

**DESCENTRALIZACION FISCAL:  
EL CASO COLOMBIANO**

**Ana María Ferreira  
Luis Carlos Valenzuela**

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



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

LC/L.798  
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
INTRODUCCION .....	7
I. CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS Y CONTEXTO POLITICO INSTITUCIONAL EN COLOMBIA. ....	9
A. Características Socioeconómicas. ....	9
B. Configuración Regional e Indicadores Socioeconómicos. ....	10
C. Contexto Político-Institucional. ....	18
D. Tamaño e Importancia del Sector Público en la Economía. ....	24
E. Desequilibrio Vertical y Horizontal. ....	28
II. DESCRIPCION DEL SISTEMA FISCAL ACTUAL Y DE LAS REFORMAS FISCALES EN CURSO, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA DESCENTRALIZACION FISCAL. ....	30
A. Antecedentes de la Descentralización. ....	30
B. Asignación de Competencias. ....	34
C. Asignación de Ingresos. ....	44
NOTAS .....	78

## **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, será publicado en dos partes. En esta que aquí se presenta, se incluyen los dos primeros capítulos. En el addendum se presentarán los dos últimos capítulos así como el resumen ejecutivo del trabajo y los anexos de cuadros estadísticos**

## INTRODUCCION

Este estudio tiene como propósito llevar a cabo una evaluación del proceso de descentralización fiscal en Colombia para ser comparado por el Proyecto Regional CEPAL/GTZ sobre Descentralización Fiscal en América Latina con estudios similares de otros países de la región.

El caso colombiano es particularmente interesante, debido, principalmente, a la expedición de la Constitución de 1991 de corte eminentemente descentralista y al desarrollo legal en materia de competencias y recursos que se discute actualmente.

En el país, 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 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.

## **I. CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS Y CONTEXTO POLITICO INSTITUCIONAL EN COLOMBIA**

El propósito de este capítulo es describir las principales características socioeconómicas de Colombia y el contexto político e institucional en el cual se enmarca el proceso de descentralización.

El capítulo está dividido en cinco secciones. En la primera sección se tratarán brevemente algunos aspectos relevantes de la economía; en la segunda, se presentará el esquema de ordenamiento territorial y algunos indicadores que relacionan la situación socioeconómica del país con las diferentes regiones; en la tercera, se describirá el marco institucional y el entorno constitucional y político colombiano, así como la participación regional en la toma de decisiones. En la cuarta sección se estudiará el tamaño e importancia del sector público en la economía, tomando en cuenta los distintos niveles de la administración. Finalmente, se recogen algunas consideraciones referentes al desequilibrio vertical y horizontal en el sector público colombiano.

Esta descripción no pretende ser exhaustiva en cuanto a las reformas constitucionales y proyectos de ley que adelanta el gobierno en materia de descentralización fiscal a raíz de la expedición de la Carta Política de 1991. La evaluación de los procesos de descentralización y la descripción de las principales reformas será estudiada en el segundo capítulo de este informe.

### ***A. Características Socioeconómicas***

Colombia tiene una población de treinta y cuatro millones de habitantes y un producto interno bruto de 43,000 millones de dólares para 1991. En la década de los ochenta el PIB creció en promedio un 3.6% en términos reales, presentando índices de crecimiento positivo para todo el período. El producto per cápita es de cerca de 1,300 dólares y, como se observa en el anexo, no aumentó sustancialmente durante estos años. (ver cuadro A-1-1).

Desde finales de los años sesenta y hasta los ochenta, el manejo macroeconómico se caracterizó por un esquema de protección a la producción nacional, a través de restricciones cuantitativas y altos aranceles a las importaciones, y una fuerte intervención estatal en los asuntos económicos. En estos años se evitaron procesos hiperinflacionarios, presentados en otros países de América Latina y, con la aplicación de un plan de ajuste desde 1985, se mantuvieron bajo control los déficit fiscal y cambiario (ver cuadro A-1-1).

Durante ese período se logró una notable diversificación de la composición de las exportaciones (el café representaba a principios de los ochenta el 44% de las exportaciones colombianas y un 20% en 1991) y un aumento en la participación de los sectores manufactureros y servicios en la composición del producto.

No obstante, este esquema económico condujo a una caída en la productividad de los factores y a una mala asignación de los recursos económicos, que impidieron que la economía creciera de acuerdo con su potencial. Las autoridades económicas iniciaron una serie de reformas de acuerdo con las tendencias de apertura y modernización emprendidas por varios países latinoamericanos.

Dentro de estas reformas, son particularmente importantes la apertura comercial, las reformas cambiaria, tributaria, laboral y del sistema financiero.

Estas reformas no se han llevado a cabo de forma gradual. Entre 1991 y 1992 se redujeron los aranceles, se eliminaron las restricciones cuantitativas para prácticamente todos los productos, se eliminó el monopolio central de compra-venta de divisas, se reglamentó la reforma tributaria para compensar la pérdida fiscal por reducción de aranceles, se dio mayor flexibilidad al mercado laboral y se eliminó el esquema de banca especializada.

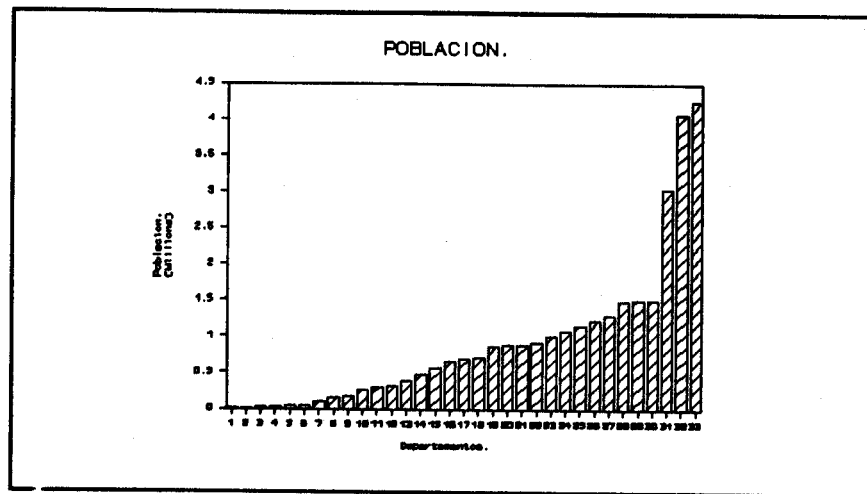
Como complemento de este proceso, se llevaron a cabo una serie de cambios dirigidos a modernizar el aparato estatal, eliminando aquellas entidades y dependencias cuyas funciones desempeña con mayor eficiencia el sector privado, y descentralizando aquellas funciones en las cuales las entidades regionales y locales presentan ventajas comparativas.

### ***B. Configuración Regional e Indicadores Socioeconómicos***

Como se mencionó en la sección anterior, Colombia tiene una población de cerca de treinta y cuatro millones de habitantes (34'000,000)<sup>1/</sup>. El territorio está dividido en treinta y dos departamentos y alrededor de 1,033 municipios.

En el país se pueden distinguir cinco regiones geográficamente homogéneas: la región de la Costa Atlántica, la de la Costa Pacífica, la Andina, la Orinoquia y la Amazonia que, aunque en general siguen patrones socioeconómicos característicos, presentan en su interior variaciones marcadas en los distintos departamentos.

Como se observa en el cuadro 1 y la gráfica 1, la distribución de la población entre los diferentes departamentos es muy variada. El treinta y siete por ciento de la población se concentra en dos departamentos y el distrito capital (Valle del Cauca 10%, Antioquia 13.5% y Bogotá 14%). Por otra parte, en los diez departamentos menos poblados, se encuentra menos del 3% de la población del país. Estos diez departamentos corresponden al 50% del área total del territorio nacional. Los demás departamentos, albergan en promedio un 3% de la población.



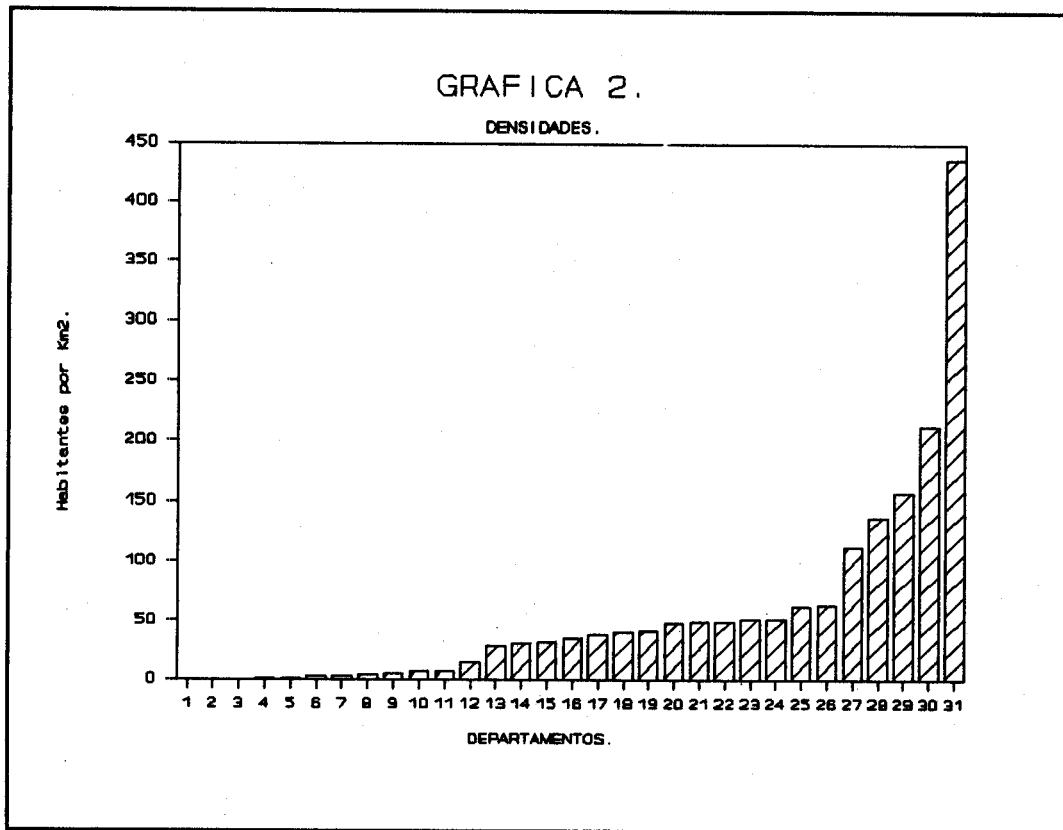
Gáfica No. 1

Cuadro 1.  
Población - Distribución Regional.

Depto	No.	Pob87	% pob	Depto	No.	Pob87	% pob
Guainía	1	12 345	0.04%	Cauca	19	857 751	2.85%
Vichada	2	18 702	0.06%	Caldas	20	883 024	2.94%
Vaupés	3	26 178	0.09%	Magdalena	21	890 934	2.96%
San andrés	4	35 818	0.12%	N. Santan.	22	913 491	3.04%
Amazonas	5	39 937	0.13%	Córdoba	23	1013 247	3.37%
Guaviare	6	47 073	0.16%	Narino	24	1085 173	3.61%
Arauca	7	89 972	0.30%	Tolima	25	1142 220	3.80%
Casare	8	147 472	0.49%	Boyacá	26	1209 739	4.02%
Putumayo	9	174 219	0.58%	Bolívar	27	1288 985	4.29%
Caquetá	10	264 507	0.88%	Atlántico	28	1478 213	4.92%
La Guajira	11	299 995	1.00%	Santander	29	1511 392	5.03%
Chocó	12	313 567	1.04%	Cun/marca	30	1512 928	5.03%
Quindío	13	392 208	1.30%	Valle	31	3027 247	10.07%
Meta	14	474 046	1.58%	Antioquia	32	4067 664	13.53%
Sucre	15	561 649	1.87%	Bogotá D.C.	33	4236 490	14.09%
Risaralda	16	652 872	2.17%				
Huila	17	693 712	2.31%	Promedio		373 554	
Cesar	18	699 428	2.33%	Des. estan		822 573	

Fuente: DANE. Censo Económico 1985 Ajustado en 1987.

En promedio, la densidad poblacional en Colombia es de 54 habitantes por kilómetro cuadrado. La dispersión de las densidades entre los distintos departamentos es muy marcada. (Ver gráfica 2.)



Los departamentos menos densos, ubicados en las regiones de Orinoquia y Amazonia, presentan densidades de menos de un habitante por kilómetro cuadrado. En contraste, el Atlántico, que es el departamento más denso del país, tiene cuatrocientos treinta y seis (436) habitantes por kilómetro cuadrado.

A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, la distribución poblacional colombiana, se ha desconcentrado en un número relativamente grande de ciudades, debido principalmente a la variedad accidentes geográficos y a la carencia de un sistema comunicación interna hasta mediados del Siglo XX. En Colombia hay cuatro municipios con más de un millón de habitantes y treinta con más de cien mil. Por otra parte, existen más de setecientos municipios con una población inferior a los quince mil habitantes.

**Cuadro 2**  
**Densidad Poblacional por Departamentos.**

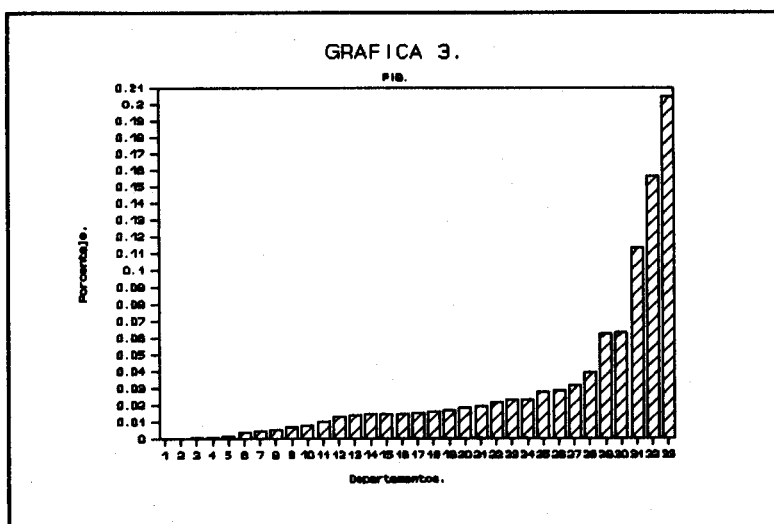
Depto	No.	(Hab/Km2)	Depto	No.	(Hab/Km2)
Guainía	1	0.2	Magdalena	17	38.4
Vichada	2	0.2	Córdoba	18	40.5
Amazonas	3	0.4	N. Santan.	19	42.2
Vaupés	4	0.4	Tolima	20	48.5
Guaviare	5	1.1	Santander	21	49.5
Caqueta	6	3.0	Bolívar	22	49.6
Casanare	7	3.3	Sucre	23	51.4
Arauca	8	3.8	Boyacá	24	52.1
Meta	9	5.5	Cun/marca	25	62.5
Chocó	10	6.7	Antioquia	26	63.9
Putumayo	11	7.0	Caldas	27	111.9
La Guajira	12	14.4	Valle	28	136.7
Cauca	13	29.3	Risaralda	29	157.7
Cesar	14	30.5	Quindío	30	212.6
Nariño	15	32.6	Atlántico	31	436.3
Huila	16	34.9	Promedio		34.21

Fuente: DANE. Censo Económico 1985 Ajustado en 1987.

El total de la población urbana del país comprende algo más del 70% de la población, tras un agudo proceso de urbanización, que tiende a estabilizarse. Las cuatro grandes ciudades; Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla concentran la tercera parte de la población. En particular, la ciudad de Bogotá que presenta la mayor concentración tiene una población correspondiente al 18% del total.

El PIB en 1991 se estimaba en cerca de cuarenta y tres mil millones de dólares con lo cual el producto per cápita para ese año ascendió a mil trescientos dólares. Como se observa en el cuadro A-1, a pesar de que en la década de los ochenta Colombia presentó un crecimiento del producto positivo en todos los años, el PIB per cápita medido en dólares se mantuvo relativamente constante<sup>2/</sup>.

Al igual que la población, la distribución regional del PIB es muy desigual en los diferentes departamentos. Como se observa en la gráfica 3, el cuarenta y siete por ciento del producto interno está concentrado en los tres departamentos con mayor población (Antioquia, Valle y Bogotá-Distrito Capital). De hecho, como se observa en el gráfico 4 comparativo de población y PIB acumulados, en el país está más concentrado el producto que la población debido, principalmente, al mayor peso relativo que tienen los sectores urbanos dentro del valor agregado de la economía (Las capitales de Antioquia y Valle son la segunda y tercera ciudades más grandes respectivamente)<sup>3/</sup>.



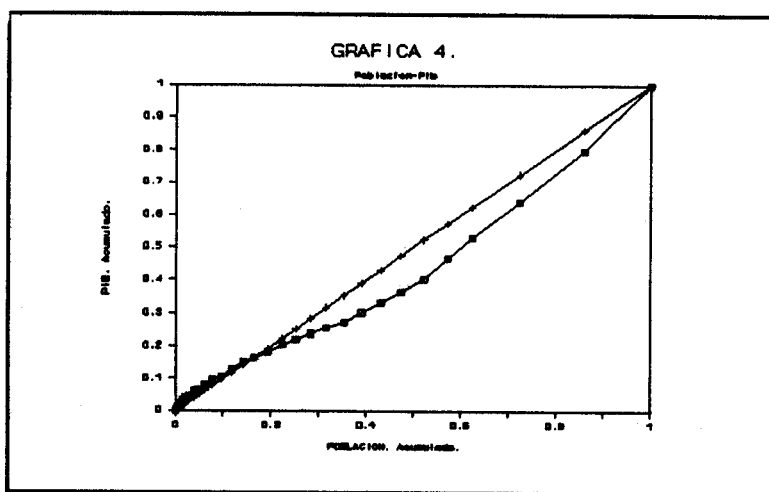
**Cuadro 3**  
**DISTRIBUCION DEL PIB POR DEPARTAMENTOS**

Depto	No.	PIB87	%pib	Depto	No.	PIB87	%pib
Vaupes	1	3483	0,04%	Meta	19	149262	1,69%
Guainia	2	4035	0,05%	Cordova	20	165391	1,87%
Guaviare	3	6245	0,07%	N. Santan.	21	169298	1,92%
Vichada	4	6612	0,07%	Huila	22	195025	2,21%
Amazonas	5	16427	0,19%	Caldas	23	202542	2,30%
Choco	6	39618	0,45%	Risaralda	24	206596	2,34%
Caqueta	7	44005	0,50%	Boyaca	25	248364	2,81%
San andrés	8	47789	0,54%	Tolima	26	255093	2,89%
Putumayo	9	61889	0,70%	Bolivar	27	282600	3,20%
Sucre	10	72795	0,82%	Atlántico	28	349477	3,96%
Casanare	11	89765	1,02%	Santander	29	552478	6,26%
Arauca	12	116368	1,32%	Cun/marca	30	558260	6,33%
Cesar	13	125552	1,42%	Valle	31	996884	11,30%
La Guajira	14	128320	1,45%	Antioquia	32	1376223	15,60%
Magdalena	15	132269	1,50%	Bogotá D.C.	33	1803434	20,44%
Cauca	16	132900	1,51%				
Narino	17	139972	1,59%	Promedio		112087	
Quindio	18	145453	1,65%	D. estan		292807	

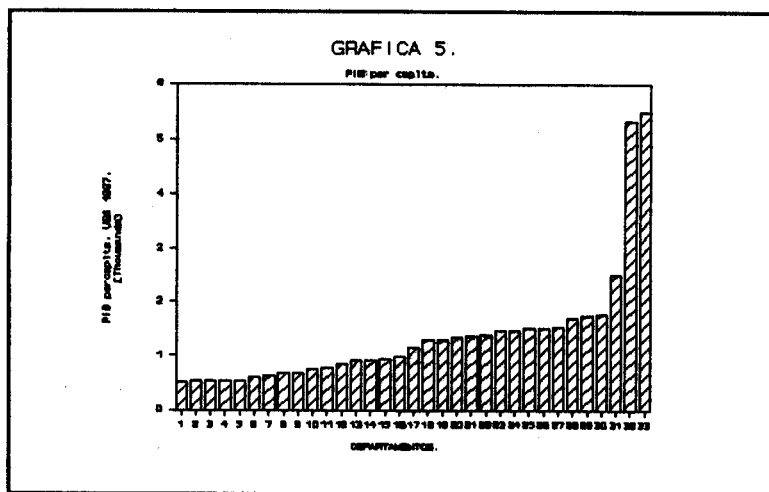
Fuente: DANE. Censo Económico de 1985 Ajustado en 1987.

