

**EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO FISCAL DEL MUNICIPIO DE  
BUCARAMANGA 2000 – 2005**

**LUDWING MAURICIO ARCHILA MARÍN**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA**

**2009**

**EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO FISCAL DEL MUNICIPIO DE  
BUCARAMANGA 2000 – 2005**

**LUDWING MAURICIO ARCHILA MARÍN**

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de  
Economista**

**Director  
HÉCTOR ALIRIO MÉNDEZ  
Economista**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA**

**2009**

*A mis padres y hermanos por su  
motivación para la terminación de  
esta carrera.*

*El más vivo afán del hombre libre es  
encontrar un ser ante quien  
inclinarse. Pero quiere inclinarse  
ante una fuerza incontestable, que  
pueda reunir a todos los hombres en  
una comunión de respeto; quiere  
que el objeto de su culto lo sea de un  
culto universal; quiere una religión  
común. Y esa necesidad de la  
comunidad en la adoración es,  
desde el principio de los siglos, el  
mayor tormento individual y  
colectivo del género humano. Por  
realizar esa quimera, los hombres se  
exterminan.*

*El Gran Inquisidor  
Fiodor Dostoievski.*

## **AGRADECIMIENTOS**

El Autor expresa sus agradecimientos:

A la **UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER** y a su **ESCUELA DE ECONOMÍA**.

Al profesor de la Escuela de Economía **HÉCTOR ALIRIO MÉNDEZ**, por su colaboración y orientación para la elaboración del presente trabajo de grado.

A los profesores de la Escuela de Economía **HÉCTOR FERNANDO LÓPEZ** y **JORGE NAVARRO ESPAÑA**, por sus orientaciones, consejos y apreciaciones referentes al presente trabajo de grado.

Al Economista **CARLOS ABEL PALOMINO**, por facilitarme material valioso para realizar el presente trabajo.

## CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. LA DESCENTRALIZACIÓN	6
1.1 DEFINICIÓN Y FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN	6
1.2. LOS OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN	9
1.2.1 El Federalismo Fiscal.	10
1.2.2 El Pluralismo Político.	11
1.3 DESCENTRALIZACIÓN Y POBREZA	14
1.4 EL DISEÑO DE PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN	15
1.5 CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE SERVICIOS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO	17
1.6 RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO DE PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN	22
2. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA	30
2.1 ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN	30
2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991	35
2.3. LAS REFORMAS A LA DESCENTRALIZACIÓN 2000-2006	43
2.3.1 El Acto Legislativo 01 de 2001.	43
2.3.2 La Ley 715 de 2001.	44
2.3.3. La Ley 617 de 2000.	48
2.3.3.1 Ingresos Corrientes de Libre Destinación.	48
2.3.3.2 Categorización de Departamentos.	48
2.3.3.3 Categorización de Municipios.	49
2.3.3.4 Gastos de Funcionamiento y Límites de Gastos.	51
2.4. BALANCE DE LA GESTIÓN FISCAL EN COLOMBIA 2000-2005	54

2.4.1 La Década de los 90.	54
2.4.2. Resultados del Desempeño Fiscal 2005.	56
2.4.2.1. Departamentos.	58
2.4.2.2 Municipios.	66
2.4.3 Balance de la Gestión Fiscal 2000 – 2005.	71
3. DESEMPEÑO DEL COMPONENTE DE GESTIÓN FINANCIERA DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA 2000-2005	78
3.1. METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN Y EL ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL	78
3.1.1. Componente de Gestión.	81
3.1.1.1 Gestión Financiera o Indicador de Desempeño Fiscal.	81
3.2. INDICADORES DEL COMPORTAMIENTO FISCAL DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA	84
3.2.1 Autofinanciamiento de los Gastos de Funcionamiento.	84
3.2.2 Magnitud de la Deuda.	85
3.2.3 Dependencia de las Transferencias de la Nación.	85
3.2.4 Generación de Recursos Propios.	86
3.2.5 Magnitud de la Inversión.	88
3.2.6 Capacidad de Ahorro.	89
3.3. EVALUACIÓN DEL COMPORTAMIENTO FISCAL DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA 2000-2005	91
3.3.1 Indicador Sintético de Desempeño Fiscal del Municipio de Bucaramanga.	91
CONCLUSIONES	100
BIBLIOGRAFÍA	106
ANEXOS	110

## LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Elementos Básicos del Federalismo Fiscal	24
Cuadro 2. El Diseño Institucional de la Descentralización	27
Cuadro 3. Colombia. Categorización de Departamentos Según Ley 617	49
Cuadro 4. Colombia. Categorización Municipios Según Ley 617	50
Cuadro 5. Colombia. Límite de Gf Como Proporción de Iclld Para los Departamentos Por Ley 617	51
Cuadro 6. Colombia. Límite de Gf Como Proporción de Iclld Para los Distritos y Municipios por Ley 617	52
Cuadro 7. Colombia. Límite de Gf Como Proporción de Iclld Para los Departamentos por Ley 617. Transición	52
Cuadro 8. Colombia. Límite de Gf Como Proporción de Iclld Para los Distritos y Municipios por Ley 617. Transición	53
Cuadro 9. Escalafón de Desempeño Fiscal de los Departamentos, 2005	58
Cuadro 10. Tipologías de Desempeño Fiscal Departamental, 2005	63
Cuadro 11. Escalafón de los Primeros 20 Municipios en Desempeño Fiscal, 2005	66
Cuadro 12. Municipios que no reportaron información fiscal de la vigencia, la reportaron incompleta, o resultó inconsistente, 2005	67
Cuadro 13. Desempeño Fiscal de los Departamentos: Cambio en el Indicador, 2000 – 2005	72
Cuadro 14. Desempeño Fiscal de los Municipios: Cambio en el Indicador, 2000 – 2005	74
Cuadro 15. Desempeño Fiscal de los Municipios: Mejoras en el Indicador, 2000 – 2005	76

Cuadro 16. Indicadores Utilizados en la Evaluación del Desempeño Fiscal de las Entidades Territoriales	82
Cuadro 17. Cumplimiento de la Ley 617/00 en el Municipio de Bucaramanga. En millones de pesos y %	94
Cuadro 18. Indicadores de Ley 358 de 1997 Establecidos	97
Cuadro 19. El Municipio de Bucaramanga Dentro del Ranking Nacional y Departamental, 2000 – 2005	99

## LISTA DE FIGURAS

	<b>pág.</b>
Figura 1. Resumen del Desempeño Fiscal de los Departamentos, 2005 Vs. 2000	64
Figura 2. Resumen del Desempeño Fiscal de los Municipios, 2005 Vs. 2000	70
Figura 3. Porcentajes de Ingresos Corrientes Destinados a Funcionamiento	84
Figura 4. Magnitud de la Deuda	85
Figura 5. Dependencia de las Transferencias	86
Figura 6. Generación de Recursos Propios	87
Figura 7. Magnitud de Inversión	89
Figura 8. Capacidad de Ahorro	90
Figura 9. Indicador de Desempeño Fiscal del Municipio de Bucaramanga, 2000 – 2005	91

## LISTA DE ANEXOS

	<b>pág.</b>
ANEXO A. METODOLOGÍA DEL INDICADOR SINTÉTICO DE DESEMPEÑO FISCAL	111
ANEXO B. BALANCE FINANCIERO DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA 2004 – 2005	117
ANEXO C. DEUDA FINANCIERA DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA	119

## RESUMEN

**TÍTULO:** EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO FISCAL DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA 2000-2005 \*

**AUTOR:** ARCHILA MARÍN, Ludwing Mauricio \*\*

**PALABRAS CLAVES:** Descentralización administrativa, transferencias, servicios sociales, gastos de funcionamiento, desempeño fiscal.

### **DESCRIPCIÓN:**

En su forma más abstracta, la descentralización administrativa tiene como propósito aumentar la eficiencia de la organización para el cumplimiento de sus funciones. Uno de los aspectos más importantes de la descentralización en Colombia fue aumentar las competencias de entes territoriales, en particular de los municipios, para la prestación de servicios sociales de educación, salud, agua potable y alcantarillado.

Esto se logró mediante el incremento de las transferencias a esos entes destinadas a los sectores mencionados. Para el efecto se parte del principio de que los dirigentes locales tienen más conocimiento de las necesidades de servicios sociales de la población y, por consiguiente, pueden asignar los recursos fiscales de forma que reflejen esas necesidades. Al finalizar la década de los 90' se encuentra una limitada autonomía financiera, manifestada por el poco dinamismo de las bases de tributación, un desbordado incremento del gasto y un insostenible endeudamiento.

Como respuesta a las dificultades señaladas, la Ley 617 de 2000 estableció mecanismos para que los gastos de funcionamiento de los municipios y departamentos se adecuaran a su capacidad financiera. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha definido un esquema de trabajo orientado a diseñar una metodología de evaluación de la descentralización como política pública, basado en los resultados de la gestión de los niveles local, departamental y nacional. La metodología se basa en el cálculo de los 6 indicadores aplicados al municipio de Bucaramanga entre los años 2000-2005 y en su agregación en un indicador sintético de desempeño fiscal mediante la técnica de componentes principales, y su posterior ubicación en un ranking nacional que permite mostrar el desempeño fiscal.

---

\* Trabajo de Grado.

\*\* Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Héctor Alirio Méndez.

## ABSTRACT

**TITLE:** EVALUATION OF THE FISCAL ACTING OF THE MUNICIPALITY OF BUCARAMANGA 2000-2005 \*

**AUTHOR:** ARCHILA MARÍN, Ludwing Mauricio \*\*

**KEY WORDS:** Administrative decentralization, transfers, social services, operation expenses, fiscal acting.

### **DESCRIPTION:**

In their more abstract form, the administrative decentralization has as purpose to increase the efficiency of the organization for the execution of its functions. One of the most important aspects in the decentralization in Colombia was to increase the competitions of territorial entities, in particular of the municipalities, for the benefit of social services of education, health, drinkable water and sewer system.

This was achieved by means of the increment from the transfers to those entities dedicated to the sectors mentioned. For the effect it leaves of the principle that the local leaders have more knowledge of the necessities of the population's social services and, consequently, they can assign the fiscal resources so that they reflect those necessities. When concluding the decade of the 90' it is a limited financial autonomy, manifested by the little dynamism of the bases of tribute, an overflowed increment of the expense and an untenable indebtedness.

As answer to the signal difficulties, the Law 617 of 2000 established mechanisms so that the expenses of operation of the municipalities and departments were adapted to their financial capacity. The Departamento Nacional de Planeación (DNP) has defined a work outline guided to design a methodology of evaluation of the decentralization as public politics, based on the results of the management of the levels local, departmental and national. The methodology is based on the calculation of the 6 indicators applied to the municipality of Bucaramanga among the years 2000-2005 and in its aggregation in a synthetic indicator of fiscal acting by means of the technique of main components, and its later location in a national ranking that allows to show the fiscal acting.

---

\* Grade Work.

\*\* Faculty of Human Sciences. School of Economy and Administration. Director: Héctor Alirio Méndez.

## INTRODUCCIÓN

No existe en el tema de la descentralización un consenso sobre su definición y modalidades y es posible encontrar muchas clasificaciones. En la experiencia colombiana se utiliza comúnmente el término descentralización territorial, para referirse a la combinación de descentralización política con descentralización administrativa bajo la modalidad de devolución. En su forma más abstracta, la descentralización administrativa tiene como propósito aumentar la eficiencia de la organización para el cumplimiento de sus funciones. Los textos de administración privada señalan que la descentralización tiene las siguientes ventajas: los niveles superiores se descargan de funciones operativas y pueden concentrarse en los asuntos estratégicos; mejora la toma de decisiones por la cercanía a los problemas, lo cual permite una mejor identificación de las acciones a desarrollar; estimula la iniciativa y el compromiso en los niveles descentralizados; hay mayor flexibilidad y mayor rapidez en la toma de decisiones. Estas ventajas generales aplican también en el caso del Estado. Determinadas funciones pueden ser prestadas con mayor eficiencia por parte de administraciones territoriales – municipios o departamentos-. De hecho, prácticamente todos los estados tienen más de un nivel de gobierno, atendiendo a la naturaleza de los servicios que prestan.

En Colombia, la descentralización ha sido, desde la década de los ochenta, un proceso político, económico e institucional, que surgió de la necesidad de construir un Estado más eficiente, democrático y participativo. Este proceso se hizo efectivo, mediante la transferencia de importantes recursos, competencias y responsabilidades para la prestación de los servicios más sensibles al ciudadano, desde el nivel nacional al territorial. También se transfirió el poder político para legitimar la autoridad local mediante el voto popular.

