94%
									560.755,6	2.13%

\*/Incluye tanto el nivel descentralizado como las empresas públicas

\*/ Esta categoría incluye los sectores centrales de los tres niveles de gobierno.

... Corresponde a Formación bruta de capital fijo

**FUENTE DNP**

Nota: La información difiere levemente de la presentada en el cuadro A-3 debido a las diferencias de las fuentes de observación

Cuadro A-7  
Ingresos por Categorías en los Distintos Niveles de Gobierno  
(en moneda nacional corriente y como proporción al PIB)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto
<b>GOBIERNO NACIONAL</b>									
a. Tributarios	167.854.5	10.63%	201.229.6	10.15%	251.551.5	10.07%	309.217.4	10.17%	386.576.2
b. No Tributarios	46.700.0	2.96%	48.551.5	2.45%	71.530.5	2.94%	81.319.7	2.66%	159.580.1
c. Transferencias	25.891.4	1.64%	24.761.1	1.25%	38.722.9	1.15%	34.538.9	1.13%	43.746.0
d. Créditos	38.456.8	2.44%	94.464.8	4.76%	139.285.7	5.38%	204.038.4	6.68%	209.162.8
e. Otros Ingresos	25.891.4	1.64%	24.761.1	1.25%	38.722.9	1.15%	34.538.9	1.13%	43.746.0
Sub-Total	304.884.1	19.31%	395.768.1	19.86%	521.811.5	20.90%	663.653.3	21.73%	842.811.1
<b>GOBIERNO INTERMEDIO</b>									
a. Tributarios	25.124.0	1.59%	31.690.4	1.60%	38.179.7	1.53%	50.784.3	1.66%	65.790.6
b. No Tributarios	18.726.9	1.19%	26.856.1	1.35%	36.500.5	1.46%	38.325.8	1.25%	48.557.6
c. Transferencias	33.810.7	2.14%	47.472.8	2.39%	64.456.0	2.58%	83.576.3	2.74%	107.751.7
d. Créditos	(7.021.8)	-0.44%	(4.329.1)	-0.22%	(10.812.6)	-0.43%	(8.608.6)	-0.28%	(11.179.5)
e. Otros Ingresos	2.975.5	0.19%	4.025.8	0.20%	5.152.9	0.21%	5.495.1	0.18%	7.076.6
Sub-Total	75.615.3	4.66%	105.696.0	5.33%	133.476.5	5.34%	169.512.7	5.55%	217.997.0
<b>GOBIERNO LOCAL</b>									
a. Tributarios	11.347.2	0.72%	15.041.1	0.76%	19.058.9	0.76%	25.262.2	0.83%	34.764.2
b. No Tributarios	19.851.0	1.26%	25.619.9	1.29%	33.839.0	1.36%	43.899.1	1.44%	57.843.5
c. Transferencias	8.849.4	0.56%	13.797.0	0.70%	18.011.4	0.72%	26.242.5	0.86%	31.623.1
d. Créditos	3.931.5	0.25%	18.980.1	0.96%	24.396.6	0.98%	32.752.1	1.07%	31.064.1
e. Otros Ingresos	2.204.5	0.14%	2.554.9	0.13%	2.902.0	0.12%	1.530.4	0.05%	2.678.1
Sub-Total	46.183.6	2.92%	75.993.0	3.83%	98.208.9	3.93%	129.686.3	4.25%	157.973.0
Total	424.663.0	26.89%	575.457.1	29.02%	753.496.9	30.17%	962.852.3	31.53%	1,218,781.1
									31.60%
									1,587,584.7
									31.97%

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto
<b>GOBIERNO NACIONAL</b>									
a. Tributarios	775.478.8	11.43%	1,051.257.0	11.92%	1,369.017.4	11.67%	1,762.048.0	11.65%	2,347.644.0
b. No Tributarios	545.310.6	8.03%	671.980.8	5.35%	644.400.9	5.50%	841.528.9	5.58%	1,325.345.1
c. Transferencias	67.557.5	1.00%	97.980.9	1.11%	164.130.9	1.40%	205.877.4	1.36%	402.198.0
d. Créditos	(2,469.2)	-0.04%	102.232.5	1.16%	242.337.0	2.07%	326.395.6	2.16%	95.082.4
e. Otros Ingresos	75.869.2	1.12%	120.268.6	1.36%	176.382.7	1.50%	305.080.4	2.00%	159.832.8
Sub-Total	1,462.146.9	21.54%	1,844.189.8	20.50%	2,596.118.9	22.13%	3,440.931.2	22.75%	4,330.102.3
<b>GOBIERNO INTERMEDIO</b>									
a. Tributarios	109.524.0	1.61%	141.741.7	1.61%	183.217.9	1.56%	246.131.9	1.63%	325.624.8
b. No Tributarios	70.339.5	1.04%	97.250.7	1.10%	126.542.6	1.08%	154.193.1	1.02%	202.391.0
c. Transferencias	174.858.5	2.58%	224.351.2	2.54%	288.680.8	2.46%	415.194.2	2.74%	534.531.1
d. Créditos	(5,168.9)	-0.08%	(9,456.8)	-0.11%	(6,189.6)	-0.05%	(30,108.0)	-0.20%	(57,374.3)
e. Otros Ingresos	8,291.3	0.12%	11,728.3	0.13%	21,313.4	0.18%	19,959.3	0.13%	23,967.1
Sub-Total	357,444.4	5.27%	465,615.1	5.28%	613,565.1	5.23%	805,370.5	5.32%	1,029,139.7
<b>GOBIERNO LOCAL</b>									
a. Tributarios	60,126.9	0.89%	79,761.4	0.90%	112,563.4	0.96%	153,370.4	1.01%	197,586.1
b. No Tributarios	119,107.9	1.75%	165,718.8	1.88%	228,748.1	1.88%	274,681.4	1.82%	391,462.8
c. Transferencias	54,054.2	0.80%	82,457.2	0.93%	117,115.5	1.00%	173,699.8	1.15%	251,360.6
d. Créditos	77,126.5	1.14%	87,052.4	0.99%	132,184.5	1.13%	206,040.3	1.36%	207,681.5
e. Otros Ingresos	5,275.9	0.08%	11,547.9	0.13%	25,862.0	0.22%	43,220.3	0.29%	59,116.1
Sub-Total	315,689.4	4.65%	426,537.7	4.83%	608,473.5	5.19%	850,962.2	5.63%	1,107,207.1
Total	2,135,680.7	31.46%	2,736,342.6	31.01%	3,818,457.5	32.55%	5,097,263.9	33.70%	6,466,449.1
									31.38%
									2,761,371.0
									0.00%

Fuente: DNP.