En promedio el PIB per cápita para Colombia en 1987 fue de US\$1370 dólares de ese mismo año. Existe en el país un gran contraste de riqueza entre las distintas regiones. Se encuentran diez departamentos donde el producto por habitante es inferior a los setecientos dólares y dos departamentos que tienen un PIB per cápita por encima de los cinco mil dólares. Los departamentos que explotan recursos naturales no renovables, como Arauca, la Guajira y Casanare presentan altos niveles de ingresos por habitante explicado por el volumen de producción minera y la baja densidad poblacional. Gráfica 5.

De acuerdo con el censo de 1985, un 46% por ciento ponderado de la población presentaba necesidades básicas insatisfechas (NBI). Para ese mismo año, este índice variaba desde extremos como el departamento de Vaupés, con el 93% de su población con NBI, hasta un 23% para la ciudad de Bogotá. Gráfico 6.



Gráfica No. 4

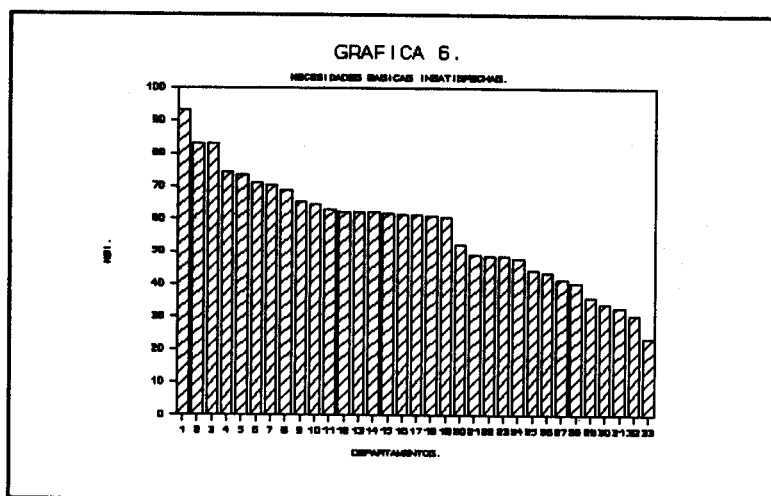


Gráfica No. 5

**Cuadro 4**  
**PIB Per Cápita Por Departamentos**

Depto	No.	PIB(pcUS)	Depto	No.	PIB(pcUS)
Choco	1	126346	Risaralda	19	316442
Narino	2	128986	Guainia	20	326853
Sucre	3	129609	Valle	21	329304
Guaviare	4	132666	Antioquia	22	338333
Vaupes	5	133051	Vichada	23	353545
Magdalena	6	148461	Putumayo	24	355237
Cauca	7	154940	Santander	25	365542
Cordova	8	163229	Cun/marca	26	368993
Caqueta	9	166366	Quindio	27	370857
Cesar	10	179507	Amazonas	28	411323
N. Santan.	11	185331	Bogotá D.C.	29	425691
Boyaca	12	205304	La Guajira	30	427740
Bolívar	13	219242	Casanare	31	608692
Tolima	14	223331	Arauca	32	1293380
Caldas	15	229373	San andrés	33	1334217
Atlántico	16	236419			
Huila	17	281133	Promedio		169205
Meta	18	314868	D. estan		263684

Fuente:DANE. Censo económico 1985 ajustado en 1987.



**Cuadro 5.**  
**NBI por Departamentos.**

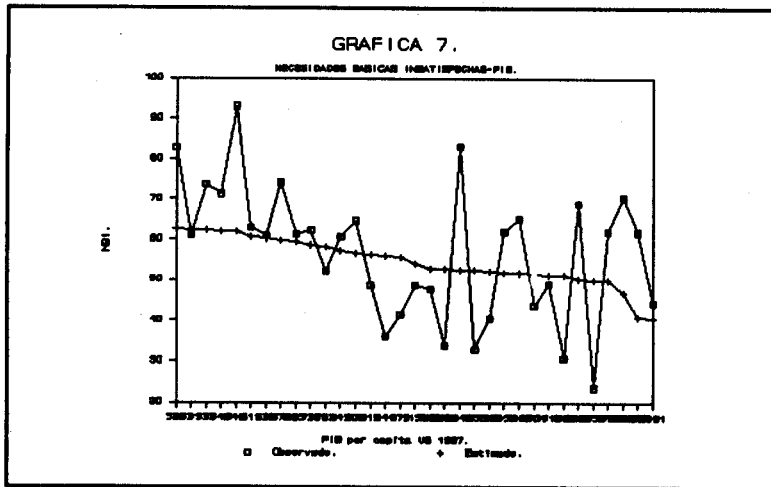
Depto	No.	NBI85	Depto	No.	NBI85
Vaupés	1	93,1	Boyacá	19	60,6
Guainía	2	83,1	N. Santan	20	52,1
Chocó	3	82,8	Cun/marca	21	48,9
Córdoba	4	74,1	Huila	22	48,7
Sucre	5	73,6	Tolima	23	48,6
Guaviare	6	71,3	Meta	24	47,7
Casanare	7	70,4	San andrés	25	44,2
Amazonas	8	68,8	Santander	26	43,6
Putumayo	9	65,1	Atlántico	27	41,5
Bolívar	10	64,6	Antioquia	28	40,4
Magdalena	11	62,9	Caldas	29	36,1
Cesar	12	62,2	Risaralda	30	33,9
La Guajira	13	61,9	Valle	31	32,9
Vichada	14	61,9	Quindío	32	30,7
Arauca	15	61,8	Bogotá D.C.	33	23,5
Caquetá	16	61,4			
Cauca	17	61,1	Promedio		34,68
Nariño	18	60,9	D. estan		26,49

Fuente: DANE. Censo Económico 1985 ajustado en 1987

La relación entre el PIB per cápita y las NBI no es muy estrecha. En cambio, la relación densidad poblacional es inversamente proporcional a las NBI y su ajuste estadístico es bastante significativo ( $R^2=47\%$ ) (gráficos 7 y 8)<sup>4/</sup>.

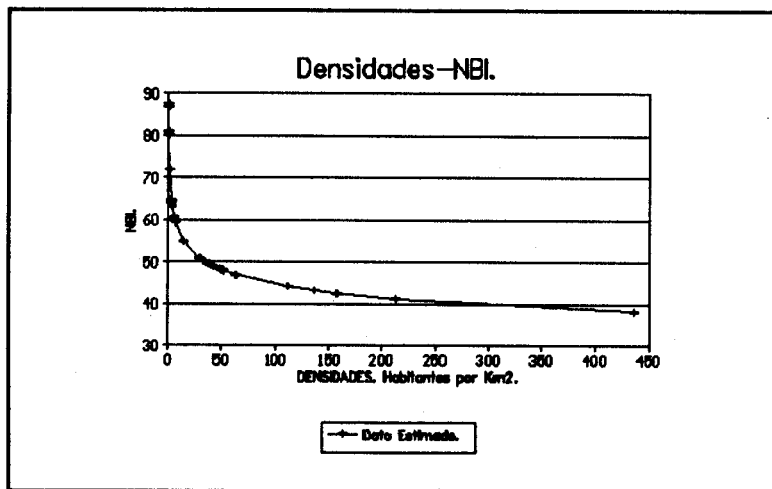
La escasa relación entre el PIB per cápita y las NBI se puede explicar por la mala distribución de la riqueza y por la incapacidad del estado de convertir esos mayores recursos en ampliación de servicios en aquellas regiones de explotación minera con elevados niveles de PIB per cápita.

La estrecha relación densidad poblacional-NBI parece originarse, principalmente, en las economías de escala en la prestación de servicios y en la histórica desatención del estado a las regiones apartadas de la Amazonia, Orinoquia y Chocó que presentan bajos índices de densidad poblacional.



Gráfica No. 7

Gráfica No. 8



Una vez consideradas las principales características socioeconómicas y el esquema de configuración regional, se desarrollarán, en la siguiente sección, los aspectos políticos e institucionales relevantes para el análisis de la organización del estado y los procesos de toma de decisión en el sector público colombiano.

### ***C. Contexto Político-Institucional***

#### ***1. Antecedentes Generales del Proceso de Descentralización***

En Colombia, tradicionalmente, la rama ejecutiva del poder público ha tenido tres niveles administrativos diferenciados: el nivel nacional, el departamental y el municipal. No

obstante, el grado de autonomía en materia política, administrativa y fiscal ha variado sustancialmente a lo largo de su historia. En particular, en la mayor parte de este siglo, la estructura colombiana se caracterizó por una fuerte intervención estatal y un esquema de administración centralista.

En la década del 70, se iniciaron una serie de reformas en la estructura administrativa, con el objeto de dar mayor participación a las autoridades locales. Este proceso respondió a la evidente crisis de la administración central en la prestación de los servicios públicos bajo su responsabilidad y al debilitamiento institucional de las entidades territoriales, producto de la ausencia de funciones y competencias propias <sup>5/</sup>.

Sin embargo, es en 1986 cuando se toman decisiones cruciales en materia de descentralización. El Acto Legislativo número 1 de 1986, establece la elección popular de alcaldes. Ese mismo año, la Ley 12 fortalece los fiscos territoriales y aumenta la participación de las entidades locales en las rentas nacionales. El decreto 77 de dicha ley les asigna responsabilidades y competencias.

El desarrollo legal del proceso de descentralización, sirvió de base para la Constitución de 1991 en lo referente a la organización del estado.

## *2. Estructura del Sector Público Colombiano*

De acuerdo con la Carta Política Colombiana la rama ejecutiva del poder público comprende los tres niveles tradicionales: el nacional, el departamental y el municipal.

El nivel nacional está conformado por la Presidencia de la República, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y las entidades descentralizadas nacionales.

Los departamentos y municipios son entidades territoriales conformados de forma análoga a la Nación, en los cuales, la función ministerial es ejercida por las secretarías departamentales y municipales.

La Constitución establece que, como entidades territoriales, los departamentos y municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses en lo referente a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones de su competencia <sup>6/</sup>.

En particular, los departamentos son autónomos en la administración de los asuntos seccionales y la planificación económica y social dentro de su territorio, en concordancia con la planificación nacional. Ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que por ley de competencias le sean asignados <sup>7/</sup>.

Así mismo, la Constitución establece la elección popular de gobernadores, jefes de la administración departamental.

Los municipios constituyen la entidad fundamental de la división político-administrativa del estado. Les corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras públicas locales, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que les sean asignadas legalmente.

La Constitución mantiene la elección popular de alcaldes como principio fundamental del esquema político colombiano.

Además de los niveles administrativos descritos anteriormente, la Constitución abre la posibilidad de que regiones y provincias se constituyan en entidades territoriales de acuerdo con los lineamientos que establezca la ley <sup>9/</sup>. Este precepto constitucional busca promover la apertura territorial en la conformación regional colombiana. La experiencia derivada de la conformación actual (CORPES) indica que no existe integración regional, que las jurisdicciones no se identifican con la región a la cual pertenecen, que es considerable la heterogeneidad al interior de las regiones y que el actual esquema no fomenta la eficiencia económica y administrativa. Lo que se persigue con esta nueva medida es que municipios y departamentos se integren regionalmente para obtener ventajas por factores de economía de escala o eficiencia administrativa. La Constitución no prevé incentivos especiales para promover la conformación regional.

### *3. Organismos Legislativos en los Tres Niveles de la Administración Pública*

La rama legislativa del poder público en Colombia tiene representación en los tres niveles de administración: el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales.

#### **a) El Congreso de la República.**

El Congreso está conformado por dos cámaras legislativas: el Senado y la Cámara de Representantes, cuyas facultades no se diferencian en lo fundamental.

El Senado está integrado por cien miembros elegidos por circunscripción nacional. Los miembros de la Cámara de Representantes son elegidos por circunscripciones territoriales así: dos por cada departamento y distrito capital, uno por cada doscientos cincuenta mil habitantes de cada jurisdicción o fracción mayor a los ciento veinticinco mil. Los senadores y representantes son elegidos por un período de cuatro años.

Finalmente, es importante destacar que el Congreso puede delegar en las asambleas departamentales y concejos municipales algunas de sus funciones.

### Principales Funciones del Congreso de la República

1	Hacer las leyes y aprobar aquellas presentadas por el ejecutivo.
2	Aprobar el Plan de Desarrollo y de Inversiones Públicas.
3	Aprobar el Presupuesto General de la Nación
4	Autorizar el endeudamiento nacional.
5	Establecer las rentas nacionales, las contribuciones fiscales y parafiscales y fijar los gastos de la administración.
6	Definir la división general del territorio y fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales.
7	Establecer las competencias de la Nación y las entidades territoriales.
8	Determinar la estructura de la administración pública nacional.

#### b) Asambleas Departamentales.

La asamblea departamental es una corporación administrativa de elección popular que está integrada por no menos de once miembros ni más de treinta y uno. El Consejo Nacional Electoral determina, para cada departamento y con base en su población, los círculos para la elección de diputados departamentales. Para ser elegido diputado se requiere haber residido, en la respectiva circunscripción, durante el año inmediatamente anterior a la fecha de elección. Los miembros de la asamblea son elegidos para un período de tres años.

#### Principales Funciones de las Asambleas Departamentales<sup>9/</sup>:

1	Reglamentar el ejercicio de las funciones y prestación de servicios a cargo del departamento.
2	Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.
3	Adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social, y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones correspondientes a su ejecución. Los planes departamentales se harán acordes con el plan nacional.
4	Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

5	Expedir las normas orgánicas de presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
6	Son sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.
7	Determinar la estructura, funciones y escalas de remuneración de la administración departamental central y descentralizada.

**c) Concejos Municipales.**

Los concejos municipales son corporaciones administrativas de elección popular, elegidas para períodos de tres años e integradas por no menos de siete ni más de veintiún miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva<sup>10/</sup>.

**Principales Funciones de los Concejos Municipales**

1	Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2	Adoptar los correspondientes planes de desarrollo económico y social, y de obras públicas.
3	Votar, de conformidad con la Constitución y las leyes, los tributos y los gastos locales.
4	Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
5	Determinar la estructura, funciones y escalas de remuneración de la administración municipal central y descentralizada.

Una vez descrita la estructura del sector público en los tres niveles de administración, en la siguiente sección se planteará la participación de las entidades y corporaciones territoriales en los procesos de planeación y presupuestación nacional.

**4. *Participación Regional en los Procesos de Planeación y Presupuesto.***

Con el propósito de integrar y fortalecer los procesos de planeación y programación de recursos de los niveles nacional y regional, la ley 76 de 1985 traza las pautas para la creación de las regiones de planificación CORPES.

Las principales funciones de los CORPES son garantizar una planificación equilibrada de desarrollo de las regiones, fortalecer los procesos de integración económica y la capacidad planificadora territorial, participar en los procesos de planeación nacional asegurando que los planes regionales se incorporen en el Plan Nacional, participar en la elaboración del presupuesto de la nación y apoyar el seguimiento a su ejecución.

La Ley 38 de 1989 incorpora de manera explícita la participación de las regiones en la elaboración del Presupuesto General de la Nación mediante los siguientes instrumentos:

- Banco de Proyectos de Inversión Nacional. Las entidades territoriales (municipios, departamentos y CORPES) podrán registrar proyectos de inversión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional para ser eventualmente financiados o cofinanciados por el presupuesto de inversión de la nación.
- Comités Funcionales de Presupuesto. Se crean los comités funcionales de presupuesto, con participación de los CORPES, en los cuales se discuten los anteproyectos de inversión de las entidades nacionales. Una vez concluidos estos comités, se elabora el Plan Operativo Anual de Inversiones que se incorpora al proyecto de ley de presupuesto.
- Finalmente, el proyecto de ley Presupuesto General de la Nación es presentado a las dos cámaras del Congreso para su aprobación. Como se mencionó anteriormente, una de las dos cámaras está conformada por miembros elegidos por circunscripción regional.

Por su parte, la Constitución de 1991 define procedimientos homogéneos y mecanismos de coordinación e integración para la planeación y presupuestación en los tres niveles.

Todos los niveles de la administración pública deben elaborar planes de desarrollo para aprobación por parte de los órganos legislativos correspondientes por un período equivalente al ejercicio del jefe de la administración (cuatro años para el nivel nacional y tres años para los niveles departamental y municipal).

Los planes deben contener por lo menos dos partes: una parte general que incluye los objetivos, las políticas y programas de gobierno; la segunda parte está conformada por el plan plurianual de inversiones (programas y proyectos). Los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben ser acordes con el plan nacional, y coordinados e integrados entre los diferentes niveles de una jurisdicción (departamentos y municipios).

Se crea un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de la entidades territoriales y los sectores económicos y sociales. Este consejo es de carácter consultivo y se constituye en el foro de discusión del Plan Nacional de Desarrollo. A nivel territorial se crean también consejos de planeación. El Consejo Nacional y los consejos territoriales constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

Asimismo, la Constitución institucionaliza la evaluación de resultados como un mecanismo periódico de seguimiento a los planes de desarrollo en los diferentes niveles.

En materia presupuestal, se mantienen los principios establecidos por la ley 38 de 1989 y se homogeniza el sistema a todos los niveles<sup>11/</sup>. Por mandato constitucional, los presupuestos de los diferentes niveles deben estar acordes con los planes de desarrollo y en particular con el plan plurianual de inversión.

#### ***D. Tamaño e Importancia del Sector Público en la Economía.***

##### ***1. Indicadores del Tamaño del Sector Público.***

El tamaño del estado y su esfera de acción pueden ubicarse en dos posiciones relativamente extremas: La posición "clásica" que restringe las actividades del estado a aquellas consideradas básicas y que por sus características no pueden ser prestadas por el sector privado (ej. Seguridad Nacional, relaciones internacionales, administración de justicia ...) y ; el estado "empresario" que interviene directamente en actividades productivas consideradas estratégicas en el manejo de la política económica.

El Estado Colombiano tiende a ubicarse en el extremo de estado "empresario", ya que su campo de acción es amplio y extiende sus actividades a sectores productivos como la explotación de recursos primarios (ej. petróleo, carbón, níquel etc..) y a la prestación de prácticamente todos los servicios públicos. Esta característica estatal ha influido en el tamaño del sector público colombiano en los distintos niveles de la administración y, en particular, en el nivel nacional.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo del actual gobierno, el sector público movilizó el 28% del producto interno en la década de los ochenta. Esta cifra es muy similar a la de otros países en desarrollo, con ingresos medios (27.5% promedio), y sustancialmente menor a la de países desarrollados (52% en Francia, 48% en el Reino Unido y 33% en Japón).<sup>12/</sup>

En el cuadro A-3 se presentan algunos indicadores básicos del sector público colombiano que se analizan a continuación.<sup>13/</sup>

La participación de los ingresos del sector público en el PIB muestra un crecimiento acelerado entre 1984 y 1991, al pasar de 26.2% a 39.37% respectivamente. El origen de esta trayectoria creciente se explica, fundamentalmente, por las medidas fiscales adoptadas como parte del proceso de ajuste macroeconómico iniciado a mediados de la década de los ochenta.<sup>14/</sup> Las principales medidas de ajuste fiscal fueron: la reducción en las exenciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la creación del impuesto sobre el valor CIF de un amplio grupo de importaciones. También influyó en el incremento presentado, la mayor participación del sector público en la explotación de recursos naturales no renovables.<sup>15/</sup>

Un comportamiento similar se observa en la participación del gasto con respecto al PIB, que pasa de 31.6% en 1984 a 39.2% en 1991. Este indicador, a pesar de tener un comportamiento ascendente, crece a menor velocidad que la participación de los ingresos. Esta menor participación responde, igualmente, al proceso de ajuste macroeconómico que incluía como principal componente una política fiscal austera.

La austeridad fiscal afectó considerablemente la composición del gasto, con una pérdida de participación de la inversión pública, a pesar de la reducción relativa de los gastos de funcionamiento a partir de 1985. A principios de los años setenta, los gastos de inversión llegaron a representar el 60% del gasto público. Este porcentaje, en promedio, en la década de los ochenta correspondió a menos del 30% del total del gasto.

La pérdida de participación de la inversión pública se refleja igualmente en el cuadro A-3. Su relación con la inversión total era relativamente alta en 1985 (63%)<sup>16/</sup> pero comienza a reducirse hasta alcanzar su nivel más bajo en 1988 (34.4%). A partir de ese año, su trayectoria se vuelve ascendente hasta alcanzar el 41% en 1991.

Además de la reducción en los gastos de inversión, se han identificado deficiencias considerables en la calidad de la inversión. Los recursos se han atomizado en un número grande de proyectos cuya ejecución no se ha garantizado. El 90% de los proyectos financiados con recursos del gobierno central, reciben menos del 20% del valor del presupuesto para el año 1988. En el actual Plan de Desarrollo, se considera que muchos de estos proyectos por su tamaño e impacto deberían ser ejecutados por los gobiernos locales. Por otra parte, no se apropian la totalidad de los recursos para su ejecución y no se lleva a cabo ningún tipo de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos<sup>17/</sup>.