Los avances en la provisión de los servicios sociales durante los últimos veinte años en Colombia se hallan ligados al proceso de descentralización, tanto fiscal y política como administrativa, emprendido desde mediados de los años ochenta y profundizado en los noventa. Uno de los aspectos más importantes de la descentralización fue aumentar las competencias de entes territoriales, en particular de los municipios, para la prestación de servicios sociales de educación, salud, y agua potable y alcantarillado. Esto se logró mediante el incremento de las transferencias a esos entes destinadas a los sectores mencionados. Para el efecto se parte del principio de que los dirigentes locales tienen más conocimiento de las necesidades de servicios sociales de la población y, por consiguiente, pueden asignar los recursos fiscales de forma que reflejen esas necesidades. Al final, un mayor acceso a la educación, a la salud y a otros servicios sociales contribuirá a la formación de capital humano y a la reducción de la pobreza.

A comienzos de los noventa, se registra una situación de mejora continua para los municipios en su capacidad tributaria propia, en la cesión de nuevas funciones y especialmente en el aumento de las transferencias desde el nivel nacional. Es en la década de los 90, que la descentralización se asume como un tema central de la actividad pública, en la cual debe participar además del nivel departamental y municipal, la Nación.

El gasto público presentó en la década de los noventa un impresionante incremento, explicado en más de la tercera parte por el mandato constitucional de incrementar las transferencias, particularmente aquellas orientadas a financiar el gasto social, y por los aumentos en los sectores de justicia y defensa. También en las finanzas de las administraciones locales, se registra un gran incremento en el gasto, que no logró ser financiado con el creciente volumen de transferencias y que exigió un importante endeudamiento local.

Al finalizar la década de los noventa se encuentra una limitada autonomía financiera, manifestada por el poco dinamismo de sus bases de tributación, un desbordado incremento del gasto y un insostenible endeudamiento. Esta situación se agravó por la caída de la actividad económica y por la atención de obligaciones en materia pensional, que constituirán en el futuro una pesada carga.

La situación anterior, unida a los escasos resultados mostrados por los indicadores sociales de los municipios, a pesar del gran flujo recursos recibidos en la década, empezó a evidenciar la necesidad de unas reformas que armonizaran el régimen de transferencias territoriales con la estrategia de ajuste estructural de las finanzas públicas nacionales.

Como respuesta a las dificultades señaladas, la Ley 617 de 2000 estableció mecanismos para que los gastos de funcionamiento de los municipios y departamentos se adecuaran a su capacidad financiera, liberando los recursos necesarios para atender los compromisos de deuda ya causadas y garantizar la solvencia necesaria para el cumplimiento de las funciones establecidas en la Constitución y la ley

El informe del DNP desarrollado por la Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) para el año 2005, destacó la racionalización de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, en función de la capacidad para pagarlos, la reducción de la deuda pública –que años atrás aparecía como impagable–, el repunte de los recaudos tributarios, la mayor inversión en el nivel territorial y los mayores ahorros. Tales resultados son el fruto de las medidas de ajuste y responsabilidad fiscal, del incremento real de los recaudos tributarios. El ajuste al gasto y los mayores recaudos han conducido a generar ahorros propios importantes, que han sido utilizados, tanto para pagar las acreencias y pasivos, como para financiar la inversión.

No hay duda de que La descentralización ha fomentado la autonomía regional y local para la prestación de servicios y la provisión de bienes a la comunidad. Sin embargo, uno de los requisitos para garantizar el éxito de los objetivos de la descentralización es contar con una información oportuna, verídica y coherente que permita ilustración permanente sobre la marcha del proceso y evaluar los resultados obtenidos.

Junto con la Constitución Política (Art. 343), las Leyes 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001, establecieron las bases legales para la evaluación de gestión y resultados de los gobiernos municipales y departamentales. El objetivo fundamental de esta normatividad es crear herramientas para retroalimentar la toma de decisiones, optimizar la asignación de recursos, facilitar la rendición de cuentas y el control social, contribuir al diseño de políticas públicas y focalizar las acciones de asistencia técnica y apoyo institucional.

El Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible -DDTS-, ha definido un esquema de trabajo orientado a diseñar una metodología de evaluación de la descentralización como política pública, basado en los resultados de la gestión de los niveles local, departamental y nacional. La metodología se basa en el cálculo de los 6 indicadores y en su agregación en un indicador sintético de desempeño fiscal mediante la técnica de componentes principales, y su posterior ubicación en un ranking nacional que permite mostrar el desempeño fiscal de los diferentes departamentos y municipios. Lo anterior, sin detrimento de la autoevaluación que debe realizar cada una de las entidades territoriales.

El presente trabajo estará enfocado en mostrar y evaluar, según los indicadores elaborados y publicados por el DNP, la evolución de la gestión financiera para el municipio de Bucaramanga entre los años 2000-2005. En este sentido es importante conocer el comportamiento de indicadores financieros para el municipio

de Bucaramanga tales como el esfuerzo fiscal que hace la administración para financiar su desarrollo con recursos propios (importancia de los recursos propios), la capacidad del municipio de Bucaramanga para cubrir el gasto de funcionamiento con sus rentas de libre destinación, de acuerdo con los límites de gasto señalados en la ley 617 del 2000 (capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento), o la capacidad de la entidad territorial para respaldar su endeudamiento con los ingresos que recibe (respaldo de la deuda) entre otros indicadores. Estos indicadores se conjugaron en uno solo que refleja en una única medida los resultados del desempeño fiscal y permite ordenar las entidades territoriales de mayor a menor desempeño.

# 1. LA DESCENTRALIZACIÓN

## 1.1 DEFINICIÓN Y FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro. La descentralización se aplica tanto en organizaciones privadas como públicas con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos. En el caso específico de la descentralización política, el objetivo principal es la democratización de la gestión local mediante la ampliación de espacios de participación. La descentralización es un concepto general que puede dividirse en distintas formas y tipos. De acuerdo con Cohen y Peterson<sup>1</sup> se ha identificado que los países han explorado las siguientes formas de descentralización: la descentralización espacial; la descentralización hacia el mercado; la descentralización política; y la descentralización administrativa.

La descentralización espacial consiste en la transferencia de recursos e instrumentos a las regiones para promover la actividad económica e industrial en forma tal, que se reduzca o limite la concentración a favor de unos pocos centros urbanos de gran tamaño. La descentralización hacia el mercado consiste en la transferencia de la responsabilidad de la prestación de servicios por parte del Estado, hacia los particulares. La descentralización política es la transferencia a las entidades territoriales, de la capacidad de elección de sus gobernantes y de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo en el ámbito local. La descentralización administrativa por su parte, se define como la transferencia de responsabilidades de planificación, administración, así como de obtención y

---

<sup>1</sup> COHEN, John M., and, STEPHEN B., Peterson. "Methodological Issues In The Analysis Of Decentralization". Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development. 1996.

asignación de recursos desde los organismos del gobierno central a unidades regionales de niveles subnacionales con el fin de lograr un manejo mas ágil y oportuno de las competencias y recursos que le fueron asignados<sup>2</sup>. Los mayores esfuerzos descentralistas se concentran usualmente en esta modalidad administrativa, al interior del sector público.

Existen tres tipos de descentralización administrativa: desconcentración, delegación y devolución. La desconcentración es el proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria del nivel central de una entidad pública a sus dependencias, ya sea que estén ubicadas en la misma ciudad o estén ubicadas en otros sitios del país. La desconcentración se produce al interior de una misma organización, con una unidad de mando y dirección y con la misma identificación legal o razón jurídica y es un proceso que puede producirse en una organización de cualquiera de los niveles territoriales.

La delegación es un proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del nivel central a unidades que tienen cierta autonomía jurídica y patrimonial. Con el fin de mejorar la prestación de determinados servicios, la entidad puede crear otras organizaciones a las cuales les delega ciertas funciones. Existe por tanto, una relación de dependencia entre la nueva organización y la unidad original pero con autonomía para ciertos fines. La delegación puede darse en el orden funcional, cuando se crea adscrita a un ministerio una entidad descentralizada, ya sea establecimiento público o empresa industrial y comercial. También puede producirse a nivel territorial, cuando se crea una corporación de desarrollo regional encargada de la provisión de diversos servicios en un territorio determinado.

---

<sup>2</sup> BECERRA, Manuel Francisco. "Aspectos Teóricos de la Descentralización". Informe Financiero. Bogotá: Contraloría General de la Republica. Enero de 1993. p. 12.

La devolución es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión a entidades territoriales con autonomía política, jurídica y patrimonial. El principal rasgo que distingue la devolución de la delegación, es el hecho de que la entidad territorial cuenta con autonomía política para elegir sus gobernantes y tomar las decisiones sobre sus políticas de desarrollo. La devolución es una modalidad de descentralización que se configura principalmente en los países federales, donde los estados que conforman la federación son autónomos, pero también se desarrolla en países unitarios, cuando mediante normas constitucionales y legales, se confiere un elevado grado de autonomía política a las entidades territoriales. Por tanto, para poder hablar de la existencia de devolución, es preciso que se haya cumplido previamente con el requisito de la descentralización política.

No existe en el tema de la descentralización un consenso sobre su definición y modalidades y es posible encontrar muchas clasificaciones. En la experiencia colombiana se utiliza comúnmente el término descentralización territorial, para referirse a la combinación de descentralización política con descentralización administrativa bajo la modalidad de devolución<sup>3</sup>. Por lo tanto, cuando hablemos de descentralización o de descentralización territorial la entenderemos en este sentido.

En algunos casos además, se establecen formas que son combinaciones de las anteriores o se plantean modalidades teóricas o prácticas que pueden reflejar algunos aspectos componentes. Dos modalidades mencionadas en la literatura sobre descentralización son el modelo de elección pública y el modelo de agente principal.

El **modelo de elección pública** es básicamente la aplicación de la teoría económica neoclásica al campo de la política. En esta perspectiva se concibe el

---

<sup>3</sup> DNP-PNUD-ACCI-GTZ-FONADE. Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una Década. Marco Conceptual y Resultados de Progreso Municipal. Tomo I. 2002. p. 16.

ejercicio de la política como un modelo de oferta y demanda por bienes y servicios públicos. No se trata por tanto de una modalidad de descentralización sino de un enfoque conceptual aplicable al análisis, tanto de los gobiernos centrales como de los gobiernos locales. Desde este enfoque se ha prestado atención a los gobiernos locales como un espacio en el cual podrían aplicarse potencialmente los supuestos económicos de la economía privada al sector público. De este modo, el gobierno territorial produciría los bienes y servicios que su población demanda y se establece una relación directa entre los beneficios que se reciben y el costo de proveer los servicios, garantizando así la mayor eficiencia pública. El **modelo de agente principal** es aquel en el cual una entidad territorial es fundamentalmente un agente que cumple órdenes de un superior -el principal- que en este caso sería el Gobierno Central. Más que una modalidad de descentralización, es un enfoque que explora los grados de autonomía específicos que tienen los gobiernos territoriales en el marco de una descentralización determinada.

En cualquier momento un país tiene un grado de centralización- descentralización determinado. La puesta en marcha de un proceso de descentralización debe conducir a disminuir el grado de centralización, lo cual, tradicionalmente se mide mediante indicadores como la proporción de ingresos y gastos de cada nivel de gobierno, la autonomía para la toma de decisiones y la forma de selección de sus autoridades políticas.

## **1.2. LOS OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

En su forma más abstracta, la descentralización administrativa tiene como propósito aumentar la eficiencia de la organización para el cumplimiento de sus funciones. Los textos de administración privada señalan que la descentralización tiene las siguientes ventajas: los niveles superiores se descargan de funciones operativas y pueden concentrarse en los asuntos estratégicos; mejora la toma de

decisiones por la cercanía a los problemas, lo cual permite una mejor identificación de las acciones a desarrollar; estimula la iniciativa y el compromiso en los niveles descentralizados; hay mayor flexibilidad y mayor rapidez en la toma de decisiones.

Estas ventajas generales aplican también en el caso del Estado. Determinadas funciones pueden ser prestadas con mayor eficiencia por parte de administraciones territoriales – municipios o departamentos –. De hecho, prácticamente todos los estados tienen más de un nivel de gobierno, atendiendo a la naturaleza de los servicios que prestan. Dos perspectivas teóricas han expuesto argumentos en favor de la descentralización:

**1.2.1 El Federalismo Fiscal.** El concepto de federalismo fiscal es definido por Aghon y Casas<sup>4</sup>, como el funcionamiento de un sistema fiscal en el cual participan diversos sectores de la administración. En términos más específicos, corresponde a un campo de la teoría fiscal que estudia tanto la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno como el tipo de relaciones financieras que se da entre ellos, particularmente, en lo que se refiere a la efectividad de los diversos mecanismos de transferencias intergubernamentales. Así el estudio del federalismo fiscal considera el análisis de la estructura vertical del sector público y de las interrelaciones que existen entre los diferentes niveles de gobierno.