**Cuadro A-8**  
**Ingresos Tributarios Según tipo de Impuesto y Nivel de Gobierno**  
**(en moneda nacional corriente y como proporción al PIB)**

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991					
	Moneda	%	Moneda	%	Moneda	%	Moneda	%	Moneda					
<b>IMPUESTO A LA RENTA</b>														
a. Nivel Nacional	157,243.0	3.17%	203,264.0	2.99%	311,306.0	3.53%	401,560.0	3.42%	527,286.0	3.49%	799,877.0	3.95%	1,354,335.0	5.13%
<b>IMPUESTO AL VALOR AGREGADO</b>														
(Interno y Externo)														
a. Nivel Nacional	123,260.0	2.48%	177,383.0	2.61%	248,835.0	2.82%	334,404.0	2.85%	424,831.0	2.81%	547,301.0	2.71%	832,329.0	3.16%
<b>IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR</b>														
a. Nivel Nacional	53,871.0	1.08%	90,206.0	1.33%	113,826.0	1.29%	147,386.0	1.26%	161,600.0	1.07%	190,583.0	0.94%	204,502.0	0.78%
<b>IMPUESTO A LA BIENES INMUEBLES</b>														
a. Nivel Local (predial)	13,277.1	0.27%	18,785.8	0.28%	23,231.6	0.26%	32,077.2	0.27%	45,883.8	0.30%	60,263.0	0.30%	86,514.3	0.33%
<b>IMPUESTO A LA PATENTES</b>														
a. Nivel Local (ind y cio)	17,259.4	0.35%	22,584.7	0.33%	31,226.0	0.35%	47,118.0	0.40%	65,036.0	0.43%	85,408.3	0.42%	116,664.5	0.44%
<b>IMPUESTO AL CONSUMO</b>														
a. Nivel Intermedio (Lic, tab, cerv otros)	83,099.3	1.67%	109,524.0	1.61%	141,741.7	1.61%	183,217.9	1.56%	246,131.9	1.63%	325,625.8	1.61%	405,844.9	1.54%
<b>OTROS IMPUESTOS</b>														
Nivel Local	13,989.7	0.28%	18,756.5	0.28%	25,302.7	0.29%	33,352.5	0.28%	42,400.6	0.28%	51,914.8	0.26%	63,149.2	0.24%
Valorización	4,705.4		6,348.8		7,464.2		5,969.7		8,002.7		7,835.7		8,195.8	
Otros	9,284.3		12,407.7		17,838.5		27,382.8		34,397.9		44,079.1		54,953.4	
TOTAL	461,999.5	9.30%	640,504.0	9.44%	895,469.0	10.15%	1,179,115.6	10.05%	1,513,169.3	10.00%	2,060,972.9	10.19%	3,063,338.9	11.61%

Fuente: Presidencia de la República - Departamento Nacional de Planeación, Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal y DNP-UNACRO  
 Nota: Las cifras que presenta este cuadro presentan pequeñas diferencias con el cuadro anterior debido a diferencias en las fuentes de información. El Cuadro A-7 es del DNP UIP, este del DNPUNACRO

**Cuadro A-9**  
**Gobiernos Intermedios y/o Gobiernos Locales. Equilibrio Vertical**  
**( Moneda Nacional Corriente y como porcentaje del PIB )**

Año	Ingresos Propios			Directos		Indirectos		Gasto		Gasto		Equilibrio		Grado	
	Tributarios	No Tributarios	Total	Transf.	Impuestos	Total	Total	Corriente	Capital	Total	Total	Vertical	Horizontal	Autonom.	Depende.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
1980	21,730.7	1,427.1	23,157.8	2,158.7	465.9	25,782.4	15,347.4	5,194.4	20,541.8	0.09	1.13	0.11	0.11	0.11	0.11
1981	27,112.1	1,813.5	28,925.6	3,043.5	576.5	32,545.6	22,955.6	7,139.1	30,094.7	0.11	0.96	0.10	0.10	0.10	0.10
1982	32,389.5	2,194.1	34,583.6	3,218.1	681.4	38,483.1	26,981.4	8,898.8	35,880.2	0.09	0.96	0.09	0.09	0.09	0.09
1983	43,444.3	1,927.2	45,371.5	5,104.6	635.2	51,111.3	35,410.9	9,719.2	45,130.1	0.11	1.01	0.11	0.11	0.11	0.11
1984	57,084.1	2,011.9	59,096.0	7,384.3	753.4	67,233.7	43,708.5	18,339.1	62,047.6	0.12	0.95	0.12	0.12	0.12	0.12
1985	72,567.0	2,508.2	75,075.2	9,767.3	1,355.7	86,198.2	55,745.7	19,908.0	75,653.7	0.13	0.99	0.13	0.13	0.13	0.13
1986	96,221.1	3,404.9	99,626.0	20,077.3	1,253.5	120,956.8	77,439.8	37,705.4	115,145.2	0.20	0.87	0.17	0.17	0.17	0.17
1987	123,554.0	4,890.5	128,444.5	32,837.9	778.3	162,060.7	100,827.8	53,557.4	154,385.2	0.26	0.83	0.21	0.21	0.21	0.21
1988	157,419.7	11,601.5	169,021.2	33,259.6	2,690.4	204,971.2	138,342.8	72,889.4	211,232.2	0.26	0.80	0.20	0.20	0.20	0.20
1989	211,725.0	16,579.5	228,304.5	72,495.5	2,176.7	302,976.7	192,522.3	104,546.1	297,068.4	0.32	0.77	0.32	0.32	0.32	0.32
1990	276,507.9	26,304.3	302,812.2	108,882.8	1,399.3	413,094.3	251,240.1	138,956.2	390,196.3	0.36	0.78	0.36	0.36	0.36	0.36
1991	339,520.5	40,749.2	380,269.7	110,234.7	2,306.0	492,810.4	321,255.6	192,689.5	513,945.1	0.29	0.74	0.29	0.29	0.29	0.29

FUENTE: Presidencia de la República - DNP, Colombia Descentralización y Federalismo Fiscal.