Adicionalmente, los presupuestos de inversión de la Nación comprenden una serie de partidas que en realidad corresponden a gastos de funcionamiento o deuda pública. Estas partidas representaron el 31% del total apropiado para inversión en el año 1991<sup>18/</sup>.

Medido por el tamaño del empleo público, el estado colombiano no resulta anormalmente grande, aunque sí refleja notables deficiencias en su estructura. De cerca de un millón de empleados públicos, el sesenta por ciento trabaja en el gobierno central y el doce por ciento en las entidades territoriales. De acuerdo con patrones internacionales, el monto del empleo público es típico, pero su composición tiene un sesgo centralista.<sup>19/</sup>

## *2. Tamaño Comparativo con Países del Area.*

Con el propósito de contar con un marco de referencia, y a pesar de la dificultad de estimar y comparar el tamaño del sector público, se tomó una muestra de trece países Latino Americanos con un nivel de desarrollo relativamente homogéneo. Los resultados se presentan en el cuadro 6.

Como se puede observar, el tamaño del sector público colombiano es relativamente pequeño con relación a la muestra de países señalada. El gasto público con respecto al PIB (17.3%) se mantiene constante y es inferior al promedio (24.7% y 22.2% para los años

1984 y 1990 respectivamente). Para el año 1984, Colombia presentó el indicador más bajo de la muestra.

**Cuadro 6**  
**Participación del Consumo y Déficit Público en el PIB(%).**

	1984	1984	1990	1990
	GASTO CORRIENTE	DEFICIT	GASTO CORRIENTE	DEFICIT
NICARAGUA	45.0	-21.1	32.6	-13.7
PERU	17.4	-6.7	12.6	-5.4
ARGENTINA	27.0	-11.9	21.2	-4.9
MEXICO	32.1	-8.5	26.9	-3.9
BOLIVIA	27.4	-21.2	21.3	-3.4
COSTA RICA	22.6	-1.9	26.9	-3.0
PANAMA	29.2	-5.8	32.7	-2.9
EL SALVADOR	17.5	-3.2	11.4	-0.4
COLOMBIA	17.2	-5.9	17.3	-0.3
VENEZUELA	19.6	10.4	20.8	0.2
ECUADOR	17.9	-0.6	19.0	0.4
URUGUAY	23.4	-4.8	24.2	0.6
BRASIL	N.D.	-2.6	N.D.	1.2
PROMEDIO	24.7		22.2	

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1992

Tomando como base el tamaño del déficit, si bien es relativamente alto en 1984 (-6.9%), su tendencia es descendente y refleja el esfuerzo fiscal realizado por el gobierno en el programa de ajuste. Es importante destacar que para el año 1991, Colombia arrojó un pequeño superávit del orden de 0.16% del PIB.

### 3. Ingresos y Gastos por Niveles de Gobierno.

#### a) Nivel Nacional.

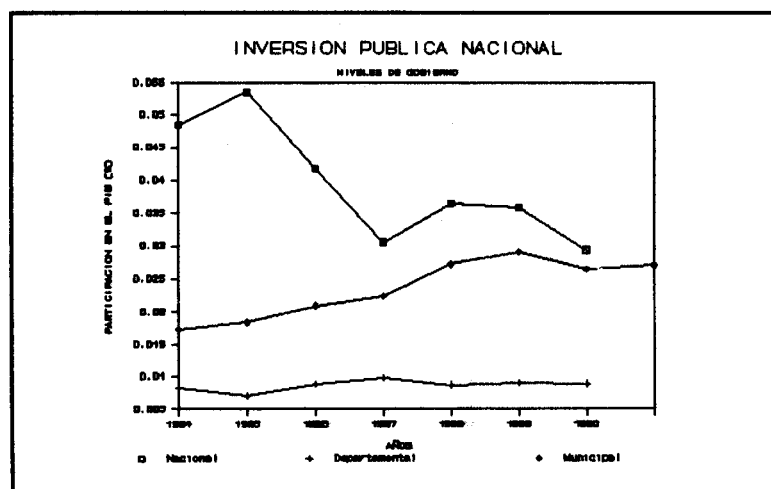
Dentro de la estructura fiscal de la economía colombiana, el nivel nacional (sector central) es el mayor generador de recursos. A su cargo se encuentra el recaudo de los impuestos más importantes, como son el impuesto a la renta y el impuesto al valor agregado (IVA). Sus ingresos tributarios alcanzan, en promedio, el 80% del total de ingresos del sector público y su participación en el PIB ha sido ascendente al pasar de 7.4% en 1984 a 9% en 1990. (Cuadro A-4).

Para 1991, los ingresos del gobierno central representaron el 12% del PIB <sup>20/</sup>. La necesidad de aumentar los ingresos del gobierno, en la primera parte de la década, respondió a los elevados niveles de déficit fiscal que se presentaron entre 1982 y 1984, y al aumento en el servicio de la deuda externa (Cuadro A-1-1). En la segunda mitad de la década, el gobierno aumentó su esfuerzo tributario para compensar las mayores transferencias a las entidades territoriales.

De igual forma, de acuerdo con la información presentada en el cuadro A-4, los ingresos corrientes presentan un rápido crecimiento entre 1984 y 1990, al pasar 15.3% a 19.78% con respecto al PIB. Los más importantes son los del sector central; su contribución al PIB en términos porcentuales pasa de 7.8% a 10% entre 1984 y 1990.

En oposición al comportamiento de los ingresos, la proporción del gasto corriente del sector central con respecto al PIB, ha sido decreciente pasando de 9.3% en 1984 a 8.92% en 1990. (Cuadro A-5). Este resultado se explica, fundamentalmente, por las medidas adoptadas por las autoridades económicas para ejercer un estricto control en el gasto, en particular el de funcionamiento.

**Gráfica 9**



Por su parte, la inversión del nivel nacional ha disminuido en términos relativos a partir de 1984, año en el cual representaba el 4.9% del total del PIB, hasta alcanzar su nivel más bajo en 1990 (2.9%). Esto se explica, parcialmente, por el efecto de la Ley 12 de 1986 que descentraliza parte del gasto público (inversión local y social) a cargo del nivel nacional.

**b) Nivel Departamental.**

Los ingresos corrientes en el nivel departamental han perdido importancia en el consolidado de las finanzas regionales. Su participación dentro del Producto Interno Bruto

decrece de 6.06% en 1984 a 5.21% <sup>21/</sup> en 1991 como consecuencia de la disminución en la participación del sector descentralizado, que pasa de representar el 4.3% al 3.3% en el mismo período.

Asimismo, la participación de los gastos corrientes en el PIB ha disminuido paulatinamente, al pasar de 4.98% en 1984 a 4.08% en 1991. Aunque el sector central muestra un comportamiento creciente, es el nivel descentralizado el que marca dicha disminución, de 3.8% sobre el PIB en 1984 a 2.86% en 1991.

### c) Nivel Municipal.

El nivel municipal ha sufrido grandes cambios en su estructura financiera como resultado del proceso de descentralización fiscal y administrativa.

La participación de sus ingresos corrientes dentro del PIB es creciente en la última década, al pasar del 3.39% en 1984 al 4.88% en 1991. Este comportamiento responde al crecimiento acelerado de las transferencias de la Nación a este nivel y al fortalecimiento de los ingresos tributarios de las empresas no financieras.

Igualmente, la participación del gasto corriente de los municipios con respecto al PIB se ha incrementado entre 1984 y 1991, al pasar de 2.38% a 3.06% respectivamente.

En cuanto a la inversión, contrario al comportamiento de esta variable a nivel nacional, se presenta un significativo incremento (ver gráfico 9) como resultado de las crecientes transferencias de la Nación, atadas por ley a gastos de inversión. En 1984 la inversión municipal representaba el 1.7% del PIB; en 1990 ascendía al 2.7%. (ver cuadro A-6).

Se puede afirmar, desde el punto de vista del comportamiento del sector público por niveles de gobierno, que el tamaño del sector público ha mostrado un significativo cambio estructural en favor de los niveles subnacionales y en particular del municipal. Esto es particularmente claro en la participación de la inversión pública. La participación de la inversión en el nivel nacional cayó en la última década, del 4.9% en 1984 al 2.9% en 1990, en tanto que la inversión municipal ha mostrado un crecimiento relativamente acelerado al pasar de 1.7% a 2.7% en el mismo período.

### ***E. Desequilibrio Vertical y Horizontal***

El sector público colombiano presenta una estructura fiscal con fuerte tendencia hacia la concentración del ingreso en el nivel nacional. El sector central cuenta con un portafolio impositivo que incluye las bases gravables más productivas, lo cual le permite recaudar alrededor del 80% de los ingresos tributarios del sector público consolidado. En contraposición, los ingresos municipales son insuficientes para cubrir los gastos corrientes del nivel local.

El proceso de descentralización que adelanta el país desde la última década, asignó nuevas responsabilidades a las entidades territoriales, especialmente en la prestación de servicios públicos y sociales de carácter local. Si este proceso no hubiese sido acompañado de un incremento progresivo de las transferencias del sector central, habría originado un fuerte desequilibrio en la estructura fiscal del estado.

El desequilibrio fiscal se puede manifestar en un desequilibrio vertical y uno horizontal. El vertical se refleja en la incapacidad relativa de los niveles de gobierno para financiar sus gastos totales con ingresos propios. El horizontal se refiere a esta incapacidad al interior de cada nivel.

Con el fin de analizar el desequilibrio fiscal, se construyeron dos indicadores que reflejan el grado de "autonomía" y "dependencia" de las entidades territoriales frente al nivel nacional. (serie de cuadros A-10). El primer indicador mide la capacidad de atender los gastos totales con recursos propios. El segundo, muestra en qué medida las administraciones locales dependen de las transferencias para atender sus gastos. Finalmente, el equilibrio vertical se midió como la relación entre los dos anteriores, indicando cuanto reciben los entes subnacionales de transferencia por cada peso de ingresos propios que generan.

### *1. Análisis Vertical.*

De acuerdo con los resultados obtenidos, se puede concluir, que si bien los niveles municipal y departamental muestran una tendencia a reducir su grado de autonomía, esto se compensa, dentro de la política de descentralización, por un aumento de las transferencias del nivel nacional. Esto resulta, finalmente, en un menor desequilibrio vertical en la estructura fiscal del Estado.

### *2. Análisis Horizontal.*

En el nivel departamental, se ha presentado una recomposición de la estructura fiscal entre 1984 y 1990. Existen administraciones que han aumentado su nivel de autonomía, mientras que otras presentan una mayor participación en los ingresos corrientes de la Nación. Este factor tiende a disminuir el desequilibrio horizontal en el tiempo.

En el nivel municipal existía, en 1984, un menor grado de autonomía en los rangos de municipios con menos de veinte mil habitantes. En 1990 este factor ha disminuido por efecto de las mayores transferencias al nivel local.

## **II. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA FISCAL ACTUAL Y DE LAS REFORMAS FISCALES EN CURSO, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

### ***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. El intervencionismo estatal buscó garantizar la modernización y el desarrollo económico.

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 (con el fraccionamiento de los departamentos) y se nacionalizaron las rentas departamentales de licores y tabaco. Las regiones dependieron, desde entonces, administrativa y fiscalmente del gobierno central<sup>22/</sup>

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.

En el aspecto fiscal, las reformas buscaron dar mayor elasticidad a los impuestos nacionales, sin que se produjeran cambios en las estructuras fiscales departamentales y municipales. 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%.

En el campo administrativo, se crearon una serie de entidades del orden nacional cuyo objeto era ejercer funciones a nivel territorial. Ejemplo de ello son: la creación de la Caja Agraria para manejar desde el nivel nacional el crédito agrícola (1931) y del Banco Central Hipotecario para apoyar el saneamiento de la cartera de los bancos privados (1932); surgieron las funciones de supervigilancia en forma centralizada (1936) y se creó el Fondo de Fomento Municipal, INSFOPAL, para la construcción de obras locales. Estas entidades del orden nacional estaban totalmente desligadas de las autoridades territoriales.

En el campo político, la centralización se manifestó principalmente por el aislamiento de los ciudadanos de los asuntos del estado y por la imposición nacional de los mandatarios locales que se constituyeran en agentes del llamado "clientelismo" político. La ausencia de canales institucionales de participación ciudadana fortaleció formas atípicas de presencia masiva como los paros cívicos, la protesta y el rechazo a veces violento a las instituciones.

En el año 68, se creó el Situado Fiscal, como una transferencia para financiar los gastos corrientes de educación primaria y salud en el nivel departamental. Sin embargo, el manejo central de esta función, mediante los Fondos Educativos Regionales y los Servicios Seccionales de Salud, llevó en la práctica a la nacionalización de la prestación de estos servicios.

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. El estado era incapaz de atender las demandas de las regiones y de avanzar en sus políticas sociales y de obras públicas. Esta ineficacia se manifestó en bajas coberturas y mala calidad de los servicios a cargo del estado<sup>23/</sup>.

Ante la crisis en la prestación de los servicios a mediados de la década de los setenta, la administración López Michelsen intentó una reforma constitucional que incluía fortalecer la capacidad municipal para prestar directamente los servicios públicos locales. A pesar de que este intento falló, se lograron algunas reformas administrativas que buscaron desconcentrar las entidades nacionales a través de la asociación con entidades regionales.

A pesar de la desconcentración de las entidades del gobierno central, los procesos de toma de decisión se mantuvieron en el nivel nacional. Este esquema de administración pública, con altos niveles de concentración de funciones y recursos, corrupción e ineficiencia administrativa, crearon la necesidad de plantear salidas que permitieran mejorar el papel de la acción del Estado en sus funciones básicas. Ante estas circunstancias, surgió una nueva concepción de manejo y coordinación interinstitucional, tanto en el gobierno como en los órganos legislativos, basado en una mayor autonomía y participación regional en materias fiscales y administrativas.

En el período 1981-1986, se dictaron una serie de medidas encaminadas a lograr una mayor participación de los niveles regionales y locales. Las reformas, adoptadas por el Gobierno y el Congreso, constituyen la más agresiva estrategia descentralizadora que se haya puesto en marcha en lo que va corrido del presente siglo (ver recuadro 1).

El Acto Legislativo #1 de 1986 plantea, sin duda, una de las principales reformas al modelo político y estatal colombiano. De acuerdo con la Misión para la Descentralización<sup>24/</sup> 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.

Recuadro 1

*Principales Leyes sobre Descentralización  
Período 1981 -1986*

<b>LEY 38 DE 1981</b>	Incorpora a las regiones en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Conformó los Comités Departamentales de Planeación.
<b>LEY 14 DE 1983</b>	Fortalece los fiscos municipales y departamentales a través de la actualización de las bases gravables y la adopción de nuevas escalas tarifarias.
<b>LEY 76 DE 1985</b>	Se crean las Regiones de Planificación y los CORPES con el fin de fortalecer la planeación territorial y la participación regional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en la programación del presupuesto de las entidades del orden nacional.
<b>ACTO LEGISLATIVO # 1 de 1986</b>	Establece la elección popular de alcaldes creando un nuevo espacio para la participación política de la comunidad en el campo administrativo y fiscal.
<b>LEY 12 DE 1986</b>	Establece la cesión gradual y progresiva del impuesto nacional al valor agregado como una transferencia condicionada. Faculta al gobierno para descentralizar funciones y liquidar entidades.
<b>DECRETO 77 DE LA LEY 12</b>	Reglamenta la descentralización administrativa

En materia fiscal y administrativa, la ley 12 y el decreto 77, 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 45%, 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 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. Los mecanismos de fortalecimiento de la capacidad institucional,

administrativa y gerencial de las entidades territoriales se dieron en forma posterior a la descentralización efectiva de las funciones y responsabilidades. Cabe anotar que hasta ahora estos programas están llegando a nivel local.

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, de acuerdo con el Plan de Desarrollo 1990-1994 <sup>25/</sup>, han llevado a una muy baja cobertura, a una deficiente calidad del agua, a una pobre administración de los recursos y a una desordenada política tarifaria.

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, como se analizará posteriormente, 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 <sup>26/</sup>.

Finalmente, 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.

En el campo político, instauró la elección popular de gobernadores y las consultas populares en los niveles territoriales.

En el área funcional, aumentó las responsabilidades de las entidades territoriales y le devolvió a los departamentos un papel importante en la planeación; aumentó sustancialmente las transferencias nacionales hacia departamentos y municipios y creó un fondo de la regalías para inversiones regionales.

La experiencia adquirida en materia de descentralización en el período 1981-1991, sirve actualmente de base para reglamentar los nuevos preceptos constitucionales en materia de competencias, recursos, transferencias y cofinanciación.

En la siguiente sección se describirán las principales medidas referentes a la asignación de competencias y recursos en el contexto de la legislación expedida en el período 1984-1990.

Así mismo, se describirán las leyes y los proyectos de ley que preparó el gobierno para desarrollar los preceptos de la Constitución de 1991 y en particular la reglamentación en materia de competencias y recursos. En este punto hay que tomar en cuenta que algunos de los planteamientos corresponden a proyectos de ley presentados por el Gobierno a consideración del Congreso y, por lo tanto, están sujetos a reformas y cambios por parte de esa corporación.

## **B. Asignación de Competencias**

### **1. Competencias Municipales. La Ley 12 de 1986 y El Decreto 77 de 1987.**

La Ley 12 de 1986 se basa principalmente en el concepto de descentralización de recursos y funciones con un efecto fiscal neutro. Esta Ley, por la cual se cede de forma gradual y progresiva el impuesto al valor agregado, establece un marco funcional de competencias y responsabilidades para las entidades territoriales buscando, principalmente, un equilibrio fiscal entre la transferencia de recursos y la asignación de nuevas funciones.

Por otra parte, delegó funciones de asignación en materia de prestación de servicios públicos básicos y de carácter eminentemente local. Se consideraba que por factores de eficiencia, la prestación de estos servicios debería estar en manos de los municipios y no de entidades nacionales.

Las transferencias de recursos a las entidades locales estaban básicamente condicionadas a la inversión en aquellos sectores sujeto de descentralización. En particular, definió que, con la participación del IVA, los municipios podrán destinar esos recursos a los siguientes fines:

- Construcción, mantenimiento y ampliación de acueductos y alcantarillados.
- Construcción de plazas de mercados y de ferias y matadero.
- Construcción, mantenimiento y ampliación de caminos vecinales y vías urbanas
- Construcción, ampliación y dotación de planteles educativos
- Construcción, dotación de puestos y centros de salud
- Asistencia técnica agropecuaria
- Construcción y conservación de centrales de transporte
- Casas de cultura
- Tratamiento y disposición final de basuras
- Extensión de la red de electrificación en zonas urbanas y rurales
- Construcción, remodelación y mantenimiento de campos e instalaciones deportivas y parques

Adicionalmente, la Ley otorga al Gobierno Nacional facultades extraordinarias para reformar, fusionar o liquidar entidades nacionales que prestaran esos servicios. El decreto 77 de 1987, reglamentario de la Ley 12, desarrolló estas facultades sobre la base de tres principios fundamentales:

- El proceso de descentralización debe buscar el acercamiento del ciudadano a la instancia que presta los servicios públicos con el fin de fortalecer la vigilancia y control en la prestación de los mismos.
- Para evitar traumatismos en la prestación de los servicios a cargo de la entidades publicas, se requiere el traslado progresivo y armónico de funciones a los municipios y a las entidades territoriales, de tal forma que en un plazo prudente sean asumidas por los beneficiarios de la transferencia.

- Evitar la duplicidad de funciones en los diferentes niveles de la administración.

Basado en los criterios anteriores, el decreto 77 define la estructura funcional y de responsabilidades para la prestación de los servicios públicos a nivel local. La nueva estructura funcional, para cada uno de los sectores, se describe en el recuadro de la siguiente página.

El objetivo de estos decretos era configurar un marco normativo de competencias administrativas de la Nación y las entidades territoriales, definiendo las funciones que deben cumplir directamente los municipios y aquellas en las cuales la Nación puede concurrir mediante el mecanismo de la cofinanciación.

En este marco normativo era relativamente claro que el ejecutor fundamental de los proyectos es la entidad territorial. Las funciones que se asignan a la Nación, a través de sus entidades especializadas, son de formulación de políticas sectoriales y de asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales. Las funciones asignadas al nivel nacional buscaron evitar traumatismos en la prestación de los servicios por el traslado de competencias y garantizar niveles mínimos de eficiencia, especialmente en aquellos sectores donde los proyectos tienen cierta complejidad técnica (ej. construcción de hospitales y vías).

El proceso de descentralización en Colombia fue municipalista en su concepción. Las medidas políticas, administrativas y fiscales apuntaron hacia la municipalización de la vida ciudadana y de la función pública. En este sentido, no sólo se consideró el municipio como el nuevo escenario para fomentar la articulación entre el estado y las comunidades, sino como el ejecutor más apropiado (en términos de eficacia y eficiencia) de las políticas públicas y de la asignación racional de los recursos.