De acuerdo a su teoría, el análisis central del federalismo fiscal gira alrededor de las siguientes preguntas y ámbitos de estudio: Como organizar el sector público de un país y cuál esfera de la administración es la más apropiada para cumplir cada función fiscal; como financiar y suministrar los bienes públicos locales y en ese sentido, como asegurar que la descentralización promueva una mayor eficiencia en la asignación de recursos en la economía; como poder identificar una

---

<sup>4</sup> AGHON, Gabriel. Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. Proyecto CEPAL-GTZ. CEPAL. Serie de Política Fiscal. 1993. p. 41.

descentralización óptima en materia tributaria y en las responsabilidades de gasto; y finalmente, como deben ser las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno y como deben elaborarse las transferencias intergubernamentales.

El federalismo fiscal es principalmente una perspectiva económica enmarcada dentro del campo de las finanzas públicas. Este enfoque sostiene que el Estado cumple tres grandes funciones: estabilización macroeconómica, redistribución y asignación de recursos. La primera función es típicamente responsabilidad del nivel nacional que cuenta con los instrumentos de política monetaria, cambiaria y fiscal; la segunda es objeto de controversia, por cuanto se ha considerado tradicionalmente responsabilidad del nivel nacional, pero se ha abierto la posibilidad de que sea desempeñada también por gobiernos subnacionales; finalmente, en la función de asignación, que comprende la provisión de bienes y servicios públicos, se da una distribución entre niveles de gobierno, atendiendo a la naturaleza de dichos bienes.

En forma complementaria, este enfoque desarrolla un marco normativo sobre la asignación de recursos entre niveles de gobierno. Como principio general se aplica el del beneficio, esto es, que los bienes deben ser financiados por los usuarios en cada nivel territorial, sea mediante tarifas o impuestos. Sin embargo, ante la evidencia de las desigualdades entre regiones y la existencia de economías de escala en el recaudo de los impuestos más importantes, el Gobierno Nacional termina recaudando la mayor parte de los impuestos y haciendo transferencias a los gobiernos subnacionales.

**1.2.2 El Pluralismo Político.** Esta es claramente una perspectiva política que considera que la descentralización tiene ventajas protectoras –por cuanto combate la concentración del poder y las tendencias hacia un poder absoluto, al crear muchos centros de poder, y educadoras, por cuanto crea espacios para el aprendizaje de la democracia por parte de los ciudadanos. La descentralización

política tiene como propósito general profundizar la democracia representativa y participativa, mediante la creación de nuevos espacios de decisión electoral y el acercamiento del gobierno a los ciudadanos.

Las ventajas de la descentralización han sido destacadas también, por algunos sectores democráticos que promueven la participación popular. Desde esta perspectiva la centralización es vista como una expropiación política de los sectores populares y la descentralización como un instrumento que abre posibilidades para que los grupos sociales tradicionalmente excluidos, puedan acceder al poder local.

La descentralización administrativa es un instrumento para el logro de determinados objetivos y por tanto no tiene un contenido específico en sí misma. Depende de la naturaleza del Estado dentro del cual se produce y de los problemas que apunta a resolver. En el caso de la descentralización política, sin embargo, la asignación de la facultad de elegir los gobernantes locales y la ampliación de espacios de toma de decisiones por parte de la ciudadanía, es un objetivo político en sí mismo, que busca distribuir el poder, reducir su concentración en el centro y consolidar un esquema democrático de gobierno. Desde esta perspectiva podría afirmarse que la descentralización política es sinónimo de mayor democracia política formal por cuanto aumenta los cargos públicos que son electos, amplía los espacios en los cuales los ciudadanos pueden intervenir y abre espacios para la aparición de nuevos actores políticos.

La naturaleza de la descentralización como un instrumento para el logro de determinados objetivos hace que su interpretación en un caso concreto, difiera según la perspectiva teórica e histórica de quien la examina. La descentralización se produce tanto en Estados capitalistas –más o menos intervencionistas, con democracias formales o dictaduras- como en estados socialistas. Dado que se trata de un proceso de reorganización del Estado, es un fenómeno de naturaleza

política, así tenga elementos administrativos y fiscales. Por tanto, la descentralización puede ser vista como un instrumento para profundizar la democracia, que busca cambios institucionales que abran espacios importantes para los sectores populares tradicionalmente excluidos (expropiados políticamente) o como un ajuste político para reforzar el control sobre los sectores populares y garantizar mayor legitimidad a un Estado en crisis. En cada caso en concreto es necesario examinar la situación específica.

No es posible establecer un modelo general sobre las razones por las cuáles se descentraliza en un momento determinado, aunque sí se han identificado algunas tendencias generales. Históricamente el desarrollo del capitalismo estuvo acompañado de una tendencia a la centralización económica, territorial y del Estado. Este fenómeno se observa incluso en países desarrollados que tienen actualmente un nivel relativamente alto de descentralización y es característico del desarrollo de los países latinoamericanos. Diversos factores contribuyeron a esta tendencia considerada, incluso en su momento, progresista por cuanto estuvo asociada a la consolidación de los Estados nacionales, al crecimiento económico y al desarrollo de un Estado incipiente de bienestar. Sin embargo, en determinado momento, las ventajas de la centralización se revierten y se generan diversas situaciones de crisis política –restricción a la democracia-, social y económica, que conducen a la búsqueda de alternativas.

Es así que hasta 1981 la producción teórica en materia de descentralización se identificó con proponer una localización eficiente de los bienes públicos, frente a las preferencias locales. A partir de entonces la literatura teórica y empírica no se ha unificado y en algunos casos ha sido opuesta en cuanto a la dirección e importancia de la relación entre descentralización y tamaño del sector público.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Referidos a este tópico se encuentran reseñados en: LITVACK, Jennie, et al. "Rethinking Decentralization in Developing Countries". Washington: The World Bank. Sector Studies Series. 1998.

De esta forma se puede sintetizar que el desarrollo teórico de la descentralización trae consigo los siguientes objetivos: mejorar el desarrollo económico, reducir la pobreza, propender por la estabilidad macroeconómica, mejorar la seguridad social, aumentar la capacidad institucional, contrarrestar la corrupción, fortalecer la gobernabilidad e incrementar la inversión en infraestructura para la provisión de los servicios sociales.

No obstante, no existe suficiente evidencia empírica para formular recomendaciones definitivas acerca de qué tipos de descentralización son mejores y qué tipo de instrumentos se deben implementar para el cumplimiento de los objetivos. De cualquier modo, el mejor diseño depende de las circunstancias e instituciones propias de cada país.

### **1.3 DESCENTRALIZACIÓN Y POBREZA**

La descentralización es una reforma política administrativa que no cambia las condiciones de fondo económicas y sociales. Abre oportunidades, permite mejoramientos en el marco de una democracia de tipo capitalista, estimula el surgimiento de mejores administraciones locales, pero no afecta sustancialmente las condiciones materiales que determinan el empleo y el ingreso de la población. Existe la expectativa de que la descentralización pueda contribuir al mejoramiento de las condiciones de ingreso de la población, pero se trata de una expectativa con poco fundamento como plantea De Mattos<sup>6</sup>. De acuerdo con este autor, una reforma de carácter político administrativo no puede modificar las condiciones estructurales, económicas y sociales, que determinan el desarrollo capitalista.

---

<sup>6</sup> DE MATTOS, Carlos A. "Estado, Procesos de Decisión y Planificación en América Latina". Revista de la CEPAL. N° 31. Abril de 1990.

Sin embargo, si no puede afectar por la vía de los ingresos, la descentralización puede incidir por la vía del acceso a bienes y servicios públicos por parte de la población más pobre. Aquí es donde puede esperarse un efecto mayor, en la medida en que se transfieren a los gobiernos locales funciones que se prestan prioritariamente a la población de menores ingresos, como es el caso de la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico.

En otras funciones no es tan claro el efecto que pueda tener la descentralización en el combate a la pobreza.

#### **1.4 EL DISEÑO DE PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN**

El éxito de un proceso de descentralización, entendido como el cumplimiento de los objetivos establecidos, depende en gran medida, aunque no exclusivamente, de la calidad del diseño de la reforma. El diseño debe tratar de garantizar la mayor coherencia entre los objetivos establecidos y los instrumentos utilizados y de prever los factores que limitan la adecuada ejecución de las distintas medidas. Por esta razón se otorga especial atención dentro de la literatura sobre descentralización al tema del diseño, especialmente por parte de organismos internacionales como el Banco Mundial, las Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo, entidades que han patrocinado la elaboración de diversos documentos con criterios y orientaciones para el adecuado diseño de reformas descentralistas.

No es posible contar con una fórmula universal para el diseño de procesos de descentralización, debido a las particularidades de cada país, pero sí existen algunos criterios generales que sirven de guía. Estos criterios provienen en buena parte, de los textos sobre federalismo fiscal complementados con consideraciones

sobre los aspectos institucionales y con criterios prácticos derivados de la experiencia de la administración pública.

La fuente original de la gran mayoría de trabajos en la perspectiva normativa, se encuentra en los textos sobre hacienda pública y federalismo fiscal y, especialmente, en el libro de Musgrave y Musgrave<sup>7</sup>. Por su enfoque contiene un gran componente normativo y cuyo objetivo básico es precisamente “explorar cómo puede mejorarse la eficacia de la formulación y aplicación de la política.”.

El tratamiento del tema del federalismo fiscal -la hacienda pública con varios niveles de gobierno- conduce a la formulación de un conjunto de principios generales que sirven de base para la orientación del diseño o ajuste de procesos de descentralización. Tomando como referencia las tres funciones presupuestales básicas del Estado -estabilización, redistribución y asignación de recursos-, Musgrave y Musgrave consideran que las dos primeras deben ser realizadas por el nivel central de gobierno, mientras que en la tercera, existen tanto razones históricas y políticas como económicas para explicar y justificar la existencia de múltiples niveles de gobierno. Dentro de la función de asignación de recursos se plantean algunos principios para comprender el federalismo fiscal y orientar las políticas.

- El principio de la ***incidencia del beneficio*** como criterio para la distribución de la provisión de servicios por niveles de gobierno. Hay determinados bienes cuyos beneficios solo alcanzan una población local mientras que otros bienes benefician a una región entera o al conjunto del país. La aplicación del principio de beneficio conduce a la determinación del tamaño de los distintos niveles de gobierno pero el modelo debe contemplar la existencia de otros factores que lo hacen más complejo puesto que tienden a contrarrestar las tendencias a la

---

<sup>7</sup> MUSGRAVE, Richard, y, MUSGRAVE, Peggy. “Hacienda Pública”. 5ª ed. McGraw-Hill Book. 1992. p. 6.

provisión local de determinados bienes y servicios. Se trata de la existencia de economías de escala, de la existencia de externalidades y de las diferencias en ingresos y preferencias de los habitantes.

- El principio del ***beneficio para la financiación de los bienes y servicios públicos*** consiste básicamente en sostener que aquellas personas que se benefician deberían, así mismo, pagar los servicios que les ofrece el nivel de gobierno determinado. Esto conduce a la existencia de fuentes de impuestos y tarifas diferentes, por niveles de gobierno.

## **1.5 CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE SERVICIOS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO**

La distribución de competencias entre niveles de gobierno es considerada una de las más importantes y complejas en los temas de políticas públicas. Una tendencia general alrededor del mundo en los últimos años ha estado dirigida hacia la descentralización. La principal causa de esta tendencia es que los gobiernos locales conocen más de cerca las necesidades de la población y de esta manera, tienen mejor acceso a la información que les permite escoger políticas acordes con sus necesidades. Desde una perspectiva económica se podría afirmar, que si la preferencia por los servicios públicos difiere entre los diferentes subgrupos de la población, y si no hay externalidades presentes, el bienestar general es maximizado si las comunidades votan de conformidad con sus preferencias y de acuerdo con una provisión de servicios públicos en el nivel y cantidad que ellos desean.

De acuerdo con Musgrave y Musgrave<sup>8</sup> los servicios públicos deben ser provistos y sus costos compartidos en línea con las preferencias de los residentes

---

<sup>8</sup> MUSGRAVE. Op. Cit. p. 558 – 559.

beneficiarios de la correspondiente región. Así, servicios que tienen incidencia y beneficios de carácter nacional, deben ser provistos nacionalmente (vías nacionales, política ambiental, defensa nacional, etc.), servicios que son regionales en sus beneficios (alumbrado público, vías urbanas y rurales) deben ser provistos regionalmente, etc. En este sentido, los recursos del gobierno pueden ser asignados más eficientemente, si la responsabilidad de cada tipo de gasto público está asignado al nivel de gobierno que más represente a los beneficiarios de estas inversiones (Ter-Minassian, Teresa, 1997).