**Cuadro A-10-1**  
**Gobiernos Municipales Equilibrio Horizontal**  
**( Moneda Nacional Corriente)**

Año	Ingresos Propios		Transf.	Ingresos	Ingresos	Gasto	Gasto	Gasto	Equilibrio		Gasto	Grado
	Tributario	No Tribut.							Vertical	Autonom.		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
1980	9,378.9	3,231.6	12,610.5	5,622.3	803.0	19,035.8	16,164.0	3,575.4	19,739.4	0.45	0.64	0.28
1981	12,478.2	4,291.9	16,770.1	8,322.1	307.2	25,399.4	22,277.0	6,510.2	28,787.2	0.50	0.58	0.29
1982	16,061.4	5,639.9	21,701.3	11,209.1	958.7	33,869.1	28,453.3	5,844.7	34,298.0	0.52	0.63	0.33
1983	20,399.5	5,748.2	26,147.7	17,253.1	385.9	43,786.7	35,927.4	7,768.0	43,695.4	0.66	0.60	0.39
1984	29,824.8	7,274.6	37,099.4	19,411.5	687.5	57,198.4	48,787.4	9,152.9	57,940.3	0.52	0.64	0.34
1985	38,562.1	9,236.4	47,798.5	21,950.9	699.1	70,448.5	62,104.2	11,382.9	73,487.1	0.46	0.65	0.30
1986	51,473.9	13,536.5	65,010.4	37,470.1	1,061.5	103,542.0	84,120.2	26,237.2	110,357.4	0.58	0.59	0.34
1987	69,861.1	15,472.8	85,333.9	62,628.7	3,081.5	151,044.1	117,361.1	45,645.8	163,006.9	0.73	0.52	0.38
1988	100,684.7	23,072.5	123,757.2	91,895.4	13,766.2	229,418.8	152,460.8	85,470.0	237,930.8	0.74	0.52	0.39
1989	140,376.6	32,867.4	173,244.0	137,807.9	13,964.1	325,016.0	216,430.7	142,047.5	358,478.2	0.80	0.48	0.38
1990	181,838.4	45,238.5	227,076.9	205,053.0	17,257.5	449,387.4	299,941.8	176,762.1	476,703.9	0.90	0.48	0.43
1991	248,906.7	66,689.3	315,596.0	306,036.9	19,272.6	640,905.5	427,155.6	269,930.5	697,086.1	0.97	0.45	0.44

Fuente: Banco de la República, Finanzas Regionales y Locales 1992

**Cuadro A-10-2**  
**Nivel Municipal. Equilibrio Horizontal**

Rango Poblacional	Tribut. 1984	No Trib. 1984	Propios 1984	Transf. 1984	Ingreso Corriente 1984	G. de 1984	G. de K. 1984	PBK 1984	Gasto 1984	Equilibrio Horizontal	Grado Autonom. (1/6)	Grado Depend. (2/6)
0 - 10.000 hab.	564.2	583.8	1,148.0	2,474.9	3,622.9	2,633.5	879.3	816.5	3,512.8	2.16	0.33	0.70
10.001 - 20.000 hab.	1,107.9	825.2	1,933.1	3,007.2	4,940.3	3,757.2	960.2	818.3	4,717.4	1.56	0.41	0.64
20.001 - 50.000 hab.	2,159.1	1,808.8	3,967.9	4,306.0	8,273.9	5,936.4	1,729.7	1,396.2	7,666.1	1.09	0.52	0.56
50.000 - 100.000 hab.	1,783.2	997.8	2,781.0	1,776.9	4,557.9	3,454.1	627.0	495.8	4,081.1	0.64	0.68	0.44
Más de 100.000 hab.	28,403.8	2,993.7	31,397.5	7,802.0	39,199.5	32,989.9	4,807.3	3,409.4	37,797.2	0.25	0.83	0.21
<b>TOTAL</b>	<b>34018.2</b>	<b>7209.3</b>	<b>41227.5</b>	<b>19367</b>	<b>60594.5</b>	<b>48771.1</b>	<b>9003.5</b>	<b>6936.2</b>	<b>57774.6</b>	<b>0.47</b>	<b>0.71</b>	<b>0.34</b>
Rango Poblacional	Tribut. 1990	No Trib. 1990	Propios 1990	Transf. 1990	Ingreso 1990	G. de 1990	G. de K. 1990	PBK 1990	Gasto 1990	Equilibrio Horizontal	Grado Autonom. (1/6)	Grado Depend. (2/6)
0 - 10.000 hab.	3,071.7	3,983.3	7,055.0	18,646.9	25,701.9	13,821.8	10,460.2	8,557.9	24,282.0	2.04	0.29	0.77
10.001 - 20.000 hab.	6,604.4	4,757.1	11,361.5	33,099.0	44,460.5	25,345.4	20,902.1	17,675.0	46,247.5	2.64	0.29	0.77
20.001 - 50.000 hab.	14,630.8	10,660.5	25,291.3	59,167.5	84,458.8	49,024.7	39,511.4	33,586.3	88,536.1	2.91	0.25	0.72
50.000 - 100.000 hab.	11,511.0	4,326.7	15,837.7	19,710.6	35,548.3	22,733.2	13,097.1	10,367.7	35,830.3	2.34	0.29	0.67
Más de 100.000 hab.	164,018.5	19,650.3	183,668.8	52,358.5	236,027.3	183,272.3	87,314.3	78,548.9	270,586.6	1.24	0.44	0.55
<b>TOTAL</b>	<b>199836.4</b>	<b>43377.9</b>	<b>243214.3</b>	<b>182982.5</b>	<b>426196.8</b>	<b>294197.4</b>	<b>171285.1</b>	<b>148735.8</b>	<b>465482.5</b>	<b>0.75</b>	<b>0.52</b>	<b>0.39</b>