**Recuadro 2**  
**Estructura Funcional. Principales Características**

<b>Sector de Agua Potable y Saneamiento Ambiental</b>	En lo que corresponde a este sector, el decreto establece como función de los municipios la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado. Liquidó el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL), quien venía prestando esos servicios, y suprime la División de Saneamiento Básico Rural del Instituto Nacional de Salud, quien realizaba programas de saneamiento básico en municipios menores.
<b>Sector Salud</b>	Deja a cargo de los municipios la construcción, mantenimiento y dotación de obras civiles de las instituciones del primer nivel de atención médica (centros y puestos de salud y hospitales de primer nivel) y la construcción, dotación y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano. En consecuencia, suprime las funciones que en ese campo venía cumpliendo el Fondo Nacional Hospitalario.

<b>Sector Educación</b>	Encarga a los municipios las funciones de construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas de educación física y de recreación. En consecuencia, se liquida el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE) y se suprimen las funciones que en esa materia correspondían al Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (COLDEPORTES)
<b>Sector Agropecuario</b>	<p>En lo que tiene que ver con la asistencia técnica agropecuaria, deja en los municipios la prestación de dicha función en forma directa a pequeños productores. Por otra parte, permite a los municipios incluir dentro de sus planes de desarrollo, programas de desarrollo rural integrado dirigidos a áreas de economía campesina y zonas de minifundio y colonización. Estos programas permiten la cofinanciación con el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (Fondo DRI), quien se encarga de dar los lineamientos básicos de la política del sector a nivel nacional.</p> <p>Cabe resaltar, que aparece la figura de cofinanciación, ligando a la Nación y a los municipios en la concurrencia para la prestación de un servicio local. En este caso particular, la ley hace explícita la incapacidad del Fondo DRI para financiar proyectos sin la concurrencia de recursos locales. También permite que el municipio sea la entidad ejecutora de los programas y proyectos <sup>27/</sup>.</p>
<b>Sector Desarrollo Urbano</b>	El decreto 77 define que es función de los municipios la adecuación de terrenos con infraestructura vial y de servicios públicos y comunales. En consecuencia, elimina lo relativo a estas funciones en el Instituto de Crédito Territorial (entidad del orden nacional) y lo faculta para cofinanciar con los municipios programas de vivienda y urbanización.
<b>Sector de Obras Publicas</b>	<p>Los parques urbanos que hubiesen sido declarados o se declaren monumentos nacionales quedan a cargo de los municipios. Como consecuencia, se suprimen estas funciones en el Fondo de Inmuebles Nacionales.</p> <p>También encarga a los entes municipales la construcción, conservación y operación de los puertos y muelles fluviales, y se eliminan estas funciones en el Ministerio de Obras Publicas.</p> <p>En los casos de construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales, el mecanismo de ejecución es la concurrencia entre los municipios y la Nación, mediante la cofinanciación de las obras a través del Fondo Nacional de Caminos Vecinales. Así mismo, se establece que el Fondo Vial Nacional no podrá construir o conservar vías dentro del perímetro urbano de los municipios que sean capitales de departamento, ni en el Distrito Especial de Bogotá.</p> <p>El decreto 80 de 1987 establece funciones en relación con el transporte urbano definiendo que corresponde a los municipios establecer las rutas y horarios para la prestación del servicio de transporte terrestre urbano, conceder licencias de funcionamiento a las empresas de transporte y racionalizar el uso de las vías municipales. En consecuencia, suprime estas funciones en el Instituto Nacional del Transporte.</p>

## ***2. Competencias en el Nivel Departamental.***

En el contexto del Estatuto para la Descentralización, las funciones del nivel departamental se diseñaron sobre la base de dos tipos de requerimientos:

- La articulación administrativa y financiera entre la Nación y las entidades territoriales en el proceso de reestructuración y cesión de las entidades sectoriales del nivel nacional.
- El apoyo, asesoría y asistencia a los municipios en el proceso de ajuste institucional necesario para la absorción de las nuevas funciones.

La Ley 22 de 1985 y la Ley 3 de 1986, redefinen los departamentos como instancias intermedias encargadas de asegurar la participación regional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en la programación del presupuesto de la Nación.

La Ley les asigna funciones de coordinación, seguimiento y control de los recursos de transferencias municipales (en particular del impuesto al valor agregado) y la responsabilidad de velar por la aplicación de las políticas públicas a nivel local. Además de las funciones de apoyo y asistencia técnica, les asigna funciones de asistencia financiera, consolidando los mecanismos de cofinanciación o las transferencias de recursos entre los dos niveles.

Con la expedición de la ley 75 de 1986, que permite la creación de regiones de planificación, cambia nuevamente el papel departamental. Los CORPES se convierten en los nuevos responsables de articular las instancias nacionales con las entidades a nivel local en coordinación con los departamentos. En este punto, los departamentos asumen un nuevo papel de coordinación, esta vez entre el CORPES y los municipios.

Los departamentos quedan encargados de dar soporte técnico a los procesos de desarrollo municipal y del seguimiento y control de los recursos locales. Las funciones de planeación regional, coparticipación en la asignación de recursos de la Nación y gestión de recursos de cofinanciación quedan a cargo de los CORPES.

Este esquema institucional, de responsabilidad compartida y poco claro en materia de competencias, tendrá repercusiones en el proceso de descentralización como se observará posteriormente.

Por otra parte, las normas de descentralización y reestructuración en diferentes sectores, así como el decreto 77 de 1987, asignan al departamento nuevas competencias y funciones. Las más importantes se describen a continuación:

- Asegurar, mediante mecanismos de control previo, seguimiento y evaluación, que los recursos transferidos al nivel municipal sean utilizados de acuerdo con los parámetros de la Ley 12 y que los proyectos y programas que se ejecuten en los

municipios con dichos recursos se apliquen en los sectores sujeto de descentralización. (Decreto 77 de 1986).

- En el sector salud se les asignan las siguientes responsabilidades:
  - Programar y distribuir los recursos asignados al sector (Situado Fiscal y Transferencias de IVA) entre los municipios de su jurisdicción de acuerdo con criterios de cobertura y calidad del servicio.
  - Brindar asistencia técnica y financiera a los municipios para atender la prestación de servicios del primer nivel de atención y, eventualmente, prestar estos servicios a nivel local de acuerdo con criterios de complementariedad y subsidiaridad.
  - Prestar los servicios del segundo y tercer nivel de atención.
  - Garantizar la integración funcional entre las necesidades locales y los planes y programas sectoriales del nivel nacional.
- En el sector agropecuario se les asigna la coordinación, seguimiento y evaluación de los servicios de asistencia técnica especializada agropecuaria que establezcan los municipios.
- En los sectores de educación y obras públicas se otorga a los departamentos la responsabilidad administrativa y financiera en la prestación de estos servicios en el ámbito municipal.

Como se puede observar, algunas de estas normas confunden el panorama funcional de las regiones. A través de la búsqueda de la gradualidad en el proceso descentralizador y de evitar traumatismos a nivel local, se duplicaron algunas funciones, se diluyeron las responsabilidades y se crearon mecanismos, que por su complejidad, no permitieron una percepción clara del contexto legal de la descentralización a nivel local.

### *3. Aplicación de las Normas de Descentralización en Materia de Competencias (1986-1991).*

Los estatutos y normas de descentralización presentaron problemas en su aplicación debido, en parte, a la tradición centralista del modelo administrativo colombiano y a problemas de estructura en el diseño de las normas descentralistas de los diferentes sectores.

La imagen que tenían las regiones de un estado central fuerte, que era propietario, administrador, ejecutor y evaluador ha sido difícil de cambiar. A nivel regional aún se percibe esta imagen paternalista del estado, según la cual, los problemas locales deben ser solucionados por el gobierno nacional, principalmente. En alguna medida se culpa parcial o totalmente de los problemas locales al gobierno central y se considera que su solución debe involucrar recursos o acciones de la Nación.

Se puede considerar como algo natural, después de un siglo de centralismo e intervencionismo, que aún persista la concepción centralista de competencias y responsabilidades. Sin embargo, la Nación ha tenido parte de culpa en la persistencia de este concepto. Los decretos de descentralización y en especial su aplicación a nivel nacional no fueron ni claros ni transparentes en su implantación.

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. Algunos de los elementos que motivaron la falta de claridad en el proceso se describen a continuación y se ilustran con ejemplos.

#### **a) Fortalecimiento Institucional y Capacidad de Absorción**

El proceso de descentralización se inició con la asignación de competencias y recursos. El fortalecimiento institucional, administrativo y gerencial de las entidades territoriales fue posterior. Así mismo, la asignación de competencias y recursos se realizó sin estudiar a profundidad la capacidad de absorción a nivel local (hay que destacar que un porcentaje importante de las transferencias se otorgó de forma preferencial a municipios pequeños). Esto conllevó a que la Nación no pudo, en los plazos programados, liberarse de algunas competencias y ceder sus funciones a los entes territoriales.

Un ejemplo claro de este punto fue la liquidación del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE) y la cesión de sus funciones a nivel municipal. De acuerdo con el informe de la Misión para la Descentralización la liquidación del ICCE fue un lento proceso que adoleció de fallas en la planeación de la absorción de las actividades por parte de las entidades territoriales. Como consecuencia de la falta de capacidad de algunas entidades para asumir las nuevas funciones, el Ministerio de Educación continuó ejecutando programas y proyectos de inversión en el sector y aún financia algunas obras en los municipios.

Esta dualidad del proceso conlleva, necesariamente, a que a nivel regional se considere que el gobierno nacional tiene la responsabilidad de solucionar las necesidades locales del sector. También influyó en las regiones el hecho de que la liquidación del ICCE se acompañó de la creación de la Dirección de Construcciones Escolares en el Ministerio de Educación, generando, como consecuencia, un esquema de responsabilidad compartida.

#### **b) Controles Previos y Coparticipación en las Decisiones del Nivel Local**

Con el propósito de evitar el traumatismo y de disminuir los riesgos inherentes al proceso descentralizador, se crearon en algunos sectores mecanismos de control previo a la acción municipal por parte de entidades del orden nacional. Estos controles, que incluían la aprobación ex-ante de proyectos y de obras de infraestructura, se acompañaron de programas de asistencia técnica y de cofinanciación.

Algunos de estos elementos acotaron la autonomía e independencia regional en los procesos de toma de decisión, creando un esquema compartido del manejo del riesgo y de la responsabilidad por las consecuencias de las decisiones.

Por otra parte, los procesos de toma de decisión compartida, impidieron que a nivel regional se generara la necesidad real de capacitarse y fortalecerse institucionalmente para asumir las nuevas funciones. La transferencia de tecnología del nivel nacional a las entidades territoriales se dio de forma marginal y en muy pocas regiones.

Un caso ilustrativo de este problema es el sector de la salud con la acción del Fondo Nacional Hospitalario. La ley 10 de 1990 definió que la responsabilidad de la prestación de los servicios de salud recaería en las entidades territoriales y que la Nación tendría la responsabilidad de formular las políticas, de elaborar los planes de desarrollo sectorial y de vigilar la cantidad y calidad de los servicios. Correspondió a los municipios la prestación de los servicios del primer nivel de atención y a los departamentos los de segundo y tercer nivel.

Sin embargo, se establecieron, a través del Fondo Nacional Hospitalario, sistemas de control previo de obligatorio cumplimiento. Todos los proyectos de infraestructura hospitalaria (primer, segundo y tercer nivel de atención) y en algunos casos los puestos y centros de salud (primer nivel de atención) tenían que presentar estudios de factibilidad técnica, administrativa y financiera para la aprobación del Fondo. Este requisito se aplicaba sin tomar en cuenta la procedencia de los recursos (propios del nivel local, transferencias o recursos del presupuesto de la Nación).

Las metodologías exigidas por el Fondo no eran de fácil aplicación. El Fondo implantó programas de asistencia técnica y algunos casos llevó a cabo la evaluación de los proyectos. Así mismo, a través de programas de cofinanciación, concurrió financiera y físicamente a la ejecución de los mismos.

Todos estos factores influyeron en que las entidades territoriales no asumieran mayores responsabilidades en el sector. Este problema se agravó en los casos en que el Fondo financió proyectos sin la concurrencia y el esfuerzo propio del nivel territorial.

### c) Superposición de Funciones

La normatividad legal y las acciones estatales presentaron, en algunos campos y sectores, problemas de superposición de funciones, desvirtuando el papel otorgado a los distintos niveles de la administración y limitando su capacidad de acción.

En particular, la creación de los CORPES, como agentes de articulación y coordinación entre la nación y los niveles intermedios y locales, desvirtuó el papel de los departamentos. En este caso los departamentos se enfrentaron a un "limbo" funcional e institucional y los municipios no tuvieron claridad acerca de las instancias de coordinación y de asistencia técnica regional.

Ante la complejidad de los esquemas de coordinación regional, muchos sectores optaron por llegar directamente con paquetes de asistencia técnica y de cofinanciación al nivel local. En particular los programas de gobierno como el Plan Nacional de Rehabilitación, el Plan de Lucha contra la Pobreza y el Fondo DRI, crearon infraestructuras y mecanismos propios para atender las necesidades locales. Este desorden institucional creó confusiones y problemas de desinformación tanto a nivel nacional como en los municipios.

En el sector de agua potable y saneamiento básico, por ejemplo, era muy difícil determinar que acciones estaba llevando a cabo la Nación a nivel local y que proyectos estaba cofinanciando o financiando. Esto se debió, principalmente, al número de entidades nacionales encargadas de estas acciones y a sus esfuerzos independientes y desarticulados. Es posible que la descoordinación institucional repercutiera negativamente en la asignación eficiente de los recursos.

Un ejemplo representativo de la descoordinación del sector de agua potable es la acción desarticulada de las entidades nacionales que, en forma conjunta, financiaban proyectos a nivel local. La Caja Agraria y el DRI, por ejemplo, financiaron simultáneamente proyectos en forma desvertebrada con la consecuente pérdida de recursos y la no finalización de algunas obras.

#### d) Duplicidad de Funciones

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.

Este caso se presenta con COLDEPORTES y el Fondo de Inmuebles Nacionales (ver recuadro 2) que no han logrado que las entidades locales asuman las funciones establecidas en el Estatuto para la Descentralización. El desmonte de estas entidades no ha sido posible aún. Sin embargo, los recursos destinados al cumplimiento de estas competencias se transfieren a nivel local con la consecuente carga fiscal para la Nación.

#### e) La Cofinanciación

Como una de las herramientas contempladas para transferir recursos al nivel local se utilizó en forma generalizada la cofinanciación. Como herramienta de apoyo financiero, este mecanismo permitió apalancar recursos locales y potenciar el desarrollo. Sin embargo, en la asignación y gestión de estos recursos, los municipios y las regiones han tenido poca ingerencia.

Las decisiones de ejecución de programas y proyectos locales, financiados con este mecanismo, se tomaban a nivel central. Las regiones perdieron autonomía en las decisiones y en la gestión local, y la Nación se vio en el papel de aprobar un número importante de

proyectos de carácter eminentemente municipal, sin tener la capacidad para llevar a cabo esta tarea. Esto llevó a un de nuevo a un esquema de responsabilidad compartida.

Como ejemplo de este esquema se pueden citar el Fondo DRI, el Fondo del Ministerio de Educación y el Fondo Nacional Hospitalario. En el caso del DRI, por ejemplo, muchos de los proyectos a ejecutar se negociaban con la banca multilateral sin el consentimiento y/o conocimiento de las entidades territoriales que concurrirían con recursos para su financiación.

#### f) Los Auxilios Parlamentarios

El modelo político colombiano permitía que los miembros del Congreso de la República otorgaran auxilios a las regiones para financiar total o parcialmente proyectos de inversión a nivel local. Este esquema, en aquellos sectores donde se hacía explícita la imposibilidad de la Nación de financiar cierto tipo de proyectos, llevó a la dualidad de políticas y criterios. Algunas localidades consideraron que la aplicación de las normas era subjetiva y en algunos casos arbitraria.

Al enunciar los problemas presentados en el proceso de descentralización en Colombia, no se pretende desvirtuar las bondades que en el largo plazo puede llegar a generar. Cabe destacar que las fortalezas y debilidades de la experiencia previa, han permitido a las instancias legislativas y ejecutivas plantear nuevos mecanismos en la actual coyuntura de reglamentación de la Constitución de 1991.

#### *4. La Constitución de 1991 y la Asignación de Competencias.*

La Carta Política de 1991 define los fundamentos para el ordenamiento de funciones del estado con base en los principios de eficiencia y autonomía regional. El primer artículo de la Constitución establece la descentralización como la esencia de la organización del estado colombiano, fundamentándose en la convicción de que las localidades son las instancias idóneas para la prestación de los servicios y para ejecutar las políticas estatales.

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.

Con base en este marco general, el gobierno ha elaborado un paquete de proyectos de ley que actualmente se discuten en el Congreso de la República. En particular, en esta sección se tratarán los desarrollos de la Ley que reglamenta los aspectos de competencias y recursos en el sector social <sup>28/</sup> y el decreto 2132 de 1992 que reglamenta los procesos de cofinanciación.

Los principios y criterios que inspiraron esta estructura funcional son básicamente los siguientes <sup>29/</sup>:

- El ordenamiento de las funciones del estado debe ser eficaz, eficiente y equitativo. Asimismo debe tener una visión global y de conjunto, articulando, armónicamente, los tres niveles de la administración.

- Las funciones que se descentralizan deben ser aquellas en las cuales las entidades territoriales tienen claras ventajas funcionales. En este sentido, debe tener en cuenta la capacidad institucional de las entidades receptoras.

De acuerdo con estos principios, el modelo busca que el nivel nacional se responsabilice de fijar los objetivos globales de desarrollo económico y social, de orientar con políticas a todos los entes territoriales hacia el logro de estos objetivos, de realizar inversiones de carácter nacional que ejecuta en principio sólo la Nación en su conjunto como defensa y las relaciones internacionales. La Nación no ejecutará obras ni administrará servicios de carácter local, solo llevará a cabo obras que por factores de economía de escala se consideren de carácter nacional.

Los departamentos son responsables de hacer la planeación territorial fijando objetivos que promuevan el desarrollo de su territorio, de orientar a los municipios, y de realizar inversiones en los campos que por su escala están bajo su jurisdicción. En el área social deben planificar la prestación de los servicios de salud y educación, y deben distribuir los recursos de transferencias destinados al sector social (Situado Fiscal y transferencias nacionales a nivel local). En los casos en que los municipios no posean las capacidades o no puedan ser ejecutores, el departamento asumirá estas funciones en forma transitoria.

El municipio es el encargado de promover el desarrollo local, se encarga de la inversión y la prestación de los servicios básicos, promueve la participación del sector privado y la comunidad en la prestación de estos servicios y es la instancia de gobierno relacionada directamente con los individuos. El esquema global de distribución funcional planteado por la Ley se describe en la tabla de la siguiente página.

Tomando en cuenta que con la Ley 12 de 1986 se trasladaron funciones sin establecer plazos para su adecuación institucional, en la nueva Ley la distribución de recursos opera en forma inmediata pero la asunción de funciones ocurre gradualmente <sup>30/</sup>. Se establecen períodos de tiempo que permiten ajustes institucionales tanto en los entes territoriales como en el nivel central. La Nación prestará asistencia técnica y asesoría directa a los departamentos que lo requieran. A su vez los departamentos tendrán la misma facultad con los municipios de su jurisdicción.

De la expedición de esta Ley, en materia de competencias, preocupa la carencia de estudios sobre la capacidad administrativa y gerencial de las entidades territoriales para asumir las nuevas funciones. Como se mencionó en las secciones anteriores, los programas de fortalecimiento institucional hasta ahora se empiezan a implantar en algunos municipios del país. Dado que la transferencia de los recursos se llevará a cabo con antelación a la asimilación de competencias, pueden ser complejas las consecuencias fiscales de esta Ley a nivel nacional y preocupante su impacto sobre la asignación eficiente de los recursos y sobre la calidad del gasto público.

## Asignación de Competencias - Constitución de 1991.

NACION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Planear el desarrollo global de la economía	Planear el desarrollo departamental	Planear el desarrollo municipal
Garantizar acceso a la educación y la salud	Coordinar y prestar los servicios de educación y salud	Prestar los servicios de educación y salud
Definir políticas generales de administración de los servicios públicos domiciliarios y la vigilancia de las entidades que los presten	Apoyar al municipio en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acuerdo con los principios de concurrencia y subsidiaridad	Prestar directamente los servicios publicos domiciliarios
Efectuar inversiones en obras públicas de carácter nacional	Efectuar inversiones en obras públicas departamentales	Efectuar inversiones en obras públicas locales
Cofinanciar proyectos regionales y locales y hacer seguimiento y evaluación posterior	Coordinar y administrar el sistema de cofinanciación y presentar y ejecutar los proyectos	Presentar y ejecutar proyectos y programas de inversión
Asistir a las entidades territoriales	Asesorar a los municipios	Promover la participación ciudadana
Definir las políticas macroeconómicas y sectoriales	Desarrollar los proyectos sobre la base de estas políticas	Desarrollar los proyectos sobre la base de estas políticas

### *C. Asignación de Ingresos*

Con el traslado de funciones desde el nivel nacional a los niveles territoriales, se fue desarrollando paralelamente una política de fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales, cuyo principio básico fue guardar un equilibrio entre los recursos financieros y las competencias.