La literatura en finanzas públicas presenta argumentos a favor de la descentralización, sugiriendo cuál nivel de gobierno podría ser más eficiente en la provisión de bienes públicos. La principal objeción a la prestación de servicios públicos uniformes por el gobierno central, es que éstos presentan fallas en la satisfacción de las diferentes demandas de los residentes en las diferentes localidades. Oates<sup>9</sup> plantea las deficiencias resultantes en los casos en que los gobiernos centrales están a cargo de la provisión de los servicios públicos. El autor argumenta la necesidad de la descentralización del sector público y proporciona tres argumentos a favor de un gobierno descentralizado: movilidad de los consumidores, innovaciones en la producción de bienes públicos y mayores niveles de eficiencia económica. Este argumento se reseña a continuación:

La primera proposición, se refiere a las preferencias de las localidades. Como cada localidad tiene diferentes gustos y preferencias, la provisión de niveles uniformes de servicios públicos por el gobierno central puede ser ineficiente, al no satisfacer las demandas locales. Ello se debe a que el gobierno central ofrece niveles similares del bien, sin tener en cuenta las posibles diferencias en los gustos de los habitantes de las diferentes localidades. Por lo tanto, y como el mismo Oates explica en su teorema de la descentralización, en un gobierno

---

<sup>9</sup> OATES, Wallace E. Federalismo Fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local. 1977. p. 27 – 31, 81 – 92.

descentralizado cada localidad puede proveer la cantidad del bien que sus habitantes desean y los consumidores seleccionan la localidad que provee la cantidad y nivel del bien público que mejor satisface sus requerimientos.

En el mismo sentido, Tiebout<sup>10</sup> argumenta que en un sistema descentralizado los consumidores pueden, en alguna medida, establecer su lugar de residencia en una localidad que provea un paquete fiscal bien ajustado a sus preferencias. En otras palabras, los consumidores se mueven a una localidad o región que les suministre los servicios e infraestructura que ellos desean. El autor ofrece evidencia de esta eficiencia en la provisión local de bienes públicos y explica que existe un perfecto ajuste entre la oferta del sector público y los requerimientos de los consumidores, de la misma manera que en un sistema de mercado.

En cuanto el segundo argumento de Oates – innovaciones en la producción de los bienes públicos – las expectativas de los ciudadanos son satisfechas si existen servicios eficientes a menor costo, cuando son provistos y accesados desde el nivel local. Nuevas tecnologías establecen nuevos métodos de prestación de los servicios y dan a los ciudadanos el acceso a la información (*Information Technology*) que permite comparar la calidad, costos y disponibilidad de los servicios.

Con un mayor número de productores de servicios públicos, es posible esperar mayor competencia entre los mismos, y obtener una mejor calidad del servicio con nuevas tecnologías. En contraste, cuando los servicios son provistos solamente por el gobierno central sin competidores, se crea una capacidad de respuesta negativa en la prestación de los mismos.

---

<sup>10</sup> TIEBOUT, C.M. "A Pure Theory of Local Expenditure". *Journal of Political Economy*. Vol. 64. N° 5. 1956. p. 416 – 424. Citado por CORREA, P., and, STEINER, R. "Decentralization in Colombia: Recent Changes and Main Challenges". 1999. In: CALLAHAN, C.M., and, GUNTER, F.R. *Colombia: An Open Economy?* Lehigh University, JAI Press.

El tercer argumento de Oates, afirma que un mayor nivel de eficiencia económica en ciertos bienes públicos es otra ventaja de la descentralización. Los ciudadanos están inclinados a pagar impuestos si reciben los servicios que ellos desean. En este sentido las decisiones de gasto son más cercanas al costo real de los programas públicos. La descentralización debe permitir un incremento en el esfuerzo fiscal y lograr menos resistencia de los contribuyentes al cubrimiento de costos de los servicios.

Sin embargo, la distribución de competencias en la cual cada unidad de gobierno provee los bienes y servicios que su población está dispuesta a financiar, enfrenta la existencia de grandes desigualdades regionales en cuanto a ingreso y a factores técnico-administrativos que conducen a una enorme concentración de los ingresos tributarios en el gobierno central. Como consecuencia, existe tanto un desbalance horizontal como uno vertical entre las diferentes entidades territoriales que conforman un país, lo que conduce a la implementación de transferencias intergubernamentales y a la preocupación por el adecuado diseño de dichas transferencias.

A juicio de Musgrave y Musgrave, el diseño de las transferencias depende de los objetivos perseguidos, los cuales son establecidos en la escena política. Una vez definidos los objetivos, los responsables de la política pública pueden intervenir para identificar cuál tipo de transferencia será más eficiente (en el sentido de reducir los costos para quien otorga la transferencia) con el propósito de alcanzar el resultado previsto.

Las razones que explican el por que el gobierno central transfiere recursos a los gobiernos locales o regionales tiene que ver con los principios de eficiencia y

equidad<sup>11</sup>. La primera razón se explica tanto por la mayor eficiencia relativa que tiene la administración central en el recaudo de los tributos, como por la mayor eficiencia por parte de los gobiernos locales en la provisión de bienes y servicios públicos.

En cuanto a la razón de equidad, esta es de tipo distributivo. Dado que los distintos entes subnacionales tienen diferencias en su riqueza y en sus bases tributarias, el gobierno central implementa políticas redistributivas con el fin de reducir tales desigualdades.

Como complemento a lo anterior, Oates afirma que “debido a que no todas las unidades gubernamentales responden perfectamente a los deseos de sus residentes, en un sistema democrático existe al menos la presunción de que en las decisiones gubernamentales tratan generalmente de promover el bienestar de los habitantes de la jurisdicción ya que se espera que la provisión local de bienes públicos refleje primariamente las preferencias locales. Por tanto, habrían buenas razones para adoptar programas que proporcionen incentivos para expandir los niveles de actividad; las transferencias intergubernamentales representan un instrumento de política capaz de crear, precisamente, tales incentivos”<sup>12</sup>

Las transferencias pueden ser con contrapartida o sin contrapartida. En el primer caso se exige al ente receptor que contribuya a la financiación del bien o servicio, mientras que en el segundo recibe los recursos sin requisito alguno de aportar. En otro caso, las transferencias pueden ser condicionadas a su utilización en un determinado bien o servicio –o conjunto de bienes o servicios– o dejarse en libertad al ente receptor para determinar a qué bienes específicos aplicar los

---

<sup>11</sup> WIESNER DURAN, Eduardo. Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización. Santa fe de Bogotá: Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. 1992. p. 54.

<sup>12</sup> OATES. Op. Cit. p. 105.

recursos. Para Musgrave, en el caso de los objetivos relacionados con la provisión de servicios, es siempre más eficiente una transferencia con contrapartida y condicionada, por cuanto ésta conduce a que se logre el objetivo final de proveer el bien a un costo menor para el gobierno central. Adicionalmente, este concepto de eficiencia está asociado a la idea de controlar la filtración de los recursos transferidos hacia otras finalidades distintas o hacia una reducción de la carga impositiva (o del esfuerzo fiscal).

## **1.6 RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO DE PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN**

Existen varios trabajos cuya orientación es la formulación de recomendaciones para el diseño de procesos de descentralización o de las transferencias intergubernamentales. Litvack, Ahmad y Bird<sup>13</sup> presentan una síntesis de recomendaciones que tienen la característica principal de retomar las recomendaciones del federalismo fiscal, complementadas con el análisis de varios factores institucionales. Este trabajo hace énfasis en la necesidad de inscribir las recomendaciones generales en los contextos específicos de los países en desarrollo y tiene varias referencias directas a la experiencia colombiana.

Una descentralización exitosa depende del diseño institucional específico. El sistema del federalismo fiscal e institucional que se diseñe, determina el impacto en la eficiencia, la equidad y la estabilidad macroeconómica. El diseño de la descentralización en los países en desarrollo es más difícil porque las instituciones, la capacidad y la información son débiles. El diseño se basa usualmente en el enfoque del federalismo fiscal, lo que ha conducido a un mayor énfasis en los aspectos económicos y muy poco a la implementación de las políticas de descentralización en contextos institucionales diversos. El reto es

---

<sup>13</sup> DNP-PNUD-ACCI-GTZ-FONADE. Op. Cit. p. 26.

diseñar una descentralización que cree incentivos que hagan a cada entidad, responsable por sus nuevas tareas y explícitas, las relaciones institucionales entre ellas.

En los Cuadros 1 y 2 se presenta una síntesis de las recomendaciones de estos autores con relación al diseño de un proceso de descentralización, de las cuales destaco a continuación algunos puntos:

Con relación a la distribución de funciones, se hace énfasis en la necesidad de su asignación clara, evitando duplicidades. Se plantea la necesidad de especificar dentro de un servicio sus distintos componentes y el vínculo de las funciones con los resultados esperados.

Con relación al diseño de las transferencias señalan, como lo había planteado Musgrave, que el instrumento adecuado depende del objetivo buscado. Sin embargo mencionan algunas características generales que debe tener un buen esquema de transferencias: basarse en fórmulas objetivas, transparentes y claras; estabilidad pero con cierta flexibilidad para las reformas y separación de cada transferencia según el objetivo específico.

Se hace énfasis en la necesidad de contar con sistemas de información que permitan hacer seguimiento y evaluación del desempeño de las entidades territoriales y que sirvan de base para el balance y reformulación de las políticas y para que los ciudadanos puedan comparar la gestión y actuar en consonancia.

Se plantea la necesidad de estimular claramente mecanismos de responsabilidad política y de transparencia en la gestión.

**Cuadro 1. Elementos Básicos del Federalismo Fiscal**

<b>Área</b>	<b>Recomendación</b>
Asignación de responsabilidades de gasto	<p>La distribución de responsabilidades de gasto debe hacerse en forma clara a fin de fortalecer la responsabilidad y reducir la duplicación de autoridad, los cruces de responsabilidades y los retos legales. En teoría, la toma de decisiones debería realizarse en el nivel más bajo de gobierno que sea consistente con el impacto de los beneficios del bien o servicio en cuestión.</p> <p>La distribución se debe realizar tanto entre funciones generales, como dentro de cada función o servicio específico. La responsabilidad por un sector puede ser compartida entre niveles de gobierno, pero con distintas funciones.</p> <p>Una clave importante es determinar cuáles son los resultados esperados por parte de los gobiernos locales.</p> <p>En aquellos resultados importantes para el gobierno nacional, debe establecerse un control detallado. En aquellos resultados donde importa más la variedad de respuestas, la responsabilidad debe ser principalmente con relación a los electores.</p> <p>Es necesario adaptarse a las especificidades institucionales.</p>

<p>Recaudo de ingresos</p>	<p>Los principios generales son: a) búsqueda de eficiencia económica y administrativa y b) la conveniencia (por razones de responsabilidad), de que cada gobierno financie sus gastos con sus propios ingresos. Estos dos principios, sin embargo, entran en conflicto con el hecho de que, por diversas razones, el gobierno nacional concentra los ingresos más dinámicos.</p> <p>Se requiere de coordinación tributaria entre niveles de gobierno para preservar el mercado común interno.</p> <p>La experiencia muestra que los niveles inferiores de gobierno usualmente no tienen los recursos suficientes para financiar los gastos asignados. Esto se resuelve de dos formas: a) estableciendo transferencias y b) asignando mayores facultades tributarias sobre los impuestos nacionales.</p>
<p>Crédito</p>	<p>Se debe permitir el crédito pero con muchas precauciones, por ejemplo, ejerciendo control previo sobre el crédito externo. El crédito es necesario para los proyectos de inversión de largo plazo. Se debe distinguir entre buen y mal crédito.</p>
<p>Transferencias</p>	<p>El diseño del sistema de transferencias es crítico para el éxito de la descentralización.</p> <p>El diseño de las transferencias depende de los propósitos que se buscan. Por ejemplo, si el objetivo es proveer educación primaria hasta un cierto nivel en todo el país, debe establecerse una transferencia condicional.</p>