FUENTE: Departamento Nacional de Planeación



**Cuadro A-10-3**  
**Gobiernos Departamentales. Equilibrio Horizontal**

Departamento	Total		No Trib.		Propio		Transf.		Corriente		G. Ges.		G. de R.		F. B. R.		Total		Rec.		Aut.		Depen.	
	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964	1964
ANTIOQUIA	14,716.0	349.2	15,065.2	677.4	15,742.6	11,977.9	3,456.7	2,578.8	15,434.6	0.045	0.976	0.044												
ATLANTICO	1,884.7	74.1	1,958.8	93.9	2,052.7	1,294.6	554.5	460.6	1,849.1	0.048	1.059	0.051												
BOGOTA D. E.	14,427.8	372.1	14,799.9	1,560.0	16,359.9	14,533.2	872.2	559.1	15,405.4	0.105	0.961	0.101												
BOLIVAR	1,629.0	316.4	1,945.4	413.5	2,358.9	1,893.2	391.5	373.7	2,284.7	0.213	0.851	0.181												
BOYACA	2,011.9	79.5	2,091.4	100.2	2,191.6	1,191.2	862.0	816.9	2,053.2	0.048	1.019	0.049												
CALDAS	1,988.0	23.0	2,011.0	75.0	2,086.0	1,691.0	295.0	295.0	1,986.0	0.037	1.013	0.038												
CAQUETA	358.8	5.6	364.4	85.8	450.2	403.6	201.6	177.9	605.2	0.235	0.602	0.142												
CAUCA	1,006.5	21.3	1,027.8	376.4	1,404.2	1,134.0	1,236.7	66.8	2,370.7	0.366	0.434	0.159												
CESAR	802.0	29.4	831.4	67.9	899.3	706.0	99.3		805.3	0.082	1.032	0.084												
CORDOBA	1,020.5	18.8	1,039.3	95.6	1,134.9	911.7	186.8		1,098.5	0.092	0.946	0.087												
CUNDINAMARCA	6,984.5	377.7	7,362.2	71.0	7,433.2	4,816.1	2,831.7	2,744.9	7,647.8	0.010	0.963	0.009												
CHOCO	199.6	27.8	227.4	119.4	346.8	346.1	2.8	0.8	348.9	0.525	0.652	0.342												
HUILA	952.8	56.7	1,009.5	1,495.6	2,505.1	1,153.0	1,613.5	1,613.5	2,766.5	1.482	0.365	0.541												
GUAJIRA	172.4	6.6	179.0	534.2	713.2	616.5	375.4	375.4	991.9	2.984	0.180	0.539												
MAGDALENA	757.9	35.7	793.6	41.9	835.5	588.0	97.1	97.1	685.1	0.053	1.158	0.061												
META	1,070.2	97.3	1,167.5	358.6	1,526.1	947.5	250.0	196.4	1,197.5	0.307	0.975	0.299												
NARIÑO	847.3	5.5	852.8	2.0	854.8	852.1	60.7	60.7	912.8	0.002	0.934	0.002												
N. DE SANTANDER	900.3	4.9	905.2	331.6	1,236.8	1,001.8	185.7	84.7	1,187.5	0.366	0.762	0.279												
QUINDIO	1,018.0	15.3	1,033.3	1.0	1,034.3	808.6	189.0	163.6	997.6	0.001	1.036	0.001												
RISARALDA	1,440.0	34.0	1,474.0	62.0	1,536.0	1,098.0	492.0	490.0	1,590.0	0.042	0.927	0.039												
SANTANDER	2,392.5	38.9	2,431.4	716.4	3,147.8	2,311.9	1,644.8	1,644.8	3,956.7	0.295	0.615	0.181												
SUCRE	499.2	80.3	579.5	52.8	632.3	497.1	17.3	17.3	514.4	0.091	1.127	0.103												
TOLIMA	2,362.9	3.4	2,366.3	9.4	2,375.7	1,897.6	175.2	61.2	2,072.8	0.004	1.142	0.005												
VALLE DEL CAUCA	6,588.9	126.9	6,715.8	293.6	7,009.4	4,256.7	1,838.5	1,838.5	6,095.2	0.044	1.102	0.048												
ARAUCA	141.4	19.2	160.6	220.7	381.3	140.2	236.0	185.2	376.2	1.374	0.427	0.587												
CASANARE	203.0	1.0	204.0	280.0	484.0	173.0	239.0	198.0	412.0	1.373	0.495	0.680												
PUTUMAYO	80.9	7.5	88.4	234.6	323.0	190.2	228.7	228.7	418.9	2.654	0.211	0.560												
SAN ANDRES	876.2	17.7	893.9	377.5	1,271.4	588.4	467.9	213.1	1,056.3	0.422	0.846	0.357												
AMAZONAS	20.3	17.7	38.0	196.4	234.4	222.4	109.6	78.6	332.0	5.168	0.114	0.592												
TOTAL	67353.5	2263.5	69617	8944.4	78561.4	58241.6	19211.2	15621.3	77452.8	0.128	0.899	0.115												