Las fuentes de ingreso asignadas a las entidades territoriales para el financiamiento de sus gastos son fundamentalmente tres: los ingresos propios (tributarios y no tributarios), las transferencias y la cofinanciación. En esta parte, se hará una breve descripción de cada fuente de recursos, sus bases normativas, su importancia relativa dentro del financiamiento global y su desarrollo futuro en el contexto de las reformas fiscales en curso.

#### *1. Los Ingresos Tributarios*

En Colombia, es el Congreso a través de la Ley, el que establece la estructura tributaria del país, es decir, cuales impuestos se pueden cobrar y a que nivel de gobierno corresponde cobrarlos y administrarlos.

Es a través de la Ley y de sus decretos reglamentarios que se definen las bases gravables, las tarifas, los sujetos pasivos y activos, y en general, todos los aspectos sustantivos y procedimentales de la tributación nacional, departamental y municipal. Es muy poco el grado de discrecionalidad que se le da a los niveles inferiores de gobierno para definir los aspectos esenciales de la tributación.

La labor de las entidades territoriales se centra en la aplicación de la Ley, para lo cual generalmente, expiden un código fiscal en donde se desarrollan los contenidos sustantivos, procedimentales, administrativos y legales para el cobro, recaudo y fiscalización de los impuestos.

En síntesis, en Colombia, las entidades territoriales no tienen autonomía plena para crear sus propios impuestos como en un régimen federalista, pero si cuentan con autonomía relativa, dentro del marco de la Ley, para tomar decisiones sobre el nivel de las tarifas cuando se establecen rangos tarifarios y sobre la aplicación o no de algunas exenciones que, en última instancia, determinarán la carga tributaria que pesará sobre su comunidad. En cuanto al monto del recaudo pueden influir en la medida en que sus sistemas sean eficientes y sus bases gravables estén siempre actualizadas.

Es en este grado de autonomía relativa en el que avanza la descentralización en Colombia, especialmente con la Constitución de 1991 y el proyecto de ley propuesto por el gobierno al Congreso hace pocos meses, tal y como veremos posteriormente.

#### a) La Estructura Tributaria del País

La asignación de impuestos para cada nivel de gobierno está definida sobre la base de los principios de economía de escala en la administración y las posibilidades de control del recaudo. Con base en estos criterios, a la Nación le corresponden los impuestos cuyas bases gravables presentan una alta movilidad inter-regional. Es decir, sobre factores de la producción con alta probabilidad de movimiento entre regiones y sobre los cuales es difícil mantener control desde un ámbito menor al de su escala de operación (internacional, nacional o interdepartamental).

Por lo tanto, corresponde al nivel nacional recaudar y administrar los impuestos a la renta, el impuesto al valor agregado, el impuesto a la gasolina, y aquellos derivados de actividades de comercio exterior como el impuesto sobre salidas al exterior y el impuesto de aduana y recargo.

Al nivel departamental, corresponden aquellos impuestos que por sus características puede manejar y administrar dentro del ámbito de su jurisdicción sin interferencias del nivel nacional o de otros departamentos. El departamento administra principalmente impuestos al consumo de productos considerados perjudiciales para la salud como la cerveza, los licores, cigarrillos y tabaco. Adicionalmente, para el caso de los licores, los departamentos tienen el monopolio rentístico de su producción y distribución. También pueden cobrar el impuesto de timbre, calculado sobre el valor comercial de los vehículos.

Los impuestos departamentales mencionados en el párrafo anterior, son en realidad rentas cedidas por la Nación. Esto ha influido en que no exista claridad sobre las funciones de administración y fiscalización de estos tributos. En este sentido, la autonomía relativa es más débil en este nivel de gobierno que en el municipal, y sus posibilidades de lograr una alta eficiencia en el recaudo son menores por no contar con la posibilidad de establecer mecanismos para la administración de los tributos sin depender del nivel nacional para ejercerlos.

El nivel municipal recauda y administra los impuestos cuyas bases gravables tienen una muy baja probabilidad de movilidad inter-regional. Estos impuestos son el predial, el de industria y comercio y, el de circulación y tránsito.

**Recuadro 3**  
**Principales Medidas de la Ley 14 DE 1983**

<b>Impuesto Predial</b>	Este impuesto, de carácter y recaudo municipal, grava la propiedad inmueble sobre la base de un avalúo catastral que realiza una entidad del orden nacional <sup>31/</sup> . Esta ley, obliga la actualización del catastro y establece períodos regulares de cinco años para su revisión y actualización fijando las reglas por las cuales se puede llevar a cabo el ajuste. La Ley faculta a los concejos municipales para fijar las tarifas del impuesto dentro de unos rangos establecidos.
<b>Impuesto de Industria y Comercio</b>	La Ley amplía la base tributaria al sistema financiero y aumenta los rangos tarifarios.
<b>Impuesto de Circulación y Tránsito</b>	Este impuesto se destina a los municipios para la financiación de infraestructura vial. La ley amplía los rangos de las tarifas y la base gravable, que se establece de acuerdo con el valor comercial de los vehículos.
<b>Impuestos al Consumo de Licores y Cigarillos</b>	El impuesto a los licores es de carácter nacional, sin embargo, la ley cede a los departamentos el producto del recaudo. La tasa se fija en 35% y se establece que la organización del recaudo debe ser reglamentada por las asambleas departamentales. Por su parte, el impuesto al consumo de cigarrillos se cede a los departamentos y al distrito capital y su tarifa se fija en 110%.

b) Normatividad Vigente

La base normativa del actual régimen tributario territorial está dada por la Ley 14 de 1983. Los objetivos fundamentales de esta Ley eran permitir un aumento en el recaudo de impuestos departamentales y municipales y, mantener una dinámica adecuada en dicha tributación en relación con el comportamiento de la actividad económica.

Esta Ley estableció el sistema ad-valorem (porcentual) para las tarifas, reajustó dichas tarifas dentro de rangos amplios, y estableció los elementos normativos para unificar las bases gravables, reestructuró algunas de ellas y redujo las exenciones.

Las principales medidas tomadas por esta Ley se enumeran en el recuadro de la página anterior.

c) Importancia de la Tributación Regional

En la siguiente tabla se muestra la participación de la tributación de los tres niveles de gobierno en el consolidado nacional.

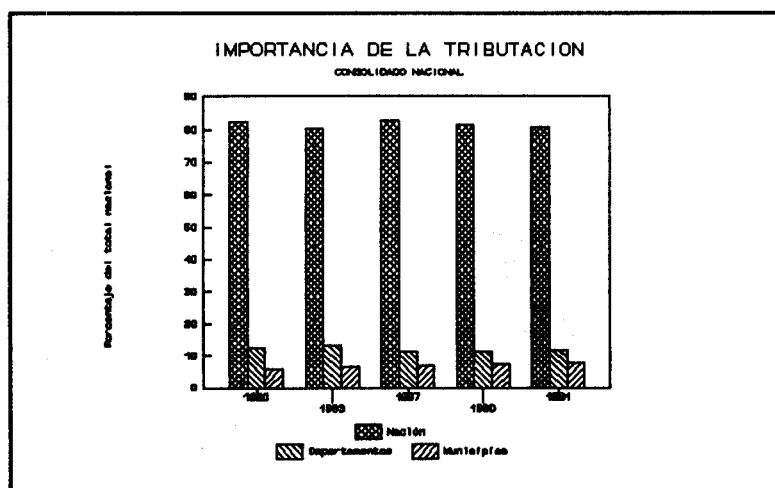
**Ingresos Tributarios por Niveles de Gobierno  
Importancia en la Tributación Consolidada Nacional  
(Porcentajes)**

	1980	1983	1987	1990	1991
NACION	82.2	80.3	82.6	81.4	80.5
DEPARTAMENTOS	12.3	13.2	11.1	11.3	11.8
MUNICIPIOS	5.6	6.6	6.9	7.2	7.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: OPERACIONES EFECTIVAS-BANCO DE LA REPUBLICA.

Como se observa en la tabla, la mayor capacidad de tributación la tiene el nivel nacional quien concentra más del 80% de los ingresos tributarios totales. Esto justifica la existencia de las transferencias nacionales para compensar la menor capacidad fiscal de los otros niveles de gobierno en desarrollo de un proceso de descentralización.

A nivel del consolidado departamental, los impuestos tienen la siguiente participación:



**Participación de los Diferentes Impuestos en la Tributación Consolidada Departamental.  
(Porcentajes)**

	1980	1983	1987	1990	1991
LICORES	37.1	33.9	32.8	34.1	35.1
TABACO	20.0	20.3	18.7	17.5	15.3
CERVEZA	29.5	32.0	30.8	28.9	29.2
OTROS IMPUESTOS	13.4	13.8	17.7	19.5	20.4

Fuente: Operaciones Efectivas-Banco de la República

Como se observa, el impuesto de licores es el más importante dentro de la tributación departamental, le sigue la participación del impuesto al tabaco la cual ha venido cayendo significativamente debido a problemas de contrabando a nivel nacional.

El impuesto a la cerveza ha sido el más estable debido al sistema de retenciones en la fuente que se utiliza para su pago. El rubro de otros impuestos ha ganado participación significativa, en especial por la dinámica de crecimiento del impuesto de timbre de vehículos, el cual presentó un crecimiento promedio anual de 44% en términos reales en el período 1980-1990 <sup>32/</sup>.

A nivel tributario municipal, las participaciones de los diferentes impuestos se aprecian en la siguiente tabla.

**Participación de los Diferentes Impuestos Municipales  
en la Tributación Municipal Consolidada  
(Porcentajes)**

	1980	1983	1987	1990	1991
PREDIAL	31.7	30.1	29.1	30.5	32.5
INDUSTRIA Y COMER.	32.7	35.4	39.1	43.2	43.8
CIRCULACION Y TRANS.	2.5	3.0	4.8	6.7	6.0
OTROS IMPUESTOS	33.1	31.5	27.0	19.6	17.7

Fuente: Operaciones Efectivas-Banco de la República

El impuesto más importante de la tributación municipal es el de industria y comercio. Su dinámica de crecimiento le ha permitido aumentar significativamente la participación de un 32% en 1980 a 43% en 1991. Este impuesto es especialmente importante en los municipios mayores de 100.000 habitantes.

En segundo lugar se encuentra el impuesto predial, que ha venido perdiendo participación a pesar de las reformas de la Ley 14, especialmente por las dificultades para mantener actualizado el avalúo catastral. A partir de 1990 tuvo una ligera recuperación como consecuencia del aumento en las tarifas y su integración con otros impuestos (Ley 44 de ese año). Cabe destacar, que en los municipios menores este impuesto es tradicionalmente la base de la tributación local.

El impuesto de circulación y tránsito ha tenido una evolución positiva como consecuencia de las medidas tomadas por la Ley 14, siendo especialmente dinámico en la ciudades mayores. Los otros impuestos decaen en su participación a medida que se consolidan los impuestos principales. Sin embargo, es importante destacar que la contribución de valorización, usada en la financiación de obras de infraestructura, tuvo su auge en los primeros años de la década pero poco a poco ha perdido importancia por la complejidad técnica y jurídica que implica su diseño y aplicación.

**d) Aplicación de las Reformas Fiscales en Materia Tributaria (Ley 14 de 1983) durante el período 1984-1990<sup>33</sup>.**

La Ley 14 de 1983 tuvo efectos positivos en los fiscos de las entidades territoriales en los primeros años de implantación. Logró incrementos reales importantes en los ingresos tributarios, que se reflejaron en el aumento de la participación de los niveles subnacionales, y en particular de los municipios, en el panorama tributario global. Aportaron particularmente a la obtención de estos resultados la actualización de las bases gravables y la adopción de nuevas escalas tarifarias.

A nivel municipal, el crecimiento real de estos ingresos <sup>34/</sup> pasó de 4.4% promedio anual en el período 1980-1982 al 7.1% promedio anual en el período 1983-1987. En el caso del consolidado departamental este pasó de un incremento promedio negativo de 0.7% al 3.9% promedio anual para los mismos períodos respectivamente <sup>35/</sup>.

Sin embargo, a partir de 1988, los resultados de la reforma fiscal en favor de las entidades territoriales no se comportaron de acuerdo con lo esperado. La tasa de crecimiento real se redujo al 4.5% en el nivel municipal y al 2.7% en el departamental. Algunos de los factores que influyeron en la obtención de estos resultados se explican a continuación.

i) *Nivel Municipal*: Por una parte, es bastante factible que los incrementos de ingresos por transferencias del IVA hayan repercutido en un menor recaudo a nivel local. Como se analizará posteriormente, este caso es significativo en los pequeños municipios, donde las transferencias pudieron disminuir el esfuerzo fiscal propio.

Por otra parte, problemas de índole técnico, político y administrativo, repercutieron negativamente en la aplicación de las normas de descentralización fiscal como se observa a continuación. En general, y común a todos los impuestos locales, ha afectado el recaudo la baja capacidad de la administración para crear mecanismos de seguimiento y control a la evasión y elusión de los impuestos. Otro factor influyente han sido las exenciones establecidas tanto por el nivel nacional como por los concejos municipales.

En particular para los casos del predial y del de Industria y Comercio se destacan los siguientes factores:

- **Impuesto Predial:**

- El Predial, a pesar de las reformas de la Ley 14, ha perdido participación relativa en la tributación local pasando de un 31.7% en 1980 a un 23.3% en 1990.
- El IGAC, entidad del orden nacional responsable del avalúo catastral, no cuenta con capacidad operativa para llevar a cabo, en los plazos establecidos, la formación y actualización de los catastros municipales.
- Los municipios que cuentan con sistemas de avalúo propio, y en particular la ciudad de Bogotá, tampoco han logrado formar y actualizar sus bases gravables por factores de índole operativo.
- Finalmente, problemas de índole político y la falta de interés de las administraciones locales, no han permitido aplicar los ajustes tarifarios aprobados por la Ley 14 en la mayoría de los municipios del país.

**- Impuesto De Industria y Comercio:**

- A pesar de que este impuesto ha mejorado su participación a nivel local, su dinámica no ha sido la esperada por problemas de diseño y por factores operativos.
- Este impuesto castiga particularmente a aquellos establecimientos con grandes volúmenes de ingreso y pequeños márgenes de utilidad lo cual ha influido considerablemente en su evasión y elusión.
- Hay falta de claridad acerca de la territorialidad de la base gravable del impuesto, lo cual ha llevado a que algunos municipios no lo recauden, que el impuesto se cobre en un municipio distinto al que corresponde o a que dos o más municipios cobren el impuesto a un mismo particular.

ii) *Nivel Departamental.* En el caso departamental han influido en los resultados del recaudo las elevadas tarifas de los impuestos al consumo y la ineficiencia de los mecanismos de gestión y control del recaudo, así como los relacionados con el control y sanción al contrabando. Por otra parte, la politización y la mala administración de las empresas departamentales de licores son igualmente responsables del debilitamiento de las rentas propias departamentales.

Otros factores que han tenido influencia en la baja tendencia de recaudo son la pasividad de la administración departamental en las labores de fiscalización y cobro, la utilización de sistemas obsoletos en la determinación y cobro de los impuestos, la inexistencia de registros de contribuyentes, la ausencia de personal capacitado y la subutilización del sistema financiero para agilizar el recaudo. Cabe destacar que en algunos departamentos no existen códigos fiscales que contengan las normas, procedimientos y el régimen sancionario en materia tributaria.

Los problemas enunciados han llevado tanto al Congreso como al Ejecutivo a replantear la bondad de las normas tributarias vigentes. Gran parte de estos problemas tienen su origen en la dependencia de las entidades territoriales en el nivel nacional para determinar los aspectos administrativos y de recaudo de los impuestos, en deficiencias inherentes al diseño del impuesto en sí y en la carencia de normas claras en materia procedimental y sancionaria.

**e) Perspectivas de la Tributación Territorial**

La Constitución de 1991 busca, principalmente, fortalecer la autonomía fiscal de las entidades territoriales a través de las asambleas departamentales y concejos municipales, permitiéndoles dentro de un marco legal común, escoger los impuestos aplicables en su jurisdicción, fijar los sujetos pasivos y activos, los hechos y bases gravables, y las tarifas tributarias en rangos preestablecidos. En este marco constitucional, la autonomía local en

el manejo de sus recursos es un principio básico del contexto económico, institucional y político colombiano.

Los principales preceptos constitucionales en materia de autonomía fiscal de las regiones se describen a continuación.

- Son derechos constitucionales de las entidades territoriales el administrar sus recursos, establecer tributos y participar en rentas nacionales en el marco que determine la Ley.
- Las leyes no pueden conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación a los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco pueden imponer recargos sobre los impuestos territoriales salvo en caso de sobretasas para la conservación y manejo de los recursos naturales renovables.
- Faculta a las entidades territoriales para emitir títulos y bonos de deuda pública y contratar crédito externo, previo acuerdo de concejos y asambleas. La Constitución establece que este financiamiento debe llevarse a cabo con sujeción a las condiciones del mercado financiero y de acuerdo con las leyes que regulen la materia.
- Determina como facultad exclusiva de los municipios, el gravar la propiedad inmueble. Esto no obsta para que otras entidades impongan sobre los bienes inmuebles contribuciones de valorización.
- Determina que sólo el Congreso, las Asambleas y los Concejos podrán imponer contribuciones fiscales. Asimismo permite que estas dos últimas instancias fijen la tarifa de las tasas y contribuciones. Sin embargo, determina que el sistema y el método para definir los costos y beneficios sobre los cuales se cobra y la forma de hacer el reparto deben ser fijados por Ley.

En este contexto constitucional, el Gobierno Nacional preparó el Proyecto de Ley 126 de 1992 por el cual se adopta el régimen tributario de las entidades territoriales. Este proyecto se discute actualmente en el Congreso de la República y por lo tanto puede ser sujeto de modificaciones.

Se considera que el problema de la financiación municipal, principalmente, no puede estudiarse de forma aislada del panorama de las finanzas públicas de la Nación, puesto que gran parte de los ingresos de los fiscos municipales provienen de recursos captados y administrados por ella. El proceso de transferencias en Colombia ha sido creciente desde 1986 y se prevé que lo sea aún más a raíz de la expedición de la nueva Constitución.

Esto puede implicar que la dependencia de las entidades territoriales de la Nación sea cada vez mayor, y que su esfuerzo fiscal propio sea cada vez menor, en razón al mayor volumen de ingresos provenientes de la Nación.

En la actualidad, más del 40% de los ingresos de los municipios provienen de la participación del IVA, la cual ha crecido a una tasa superior que la que ha registrado el crecimiento de los impuestos municipales. En los años 1986, 1987 y 1988, la cesión del IVA creció a tasas del 94, 34 y 68%, en tanto que los impuestos municipales crecieron a tasas del 17, 37 y 47% respectivamente. Dado que la Constitución incrementa aún más el volumen de las transferencias, la dependencia será aún mayor<sup>36/</sup>.

Teniendo en cuenta esta característica de las finanzas locales, el nuevo estatuto tributario busca mecanismos para dotar a las entidades territoriales de tributos propios que hagan factible generar mayores recaudos con el propósito de fortalecer el proceso de descentralización y atenuar la dependencia fiscal actual y futura.

El régimen tributario establecido por la Ley 14 de 1983, como se pudo observar en la sección anterior, contenía inflexibilidades que acotaron la autonomía tributaria y no permitieron una eficiente gestión fiscal de las entidades territoriales. Este proyecto, por tanto, hace una revisión de la estructura tributaria vigente y la reforma a través de la ampliación de las facultades legislativas locales y de una mayor capacidad de gestión y administración de los recursos.

Actualmente, los ingresos propios tributarios de los municipios provienen de 15 tributos. Sin embargo, el 70 %, aproximadamente, del total de ingresos tributarios corresponden al recaudo del predial y del impuesto de industria y comercio. Por su parte, los departamentos cuentan con 10 tributos de los cuales el consumo de licores, tabaco y cerveza representan el 84% de la tributación.

El proyecto de ley establece que existe una proliferación de impuestos cuyo poder recaudatorio es insignificante. "Esta disposición de gravámenes ha complicado la administración tributaria, ha encarecido los costos de la administración y se convierte en un factor perturbador de la eficiencia y la equidad".