	<p>Independientemente de los objetivos, una buena transferencia tiene ciertas características: a) Debe ser determinada en forma abierta y objetiva, usualmente mediante una fórmula que impidan que queden sujetas a negociaciones políticas escondidas; b) Debe ser estable de año a año para permitir una presupuestación racional; c) Debe tener cierta flexibilidad para no distorsionar objetivos de estabilización; para cumplir con a y b debería establecerse una transferencia como proporción de los ingresos corrientes pero sujeta a negociación periódicamente; d) La fórmula de transferencia debe ser transparente, basada en factores confiables y lo más simple posible.</p> <p>Si existen diversos objetivos en conflicto, es conveniente establecer transferencias separadas para cada objetivo.</p>
<p>Articulación de los distintos elementos</p>	<p>El éxito de la descentralización depende de la adecuada combinación de los distintos elementos del sistema de finanzas intergubernamentales.</p> <p>Los componentes no deben diseñarse simultáneamente: primero deben asignarse las funciones y luego los recursos.</p>

**Fuente:** COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP).

**Cuadro 2.** El Diseño Institucional de la Descentralización

<b>Área</b>	<b>Recomendación</b>
Esquema regulatorio	<p>Es necesario establecer una restricción presupuestal dura para los gobiernos subnacionales a fin de que se endeuden sanamente. Los enfoques para lograr esto son: a) Limitar el endeudamiento en distintas formas: aceptándolo sólo para financiar gastos de capital, limitando el servicio de la deuda a un porcentaje de los ingresos corrientes o exigiendo aprobación previa del gobierno central; b) Realizar cambios institucionales más fundamentales, tanto en términos de los ingresos de los gobiernos subnacionales, como de regulación del sector financiero.</p> <p>Se deben mantener separados los sistemas fiscales y los sistemas financieros.</p> <p>El gobierno nacional no debería prestar a los gobiernos locales y la única justificación para hacerlo, es si se ve como una etapa para desarrollar un mercado privado de capitales.</p>
Organización para la provisión de los servicios	<p>La organización para la provisión de los servicios es diferente según el sector: vías o educación.</p> <p>Debe distinguirse entre producción y provisión.</p> <p>Debe distinguirse entre eficiencia productiva y eficiencia asignativa.</p>

	<p>La privatización es una forma de descentralización y de provisión de los servicios. Su conveniencia debe mirarse dentro del contexto.</p>
<p>Sistemas de información y competencia</p>	<p>La mejor forma para lograr gobiernos competitivos es hacer responsables por las decisiones a quienes las toman y la clave para lograr que se produzca esta responsabilidad es hacer que se conozca públicamente información comparativa relevante sobre el desempeño.</p>
<p>Sistemas de información y competencia</p>	<p>El mecanismo básico para la competencia es que los ciudadanos puedan comparar los gobiernos en términos de los servicios que ofrecen y los impuestos que cobran y la capacidad que tengan para alterar las decisiones del gobierno. En el caso de los países atrasados, hay serias deficiencias institucionales: pobre información, democracias débiles, poca tradición de participación popular y mercados débiles que restringen la movilidad entre municipios.</p> <p>Se requiere de mayor información y, sobre todo, de mayor difusión pública.</p> <p>Un efecto negativo de los procesos de descentralización ha sido la pérdida de sistemas de información nacionales sobre la provisión de los servicios.</p> <p>Una forma de mejorar la información es condicionar la entrega de los recursos de transferencia, al envío de informes de desempeño.</p> <p>Es necesario establecer incentivos para que las entidades nacionales monitoreen la actividad de los gobiernos locales.</p>

<p>Adoptar una descentralización asimétrica</p>	<p>Es necesario que la política nacional tenga en cuenta las diversidades regionales y formule acciones diferentes.</p> <p>Se pueden establecer condiciones previas para acceder a la provisión de determinados servicios.</p>
<p>Política sincronizada</p>	<p>Es necesario combinar adecuadamente los instrumentos políticos, fiscales y administrativos. Un ejemplo es la definición de los salarios de los maestros y de los médicos.</p>
<p>Incentivos para la responsabilidad</p>	<p>La descentralización crea incentivos en diferentes formas:</p> <p>a) En un sistema democrático, la descentralización política y las elecciones ofrecen responsabilidad política directa; b) Promueve la participación ciudadana mediante procesos presupuestales y de contratación transparentes (los gobiernos deberían usar presupuestos por resultados); c) Crea una base para la competencia estadística entre gobiernos locales; d) Asigna responsabilidades tributarias a los gobiernos locales para utilizar las tarifas con el fin de financiar los servicios</p> <p>La capacidad se desarrolla asignando responsabilidades y recursos.</p> <p>La descentralización es un proceso político y por tanto se requiere comprender dicho proceso.</p>

**Fuente:** COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP).

## 2. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

### 2.1 ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Antes de la descentralización en Colombia, iniciada desde los ochenta y profundizada en los noventa, el país fue definido por la Constitución de 1886 como un Estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente, lo que se tradujo en que los actos de una autoridad debían ser refrendados por la autoridad inmediatamente superior. Así las cosas, el Presidente resultó ser el responsable de los actos de gobierno<sup>14</sup>. La descentralización administrativa era básicamente territorial, en el sentido de que el poder ejecutivo definía y decidía sobre algunas funciones y responsabilidades de los departamentos y los municipios, tales como el cobro de ciertos impuestos.

Durante casi todo el siglo veinte Colombia se caracterizó por tener un sistema fiscal centralizado, en el cual el gobierno nacional era el principal recaudador de impuestos y proveedor de bienes y servicios públicos. Si bien este proceso se inició con la consolidación del Estado-nación, consagrado en la Constitución de 1886, su fortalecimiento ocurrió sólo hasta después de la segunda guerra mundial (Ocampo, 1984).<sup>15</sup> Durante este período el gobierno central canalizó a su favor los ingresos fiscales más importantes y asumió la mayoría de los gastos.

La expansión del gasto del gobierno se materializó con la creación de organismos nacionales descentralizados encargados de ejercer sus funciones en los entes territoriales. Si bien el gobierno nacional quiso hacer presencia en todas las esferas de gasto, problemas de calidad y cobertura condujeron al cuestionamiento

---

<sup>14</sup> DNP-PNUD-ACCI-GTZ-FONADE. Op. Cit. p. 34.

<sup>15</sup> El proceso de centralización se inició con la Constitución de 1886. En principio los Estados guardaron autonomía fiscal y sólo hasta 1920 se empezó a observar una centralización de ingresos y gastos.

de su eficacia, especialmente en la provisión de bienes y servicios públicos de carácter local (Castro, 1981). En la década del sesenta se debatió la necesidad de implementar reformas de tipo administrativo y fiscal que condujeran a la modernización del Estado colombiano. En respuesta a este debate, se quiso descentralizar los servicios de salud y educación primaria mediante la creación de un sistema de transferencias del gobierno central hacia los departamentos, los territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá. Este sistema, denominado situado fiscal, se creó mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1968 y posteriormente se reglamentó a través de la Ley 46 de 1971 (ver Bird, 1981). De acuerdo con estas normas, el monto de la transferencia correspondía a un porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación. Del total de recursos a transferir, el 30% se distribuía en partes iguales entre las diferentes entidades beneficiarias y el 70% restante en proporción a la población de cada una de ellas. Por otra parte, la Ley 33 de 1968 estableció un sistema de participación en el recaudo del impuesto a las ventas para los departamentos, los municipios y el distrito especial.<sup>16</sup> Inicialmente estos recursos eran de libre destinación. Sin embargo, durante la década del setenta se expidieron algunas normas que les dieron destinación específica.<sup>17</sup>

El sistema de transferencias no resultó en un cambio definitivo del esquema centralista. Por el contrario, a través de la creación de nuevas instituciones, el gobierno concentró de nuevo la administración y los pagos de salud y educación básica. Esto se hizo a través de la creación de los Fondos Educativos Regionales (FER) y de los Servicios Seccionales de Salud (SSS), los cuales eran entidades descentralizadas encargadas de ejecutar el gasto nacional en educación y salud en los departamentos y municipios. Esta re-centralización se materializó con la canalización hacia estas entidades de los recursos de las transferencias del

---

<sup>16</sup> Este impuesto se creó a comienzos de 1965.

<sup>17</sup> Ver Ley 22 de 1973 y Ley 43 de 1975.

situado fiscal, los cuales se venían transfiriendo directamente a los departamentos y municipios.<sup>18</sup>

El primer intento serio de reasignación de funciones entre los diferentes niveles de gobierno fue el proyecto de acto legislativo presentado por la administración López en 1976. Con este proyecto se pretendía estabilizar las finanzas regionales mediante el fortalecimiento de las rentas propias y la redefinición de competencias de los departamentos y municipios. Aunque el proyecto de Reforma Constitucional no prosperó, allí se dejaron las bases para reformas posteriores como la Ley 14 de 1983 y la Ley 12 de 1986<sup>19</sup>.

El gobierno del presidente Turbay reconoció de nuevo el problema del excesivo centralismo y de la falta de autonomía regional. En respuesta a este problema, El Plan de Integración Nacional (PIN), formulado para el periodo 1979-1982, señaló la descentralización como uno de los objetivos de política económica del gobierno y como un instrumento para favorecer la autonomía de los entes territoriales (DNP, 1980). Esencialmente, el PIN pretendía reasignar recursos y redefinir competencias entre el nivel central y las regiones, evitando que el financiamiento de los departamentos y de los municipios dependiera exclusivamente de las transferencias nacionales. En ese sentido, se aspiraba a que las regiones aprovecharan en mayor medida su potencial tributario, mediante un mayor esfuerzo fiscal, lo cual redundaría en una menor dependencia de los aportes nacionales.

A principios de los ochenta se presenta el informe final de la Misión sobre finanzas intergubernamentales en Colombia (Bird, 1981), en el cual se realizó un

---

<sup>18</sup> A pesar de que estas entidades estaban ubicadas en las distintas regiones del país, el gobierno nacional tenía bastante injerencia en las decisiones que se tomaban en ellas.

<sup>19</sup> ROJAS, F. Corrientes Doctrinarias Sobre el Gasto Público en Colombia, 1960-78. Economía Colombiana. p. 190 – 191. En: Revista de la Contraloría General de la República. Febrero – Marzo de 1987. p. 40 – 45.

diagnóstico detallado sobre la situación de las finanzas públicas, haciendo énfasis en el complicado mecanismo de transferencias entre los diferentes niveles de gobierno y en la eficiencia económica del gasto público. El informe hizo algunas recomendaciones para modificar el sistema de transferencias nacionales y los mecanismos de financiación de los departamentos y municipios. En particular, se sugirió la adopción de medidas que condujeran al autofinanciamiento de los municipios grandes y al mantenimiento del sistema de transferencias municipales para localidades medianas y pequeñas, siempre y cuando se tomara en consideración un criterio adicional de esfuerzo fiscal.

A pesar de la identificación de problemas y de la definición de propuestas específicas, el gobierno del presidente Turbay no adoptó ninguna reforma importante sobre descentralización fiscal.<sup>20</sup> En realidad fue la administración del presidente Betancur la que realizó las primeras reformas importantes en esta materia. La Ley 14 de 1983 fue la primera norma expedida durante ese gobierno, la cual tenía como objeto elevar el nivel de recaudos territoriales mediante la simplificación y racionalización del sistema impositivo de los departamentos y municipios. Esta reforma se adoptó justamente en un momento en el que se evidenciaba un grave deterioro en las finanzas del gobierno nacional central a consecuencia de la significativa expansión del gasto corriente.

La Ley 12 de 1986, también expedida durante este gobierno, estableció el aumento progresivo en la participación municipal sobre el recaudo del impuesto al valor agregado (IVA).<sup>21</sup> De acuerdo con la Ley, la transferencia sobre el producto anual del impuesto aumentaría del 30.5% en 1986 al 50% a partir de 1993. Estos recursos deberían ser asignados a la atención de gastos de funcionamiento e

---

<sup>20</sup> Sin embargo, durante esta administración se tomaron algunas medidas administrativas para desconcentrar funciones (ver Decretos 2274 y 2275 de 1978).

<sup>21</sup> Además de los municipios, el Distrito Especial de Bogotá, la Escuela Superior de Administración Pública y el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” tenían derecho a participar de la cesión del impuesto.

inversión de las entidades territoriales. Si bien la Ley aumentó el volumen de recursos transferidos a los municipios, la autonomía local sobre su manejo era cuestionable. La Ley definió explícitamente las actividades a las cuales deberían destinarse los recursos cedidos por la Nación y en gran medida condicionó la transferencia al esfuerzo fiscal observado en el recaudo del impuesto predial.

En 1986 se reformó la Constitución a través del Acto Legislativo No 1 que estableció la elección popular de alcaldes a partir de 1988. Esta reforma constitucional y la Ley 12 del mismo año, complementaria de ella, evidenciaron, por lo demás, un sesgo municipalista, que marcaría también múltiples actuaciones posteriores del Congreso de la República y sólo sería superado parcialmente por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 que, manteniendo dicho sesgo, intentó rescatar el papel de los departamentos en el ordenamiento político.