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

**Cuadro A-10-4**  
**Gobiernos Departamentales**  
**Equilibrio Horizontal**

Departamento	Tribut. 1990	No Trib. 1990	Propio 1990	Transf. 1990	Corriente 1990	G. de A. 1990	F.B.C. 1990	Total 1990	Hort. total	Auto- nomía (1/4)	Depen- dencia (1/4)
ANTIOQUIA	71,924.6	1,478.3	73,402.9	7,375.1	80,778.0	69,069.5	30,161.3	99,230.8	0.100	0.740	0.074
ATLANTICO	8,879.0	392.0	9,271.0	844.5	10,115.5	5,907.5	1,380.6	7,288.1	0.091	1.272	0.116
BOGOTA D. E.	82,610.7	2,240.0	84,850.7	10,600.3	95,451.0	74,056.2	42,541.5	116,597.7	0.125	0.728	0.091
BOLIVAR	7,642.0	820.0	8,462.0	2,042.0	10,504.0	8,232.0	4,598.0	12,830.0	0.241	0.660	0.159
BOYACA	9,227.0	414.0	9,641.0	860.0	10,501.0	6,504.0	4,040.0	10,544.0	0.089	0.914	0.082
CALDAS	5,434.2	6,916.1	12,350.3	16.6	12,366.9	8,903.8	1,894.0	10,797.8	0.001	1.144	0.002
CAQUETA	1,612.2	80.7	1,692.9	335.0	2,027.9	1,623.7	337.0	1,960.7	0.198	0.863	0.171
CAUCA	4,631.8	1,733.1	6,364.9	593.2	6,958.1	6,224.9	555.8	6,780.7	0.093	0.939	0.087
CESAR	2,864.0	102.0	2,966.0	912.0	3,878.0	2,419.0	1,383.0	3,802.0	0.307	0.780	0.240
CORDOBA	5,473.0	17.6	5,490.6	224.5	5,715.1	5,368.5	305.2	5,673.7	0.041	0.968	0.040
CUNDINAMARCA	38,012.2	1,991.5	40,003.7	2,027.9	42,031.6	23,371.8	13,961.3	37,333.1	0.051	1.072	0.054
CHOCO	1,491.9	72.4	1,564.3	120.0	1,684.3	1,526.0	143.9	1,669.9	0.077	0.937	0.072
HUILA	4,998.0	229.0	5,227.0	10,754.0	15,981.0	8,009.0	7,635.0	15,644.0	2.057	0.334	0.687
GUAJIRA	1,245.0	85.0	1,330.0	4,802.0	6,132.0	3,282.0	1,482.0	4,764.0	3.611	0.279	1.008
MAGDALENA	3,630.4	9.0	3,639.4	69.6	3,709.0	3,179.1	288.4	3,467.5	0.019	1.050	0.020
META	4,058.7	1,015.7	5,074.4	5,793.0	10,867.4	4,830.8	4,272.4	9,103.2	1.142	0.557	0.636
NARIÑO	2,906.0	84.0	2,990.0	1,562.0	4,552.0	3,967.0	234.0	4,201.0	0.522	0.712	0.372
N. DE SANTANDER	4,228.0	59.0	4,287.0	1,348.0	5,635.0	4,354.0	1,670.0	6,024.0	0.314	0.712	0.224
QUINDIO	4,805.0	171.0	4,976.0	67.0	5,043.0	3,072.0	1,066.0	4,138.0	0.013	1.203	0.016
RISARALDA	7,092.5	466.4	7,558.9	1,986.5	9,545.4	4,759.0	5,474.4	10,233.4	0.263	0.739	0.194
SANTANDER	8,662.3	593.3	9,255.6	8,555.5	17,811.1	15,325.1	6,294.8	21,619.9	0.924	0.428	0.396
SUCRE	1,966.7	23.3	1,990.0	325.2	2,315.2	2,811.8	868.0	3,679.8	0.163	0.541	0.088
TOLIMA	7,205.0	142.0	7,347.0	3,334.0	10,681.0	8,638.0	748.0	9,386.0	0.454	0.783	0.355
VALLE DEL CAUCA	37,893.6	3,055.1	40,948.7	2,583.0	43,531.7	35,926.1	11,848.4	47,774.5	0.063	0.857	0.054
ARAUCA	703.0	5,628.0	6,331.0	45,613.0	51,944.0	6,663.0	31,223.0	37,886.0	7.205	0.167	1.204
CASANARE	1,169.0	60.0	1,229.0	5,828.0	7,057.0	2,106.0	4,441.0	6,547.0	4.742	0.188	0.890
PUTUMAYO	396.6	313.9	710.5	2,615.5	3,326.0	994.4	1,875.4	2,869.8	3.681	0.248	0.911
SAN ANDRES	4,774.5	320.9	5,095.4	1,554.3	6,649.7	3,677.4	247.3	3,924.7	0.305	1.298	0.396
AMAZONAS	108.2	26.4	134.6	874.7	1,009.3	629.5	470.0	1,099.5	6.499	0.122	0.796
<b>TOTAL</b>	<b>263,720.5</b>	<b>27,061.4</b>	<b>290,781.9</b>	<b>116,241.3</b>	<b>407,023.2</b>	<b>256,361.6</b>	<b>151,278.4</b>	<b>407,640</b>	<b>0.400</b>	<b>0.713</b>	<b>0.285</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

**Cuadro A-11**  
**Transferencias del Gobierno Nacional a los Niveles Intermedios y Locales. Año 1993**  
**(en moneda nacional corriente y como proporción al PIB)**