Uno de los principios fundamentales de este estatuto es permitir que los entes territoriales, a través de las asambleas y concejos, decidan que tributos van a cobrar a sus comunidades. Las entidades territoriales podrán escoger libremente, dentro de una gama de tributos fijados por la ley, cuales acogerán y cuales no aplicarán por criterios de eficiencia administrativa. La Ley, sin embargo, no permite a las entidades territoriales crear tributos distintos a los contemplados en su contenido.

El estatuto tributario propone una estructura financiera para cumplir con los siguientes objetivos: Por una parte, garantizar un recaudo por lo menos igual al existente y propender a la generación de mayores recursos. Por otra, otorgarle flexibilidad al manejo presupuestal de los municipios y departamentos, reduciendo la dependencia fiscal de la cesión de rentas, otorgándoles independencia legal y administrativa en la adopción de decisiones de imposición de gravámenes contemplados por la ley.

Adicionalmente, pretende simplificar la administración de impuestos y garantizar la equidad y neutralidad de los gravámenes al interior del ente territorial.

Este último concepto es de gran relevancia debido, principalmente, a que va en dirección de la "apertura territorial" y el modelo de "escogimiento público fiscal local". Como se aprecia, los conceptos de equidad y de neutralidad solamente se refieren a su aplicación al interior de una misma jurisdicción y ámbito geográfico, no aplican para todo el territorio nacional. En ese sentido, a nivel de las diferentes regiones podrán existir tratamientos tributarios distintos.

La diferenciación de tributos y tarifas se justifica por obras públicas y servicios adicionales; por lo tanto, la diferenciación está ligada al concepto de beneficio y será la comunidad, a través del mecanismo electoral, la que califique la gestión municipal.

Por su parte, el concepto de neutralidad busca que en una misma región no se creen distorsiones en la toma de decisiones de los agentes económicos. Es decir, que los tributos no afecten las decisiones de asociación, financiación, de inversión o localización geográfica en una jurisdicción, sino que sean consideraciones de tipo económico las que primen en la toma de decisiones por parte del contribuyente.

Este estatuto pretende, adicionalmente, simplificar el esquema tributario y hacerlo más eficiente a través de la disminución de costos, de una mejor gestión administrativa y de la utilización del sistema financiero como mecanismo de apoyo al recaudo. Por lo tanto, promueve la creación de convenios con entidades privadas para el cobro y recaudo de los impuestos. Así mismo, instaura el régimen procedimental y sancionario unificado con el fin de clarificar la complejidad del sistema, tanto para las entidades territoriales como para el contribuyente.

La autonomía local promulgada por este proyecto de Ley no implica una autonomía total en la política tributaria, entendida esta como la capacidad que tiene cada territorio para definir sus propios tributos, su administración, sus bases gravables y sus tarifas. Es a través de la Ley que se fijan los tributos, su estructura y administración, así como los rangos tarifarios. Esto significa que existirá un sistema tributario básico que es uniforme para todos los territorios pero que simultáneamente permite la coexistencia de regímenes impositivos diferentes como resultado de la autonomía relativa.

Las medidas específicas más relevantes del proyecto se describen en el recuadro de la siguiente página.

#### Recuadro 4

### Principales Medidas del Proyecto de Ley de la Estructura Tributaria de las Entidades Territoriales.

<b>Contribuciones</b>	Se concede autonomía a las entidades territoriales para adoptar dos tipos de contribuciones: por valorización y la de interés comunitario. La autonomía, para el primer caso, es total para regular el monto de la contribución, el método para su determinación y la forma de su distribución. En el segundo caso, la contribución tiene carácter específico y está limitada a obras de interés de una zona, previa consulta con la comunidad afectada.
<b>Impuestos</b>	La Ley define los impuestos que son de propiedad de las entidades territoriales con el fin de que estas adopten autónomamente aquellos que consideren convenientes. La Ley determina los hechos generadores del impuesto, los sujetos pasivos y activos, y las bases gravables. En materia de tarifaria, como parámetro general, la Ley concede autonomía a las entidades territoriales para establecer las tarifas de acuerdo con los rangos y criterios contenidos en la misma.
<b>Eficiencia y Simplicidad Tributaria</b>	La Ley simplifica el universo impositivo, concentrando la administración en aquellos impuestos que tienen alto potencial recaudatorio.
<b>Tributos Departamentales</b>	Los impuestos que eran de carácter nacional cedidos a los departamentos se convierten en impuestos de naturaleza departamental. El departamento mantiene 10 tributos.
<b>Tributación Municipal</b>	Los impuestos municipales se reducen de 15 a 6 contemplando los siguientes: Industria y Comercio, Predial, Impuesto sobre Avisos, de Circulación y Tránsito, sobre Espectáculos Públicos y el Impuesto al Degüello de Ganado Menor.
<b>Régimen Procedimental y Sancionario</b>	Con el fin de controlar la evasión, se expide el régimen unificado.
<b>Diseño de Tributos</b>	Para el caso del Predial, instaura el mecanismo de autoavalúo (Ley 44 de 1990) y de la declaración catastral como base gravable. Para el caso del Impuesto de Industria y Comercio, modifica la base gravable corrigiendo las distorsiones expuestas en la sección anterior (Se gravan los ingresos netos y no los brutos como en el régimen anterior).
<b>Monopolios</b>	Destina las rentas de monopolios rentísticos departamentales a actividades específicas, en particular a la salud y la educación.

## 2. Rentas Propias no Tributarias

En Colombia, es pobre la información existente en relación con los ingresos propios no tributarios de los niveles departamental y municipal. Estos ingresos provienen, principalmente, de la explotación patrimonial a través de la venta de bienes y servicios, arrendamientos y participaciones en la explotación de recursos naturales. Incluyen,

igualmente, los ingresos correspondientes a tasas y multas. Los recursos no tributarios se destinan, por lo general, a la financiación de la operación de bienes y servicios públicos cuyos beneficios cobijan directamente a los usuarios y en los cuales se aplica el principio de exclusión en la fijación de precios<sup>37/</sup>.

Es importante destacar que a raíz de la expedición de la Constitución de 1991, las entidades territoriales han adquirido mayor autonomía en el manejo y determinación de las rentas no tributarias y en particular en la fijación de tarifas de servicios públicos con la eliminación de la Junta Nacional de Tarifas.

La participación de los ingresos no tributarios en el agregado de rentas propias, para el año 1990, correspondía al 10% para el caso municipal y al 3% para el caso departamental<sup>38/</sup>. Tomando como base el consolidado de rentas propias departamentales, el comportamiento muestra una relativa estabilidad con respecto al PIB, fluctuando desde 1980 hasta 1990 entre el 3% y el 2.5% <sup>39/</sup>. En el año 1990 se registró el menor índice de la década (2.5%). En los departamentos, el ingreso proveniente de las empresas departamentales no financieras ha decaído en términos relativos, pasando del 0.8% en 1980 al 0.5% en 1990. Este comportamiento contrasta con el presentado por los niveles nacional y municipal, donde la proporción ha aumentado con respecto al PIB<sup>40/</sup>.

A nivel municipal, el consolidado de rentas propias, como proporción del PIB, aumentó de 2.0% en 1980 a un 2.6% en 1990. El sector descentralizado mantiene una proporción del PIB estable fluctuando levemente alrededor del 0.2%. Los ingresos del sector de las empresas no financieras muestran una ligera tendencia a aumentar. Estos recursos representaban un 0.9% del total en 1980 llegando a representar un 1.5% en 1987 y 1988<sup>41/</sup>.

### *3. Las Transferencias*

#### *a) Aspectos Generales.*

El sistema de transferencias, en el marco del proceso de descentralización, se ha fundamentado en la mayor capacidad de recaudo de la Nación y en la necesidad de cumplir con objetivos de eficiencia y equidad.

En la estructuración de los sistemas de transferencias las normas han buscado, por lo general, 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<sup>42/</sup>. En el año 1986 esta participación ascendía a un 22.4%. El incremento presentado durante el período responde básicamente a los mayores recursos de

transferencias municipales decretados por la Ley 12 de 1986. Tomando como referencia los ingresos corrientes de la Nación, la participación de las transferencias se incrementó de un 20.9% en 1986 a un 22.6% para el año 1991.

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 <sup>43/</sup>.

#### **b) El Situado Fiscal**

i) **Antecedentes y Situación Actual.** Es una transferencia destinada a la financiación de los servicios de educación primaria y salud (de nivel básico primordialmente) y es administrado por los Fondos Educativos Regionales y los Servicios Seccionales de Salud, entidades seccionales del gobierno nacional.

El monto mínimo de esta transferencia se calcula, hasta 1993, como el 13% de los ingresos ordinarios de la Nación, definidos como los ingresos corrientes descontadas las rentas de destinación específica<sup>44/</sup>.

La Ley vigente hasta la expedición de la nueva constitución determinó los criterios de distribución de los recursos en función de la población de cada departamento (70% del la transferencia) y un criterio territorial que distribuye por partes iguales el monto restante entre todos los departamentos y distritos. También fijó la orientación sectorial de los recursos estableciendo que un 74% se destina a cubrir gastos de operación del sector educativo y el porcentaje restante a la salud en el primer nivel de atención.

En la siguiente tabla se puede observar la importancia relativa de esta transferencia con relación a los ingresos tributarios departamentales, resaltando su importancia como fuente de recursos de este nivel administrativo<sup>45/</sup>.

Esta transferencia, que constituye la principal fuente de financiación de la salud y la educación en Colombia, ha presentado varios problemas relacionados tanto con su diseño y estructura como con su aplicación. Algunos de los problemas principales se destacan a continuación.

**Comparación del Situado Fiscal  
con los Ingresos Tributarios Departamentales**

Año	Ingresos Tributarios	Situado Fiscal	Porcentaje
1985	72.567	69.810	96.2%
1986	96.221	86.478	89.8%
1987	123.554	118.871	96.2%
1988	157.058	152.454	97.1%
1989	209.975	201.654	96.0%
1990	281.367	258.478	91.9%

Fuente: DNP

**- La base de liquidación del Situado.**

Dado que el Situado Fiscal se calculaba sobre la base de ingresos corrientes menos las rentas de destinación específica, la transferencia era particularmente sensible al segundo concepto.

Las rentas de destinación específica crecieron de forma considerable, disminuyendo progresivamente la base de liquidación y dificultando la capacidad de programación de la utilización de los recursos en el mediano y largo plazo.

Es importante recalcar que las mayores transferencias del IVA a los municipios tuvieron un impacto considerable en la base de liquidación debido a que la cesión del IVA (como ingreso corriente de la Nación) se consideraba para efectos del cálculo como una renta de destinación.

**- Disminución efectiva de la base de liquidación.**

Como el situado se consideraba una renta de destinación, tradicionalmente, era descontada de la base inicial de cálculo de la transferencia. Es decir que se incurría en un doble descuento disminuyendo la apropiación efectiva del Situado<sup>46/</sup>.

**- Determinación del Monto de la Transferencia.**

En forma generalizada la administración central incurrió en la práctica de calcular la transferencia con base en los montos y los costos históricos de los servicios de educación y salud alterando la base de cálculo<sup>47/</sup>.

Por otra parte, y debido principalmente a problemas generalizados de programación y ejecución presupuestal de la Nación, el situado era afectado a lo largo del año mediante traslados y reducciones presupuestales presentando oscilaciones considerables que no permitían llevar a cabo una programación adecuada de la aplicación de los recursos.

- Formula de distribución de los recursos.

El criterio poblacional como determinante cuasi-exclusivo de la distribución de los recursos presentó problemas tanto de eficiencia como de equidad. La fórmula no contempló mecanismos que fomentaran la eficiencia fiscal y administrativa. Por el contrario, fomentó la burocratización de los servicios, la pereza fiscal de las entidades territoriales y la ineficiencia administrativa de las entidades del sector<sup>48/</sup>.

Esta política de distribución de los recursos, con una alta sensibilidad a la ingerencia de intereses políticos, llevó a que las entidades territoriales no hicieran ningún esfuerzo para recaudar mayores recursos con el fin de mejorar la calidad de los servicios y ampliar las coberturas.

En el sector salud, por ejemplo, la participación departamental en la financiación de los servicios excluyendo las rentas de destinación específica, pasó de un 2% en 1980 a un 0.8% en el año 1990<sup>49/</sup>. La descentralización de los servicios salud y educación ha sido un proceso difícil que aún no se ha podido llevar a cabo y que no ha generado las ganancias esperadas por la política de descentralización.

ii) Perspectivas del Situado. La Constitución de 1991 modifica la política del Situado y define parámetros y criterios para su distribución. Las principales modificaciones constitucionales con respecto a la normatividad anterior son las siguientes:

- **Amplía la base de liquidación del Situado.** El situado no se determinará con base en los ingresos ordinarios de la Nación (ingresos corrientes menos rentas de destinación) sino con base en la totalidad de los ingresos corrientes nacionales.<sup>50/</sup>

- **Determina incrementos en la transferencia.** El Situado 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 será determinado por ley. De acuerdo con el régimen anterior el situado era un porcentaje relativamente fijo de los ingresos ordinarios.

- **Amplía la Cobertura de los servicios financiados con la transferencia.** Los recursos del Situado deberán destinarse a la financiación de la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud en los tres niveles de atención.

- **Convierte en norma constitucional el equilibrio financiero entre funciones y recursos transferidos.** No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Los departamentos

podrán delegar en sus municipios la prestación de los servicios de educación y salud, siempre y cuando transfieran los recursos necesarios para su atención.

**- Promueve la municipalización de los servicios de salud y educación tanto a nivel básico como a nivel intermedio y superior. En el sector educativo, promueve la concurrencia de recursos locales mediante sistemas de cofinanciación para la prestación de los servicios.**

**- Modifica los criterios de distribución de la transferencia. Establece que un quince por ciento del Situado se distribuirá por partes iguales a departamentos y distritos. El resto se asignará en proporción al número de usuarios de los servicios, el esfuerzo fiscal propio y la eficiencia administrativa de la entidad territorial. Estos porcentajes de distribución pueden ser revisados por el Congreso cada cinco años.**

La Ley de competencias y recursos reglamenta los preceptos constitucionales referentes al Situado Fiscal y define el monto y los incrementos de las transferencias. El Situado será un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación que como mínimo tendrá los siguientes niveles de participación:

- Para el año 1994: 23%
- Para el año 1995: 23.5%
- Para el año 1996: 24.5%

En el año 1993, el Situado Fiscal con la fórmula anterior sería equivalente a 12.6% de los ingresos corrientes de la Nación. <sup>51/</sup>.

La ley 120 define la fórmula de distribución departamental de los recursos del situado y los criterios generales para su aplicación. Estos criterios y la fórmula de distribución de enumeran a continuación:

- Para determinar el monto del Situado se debe tomar en cuenta tanto la cobertura actual, las proyecciones de cobertura del Plan de Desarrollo y los recursos que actualmente la Nación contempla para la prestación de los servicios que aún no se han descentralizado.

- Dado que la transferencia debe cubrir en cada jurisdicción todos los costos de la prestación de los servicios, se distribuirá un situado mínimo a los departamentos. La fórmula de distribución del Situado, por lo tanto, sólo se aplicará a los recursos disponibles una vez determinado el Situado Mínimo.

- Se define como fórmula de distribución del Situado entre departamentos y distritos la siguiente:

- 15% en partes iguales a departamentos y distritos y el 85% restante de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Un porcentaje variable equivalente a la suma de los gastos de atención de los usuarios actuales. Este monto, sumado a la alícuota de 15%, debe permitir sufragar la totalidad de los gastos de la prestación de los servicios. La sumatoria de los dos montos se denomina Situado Fiscal Mínimo.

b) Una vez establecido el situado mínimo, se distribuyen los recursos restantes en proporción a la población potencial a atender y al esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa.

**La ley define las responsabilidades generales de la Nación y de los departamentos en materia de asignación de los recursos destinados a los sectores que financiará el Situado Fiscal:**

- Responsabiliza directamente a los departamentos y municipios que reciben la transferencia de planificar, organizar y administrar los establecimientos de salud y educación. Se fundamenta en el concepto de, a mayores transferencias, mayores responsabilidades.

- Los recursos del Situado ya no serán administrados por la Nación sino directamente por los departamentos a través de cuentas especiales. Los departamentos podrán delegar la prestación de los servicios en los municipios. La fórmula de distribución de recursos del Situado para los municipios deberá ser aprobada por las asambleas departamentales y, para el caso del sector salud, ser proporcional a la población con necesidades básicas insatisfechas entre otros factores.

- Establece que en el Presupuesto de la Nación no podrán existir partidas relacionadas con las funciones transferidas una vez estas hayan sido asumidas gradualmente por las entidades territoriales.

En los capítulos siguientes se llevará a cabo una evaluación y una proyección de los posibles impactos e implicaciones de estas medidas. Sin embargo, a priori se pueden determinar ciertos elementos preocupantes de este desarrollo legal.

La Constitución no promueve ningún tipo de contraprestación, ni fomenta la generación de recursos para salud y educación. De los preceptos constitucionales queda claro que los recursos de transferencia deben cubrir los costos de prestación los servicios y, como consecuencia, aumenta el porcentaje de la transferencia y se crea el Situado Mínimo. Es importante evaluar cómo este punto puede llegar a incidir en la eficiencia administrativa de estos sectores.

El cálculo del situado mínimo con base en los costos históricos puede promover la ineficiencia administrativa. Dado que no se han llevado a cabo estudios sobre el costo de las funciones transferidas, en el corto plazo será muy difícil determinar si efectivamente los recursos transferidos serán equivalentes a los costos de prestación de los servicios en

condiciones de eficiencia, o si por el contrario, al transferir con base en costos históricos, no se está trasladando a los niveles territoriales la carga ineficiencia y burocracia estatal.

La transferencia de recursos antecederá la asimilación de competencias. Esto puede llevar a problemas serios para las finanzas de la Nación que seguirá transitoriamente prestando los servicios.

La determinación legal de los montos a transferir y la fórmula de distribución no contemplaron la capacidad de absorción de recursos y la capacidad institucional de las regiones que inicialmente recibirán el mayor volumen de transferencias. Teniendo en cuenta que esta transferencia ascenderá al 24.5% de los ingresos corrientes de la Nación, el impacto de un fortalecimiento institucional tardío y de la baja capacidad de absorción de recursos de algunas regiones sobre la calidad de los servicios y la ampliación coberturas puede ser de consideración.

El sistema del situado requiere, para su correcta aplicación, de información confiable para que la distribución de los recursos cumpla con los parámetros establecidos en la Ley. En la medida en que la Nación y los departamentos no cuenten con estos sistemas será muy difícil evaluar la eficiencia fiscal y administrativa creando, consecuentemente, escepticismo en las regiones.

En el siguiente capítulo se analizarán los impactos que esta fórmula tendrá sobre la distribución interjurisdiccional del ingreso por transferencias y las posibles implicaciones que se deriven de su aplicación.

### c) Transferencia Nacional a los Municipios.

i) Situación Actual: La transferencia nacional a los niveles municipales se basó 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 estableció la estructura de la transferencia, aumentó la participación municipal en la cesión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y condicionó un porcentaje de dicha participación a gastos de inversión. Los principales parámetros que estableció la ley son los siguientes:

- La participación municipal en el IVA se incrementó progresivamente hasta llegar a un tope de 50% del producto anual de recaudo a partir del año 1993 <sup>52/</sup>.
- Un porcentaje de la cesión se destinó al distrito capital y todos los municipios en proporción a su población (28.5% del impuesto), otro porcentaje adicional se giró a municipios con menos de cien mil habitantes (Este porcentaje va del 0.4% en

1986 a 16.8% a partir de 1993). Finalmente, el uno por ciento se destinó al IGAC para llevar a cabo la actualización catastral.

- La distribución del porcentaje adicional para municipios de menos de cien mil habitantes se hacía entre los municipios en proporción a la población y de acuerdo con el esfuerzo fiscal propio.

- Los municipios podían destinar hasta el 25.8% de los recursos cedidos para atender gastos de funcionamiento e inversión. El porcentaje restante debía ser utilizado para financiar gastos de inversión exclusivamente.

- Los recursos del impuesto destinados a inversión se condicionaban a una serie de gastos específicos. Estas acciones entre otras eran: acueductos y alcantarillado, plantas de tratamiento, basuras, infraestructura vial urbana y veredal, puertos, educación primaria y secundaria, puestos de salud, plazas de mercado y centrales de transporte, electrificación rural y urbana, reforestación y casas de cultura. Los recursos también podían ser utilizados para pagar deuda pública siempre y cuando hubiese sido contraída para financiar gastos de inversión.

- Estableció porcentajes mínimos de destinación de recursos al área rural de los municipios de acuerdo con sus características.

- Permitió a la Nación hacer retenciones de la cesión del IVA para atender obligaciones vencidas del municipio.