En resumen, las reformas fiscales de los ochenta tuvieron dos objetivos fundamentales: El primero hace referencia al deseo del gobierno de descongestionar su presupuesto de algunas de las responsabilidades de gasto territorial en un momento de crisis y deterioro de las finanzas nacionales;<sup>22</sup> el segundo se refiere al deseo del gobierno nacional de ampliar la cobertura y de mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público. La distribución del gasto nacional en las regiones en gran medida reflejaba el poder relativo que estas tenían sobre las decisiones del gasto público nacional. Este hecho produjo reacciones de la población en contra del esquema de asignación del gasto y de la falta de presencia Estatal en muchas regiones del país.

Si bien durante la década del ochenta no hubo cambios significativos en materia de descentralización fiscal, en el terreno político se dieron avances importantes que condujeron a la elección popular de alcaldes en 1986. Esta reforma le dio más

---

<sup>22</sup> En un esquema fiscal muy centralizado el manejo de las crisis fiscales es mucho más complejo debido a las inflexibilidades presupuestales causadas por las múltiples responsabilidades de gasto.

elementos a la ciudadanía para participar en la toma de decisiones de interés municipal. En teoría, se buscaba “reducir la distancia entre el ciudadano y su gobernante con el fin de fortalecer el vínculo de responsabilidad política local e inducir el uso eficiente de los recursos”<sup>23</sup>

La década del noventa se inició bajo un ambiente de crisis política e institucional que condujo a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y a la expedición de una nueva Constitución Política en 1991. De acuerdo con los constituyentes, la nueva Carta Política permitiría recuperar la credibilidad en las instituciones, daría mayores mecanismos de participación directa al pueblo en la toma de decisiones y en general, haría más eficiente la administración pública.

En materia de descentralización fiscal la nueva constitución política, y posteriormente sus normas reglamentarias, aumentaron el volumen de transferencias del gobierno central hacia los departamentos y municipios y redefinieron las funciones de los distintos niveles de gobierno, aumentando las responsabilidades de las entidades territoriales.

## **2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

La descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro, con el propósito de aumentar la eficiencia de la organización para el cumplimiento de sus funciones<sup>24</sup>

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se profundizó la descentralización política, fiscal y administrativa en Colombia, en respuesta a

---

<sup>23</sup> WIESNER. Op. Cit. p. 103.

<sup>24</sup> DNP-PNUD-ACCI-GTZ-FONADE. Op. Cit. p. 15.

sentidas voces de inconformidad de diferentes grupos sociales que rechazaban la descomposición de las instituciones públicas, manifestada en altos grados de corrupción, burocracia y clientelismo, que generaron crisis de legitimidad, gobernabilidad y ausencia de democracia participativa.

En consonancia con las anteriores necesidades de cambio, Colombia pasó de ser una república centralizada a un Estado social de derecho, organizada en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.<sup>25</sup>

La organización territorial plasmada en la nueva constitución define como entidades territoriales a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Igualmente establece que los Departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Al Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las Leyes.

Esta aceleración del proceso de descentralización, va acompañada de una mayor autonomía y asignación de competencias a los entes territoriales, los cuales ven compensadas estas nuevas responsabilidades a través de la distribución de los recursos del situado fiscal a los departamentos y una participación a los municipios de un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación para cubrir las áreas prioritarias de inversión social.

---

<sup>25</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política Nacional. Bogotá D.C. 1991.

La Constitución Política de 1991, mediante los artículos 356 y 357, asignó nuevos recursos y responsabilidades a los gobiernos regionales para la provisión de bienes públicos locales, reforzando así el proceso de descentralización iniciado en la década de 1980.

El artículo 356 de la Constitución definió el Situado Fiscal como un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación –ICN– que sería cedido a los departamentos, el distrito capital, y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta.<sup>26</sup> Estos recursos se destinarían a la financiación de la educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y la salud, y aumentarían anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permitiera atender adecuadamente los servicios a los cuales estaba destinado.<sup>27</sup> Según dicho artículo, el 15% de los recursos del Situado Fiscal se distribuiría por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales. El restante 85% se repartiría en forma proporcional al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de educación y salud, y además, se tendrían en cuenta criterios como el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la entidad territorial.

Por su parte, el artículo 357 de la Constitución estipulaba que los municipios tendrían una participación en los ICN, que aumentaría anualmente del 14% de los ICN en 1993 al 22% en el año 2002. La ley indicaría hacia qué áreas de inversión social se dirigirían esos recursos. Los dineros cedidos se repartirían por ley de acuerdo con los siguientes criterios: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas –NBI– y al nivel relativo de pobreza de la población del municipio; y el restante 40% se asignaría en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa, el progreso en la calidad de vida y de si el municipio tenía menos de cincuenta mil habitantes.

---

<sup>26</sup> La Constitución no mencionó el porcentaje de los ICN que corresponderían al Situado Fiscal. Como se verá más adelante, dicho porcentaje lo fijó la Ley 60 de 1993.

<sup>27</sup> Constitución Política de Colombia. Op. Cit.

Los artículos 356 y 357 delinearón algunos criterios generales para la distribución de recursos y competencias de los entes territoriales, pero fue realmente la Ley 60 de 1993 la que se encargó de poner en marcha el sistema. La ley definió específicamente las funciones de las entidades territoriales, así como la distribución del Situado Fiscal, las participaciones municipales y el condicionamiento de gasto que tienen los recursos transferidos por la Nación.

La ley 60 de 1993 atendiendo el mandato de los precitados artículos constitucionales, definió las funciones de los departamentos y municipios, la distribución territorial y porcentual del situado fiscal y las competencias de las entidades territoriales y la nación; delegando en los municipios la prestación o participación en la prestación directa de los servicios de: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, subsidios para la población pobre, prevención y atención de desastres, y programas de atención a la población vulnerable.

La Ley 60 estableció que para los años 1994, 1995 y 1996 la proporción de los ICN que se destinaría para el Situado Fiscal no debería ser inferior al 23%, 23.5% y al 24.5%, respectivamente.<sup>28</sup> Como lo señalaba la Constitución, dicha proporción de los ingresos de la Nación se repartiría de la siguiente forma: el 15% por partes iguales entre los departamentos y distritos, y el restante 85% se distribuiría según criterios de número de usuarios actuales y potenciales de salud y educación, esfuerzo fiscal, y eficiencia administrativa.<sup>29</sup> El condicionamiento de

---

<sup>28</sup> En 1993, el Situado Fiscal ascendió a 1 billón 48.200 millones de pesos. Este monto resultó de descontar de los ICN los recursos del Fondo Nacional de Regalías (136.469 millones de pesos) y de descontar el equivalente – estimado– a tres puntos del IVA. Este último descuento fue autorizado por el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992 (442.759 millones de pesos). Una vez se restaron estos dos conceptos de los ICN, se tomó sobre el excedente el 22.1% de los recursos para el Situado Fiscal.

<sup>29</sup> Según Alesina. (2000), ese 85% se dividía de la siguiente forma: 97.4% según usuarios actuales de los servicios de salud y educación, 2.5% según usuarios potenciales de educación y salud, y un 0.02% según los criterios de esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa de los departamentos y distritos. Estas proporciones no se establecen en forma explícita en la Ley 60 de 1993. (Ver Diagrama 1)

los recursos en cuanto a su destinación fue así: el 60% para la educación, el 20% para la salud y el 20% restante para educación o salud según metas de cobertura y fuentes de financiación.

Por otro lado, en la misma ley la participación de los municipios en los ICN fue fijada en 14% para 1993, con incrementos anuales hasta alcanzar el 22% en el año 2002. Del total de recursos destinados como participación de los municipios en los ICN, el 5% se destinan a municipios de menos de cincuenta mil habitantes, el 1.5% a los municipios ribereños del río Magdalena y el resto de los recursos, el 93.5%, se asignaba así: el 40% según la cantidad de habitantes con NBI del municipio, el 20% según el grado de pobreza relativa, el 22% según la población y el 18% restante por partes iguales según indicadores de eficiencia fiscal y administrativa, y el progreso demostrado en la calidad de vida en el municipio.

Los usos legales que se le podían dar a los recursos eran: el 30% a educación, el 20% a salud, el 20% a agua potable y saneamiento básico, el 5% a educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre y el restante 20% era de libre inversión, según sectores sociales mencionados en el artículo 21 de la Ley 60 de 1993. (Véase Diagrama 1)

En la práctica estas nuevas responsabilidades otorgadas por la Constitución y la ley a las entidades territoriales se tradujeron en una mayor participación de estos en los ingresos corrientes de la nación y por consiguiente en una mayor dependencia de las transferencias intergubernamentales, las cuales pasaron del 29% en 1990 al 50% en 2002.

En la segunda mitad de la década del 90, Colombia enfrentó una profunda crisis fiscal debido en parte a las nuevas responsabilidades consignadas en la Constitución del 91, lo cual llevó al aumento anual de los recursos que debían ser transferidos de la Nación a las regiones. Ello implicó que el gasto público total

aumentara, pasando del 20.4% del PIB en 1990 al 36.6% en 1999. Este aumento del gasto público, junto con una proporción constante del recaudo de impuestos sobre el PIB durante el periodo, en cerca del 14%, generó un déficit fiscal que pasó de 0.8% en 1990 a 5.8% del PIB en 1999.<sup>30</sup> A esta preocupante situación de las finanzas públicas nacionales se debe sumar la caída de la producción nacional en un 4.2% en 1999, la mayor reducción sufrida en los últimos cincuenta años.

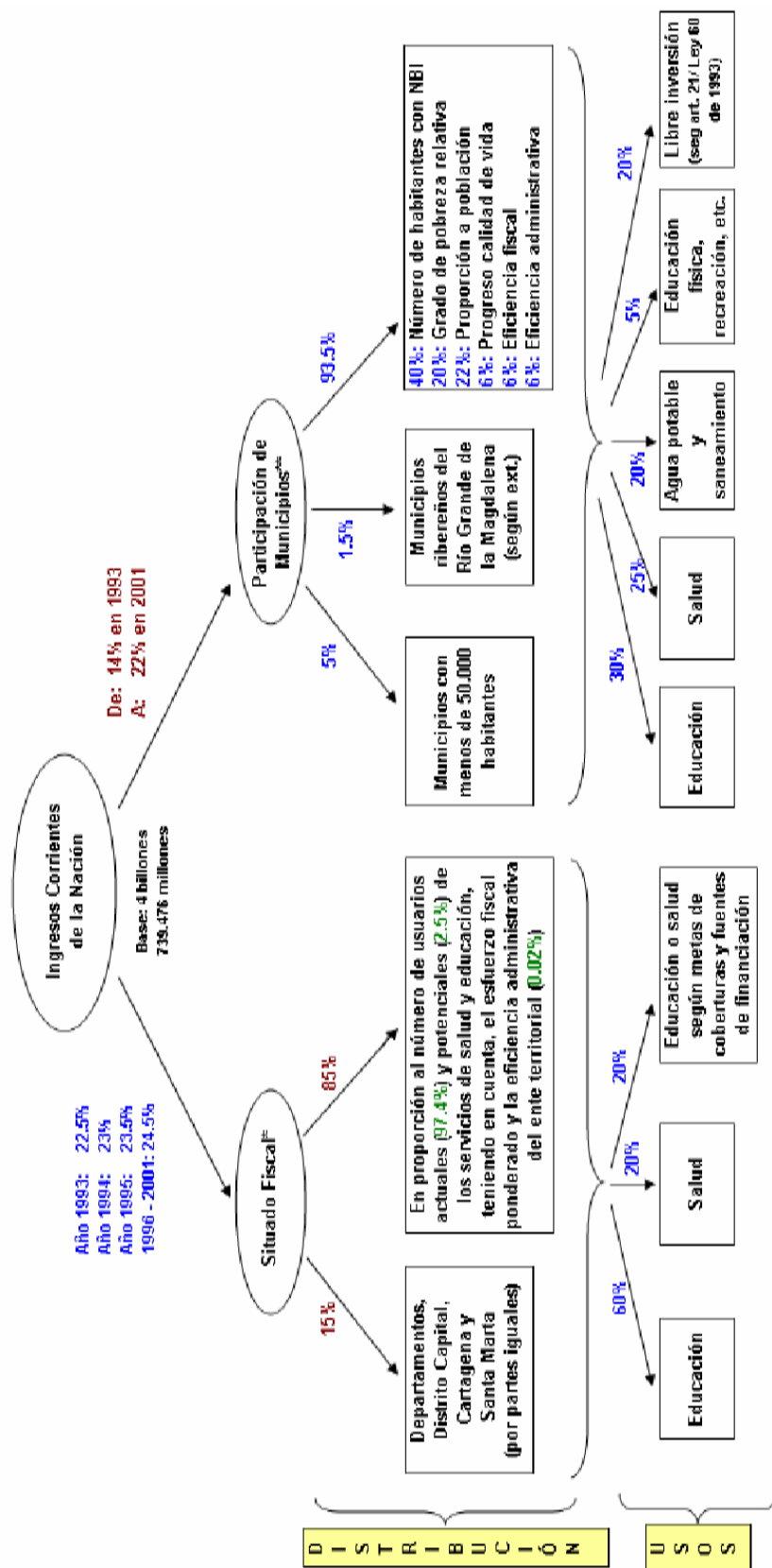
Además de la difícil situación nacional, en muchos casos los recursos trasladados a las regiones fueron insuficientes para cubrir sus gastos. Fue así cómo el gobierno central se vio obligado a transferir recursos adicionales. Tal fue el caso del Fondo de Compensación Educativo, que luego se llamó Fondo de Crédito Educativo (FEC), destinado a cubrir los faltantes de nómina de docentes en algunas entidades regionales.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Véase Lozano (2001).