Unidad Jurisdiccional	Gobiernos Intermedios			Gobiernos Locales			Total		
	Total	Per Cap	%	Total	Per Cap	%	Total	Per Cap	%
ANTIOQUIA	117,288	28,834	0.27%	88,066	20,312	0.20%	205,354	49,146	0.47%
ATLANTICO	34,008	23,006	0.08%	20,201	12,379	0.05%	54,209	35,385	0.12%
BOGOTA D.C.	121,831	28,758	0.28%	34,963	7,412	0.08%	156,794	36,170	0.36%
BOLIVAR (incluye Bolívar)	35,783	27,760	0.08%	25,998	18,590	0.06%	61,781	46,350	0.14%
BOYACA	52,536	45,995	0.12%	35,625	28,561	0.08%	88,161	74,556	0.20%
CALDAS	40,035	45,338	0.09%	22,085	24,576	0.05%	62,120	69,914	0.14%
CAQUETA	15,052	56,904	0.03%	8,027	27,220	0.02%	23,079	84,124	0.05%
CAUCA	31,050	36,200	0.07%	22,587	24,867	0.05%	53,637	61,067	0.12%
CESAR	22,535	32,218	0.05%	16,972	22,143	0.04%	39,507	54,361	0.09%
CORDOBA	30,323	29,926	0.07%	25,455	23,545	0.06%	55,778	53,471	0.13%
CUNDINAMARCA	66,462	43,929	0.15%	43,689	27,274	0.10%	110,151	71,203	0.25%
CHOCO	18,631	59,415	0.04%	9,510	28,066	0.02%	28,141	87,481	0.06%
HUILA	28,594	41,219	0.07%	17,059	22,739	0.04%	45,653	63,958	0.10%
GUAJIRA	12,274	40,913	0.03%	8,893	26,729	0.02%	21,167	67,642	0.05%
MAGDALENA (Sta. Maria)	23,691	26,591	0.05%	19,670	20,700	0.05%	43,361	47,291	0.10%
META	16,526	34,862	0.04%	10,445	19,990	0.02%	26,971	54,852	0.06%
NARINO	41,205	37,971	0.09%	27,451	24,326	0.06%	68,656	62,297	0.16%
N. DE SANTANDER	40,090	43,886	0.09%	19,838	20,570	0.05%	59,928	64,456	0.14%
QUINDIO	21,139	53,896	0.05%	8,369	20,572	0.02%	29,508	74,468	0.07%
RISARALDA	27,192	41,650	0.06%	11,965	16,865	0.03%	39,157	58,515	0.09%
SANTANDER	61,361	40,599	0.14%	33,983	21,250	0.08%	95,344	61,849	0.22%
SUCRE	18,482	32,907	0.04%	13,998	23,554	0.03%	32,480	56,461	0.07%
TOLIMA	43,868	38,406	0.10%	29,237	24,903	0.07%	73,105	63,309	0.17%
VALLE DEL CAUCA	81,686	26,984	0.19%	47,305	14,635	0.11%	128,991	41,619	0.30%
ARAUCA	6,547	72,765	0.02%	2,650	27,919	0.01%	9,197	100,684	0.02%
CASANARE	7,888	53,486	0.02%	4,502	26,862	0.01%	12,390	80,348	0.03%
PUTUMAYO	8,711	50,002	0.02%	5,276	25,501	0.01%	13,987	75,503	0.03%
SAN ANDRES	4,646	129,720	0.01%	228	5,707	0.00%	4,874	135,427	0.01%
AMAZONAS	4,578	114,641	0.01%	844	23,848	0.00%	5,422	138,489	0.01%
GUAINIA	3,343	270,782	0.01%	374	31,859	0.00%	3,717	302,641	0.01%
GUAVIARE	3,494	74,234	0.01%	1,256	24,338	0.00%	4,750	98,572	0.01%
VAUPES	3,631	138,712	0.01%	545	27,057	0.00%	4,176	165,769	0.01%
VICHADA	3,859	206,326	0.01%	483	44,692	0.00%	4,342	251,018	0.01%
<b>TOTAL</b>	<b>1,048,338</b>		<b>2.40%</b>	<b>617,549</b>		<b>1.42%</b>	<b>1,665,887</b>		<b>3.82%</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - UDT.

**Cuadro A-12**  
**Asignación de Competencias y/o Funciones a los Distintos niveles de Gobierno**

Nivel que Delega	Servicios Públicos Generales (agua potable, saneamiento)			Infraestructura Vial			Educativa y Salud			Otros (Policía, Alcantarilla, etc)		
	N	I	L	N	I	L	N	I	L	N	I	L
Nivel Encargado												
Funciones Voluntarias	N											
	I											
	L											
Funciones Obligatorias Determinadas por Leyes	N											
	I											
	L											
Nivel Legal	N											
	I											
	L											
Funciones por Encargos de Alguna Otra Nivel de Gobierno	N											
	I											
	L											

N: Nivel nacional  
 E: Nivel intermedio  
 L: Nivel municipal

**Cuadro A-14 (\*)**  
**Asignación de Competencias de los Diferentes Niveles**  
**de Gobierno con Respecto a los Ingresos Tributarios**

	Impuesto Sobre la Renta Personas			Impuesto Sobre las Empresas			Impuesto al Valor Agregado			Impuesto sobre Bienes Inmuebles			Impuesto sobre el Consumo			Otros Impuestos		
	N	I	L	N	I	L	N	I	L	N	I	L	N	I	L	N	I	L
Nivel Competencias																		
Legislación Trans																		
Base Disponible																		
Subsidios																		
Cheros																		
Administración																		

N: Nivel nacional  
I: Nivel intermedio  
L: Nivel local

(\*) El cuadro A-13 que corresponde al orden de los cuadros sugeridos en los términos de referencia no se incluyó debido a que la información disponible es preliminar

**Cuadro A-15**  
**Asignación de Competencias a los Diferentes Niveles de Gobierno**  
**Ingresos no Tributarios**

	Tarifas			Regalías			Otras		
	N	I	L	N	I	L	N	I	L
Nivel del gobierno Atribuciones en materia de									
Monto									
Indole o naturaleza									
Aprobación necesaria									

n = nivel nacional o federal; i = nivel intermedio; l = nivel local

**Cuadro A-16a**  
**Crédito y Financiamiento de los Gobiernos Subnacionales**  
**Nivel Intermedio**

Atribuciones en Materia de	Programación (Determinar, por y Uso)			Autorización de Endeudamiento (Capacidad Real y Legal de Endeudamiento)			Negociación de Condiciones Financieras			Supervisión y Control		
	N	I	L	N	I	L	N	I	L	N	I	L
Tipo de Institución Crediticia												
Banca de Fomento												
Banca Comercial												
Agencia de Crédito Externo												

N: Nivel nacional o federal  
 I: Nivel intermedio  
 L: Nivel local

Nota: Cada nivel de gobierno (N, I, L) incluye gobierno central y sector el descentralizado respectivo.