Los beneficiarios del IVA fueron básicamente los municipios y distritos, las cajas seccionales de previsión, las intendencias y comisarías, los fondos de educación regional (FER) y dos entidades nacionales (IGAC y la ESAP). En la siguiente tabla se puede observar su participación porcentual en el IVA durante el período 1986-1992.

Para el mismo período (1987-1992), el total de recursos transferidos crece a una tasa promedio anual de 54.7% como se puede ver en la siguiente tabla. El crecimiento progresivo de los recursos obedeció principalmente al proceso gradual de cesión establecido por la ley y a los ajustes incrementales del aforo del impuesto.

**Participación Porcentual Sobre el Total de IVA de las Entidades Beneficiarias  
en el Impuesto al Valor Agregado**

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>1. MUNICIPIOS Y BOGOTA</b>	26.2	27.7	30.2	33	36.5	40.5	45.3
1.1 LIBRE ASIGNACION	25.8	25	25	25	25	25	25
1.2 INVERSION		0.9	1.4	2	2.5	3	3.5
1.3 MUNICIPIOS < 100.000 HABITANTES	0.4	1.8	3.8	6	9	12.5	16.8
<b>2. CAJAS SECCIONALES DE PREVISION</b>	3.5	3.5	3.5	3.8	3.8	3.8	4
<b>3. INTENDENCIAS Y COMISARIAS</b>	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
<b>4. IGAC</b>		0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>5. ESAP</b>	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>TOTAL</b>	30.5	32	34.5	37.5	41	45	50

Fuente: Ministerio de Hacienda

**Destinación de los Recursos de la Cesión del Impuesto al Valor Agregado  
Para los Municipios.  
(crecimiento y Millones de pesos)**

AÑO	Recursos Libre Asignación	%	Recursos Exclusivo Inversión	%	Total Apropriado Municipio	%
1987	49697,9		4539		54236,9	
1988	66312,4	33.4	16316,4	259.4	82628,8	52.3
1989	87566,3	32	37743,9	119	123310,2	49.2
1990	109617,1	25.1	64431,3	80.2	174048,4	41.1
1991	165012,2	50.3	128096,8	98.8	293109	68.4
1992	263198,2	59.5	213716,9	66.8	476917,1	62.7
PROM		40		124.8		54.7

Fuente: Ministerio de Hacienda

Por su parte y para el mismo período, la participación porcentual de los recursos para inversión pasa del 8.4% al 44.8% disminuyendo la importancia relativa de los recursos de libre disponibilidad municipal.

### Composición Porcentual de la Cesión del Impuesto a las Ventas para Municipios

Año	Recursos de Libre Asignación	Recursos Excluyentes Inversión	Cesión IVA Municipios
1987	91.6	8.4	100
1988	80.2	19.8	100
1989	71	29	100
1991	56.3	43.7	100
1992	55.2	44.8	100

Fuente: DNP

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<sup>53</sup>/. Su participación en los ingresos municipales ha llegado a representar un monto equivalente al 91% del esfuerzo fiscal local en el año 1990. En la siguiente tabla se puede apreciar la relación entre el IVA distribuido y los ingresos tributarios municipales para el período 1985-1990<sup>54</sup>/.

### Participación de La Transferencia Nacional en los Ingresos Municipales

Año	Ingresos Tributarios	IVA Distribuido	Porcentaje
1985	38562	25619	66.4
1986	51473	34948	67.8
1987	68857	54237	77.6
1988	100552	82268	82.2
1989	139786	123310	82.2
1990	190992	174000	91.1

Fuente: DNP

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.

En las siguientes tablas se puede observar la importancia de la transferencia en la estructura de los ingresos corrientes de los municipios para los años 1980, 1986, 1988 y 1990, así como la importancia del incentivo fiscal por desempeño tributario.

**Importancia del Incentivo Fiscal por Desempeño Tributario  
(Millones de pesos)**

AÑO	IVA DISTRIBUIDO	PARTICIPACION ESFUERZO FISCAL	PORCENTAJE
1988	82682	577,6	0.7
1989	123310	857,1	0.7
1990	174008	1300,7	0.8

Fuente: DNP

**Importancia de la Transferencia del IVA en la Estructura de los Ingresos Corrientes  
de los Municipios por rangos poblacionales**

	1980	1986	1988	1990
< 100000	54.2%	59.5%	63.7%	68.5%
> 100000	10.8%	14.6%	18.1%	17.8%
TOTAL	25.4%	31.6%	36.7%	40.6%

Fuente: DNP

Si se toma por ejemplo el año 1990, se puede observar que lo cedido por desempeño tributario asciende solamente al 0.8% de la cesión total, poniendo en duda la capacidad de esta herramienta para modificar la conducta fiscal de los municipios.

El porcentaje que premia el esfuerzo fiscal propio se basó en la relación recaudo/avalúo (catastral) del impuesto predial. La fórmula, por lo tanto, excluyó del reparto la base gravable para establecer la comparación entre municipios, desincentivando la actualización catastral y contraviniendo los esfuerzos esperados por la expedición de la ley 14 que buscaba fortalecer la capacidad tributaria local.

Dado que las tarifas del impuesto eran preestablecidas, si un municipio ampliaba su base gravable (mediante la formación de predios o la actualización del avalúo de los predios formados) y mantenía las mismas condiciones de eficiencia administrativa, no

modificaba su relación individual recaudo/avalúo, pero sí corría el riesgo de disminuirla y por ende de recibir un porcentaje menor de la transferencia.

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.

Para una muestra de 849 municipios menores de cien mil habitantes, se encontró que en el año 1987 el criterio poblacional de asignación determinó el 95.5% de la Cesión Adicional del IVA. Para la misma muestra, se estableció que si un municipio mejoraba su tasa en un 1%, el monto de la transferencia que le era asignada disminuía en 0.45% <sup>55</sup> /.

Iguamente, la fórmula no contempló factores como la estructura municipal en zonas rurales y urbanas (los predios rurales no estaban incorporados en los catastros) desfavoreciendo de antemano a aquellos municipios con concentración poblacional en las áreas rurales. Por otra parte, al medir la eficiencia fiscal con base en un solo tributo, pudo haber inducido a concentrar las acciones en el recaudo del predial y a descuidar otras alternativas, que por la estructura de la base económica de cada municipio, podían fortalecer la capacidad tributaria local.

En la aplicación de la fórmula se presentaron otros problemas de índole práctico importantes de resaltar. La Nación nunca contó con información confiable para establecer la relación recaudo/avalúos para cada municipio, lo cual implica, que si la fórmula hubiese sido correcta, la distribución de los recursos no necesariamente premiaría la eficiencia. Este punto es de especial importancia en la medida en que si en el futuro la Nación no desarrolla sistemas de información confiables no estará en capacidad de aplicar, en forma correcta, ninguna de las fórmulas por buenas que sean.

La aplicación de la política de descentralización de recursos presentó otros inconvenientes de índole política y administrativo que es importante destacar y que se describen a continuación.

La decisión de transferir cierto porcentaje de recursos antecedió la definición de competencias. La descentralización funcional se llevó a cabo, por lo tanto, de acuerdo con estimativos imprecisos del costo de las funciones a transferir, sin tomar en cuenta la capacidad de gestión local y con un fortalecimiento institucional tardío.

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. De acuerdo con el DNP<sup>56/</sup> existen evidencias que muestran que las transferencias pueden ser fácilmente desviadas de los objetivos de inversión sectorial establecidos por la Ley 12 y que no se cuenta con mecanismos adecuados en los diferentes niveles territoriales para la programación y evaluación de la inversión.

El nuevo desarrollo legal, a pesar de corregir algunos de los problemas presentados por el proceso de descentralización, plantea nuevos interrogantes, como veremos a continuación.

ii) *Perspectivas de las Transferencias Municipales.* La Constitución establece una nueva estructura para el sistema de transferencias municipales. Las principales reformas con relación al sistema anterior son las siguientes:

- **Amplía la base de liquidación de la transferencia** a las entidades municipales concediéndoles participación en los ingresos corrientes<sup>57/</sup> de la Nación. De la Cesión del IVA se pasa a una participación sobre el total de ingresos corrientes. (El IVA se considera como uno de los ingresos corrientes de la Nación)<sup>58/</sup>.
- **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 2202.
- **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. De este residuo, debe ser asignado en forma exclusiva un porcentaje a los municipios con menos de cincuenta mil habitantes. Establece asimismo un porcentaje para municipios de la Ribera del Río Magdalena y en zonas de resguardo indígena. Estos porcentajes pueden ser revisados cada cinco años por el Congreso.

- **Limita la utilización de los recursos transferidos para financiar inversión social.** La ley, a iniciativa del gobierno, determina las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con estos recursos.

- **Promueve mecanismos estrictos de planeación y control de resultados.** Las entidades territoriales deben hacer evaluación y control de resultados sobre los gastos y proyectos financiados con estos recursos. Deberán presentar un informe de resultados y en caso de mal manejo o carencia de control se harán acreedores de sanciones de acuerdo con la ley.

En desarrollo de los preceptos constitucionales, la Ley 120 determinó la gradualidad en los incrementos de la transferencia y la fórmula de distribución.

La participación de las transferencias municipales en los ingresos corrientes de Nación no podrá ser inferior a los siguientes porcentajes: Para el año 1983 el 14% y para los siguientes años deberá incrementarse un punto porcentual anual, llegando a 22% como mínimo en el año 2002.

Por su parte, la fórmula de distribución se definió de la siguiente manera:

- **40%** en relación directa con el número absoluto de habitantes con necesidades básicas insatisfechas.

- **20%** en proporción al nivel relativo de pobreza de cada municipio en relación con el promedio nacional.

- **22%** en relación con la participación de la población del municipio dentro de la población nacional.

- **6%** en proporción directa al esfuerzo fiscal medido como la relación entre los ingresos tributarios y los ingresos por transferencias.

- **6%** en proporción a la eficiencia administrativa relacionando el número de personas con servicios básicos y los gastos en servicios personales del municipio por habitante.

- **6%** de acuerdo con el progreso demostrado en la calidad de vida.

A priori es preciso cuestionarse si este esquema, que favorece primordialmente a municipios pobres y de menor tamaño, promoverá la eficiencia fiscal y administrativa, o si por el contrario, los incentivos no compensan la conveniencia de pertenecer a una categoría de municipios que accede al 60% de los recursos.

iii) *Crecimiento de las Transferencias a las Entidades Territoriales.* En la tabla de la siguiente página se puede apreciar el crecimiento real de las transferencias para el período 1993-1998. Como se deriva de los resultados estimados en dicha tabla, 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%. Estas cifras permiten percibir la importancia del proceso de descentralización que se lleva a cabo actualmente en el país.

### Transferencias Nacionales a los Niveles Territoriales

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos corrientes	5370526	6839307	8625112	10888344	13823754	16913010
Base de liquidación municipios	4831063	5917240	7949075	10071955	12835626	15762580
% de transferencia municipal	14%	15%	16%	17%	18%	19%
Valor de transferencia municipal	6769349	887586	1271852	1712232	2310413	2988050
Base de liquidación situado fiscal	4831063	6147240	7949075	10071955	12835626	15762580
% de situado fiscal	21,69%	23,00%	23,50%	24,50%	24,50%	24,50%
Valor situado fiscal	1048000	1413865	1868033	6467629	3144728	3853012
Total transferencias	1724349	2301451	3139884	4179861	5445141	6841062
Total transferencias(% PIB)	3,88%	4,08%	4,48%	4,89%	5,27%	5,51%
T. crecimiento real de las transferencias		11,69%	16,41%	14,66%	13,49%	10,01%
Nota:						
Inflación	22,00%	19,50%	17,20%	16,10%	15,00%	14,00%
Crecimiento real del PIB	4,50%	5,00%	5,00%	4,50%	4,90%	4,70%

Fuente: Ministerio de Hacienda

#### 4. La Cofinanciación

##### a) El Sistema Vigente y sus Implicaciones.

De acuerdo con lo establecido por el Estatuto para la Descentralización (Decreto 77 de 1987), la cofinanciación es el mecanismo mediante el cual la Nación puede intervenir en la financiación y ejecución de proyectos de carácter local. Como se observó en la secciones anteriores, esta intervención en algunos casos estipula la concurrencia obligatoria de recursos de carácter local y en otros de excepción no.

Fueron varias las entidades del orden nacional que utilizaron esta herramienta y por lo tanto, continuaron participando en la ejecución y financiación de obras eminentemente locales. El volumen de recursos destinado por los municipios a programas de cofinanciación no es despreciable, representando alrededor del 50% de la Cesión del IVA en 1992<sup>39/</sup>.

El incremento de la participación de los recursos de cofinanciación en el total del Presupuesto de Inversión de la Nación es igualmente representativo. Como se puede observar en la siguiente tabla esta participación ascendió de 4.3% para el año 1990 a 11.4% del total del presupuesto para 1992.

**Participación de la Cofinanciación en  
el Presupuesto General de la Nación**

Año	Cofinanciación	Presupuesto de Inversión	Participación
1990	135015	1408135	9.7%
1991	181851	1844435	9.9%
1992	228591	2004640	11.4%

Fuente: DNP

La cofinanciación se utilizó, entonces, como mecanismo recurrente de integración y apalancamiento de los presupuestos de las entidades territoriales, para el desarrollo de programas y proyectos específicos y como mecanismo para direccionar y orientar las políticas de la Nación.

Sin embargo, y como se pudo observar de forma general en la sección referente a la asignación de competencias, la aplicación de esta herramienta presentó serias limitaciones y causó diversos problemas.

La mayoría de entidades nacionales que cofinanciaron proyectos de inversión crearon sus propios mecanismos, procedimientos, criterios y estructuras para llegar al nivel local. En la siguiente tabla se puede observar la acción de las entidades nacionales en la cofinanciación.

Al establecer diferentes normas operativas y utilizar diversos principios, se generaron objetivos de política dispersos y poco claros, las modalidades de ejecución fueron confusas para el nivel local y se creó una gran dispersión de criterios para la definición de los montos y condiciones de participación de las entidades territoriales.

Por otra parte, y debido a la carencia de un marco general de principios de cofinanciación, las entidades nacionales limitaron la autonomía regional en la toma de decisión de los aspectos económicos, institucionales y administrativos de los proyectos, limitándose la participación local a la concurrencia de un porcentaje de los recursos requeridos para su financiación.

### Participación Entidades Nacionales en Cofinanciación

Entidad	Cobertura	Cofinanciación	Ejecutor	Condiciones
FONDO DRI	620 MUNICIPIOS	55%	FONDO DRI y otras entidades nacionales	Municipio aporta recursos de cualquier origen menos de crédito externo
FONDO NACIONAL HOSPITALARIO	Todos los municipios	83%	Fondo Nacional Hospitalario	Municipio aporta recursos de cualquier origen. FNH evalúa proyectos
FINDETER AGUA POTABLE	Todos los municipios	39%	FINDETER	Municipio debe mostrar esfuerzo financiero con recursos propios y comprometerse en plan de desempeño. Complementa recursos de crédito
PNR	404 Municipios	88%	PNR y otras entidades nacionales	Esquema de concertación y participación comunitaria. Énfasis en agua potable
Fondo Nacional de Caminos Vecinales	Todos los municipios	90%	Fondo Nacional de Caminos Vecinales	FNCV evalúa proyectos, realiza licitaciones y contratación, ejecuta y controla.
Inurbe y otras, vivienda interés social	Familias de todos los municipios		INURBE y otras entidades públicas y privadas	Apoyo a las familias de menos de cuatro salarios mínimos para completar cuota inicial
FINDETER expansión educación secundaria	Todos los municipios	25%	FINDETER	Cofinancia escuelas secundarias que amplíen cupos. Va atado a un crédito.

Las decisiones se mantuvieron en el nivel central, sin embargo, la capacidad operativa de las entidades y organismos nacionales involucrados en el proceso decisorio fue limitada. Esto implicó comprometer la eficiencia en la asignación de los recursos y en la ejecución física de las obras.

Adicionalmente, el acceso a recursos de cofinanciación, en la mayoría de las entidades, se efectuó de acuerdo con características municipales de estándares de pobreza y baja capacidad económica. Esto disminuyó la posibilidad de maximizar el impacto de la

inversión, llevó a una dudosa calidad de los proyectos y a un sistema meritocrático que castigaba el esfuerzo fiscal propio y algunos proyectos que de acuerdo con sus bondades económicas y sociales era rentable cofinanciar.

**b) Perspectivas del Sistema de Cofinanciación.**

El desarrollo legal que ha elaborado el gobierno nacional en materia de cofinanciación, a raíz de la expedición de la Constitución de 1991, toma en cuenta las limitantes que presentó el sistema vigente desde 1987.

Los decretos 2132 de 1992 y 206 de 1993, que reglamentan la cofinanciación por parte de la Nación, crean un sistema general que deberá actuar de forma coordinada y homogénea en la entidades territoriales. Los principales elementos contenidos en estos decretos se plantean a continuación:

- Se crea un Sistema Nacional de Cofinanciación del cual forman parte los fondos nacionales que cofinancian programas y proyectos con entidades territoriales. Los decretos establecen que solamente a través de estos fondos podrán ejecutarse recursos del presupuesto de la Nación que financien proyectos de competencia territorial. Ninguna entidad nacional podrá participar en la ejecución de programas y proyectos sujeto de cofinanciación.
- Los recursos de cofinanciación tienen carácter complementario. Por lo tanto, para su asignación y transferencia es indispensable la concurrencia de recursos territoriales. Cualquier municipio puede acceder a estos fondos independientemente de sus características socioeconómicas.
- Los procedimientos y mecanismos de acceso deben ser los mismos para todo el sistema. Se deben establecer criterios y parámetros financieros, económicos, técnicos e institucionales claros que permitan calificar los proyectos.
- Los recursos deben asignarse tomando en cuenta la calidad de la inversión (bondad económica y social de los proyectos) y el esfuerzo fiscal propio.
- La toma de decisiones en materia de evaluación y aprobación de proyectos se hará de forma descentralizada. Los fondos no podrán crear dependencias propias a nivel departamental y local. Serán unidades especiales de los departamentos y los distritos y, en algunos casos y dependiendo del monto de recursos, la junta directiva de los fondos quienes aprueben los proyectos y programas sujeto de cofinanciación.
- Los fondos y ministerios llevarán a cabo un seguimiento y control posterior, y cuando sea necesario, determinarán las medidas correctivas del caso.

Con la creación de este sistema descentralizado, se busca que la cofinanciación sea una herramienta de fortalecimiento local, apalque de forma eficiente los recursos de las

entidades territoriales y sirva de mecanismo de orientación e implantación de las políticas nacionales en las regiones.

## 5. Las Regalías

### a) Principales Características y Efectos a Nivel Territorial.

En la última década, los recursos provenientes de regalías han crecido considerablemente, ganado importancia como fuente de financiamiento tanto de las entidades territoriales como del nivel nacional. Estos recursos provienen, principalmente, de la explotación de hidrocarburos, cuya participación en 1990 representó el 92%, la explotación de carbón, representando el 3.7%, el oro con 2.6% y finalmente el níquel con el 1.7%.

En el período 1985-1990 las regalías se han duplicado año tras año. Los ingresos por concepto de regalías, en un lapso de tan sólo cinco años, han aumentado 80 veces en el caso de la Nación, 15 veces en el caso de los departamentos y 11 veces en el municipal<sup>60/</sup>.

Para este mismo período, las regalías correspondientes a las entidades territoriales tuvieron un crecimiento promedio anual del 70% en términos reales. La siguiente tabla muestra la distribución porcentual de los recursos por este concepto entre los diferentes beneficiarios para los años 1985 y 1990. Como se puede observar, los tres niveles de la administración pública absorben alrededor del 95% del total de recursos para 1990.

**Monto y Distribución por Beneficio de las Regalías**  
(Millones de pesos)

Beneficiario	1985	%	1990	%	Crecimiento Real Anual
Nación	870	8.4%	71096	33.7%	89.2%
Departamento	5957	57.4%	92201	43.8%	35.6%
Municipio	2905	28.0%	33583	15.9%	27.9%
Corpes-FIR	294	2.8%	9348	4.4%	56.7%
Corporaciones	349	3.4%	3840	1.8%	26.7%
Otras Entidades		0.0%	632	0.3%	n.c.
<b>Total</b>	<b>10375</b>	<b>100.0%</b>	<b>210700</b>	<b>100.0%</b>	<b>43.2%</b>

Fuente: DNP

El crecimiento real anual de estos recursos para el nivel nacional correspondió al 89.2%, pasando del 8.4% en 1985 al 33.7% en 1990<sup>61/</sup>. Por su parte, la proporción correspondiente a los departamentos muestra algo de estabilidad durante el período, aunque tiende a decaer. Para el caso municipal la tendencia de la participación en la distribución es decreciente pasando del 28% en 1985 al 15.9% en 1990.