<sup>31</sup> El FEC fue creado por la Ley del Plan de Desarrollo N° 188 de 1995.

Diagrama 1.  
TRANFERENCIAS DE RECURSOS A DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS



Fuente: Ley 60 de 1993  
<sup>1</sup> Supone que los recursos del 15% repartidos por partes iguales entre los departamentos logran cubrir los servicios de salud y educación del año 1992 en cada departamento  
<sup>2</sup> No se incluyen las participaciones de los resguardo indígenas, aunque la Ley 60 de 1993 si considera una proporción para ellos

Al FEC se le giraron 3.7 billones de pesos (de 2001) desde la fecha de su creación en 1995 hasta el año 2001.<sup>32</sup>

En los últimos años se ha debatido ampliamente sobre el efecto de las transferencias en la estabilidad macroeconómica de Colombia. Por ejemplo, artículos como el de Junguito et al. (1995), Lozano (2001), y Echavarría (2002) entre otros, señalan que es evidente que la indisciplina fiscal presentada por los departamentos y municipios, quienes aumentaron excesivamente el gasto y se sobreendeudaron con la banca comercial, incidió en la crisis fiscal del país.

A pesar de que la Constitución dotó de nuevas responsabilidades y nuevos recursos a las entidades territoriales, no se les permitió la flexibilidad tributaria para generar mayores ingresos propios, situación que llevó a la dependencia de los recursos de transferencias y obligó a los departamentos y municipios a buscar financiamiento mediante el endeudamiento.<sup>33</sup> Además de la alta dependencia que tenían los ingresos territoriales de las transferencias, había también una alta volatilidad en dichas transferencias, pues dependían directamente de los ICN y por tanto del comportamiento general de la economía. Los departamentos y municipios veían cómo sus ingresos reales por transferencias variaban drásticamente de un año a otro, trasfiriéndose la inestabilidad fiscal del gobierno central hacia los gobiernos regionales e impidiendo a las regiones efectuar una adecuada asignación de recursos y la eficiente planeación del desarrollo local.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Véase Echavarría (2002), para un análisis de los rescates (“*bailouts*”) del gobierno nacional a las entidades territoriales durante la década.

<sup>33</sup> IREGUI, Ana María, RAMOS, Jorge; y, SAAVEDRA, Luz A. “Análisis de la Descentralización en Colombia”. Borradores de Economía. Banco de la República. N° 175. Marzo de 2001. p. 18.

<sup>34</sup> Véase Santamaría (2001) y CONFIS (2001).

## **2.3. LAS REFORMAS A LA DESCENTRALIZACIÓN 2000-2006**

La situación anterior, unida a los escasos resultados mostrados por los indicadores sociales de los municipios, a pesar del gran flujo recursos recibidos en la década, empezó a evidenciar la necesidad de unas reformas que armonizaran el régimen de transferencias territoriales con la estrategia de ajuste estructural de las finanzas públicas nacionales.<sup>35</sup>

Para 1999 se empezaron a generar cambios con La Ley 549 de 1999 que dictó una serie de normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales. En primer lugar, señaló las fuentes que financiarían dicho pasivo. Para efectos de administrar esos recursos, la Ley creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET, el cual es administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En la práctica, el gobierno nacional al momento de girar las transferencias que le corresponden a cada entidad, descuenta lo correspondiente a pensiones para trasladarlo a este fondo.

Y se generaron más cambios normativos que concluyó con una reforma a la constitución a través del Acto Legislativo 01 de 2001, y un nuevo marco de descentralización que estableció la Ley 715 del mismo año. De esta manera, se instauraron unas nuevas reglas en materia de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno. A continuación se presenta un breve resumen de la normatividad vigente.

**2.3.1 El Acto Legislativo 01 de 2001.** Este acto modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional. El acto legislativo creó el Sistema General de Participaciones –SGP–, que consiste en un fondo único de recursos que reemplaza al Situado Fiscal, a las participaciones municipales en los ICN, y a las transferencias complementarias al Situado Fiscal.

---

<sup>35</sup> Exposición de Motivos Acto Legislativo 01 de 2001.

La modificación del Artículo 356 establece que la distribución de los recursos se realice según criterios de población atendida y por atender, composición de población entre urbana y rural, eficiencia administrativa, eficiencia fiscal y equidad. Por su parte, el nuevo artículo 357 introduce relativa estabilidad en las transferencias mediante el cálculo del promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ICN durante los cuatro años anteriores. Durante los años 2002 a 2008 se estableció un periodo de transición, de tal forma que el SGP crecerá en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada, más un incremento anual de 2% en los años 2002, 2003, 2004 y 2005, mientras en los años 2006, 2007 y 2008 el incremento anual será de 2.5%.<sup>36</sup> También sobresale el hecho de que si durante el periodo de transición el crecimiento de la economía supera el 4%, el monto del SGP se incrementará en una proporción equivalente.<sup>37</sup>

**2.3.2 La Ley 715 de 2001.** Posteriormente al Acto Legislativo 01 de 2001 se aprobó en el Congreso de la República la Ley 715 de 2001, que no era más que la reglamentación de la reforma constitucional. Esta ley señaló cómo debían distribuirse los recursos del SGP. Del monto total del SGP se descontaría un 4% que se repartiría entre los resguardos indígenas, los municipios limítrofes con el río Magdalena, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – Fonpet–, y un programa de alimentación escolar. El restante 96% se repartiría en tres fondos: el educativo (58.5%), el de salud (24.5%) y uno de propósito general (17%).

De acuerdo con la Ley 715 de 2001, la participación de propósito específico para educación se realiza según criterios de población atendida, población por atender y un indicador de pobreza certificado por el DANE. El valor de la transferencia para una entidad territorial se determina estimando el costo por estudiante en el sistema educativo y multiplicándolo por la población beneficiaria de la entidad

---

<sup>36</sup> Para el año 2001, el monto del SGP fue de 10 billones 962.000 millones de pesos.

<sup>37</sup> Véase Acto Legislativo 01 de 2001.

territorial. Si quedan recursos después de la transferencia, el residuo será distribuido según los criterios de población potencial y de equidad. Desde este punto de vista, como lo señala Bonet (2006), la reforma trata de transferir los recursos de acuerdo con la población beneficiaria y no de acuerdo al costo de los servicios. Es decir, que se van a beneficiar los departamentos y municipios más prósperos, que son los que tienen una mayor proporción de la población beneficiaria.

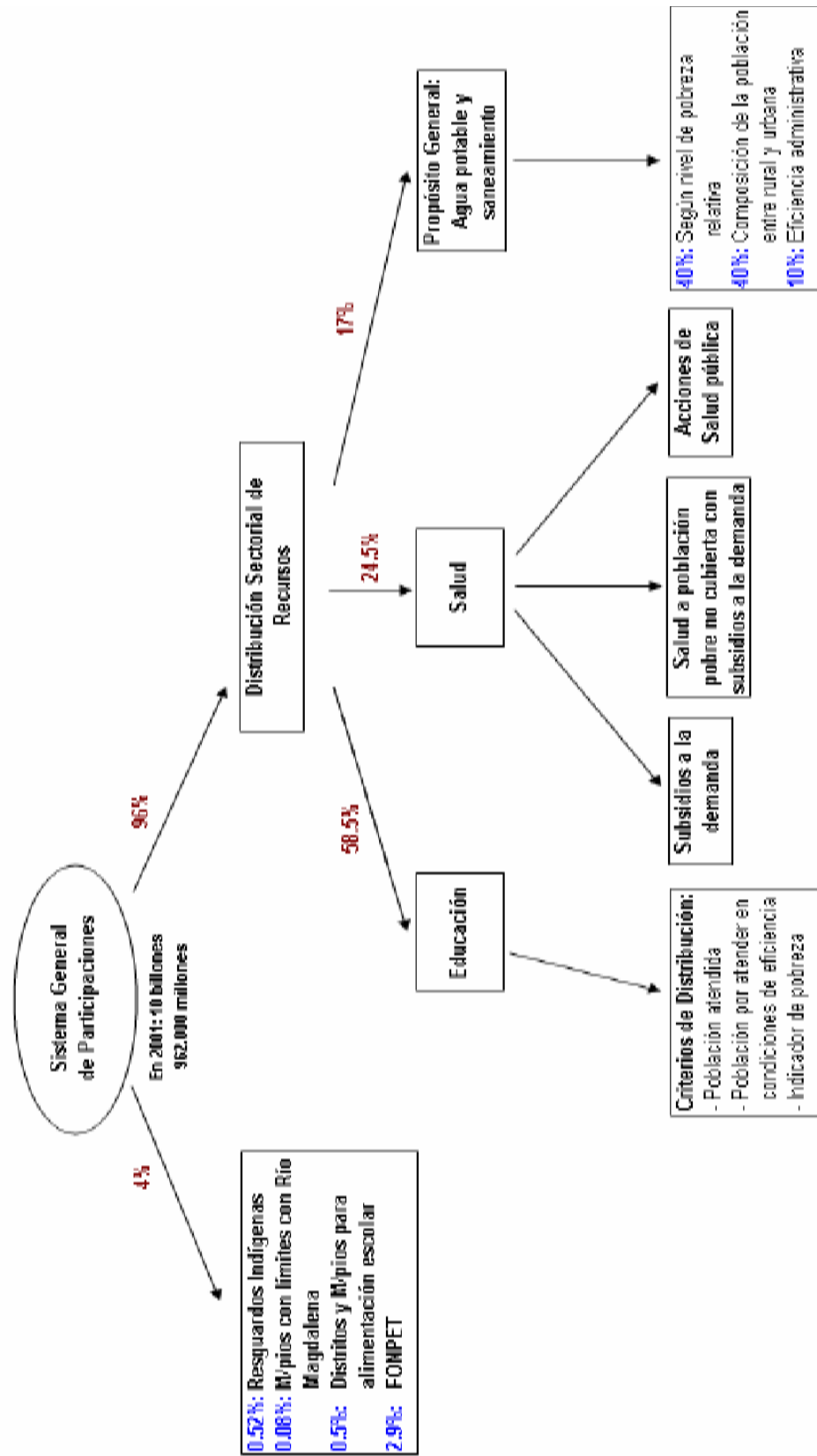
La participación para el sector salud se dedicará a financiar los siguientes tres componentes estipulados en la ley: (1) la financiación de subsidios a la demanda, (2) la prestación de servicios de salud a la población pobre en la porción no cubierta con los subsidios a la demanda y (3) las acciones de salud pública. Como lo resalta Bonet (2006), el gobierno nacional define la proporción de cada uno de estos componentes en los recursos totales. Con respecto a los subsidios a la demanda, los fondos totales son divididos por la población atendida total para estimar el costo per-cápita que será multiplicado por la población atendida en cada entidad territorial. El segundo componente, los pobres no cubiertos por los subsidios a la demanda, se determina restando de las transferencias totales para salud el monto transferido para pagar subsidios a la demanda y para financiar los programas de salud públicos. Estos recursos se dividen por la población potencial para estimar una transferencia per-cápita. Luego, cada municipio o distrito recibirá el valor resultante de multiplicar la transferencia per-cápita por la población potencial de su respectiva entidad territorial. En tercer lugar, el componente dedicado a las acciones de salud pública, se asigna según los criterios de población por atender (40%), equidad (50%) y eficiencia administrativa (10%).

El componente de propósito general se reparte a los municipios, los distritos y al departamento de San Andrés y Providencia así: el 40% según el nivel de pobreza relativa, el 40% en relación con la composición del municipio entre población

urbana y rural, el 10% por eficiencia fiscal y el 10% por eficiencia administrativa. (Véase Diagrama 2).