**Cuadro A-16b**  
**Crédito y Financiamiento de los Gobiernos Subnacionales**  
**Nivel Local**

Atribuciones en Materia de	Programación (Determinación y Usos)			Autorización de Endeudamiento (Capacidad Real y Legal de Endeudamiento)			Negociación de Condiciones Financieras			Supervisión y Control		
	N	I	L	N	I	L	N	I	L	N	I	L
Tipo de Institución Crediticia												
Bancos de Pomento												
Banca Comercial												
Agencia de Crédito Externo												

N: Nivel nacional o federal  
I: Nivel intermedio  
L: Nivel local

Nota: Cada nivel de gobierno (N, I, L) incluye gobierno central y sector el descentralizado respectivo.



**Cuadro A-17a**  
**Transferencias Fiscales Intergubernamentales en 1990**  
**(Proporcion del PIB)**

Receptor Distribuidor	Nacional	Departamental	Municipal
Nacional		1.25%	0.84%
Departamental			0.19%
Municipal			

**Cuadro A-17b**  
**Transferencias Fiscales Intergubernamentales en 1985**  
**(Proporcion del PIB)**

Receptor Distribuidor	Nacional	Departamental	Municipal
Nacional		1.40%	0.51%
Departamental			0.16%
Municipal			

**Cuadro A-18**  
**Estructura de Gastos de Inversión del Nivel Municipal**  
**Porcentajes**

Sector	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Vías	29.7	22.9	27.7	33.8	31.1	35.4
Acueductos	17.7	21.9	13.6	15.9	18.3	17.3
Educación	24.4	25.6	27	19.5	19	18.5
Deporte	2.1	5.4	3.5	4.6	4.4	4.5
Electrificación	11.3	8.1	12	11.3	11.8	11.1
Salud	7.3	9.6	6.1	5.6	5.7	6.3

Fuente: DNP. UDS. Junio 1993

**Cuadro A-19a**  
**Transferencias de Ingresos Corrientes a Municipios**  
**Distribución con la Fórmula Aprobada en Comisiones Terceras de Senado y Cámara.**  
**Acumulado por Departamento**  
**(Millones de pesos)**

Departamento	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ANTIOQUIA	58841	88066	132192	172726	225290	283104	355808	425363
ATLANTICO	13569	20201	32935	46604	61112	77071	97221	120830
BOGOTÁ D.E.	21185	34963	69451	94766	121612	151131	187754	196291
BOLIVAR	17870	25998	39156	56059	74003	93744	118790	154519
BOYACA	25073	35625	49952	74953	101515	130744	168444	254434
CALDAS	15055	22085	28299	38577	49552	61621	76605	80766
CAQUETA	5564	8027	11212	15798	20664	26017	32763	39999
CAUCA	15781	22587	31737	45113	59311	74928	94686	119828
CESAR	11745	16972	22855	32576	42895	54247	68623	87771
CORDOBA	18140	25455	33389	47419	62312	78694	99412	125382
CUNDINAMARCA	30425	43689	57892	83630	110957	141022	179301	240907
CHOCO	6434	9510	13130	18953	25136	31939	40598	54410
HUILA	11904	17059	25459	36452	48122	60960	77250	100512
GUAJIRA	6191	8893	12995	17960	23247	29051	36301	40698
MAGDALENA	13737	19670	27904	39526	51862	65431	82572	103058
META	7270	10445	14794	21649	28929	36938	47185	66193
NARIÑO	19178	27451	38414	55090	72795	92272	117001	153161
N.DE SANTANDE	13888	19838	27023	38633	50958	64516	81709	105717
QUINDIO	5751	8369	10944	14901	19096	23709	29426	30383
RISARALDA	8384	11965	16766	23114	29847	37251	46488	51325
SANTANDER	23289	33983	47141	67921	89958	114258	145132	193214
SUCRE	9800	13998	18795	27421	36620	46741	59683	83430
TOLIMA	20194	29237	39289	54982	71634	89949	112961	133915
VALLE	31757	47305	71291	97813	125942	156875	195365	210416
ARAUCA	1874	2650	2554	5218	6986	8930	11421	16190
CASANARE	3142	4502	6596	10405	14454	18911	24738	42059
PUTUMAYO	3668	5276	7015	10387	13969	17910	22972	33418
SAN ANDRES	79	228	2633	5760	9092	12763	17776	43582
AMAZONAS	587	844	1386	2020	2694	3435	4382	6071
GUAINIA	260	374	735	1108	1505	1941	2504	3830
GUAVIARE	874	1256	1465	2077	2725	3439	4340	5426
VAUPES	379	545	1238	1815	2427	3102	3965	5596
VICHADA	337	483	919	1355	1819	2329	2984	4292
<b>TOTAL</b>	<b>422219</b>	<b>617547</b>	<b>889449</b>	<b>1262791</b>	<b>1659068</b>	<b>2094975</b>	<b>2646161</b>	<b>3332967</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Desarrollo Territorial. Junio de 1993.

**Cuadro A-19b**  
**Transferencias de Ingresos Corrientes a Municipios. Distribución Per-Cápita**  
**Distribución con la Fórmula Aprobada en Comisiones Terceras de Senado y Cámara.**  
**Variación Real por Departamento Respecto a 1992**  
**(Porcentajes)**