En términos distributivos, las regalías se encuentran bastante concentradas. Las regalías departamentales, que para 1990 representaron el 43.8% del total, fueron en un 70% absorbidas por tres departamentos y en un 93% por siete departamentos solamente. Los tres primeros departamentos beneficiarios de estos recursos son Arauca, con un 49%, Huila, con un 11.1%, y Santander con un 9.5%.

Para el caso municipal, de los 1033 municipios existentes en el país, sólo reciben estos beneficios 50 municipios. Por otra parte, para el año 1990 tan sólo 18 municipios recibieron el 91.4% de las regalías de hidrocarburos. Igualmente, el 42% del total de regalías municipales se concentra en los municipios de Arauca y Barrancas con 34% y 8% respectivamente <sup>62/</sup>.

Por lo tanto, para algunos municipios del país, las regalías son la principal fuente de financiamiento desplazando los ingresos tributarios que en muchos casos llegan a ser insignificantes. De acuerdo con el informe de la Misión para la Descentralización, "Es tal la magnitud y velocidad de aumento de las regalías dentro de los ingresos de algunos municipios que los ingresos tributarios propios en la mayoría de ellos apenas llega a ser entre un quinto y un décimo de las regalías. Donde los ingresos propios son mayores a las regalías, la proporción tiende a decrecer en los últimos años, señalando que es mucho más rápido el ritmo de expansión de las regalías que los ingresos tributarios."

En el caso del municipio de Arauca, por ejemplo, los ingresos tributarios sólo representan el 1.9% de las regalías en 1989, en Barrancas, el 7.4% para el mismo año y en el departamento de Arauca las regalías eran treinta veces superiores a monto recaudado por tributos.

Por otra parte, es preocupante que los ingresos tributarios propios en muchos municipios beneficiarios ni siquiera crecen en términos constantes a partir de 1987 y en algunos municipios caen en términos absolutos.

De acuerdo con el informe de la Misión, estos factores representan cierto riesgo ya que la rápida expansión de un ingreso que no es tributario podría oscurecer la verdadera situación y perspectiva fiscal, tanto de la Nación como de las entidades territoriales, debido a la transitoriedad del recurso.

Por otra parte, han repercutido considerablemente en la calidad y eficiencia del gasto público. "Las regalías se toman como una lotería y las loterías tienden a ser derrochadas por lo menos inicialmente" <sup>63/</sup>. La asignación de estos recursos es, por lo general a nivel local, menos controlada y vigilada que la correspondiente a ingresos tributarios y a recursos de transferencias.

#### **b) Perspectivas. El Fondo Nacional de Regalías.**

La Constitución de 1991 introdujo importantes reformas al régimen de regalías, principalmente con la creación del Fondo Nacional de Regalías.

Uno de los principales efectos que se deriva de su creación es la "desterritorialización" de un volumen importante de las regalías. Este Fondo que se alimenta con los recursos destinados a la Nación, podrá financiar proyectos de departamentos y municipios no explotadores y que, como consecuencia, no tenían participación con el régimen anterior. Esta reforma se motiva principalmente en el concepto de que los recursos naturales son propiedad de toda la sociedad y en que los costos de eudeudamiento y costos fiscales en que incurre la Nación para su explotación son cubiertos por el país como un todo y no por una región específicamente.

Por otra parte, esta medida permite distribuir en forma escalonada los beneficios de las regalías, aumentar la capacidad de absorción de los recursos debido a la participación de un universo mayor de entidades territoriales y estimular el esfuerzo fiscal a nivel local para garantizar que una vez agotados se garantice la sostenibilidad de las inversiones.

De acuerdo con la Constitución, el Fondo de Regalías deberá prestar especial énfasis a la financiación de proyectos de carácter regional, es decir, proyectos que cobijan más de un departamento. Por lo tanto, debe promover la asociación de departamentos para la ejecución y financiación de los proyectos.

El Fondo Nacional de Regalías financiará y cofinanciará proyectos de inversión con las regiones. Los mecanismos de financiación buscan básicamente dos objetivos. Primero, premiar a entidades con capacidad para formular y gerenciar buenos proyectos y, segundo, llevar a cabo una sustitución de activos que permita mantener y sostener el crecimiento económico una vez agotadas las regalías. Este segundo punto es particularmente importante en la medida en que, si las regalías no se utilizan para aumentar la capacidad de desarrollo del país, es decir si estos recursos se desperdician o no se utilizan eficientemente, al final del proceso de explotación de recursos el país se habrá empobrecido y habrá desperdiciado una oportunidad única para fomentar el desarrollo.

Por otra parte, se prevé la promoción de esquemas de gerencia a través de fiducias administrativas o cuentas especiales que permitan identificar claramente el uso de los recursos y el avance de los proyectos. Igualmente, se buscará la integración de los objetivos de los diferentes niveles y de la planeación y programación. Dado que los recursos de regalías continuarán creciendo en los próximos años, y en particular con el hallazgo de las reservas petroleras de Cusiana, es importante la integración de objetivos y la consistencia global en la programación de recursos debido al riesgo macroeconómico que esta bonanza representa.

Otro concepto importante de la nueva Constitución es la recuperación y manejo del ambiente. Parte de las regalías serán utilizadas para preservar el medio ambiente y mitigar los impactos que de la explotación de recursos se deriven.

Las regalías constituirán una de las fuentes de mayor importancia del esquema financiero regional. En el siguiente cuadro se puede apreciar la magnitud de las transferencias territoriales que se derivan de la distribución de las regalías petroleras.

### Proyecciones de Transferencias de Regalías

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total regalías petroleras	284005	381270	520107	769888	192109	1224390
T. crecimiento real regalías		12,34%	16,39%	27,50%	34,64%	-8,43%
Total transferencias con regalías	2008354	2682721	3659992	4949749	6647250	8085452
Transferencias con regalías(% PIB)	4,52%	4,76%	5,22%	5,80%	6,42%	6,51%
T. crecimiento real de las transferencias con regalías		11.78%	16.41 %	16.49 %	16.78 %	6.7%
Nota:						
Inflación	22,00%	19,50%	17,20%	16,10%	15,00%	14,00%
Crecimiento real del PIB	4,50%	5,00%	5,00%	4,50%	4,90%	4,70%

Fuente: Minhacienda

Es importante destacar que el proyecto de ley de regalías que cursa actualmente en el Congreso favorece la distribución de los recursos en los municipios productores y establece un margen muy pequeño para el Fondo Nacional de Regalías. En la medida en que los recursos del fondo no sean importantes, no se podrán ejecutar proyectos de carácter regional y se mantendrá la tendencia de concentración de recursos. Según el Proyecto de Ley de Regalías, éstas corresponden al 20% de la producción, en el caso de explotación petrolera. La distribución de estos recursos es Nación 40%, departamentos productores 47.5% y municipios productores 12.5%. La participación de la Nación se distribuiría así: 32% Fondo Nacional de Regalías y 8% para municipios portuarios.

Con el fin de ilustrar el proyecto con un ejemplo, tomando en cuenta los recursos provenientes de Cusiana, la fórmula legal propuesta tendría básicamente las siguientes implicaciones: Para el año 1996, el departamento de Casanare, sus municipios y los otros departamentos de la Orinoquía concentrarían el 62% de los recursos de regalías. Esta región tiene una participación poblacional de tan solo 3%. El departamento de Casanare, ese mismo año recibiría diez veces el monto de su presupuesto actual de regalías.

Si el proyecto de ley cursa favorablemente en el Congreso, la concentración de las regalías será un factor crítico para el desarrollo nacional. La ley de Regalías deberá tener presente en primer lugar que el Fondo de Regalías es la principal fuente de recursos que se tendrá para el financiamiento estable y adecuado de proyectos regionales de cierta magnitud. La Nación, con las crecientes transferencias a las entidades territoriales y con pérdida de participación en las regalías, no cuenta con recursos suficientes para financiar este tipo de proyectos.

En segundo lugar, esta concentración excesiva de recursos, acompañada la baja capacidad de absorción en las regiones explotadoras, pueden tener implicaciones importantes

en la utilización y la calidad del gasto público, tal como se presentó con las bonanzas petrolera en el departamento de Arauca.

#### 6. Proyecciones Generales del Comportamiento Fiscal Territorial

En la siguiente tabla se muestra la estructura proyectada del financiamiento local para el año 2000 y se compara con la presentada en el año 1992<sup>64</sup>.

#### Financiamiento del Desarrollo Local (Millones de pesos)

	1992	Part.	2000	Part.	Variación Real	Variación Real Anual
<b>RECURSOS NO CONDICIONADOS</b>	1522056	56.0%	9661400	55.2%	107.7%	9.6%
<b>RENTAS PROPIAS</b>	1265771	46.6%	7792925	44.6%	101.5%	9.2%
<b>REGALIAS</b>	194285	7.2%	1108165	6.3%	86.0%	8.1%
<b>FONDO DE REGALIAS</b>	123000	0.0%	510450	2.9%	63.0%	7.2%
<b>CREDITO FINDETER</b>	62000	2.2%	249860	1.4%	31.9%	3.5%
<b>RECURSOS CONDICIONADOS</b>	1195745	44.0%	7825726	44.8%	114.2%	10.0%
<b>TRANSFERENCIA MUNICIPALES</b>	491855	18.1%	3817316	21.8%	154.0%	12.4%
<b>SITUADO FISCAL</b>	475299	17.5%	3453762	19.8%	137.8%	11.4%
<b>COFINANCIACION</b>	228591	8.4%	554648	3.1%	(20.6%)	(2.8%)
<b>TOTAL</b>	2717801		17487125	100.0%	110.6%	9.8%

Fuente: DNP

El crecimiento real de los recursos permite percibir la magnitud del proceso de descentralización que se realiza actualmente en Colombia y la necesidad crear mecanismos que garanticen la asignación de recursos con criterios de eficiencia.

En el siguiente capítulo, se llevará a cabo una evaluación del proceso de descentralización y un análisis de los posibles impactos que este proceso, tal y como está planteado, puede tener en el mediano y largo plazo.

#### Notas

1. Proyecciones de Departamento Nacional de Estadística en 1987. El último censo poblacional se realizó en 1985 y el próximo está previsto para 1993.

2. Se anexan estadísticas básicas en que se puede observar la composición del producto y su evolución desde 1980.
3. En la gráfica 4 se utiliza el método de GINI para medir la desigualdad del ingreso entre regiones. De acuerdo con esta metodología, si la población y el PIB se distribuyeran equitativamente, el acumulado de estas dos variables crecería en proporciones similares (a lo largo de una línea de 45 grados). En la medida que se presenta inequidad, esta función cae por debajo de la línea de 45 grados definiendo un área entre las dos funciones. El coeficiente de GINI es el área mencionada como porcentaje del área total por debajo de la línea de 45 grados.
4. Se estimó una regresión logarítmica entre las NBI y la densidad poblacional. Esta regresión no pretendía estimar un modelo econométrico sino establecer el grado de relación promedio entre estas variables. La relación entre NBI y PIB per cápita, no guarda ninguna relación estadística.
5. Entre 1974 y 1985 se expidieron las siguientes normas dirigidas a fortalecer las entidades territoriales: Decreto 1246 de 1974 que reglamenta la distribución y uso de regalías en inversión; Decreto 2275 de 1978 crea los comités sectoriales seccionales; y la ley 38 de 1981 que inicia el proceso planificador y crea los consejos departamentales de planificación. La Ley 14 de 1983 fortalece los fiscos de las entidades territoriales y autoriza a las asambleas departamentales y consejos municipales a fijar las tasas de tributación entre unos rangos señalados por la ley. En 1985 se crea la región de planificación de la Costa Atlántica y se trazan pautas para la creación de las demás regiones.
6. Constitución Política de Colombia. 1991. "Artículos 286 y 287".
7. Constitución política de Colombia. 1991. "Artículo 298".
8. Constitución Política de Colombia. 1991. "Artículo 286".
9. Constitución Política de Colombia. 1991. "Artículo 300".
10. Constitución Política de Colombia. 1991. "Artículo 312".
11. Las normas orgánicas de presupuesto de las entidades territoriales deberán ser aprobadas por las asambleas y consejos. Estas normas deben respetar los principios establecidos en la ley orgánica de la nación.
12. Presidencia de la República. "Plan de Desarrollo: La Revolución Pacífica" Santa Fe de Bogotá, 1991.
13. Las cifras de los consolidados presentadas en el cuadro A-3 se tomaron de un reporte de operaciones efectivas de caja presentado por el Departamento Nacional de Planeación. Los ingresos de estos consolidados difieren de los utilizados para la comparación entre países debido a que en los consolidados se contabilizan doblemente los recursos de transferencias entre los diferentes niveles administrativos. Adicionalmente, el

tamaño del sector público citado en el Plan de Desarrollo, tomó como fuente el Socioeconomic Report del BID. De acuerdo con la metodología aplicada por el BID para consolidar el sector público no financiero, se incluye como ingresos de las entidades descentralizadas el excedente de operación (ingresos de operación menos gastos de operación) y no el producto total de las ventas por bienes y servicios.

14. Ley 50 de 1985.

15. Ingresos de ECOPETROL.

16. Inversiones de gran magnitud como el Metro de Medellín y proyectos Hidroeléctricos (Guavio) y petroleros inciden considerablemente en el indicador de este año.

17. Presidencia de la República. "Plan de Desarrollo: La Revolución Pacífica". Santa Fe de Bogotá, 1991.

18. Presidencia de la República. "Plan de Desarrollo la Revolución Pacífica". Santa Fe de Bogotá, 1991.

19. Presidencia de la República. "Plan de Desarrollo: La Revolución Pacífica" Santa Fe de Bogotá, 1991.

20. Fuente DNP-UIP. Estimativos.

21. Este dato es un dato preliminar del DNP. Por lo tanto, no aparece en el cuadro A-4, que consigna la información correspondiente.

22. Esta medida de nacionalización de impuestos se revirtió en 1908 debido principalmente al descontento regional.

23. Ejemplos de esta ineficacia son la salud con tasas de morbilidad elevadas en términos de parámetros internacionales y el sector agua y saneamiento básico con coberturas muy por debajo de los estándares de países en desarrollo ( En 1975 la cobertura en acueductos era del 51% y de alcantarillado del 38%).

24. Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización. Director Eduardo Wiesner Durán. 1992.

25. Presidencia de la República. 1991. "Plan de Desarrollo: La Revolución Pacífica".

26. Estos casos se dieron en particular en los sectores de agua potable y saneamiento básico, con la liquidación y cesión del INSFOPAL, y, en el sector educativo con la liquidación del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares.

27. El mecanismo de cofinanciación en otros sectores se analizará posteriormente.

28. Constitución Política de Colombia. 1991. Ley # 120, reglamentaria de los artículos 356 y 357.
29. Tomados de la exposición de motivos del proyecto de ley 120 reglamentario de la Constitución y del discurso del Presidente Cesar Gaviria en la instauración del seminario sobre descentralización de competencias y recursos (1992).
30. Esto ocurre en particular para los recursos del Situado Fiscal.
31. Sólo las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali y el departamento de Antioquia tienen autorización legal e infraestructura necesarias para realizar su propia valoración catastral.
32. DNP-UDT-DFT. 1993. Revista Planeación y Desarrollo "Financiamiento del Desarrollo Regional. Situación actual y Perspectivas". Pág. 319. , Enero-Abril de 1993.
33. Esta sección se basa en los artículos de la revista "Planeación y Desarrollo" Enero a Abril de 1993, en el informe de la Misión para la Descentralización y en documentos de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
34. Tomando como base el consolidado de rentas propias.
35. Fuente Departamento Nacional de Planeación. "Revista de Planeación y Desarrollo". Enero-Abril de 1993.
36. Ministerio de Hacienda, Proyecto de Ley 126 de 1992.
37. DNP. Revista de Planeación y Desarrollo. Financiamiento del Desarrollo Regional: "situación actual y perspectivas". Enero -Abril de 1993.
38. Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).
39. Las participaciones municipales y departamentales con respecto al PIB incluyen los ingresos correspondientes a regalías.
40. Fuente: Misión para la Descentralización.
41. Fuente: Misión para la Descentralización.
42. Fuente: Banco de la República. Departamento de Investigaciones Económicas.
43. En los proyectos de ley de competencias y recursos, el porcentaje de las transferencias de la Nación a las entidades territoriales ascendía a 41%. Presiones de índole político, elevaron el monto de los recursos, en particular, el Situado Fiscal.
44. Ley 46 de 1971.
45. DNP. Revista de Planeación y Desarrollo. Enero-Abril de 1993.

46. FESCOL. "Descentralización y Estado Moderno" 1991.
47. Informe Contraloría General de la República 1990.
48. DNP. "Revista de Planeación y Desarrollo". Enero- Abril de 1993.
49. Fuente: DNP. El porcentaje se aplica a los recursos de libre destinación departamental excluyendo las rentas de destinación específica para el sector salud.
50. Los ingresos corrientes se definen como los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los ingresos de capital.
51. Con la expedición de la Ley, el monto de estos recursos se aumentó y el plazo de la transferencia se redujo. En el proyecto inicial el Situado aumentaba a 19% para el año 1999 y no para 1996. En la negociación y discusión de esta ley en el Congreso existieron presiones políticas fuertes que aumentaron considerablemente la transferencia.
52. Desde julio 1 de 1986 esta participación es 30.5% del producto anual del impuesto.
53. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Asignación y Distribución de los Recursos de la Cesión del Impuesto a las Ventas 1987-1992.
54. La diferencia presentada en esta tabla radica en que presenta el IVA efectivamente distribuido y excluye la retención de los recursos de los Fondos de Educación Regional.
55. FESCOL. "Descentralización y Estado Moderno". 1991.
56. Revista de Planeación y Desarrollo. Enero-Abril de 1993.
57. Ingresos corrientes: tributarios y no tributarios excluyendo los recursos de capital.
58. Artículo 357 de la Carta.
59. Fuente Departamento Nacional de Planeación.
60. Fuente: Informe de la Misión para la Descentralización.
61. Fuente: "Revista de Planeación y Desarrollo". DNP. Enero-Abril de 1993.
62. Fuente Departamento Nacional de Planeación.
63. Informe de la Misión para la Descentralización.
64. En el consolidado de este cuadro, se presentan diferencias mínimas con respecto a los cuadros de transferencias y de regalías de las secciones anteriores. Se deben a las diferencias en las proyecciones estimadas por el Ministerio de Hacienda y el DNP.

## SERIE POLITICA FISCAL\*

Nº	Título:
1	"UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489)
2	"AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490)
3	"LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529)
4	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563)
5	"POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567)
6	"AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566)
7	"LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568)
8	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579)
9	"DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1)
10	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622)
11	"DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1)
12	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625)
13	"EL DEFICIT PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1)
14	"O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636)
15	"CASOS DE EXITO NA POLITICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
16	"LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
17	"LECCIONES DE LA POLITICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
18	"EL DEFICIT CUASIFISCAL: ASPECTOS TEORICOS, CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS" (selección de trabajos) (LC/L.646)
19	"EL DEFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
20	"EL DEFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
21	"MACROECONOMIA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)
22	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
23	"UNA APROXIMACION AL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PERU: 1985-1990" (LC/L.651)
24	"EL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)

\* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 25 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)  
26 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)  
27 "DEFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)  
28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)  
29 "EL DEFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)  
30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA,  
1987-1991" (LC/L.741)  
31 "LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)  
32 "POLITICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONOMICO Y DISTRIBUCION DEL  
INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)  
33 "INCIDENCIA MACROECONOMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLITICA FISCAL  
EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)  
34 "LA POLITICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACION CON LA POLITICA  
ECONOMICA: 1986-1990" (LC/L.750)  
35 "LA POLITICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)  
36 "POLITICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCION: EL CASO URUGUAYO,  
1985-1991" (LC/L.759)  
37 "LA ARMONIZACION TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)  
38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS  
ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)  
39 "LA EVASION TRIBUTARIA" (LC/L.787)  
40 "ANALISIS Y EVALUACION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MEXICO:  
1978-1992" (LC/L.788)  
41 "EVASION FISCAL EN MEXICO" (LC/L.789)  
42 "MENSURAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL E DA EVASÃO FISCAL NO BRASIL"  
(LC/L.790)  
43 "EVASÃO FISCAL E AUSÊNCIA DE RISCO NO BRASIL" (LC/L.791)  
44 "DESCENTRALIZACION FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)  
45 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN AMERICA LATINA: EL CASO ARGENTINO"  
(LC/L.794)  
46 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA  
LOCAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA" (LC/L.795)  
47 "COORDINACION DE LA IMPOSICION GENERAL A LOS CONSUMOS ENTRE  
NACION Y PROVINCIAS (ARGENTINA)" (LC/L.796)  
48 "FISCAL DECENTRALIZATION IN SELECTED INDUSTRIAL COUNTRIES"  
(LC/L.797)  
49 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.798 y  
LC/L.798/Add.1)

---

\*\*\* Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a la Casilla 179-D, Santiago, Chile.