Departamento	93/92	94/92	95/92	96/92	97/92	98/92	99/92
ANTIOQUIA	19.6%	37.1%	60.9%	79.1%	93.8%	111.8%	122.1%
ATLANTICO	19.0%	59.0%	88.3%	110.7%	128.8%	151.0%	173.6%
BOGOTÁ D.E.	31.9%	114.8%	145.2%	168.5%	187.4%	210.5%	184.7%
BOLIVAR	16.3%	43.5%	72.0%	93.7%	111.3%	132.9%	165.7%
BOYACA	13.6%	30.5%	63.9%	89.4%	110.1%	135.3%	211.8%
CALDAS	17.2%	22.8%	40.5%	53.9%	64.9%	78.2%	64.9%
CAQUETA	15.3%	32.0%	55.6%	73.7%	88.4%	106.3%	120.9%
CAUCA	14.4%	31.7%	56.7%	75.8%	91.3%	110.2%	133.3%
CESAR	15.5%	27.5%	52.0%	70.8%	86.1%	104.7%	129.6%
CORDOBA	12.1%	20.6%	43.3%	60.7%	74.8%	92.0%	112.4%
CUNDINAMARCA	14.8%	24.6%	50.7%	70.6%	86.7%	106.4%	143.3%
CHOCO	18.1%	33.7%	61.5%	82.7%	100.0%	121.0%	159.9%
HUILA	14.5%	40.1%	67.9%	89.1%	106.3%	127.3%	159.5%
GUAJIRA	14.8%	37.5%	59.1%	75.6%	91.9%	105.4%	102.0%
MAGDALENA	14.4%	33.1%	57.7%	76.6%	91.9%	110.6%	130.5%
META	14.8%	33.3%	63.2%	86.1%	104.7%	127.4%	179.8%
NARIÑO	14.4%	31.2%	57.5%	77.5%	93.8%	113.7%	145.4%
NOR DE SANTANDER	14.2%	27.5%	52.5%	71.6%	87.1%	106.1%	133.9%
QUINDIO	16.3%	24.7%	42.0%	55.3%	66.1%	79.2%	62.3%
RISARALDA	14.1%	31.0%	51.1%	66.5%	79.0%	94.2%	88.1%
SANTANDER	16.6%	32.6%	59.9%	80.7%	97.6%	118.3%	154.9%
SUCRE	14.1%	25.4%	53.4%	74.8%	92.1%	113.3%	161.6%
TOLIMA	15.7%	27.4%	49.2%	65.9%	79.4%	96.0%	103.8%
VALLE	19.0%	47.1%	68.8%	85.5%	99.0%	115.5%	103.6%
ARAUCA	13.0%	24.2%	52.6%	74.4%	92.0%	113.5%	165.5%
CASANARE	14.5%	37.5%	81.5%	115.1%	142.5%	175.8%	311.3%
PUTUMAYO	15.0%	25.3%	55.2%	78.1%	96.7%	119.4%	180.0%
SAN ANDRES	131.8%	2094.1%	3917.1%	5310.4%	6441.7%	7822.5%	16938.6%
AMAZONAS	14.9%	54.6%	88.6%	114.6%	135.7%	161.4%	217.7%
GUAINIA	14.9%	85.2%	133.7%	170.7%	200.8%	237.4%	352.7%
GUAVIARE	14.9%	9.9%	30.3%	45.9%	58.6%	74.1%	90.9%
VAUPES	14.9%	113.8%	162.3%	199.4%	229.5%	266.3%	353.5%
VICHADA	14.7%	78.8%	120.7%	152.7%	178.7%	210.5%	291.7%
TOTAL	16.9%	38.0%	63.9%	83.0%	99.9%	119.5%	142.6%

Fuente: Departamcato Nacional de Planeación. Unidad de Desarrollo Territorial. Junio de 1993.

**Cuadro A-19c**  
**Transferencias de Ingresos Corrientes a Municipios, Distribución Per-Cápita**  
**Distribución con la Fórmula Aprobada en Comisiones Terceras de Senado y Cámara.**  
**Transferencia Per-Cápita por Departamento**  
**(Pesos)**

Departamento	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ANTIOQUIA	13572	20312	28414	39839	51963	65297	82067	98109
ATLANTICO	8315	12379	20182	28558	37448	47227	59575	74041
BOGOTA D.E.	4491	7412	14724	20091	25783	32041	39805	41611
BOLIVAR	12778	18590	28000	40087	52918	67034	84944	110493
BOYACA	20101	28561	40046	60089	81384	104818	135041	203980
CALDAS	16753	24576	31413	42929	55142	68571	85246	89876
CAQUETA	18868	27220	38023	53572	70074	88226	111102	135641
CAUCA	17374	24867	34941	49666	65297	82491	104243	131922
CESAR	15324	22143	29820	42503	55967	70777	89535	114517
CORDOBA	16779	23545	30884	43826	57637	72790	91954	115975
CUNDINAMARCA	18993	27274	36140	52208	69268	88037	111933	150392
CHOCO	18988	28066	38747	55933	74180	94255	119809	160571
HUILA	15867	22739	33935	48587	64143	81254	102967	133972
GUAJIRA	18606	26729	39057	54009	69871	87315	109108	122322
MAGDALENA	14456	20700	29365	41596	54578	68858	86896	108456
META	13913	19990	28313	41433	55366	70695	90306	126684
NARIÑO	16994	24396	34040	48818	64507	81766	103679	135723
NOR.DE SANTANDER	14400	20570	28020	40059	52839	66897	84725	109618
QUINDIO	14136	20572	26902	36628	46940	58280	72331	74683
RISARALDA	11818	16865	23633	32581	42072	52510	65530	72349
SANTANDER	14562	21250	29477	42471	56268	71446	90741	120817
SUCRE	16490	23554	31566	46141	61620	78651	100428	140385
TOLIMA	17200	24930	33465	46831	61050	76615	96216	114064
VALLE	9825	14635	22055	30261	38963	48533	60441	65097
ARAUCA	19743	27919	37445	54976	73597	94084	120322	170568
CASANARE	18747	26862	39352	62076	86235	112828	147590	250934
PUTUMAYO	17727	25501	33904	50202	67515	86565	111032	161521
SAN ANDRES	1968	5707	65903	144184	227597	319490	444967	1090943
AMAZONAS	16590	23848	39156	57083	76117	97059	123812	171532
GUAINIA	22160	31859	62666	94464	128253	165434	213456	326545
GUAVIARE	16930	24338	28401	40247	52821	66651	84125	105171
VAUPEDES	18819	27057	61422	90056	120466	153925	196756	277705
VICHADA	31136	44692	84965	125338	168224	215410	275940	396932
TOTAL	13103	19164	27602	39188	51485	65013	82118	103431

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Territorial, Junio de 1993.