En síntesis, la Ley 715 de 2001 intenta solucionar los problemas derivados de la Ley 60 de 1993, especialmente en los aspectos del aumento excesivo del gasto en las entidades territoriales, la volatilidad de las transferencias y la duplicidad de funciones que se presentaba entre los departamentos y los municipios en la provisión de los bienes públicos locales.

Diagrama 2.  
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS POR TRANSFERENCIAS SEGÚN LEY 715 DE 2001



Fuente: Acto legislativo 01 de 2001 y Ley 715 de 2001

**2.3.3. La Ley 617 de 2000.** La Ley 617 de 2000 hace una categorización de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación y teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal. Conforme a las categorías establecidas, la Ley dicta una serie de normas tendientes a sanearlas fiscalmente, a racionalizar los gastos en los fiscos de los entes territoriales, a la creación de reglas para la transparencia de la gestión territorial y a establecer condiciones para la creación de municipios, entre otros.

Esta Ley se aprobó el 6 de octubre de 2000 y sus elementos básicos se concentraron en tres aspectos: los ingresos corrientes de libre destinación, los gastos de funcionamiento y las categorías de los departamentos y municipios. A continuación se describen las particularidades más significativas de la norma.

**2.3.3.1 Ingresos Corrientes de Libre Destinación.** Se denominan ingresos corrientes, los provenientes de los ingresos tributarios, los no tributarios y las transferencias. Se denominan Iclid los que no tienen destinación específica de ley o acto administrativo. Su cálculo se realiza de la siguiente manera: a los ingresos corrientes se les restan los ingresos de destinación específica (situado fiscal, regalías, 20,0% del impuesto de registro, transferencias por ACPM, estampillas y los demás ingresos de destinación específica) y a este valor se le descuenta entre el 5,0% y el 10,0% con destino al Fondo de Pensiones Territoriales –FONPET- de los departamentos (a partir del año 2001 se descuenta el 5,0% y el 10,0% a partir de 2006).

**2.3.3.2 Categorización de Departamentos.** La Ley permitió la clasificación de los departamentos en las siguientes categorías: especial, primera, segunda, tercera y cuarta. La categoría que corresponde a cada departamento depende en primera instancia, de la población registrada el año anterior, certificada por el DANE, y de los Iclid del año anterior, certificados por la CGR.

La Ley autorizó a los departamentos a demostrar la relación de Gf sobre los lcid de la vigencia actual, y no la del año inmediatamente anterior, hasta el 31 de agosto de cada año para la categorización del año siguiente, con el propósito de que la entidad departamental no descienda de categoría. La CGR tiene hasta el 30 de septiembre de cada año para pronunciarse sobre esta nueva categorización; según lo preceptuado en la ley, al momento de categorizar al departamento con base en su población, prevalece el monto de los lcid, de tal forma que si estos son mayores o menores para la categoría que le corresponde al departamento según su población, se clasificará en una categoría superior o inferior, respectivamente. (Ver Cuadro 3)

**Cuadro 3.** Colombia. Categorización de Departamentos Según Ley 617

<b>Categoría</b>	<b>Población (número de habitantes)</b>	<b>Ingresos (S.M.L.M)</b>
1 Especial	> 2.000.000	Mas de 600.000
2 Primera	Entre 700.001 y 2.000.000	= o > 170.001 y hasta 600.000
3 Segunda	Entre 390.001 y 700.000	= o > 122.001 y hasta 170.000
4 Tercera	Entre 100.001 y 390.000	= o > 60.001 y hasta 122.000
5 Cuarta	= o < 100.000	No > 60.000

**Fuente:** Texto de la Ley 617 de 2000.

**2.3.3.3 Categorización de Municipios.** La Ley permitió la clasificación de los municipios en las siguientes categorías: especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta (Ver Cuadro 4). La categoría que corresponde a cada municipio depende de los mismos criterios empleados para los departamentos, así:

**Cuadro 4.** Colombia. Categorización Municipios Según Ley 617

<b>Categoría</b>	<b>Población (número de habitantes)</b>	<b>Ingresos (S.M.L.M)</b>
1 Especial	= o > a 500.001	Más de 400.000
2 Primera	Entre 100.001 y 500.000	> 100.000 y hasta 400.000
3 Segunda	Entre 50.001 y 100.000	> 50.000 y hasta 100.000
4 Tercera	Entre 30.001 y 50.000	> 30.000 y hasta 50.000
5 Cuarta	Entre 20.001 y 30.000	> 25.000 y hasta 30.000
6 Quinta	Entre 10.001 y 20.000	> 15.000 y hasta 25.000
7 Sexta	= o < a 10.000	No > 15.000

**Fuente:** Texto de la Ley 617 de 2000.

Si el municipio destina a gastos de funcionamiento un porcentaje mayor al permitido por la ley, deberá reclasificarse hasta en dos categorías por debajo de la registrada en el período anterior. La ley permitió que durante la etapa de transición, años 2001 a 2004, los municipios pudieran categorizarse indistintamente bajo los criterios de la Ley 136 de 1994, según concepto de la División de Apoyo Fiscal -DAF- del Ministerio de Hacienda, o bajo los preceptos de la Ley 617 de 2000, siempre y cuando las dos anteriores no sobrepasen los límites previstos en el Artículo 89 de esta norma.

Asimismo, la Ley 617 fijó algunas reglas especiales en materia de categorización de municipios así: los municipios de frontera se deben clasificar como mínimo en la categoría cuarta; los municipios cercanos al Distrito Capital, con población superior a 300.001 habitantes, se ubicarán en segunda categoría, caso en el cual no opera el criterio de los ingresos; los distritos o municipios ubicados en

jurisdicción de áreas metropolitanas se categorizarán de acuerdo con su población y mínimo en categoría cuarta; los nuevos municipios se clasificarán en sexta categoría hasta tanto demuestren condiciones para cambiar a otra.

**2.3.3.4 Gastos de Funcionamiento y Límites de Gastos.** Se denominan gastos de funcionamiento los destinados a sufragar gastos corrientes de los gobiernos subnacionales, tales como los servicios personales, la compra de bienes y servicios, los gastos generales, las mesadas pensionales y las transferencias de ley, así como los pagos a maestros y médicos financiados con recursos propios. Los pagos a este personal no podrán incorporarse en vigencias futuras a los gastos de funcionamiento cancelados con los recursos del situado fiscal que la nación transfiere a los gobiernos locales. También son gastos de funcionamiento los gastos de asambleas, concejos, personerías y las transferencias a estas entidades; además, la ley precisó que el ajuste a los gastos de estas dependencias no sólo recae sobre el funcionamiento sino sobre los gastos totales, es decir también sobre inversión. El valor máximo de los gastos de funcionamiento como porcentaje de los Iclid de los departamentos a partir de 2004 se presenta en el Cuadro 5:

**Cuadro 5.** Colombia. Límite de Gf Como Proporción de Iclid Para los Departamentos Por Ley 617

<b>Categoría</b>	<b>Límite</b>
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y Cuarta	70%

**Fuente:** Texto de la Ley 617 de 2000.

Para el caso de los distritos y municipios, el límite a los gastos de funcionamiento a partir de 2004 se muestra en el Cuadro 6.

**Cuadro 6.** Colombia. Límite de Gf Como Proporción de Iclid Para los Distritos y Municipios por Ley 617

<b>Categoría</b>	<b>Límite</b>
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%
Distrito Capital	50%

**Fuente:** Texto de la Ley 617 de 2000.

No obstante, la ley consideró una etapa de transición para que los gobiernos territoriales ajustaran sus gastos de funcionamiento como proporción de sus Iclid. En dicha etapa se definen porcentajes límites a los Gf, cuyo incumplimiento tiene implicaciones para efectos de la categorización. En el caso de los departamentos el período de transición se definió como se presenta en el Cuadro 7.

**Cuadro 7.** Colombia. Límite de Gf Como Proporción de Iclid Para los Departamentos por Ley 617. Transición

<b>Categoría</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Especial	65%	60%	55%
Primera	70%	65%	60%
Segunda	75%	70%	65%
Tercera y Cuarta	85%	80%	75%

**Fuente:** Texto de la Ley 617 de 2000.

Por su parte, el límite a los gastos de funcionamiento de los municipios se muestra en el Cuadro 8.

**Cuadro 8.** Colombia. Límite de Gf Como Proporción de Icid Para los Distritos y Municipios por Ley 617. Transición

<b>Categoría</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Especial	61%	57%	54%
Primera	80%	75%	70%
Segunda y Tercera	85%	80%	75%
Cuarta, Quinta y Sexta	95%	90%	85%
Distrito Capital	58%	55%	52%

**Fuente:** Texto de la Ley 617 de 2000.

Pero además, la Ley limitó los gastos que las asambleas y los concejos destinan para pago de salarios y honorarios de los diputados y concejales, de tal forma que su remuneración no sea superior a la de gobernadores y alcaldes. De manera simultánea se estableció que los gastos totales de las contralorías departamentales y municipales no pueden superar el porcentaje de los Icid de la respectiva entidad y no pueden crecer a precios constantes, durante el período de transición, mientras que a partir de 2005 se podrán incrementar hasta en la meta de inflación proyectada por el Banco de la República.

Por su parte, el límite de gastos de las personerías municipales y distritales se basó en que, para su funcionamiento, no podrán participar de los ingresos de destinación específica de las entidades locales. Igualmente, a los GCT se les fijó límites de gastos distintos a los de ley, como los destinados a préstamos a las empresas industriales y comerciales del Estado. Ante su inviabilidad financiera, el

gobierno subnacional debe proceder a su liquidación o a la venta de la participación si fuere una empresa de economía mixta.

La inobservancia al límite de los Gf dará lugar a consecuencias que se resumen así: pasar a una categoría inferior en el caso de los departamentos y hasta dos categorías menores en el caso de los municipios, lo cual genera una menor remuneración salarial para los gobernadores, alcaldes y demás servidores públicos; adoptar un estricto programa de saneamiento fiscal, como mínimo durante una vigencia; dar lugar a acciones de cumplimiento por parte de la ciudadanía; restringir el acceso al apoyo financiero de la nación; limitar el ingreso al mercado crediticio con el sistema financiero y someterse a la aplicación del régimen disciplinario por falta grave.

La Ley previó la adopción de diversos mecanismos de ajuste para sanear las finanzas de los gobiernos territoriales y así reducir el porcentaje de sus gastos de funcionamiento: se posibilitó la asociación con otros gobiernos para la prestación conjunta de servicios y ejecución de programas de inversión, para lo cual se contempló la supresión de dependencias. En el caso de los municipios, si después de ejecutado el programa de saneamiento fiscal, el ente municipal no cumple los límites de gasto, la asamblea departamental puede autorizar la fusión con otro u otros municipios.

## **2.4. BALANCE DE LA GESTIÓN FISCAL EN COLOMBIA 2000-2005**

**2.4.1 La Década de los 90.** El modelo descentralizado supuso fortalecer la autonomía territorial en la generación de rentas propias territoriales, que permitiera, de un lado, cubrir los gastos corrientes y, de otro lado, producir un nivel de ahorro corriente destinado al financiamiento de la inversión social y obtener un ahorro primario que permitiera atender el servicio de la deuda.

Los resultados fiscales, al menos hasta 1999, señalaron un deterioro generalizado de las finanzas territoriales que en varios casos condujo a una incapacidad de pago de los compromisos financieros. Así lo señaló la exposición de motivos de la Ley 617 de 2000 al indicar que las entidades territoriales habían adquirido obligaciones por montos muy superiores a los ingresos corrientes, independientemente de la fuente de recursos usada, lo que trajo como consecuencia que las deudas fuesen superiores a la capacidad de pago y el servicio de la deuda se convirtiera en una carga de difícil soporte. Lo anterior se corrobora porque a lo largo de los años noventa, los municipios generaron muy rápidamente desahorro corriente, a partir del acelerado crecimiento del gasto frente a la débil dinámica de los ingresos tributarios<sup>38</sup>.

A su vez, en la exposición de motivos de la ley 617 de 2000 se señalaron los resultados negativos en la gestión presupuestal de los municipios, caracterizada por la tendencia generalizada a sobredimensionar los presupuestos iniciales y a adicionarlos durante la vigencia. Ello se manifestó en una gran diferencia entre lo ejecutado y lo presupuestado en los ingresos y los gastos, especialmente los de inversión.

En resumen, las entidades territoriales experimentaron dificultades en sus finanzas, explicadas por sus bases tributarias poco dinámicas y por el crecimiento elevado del gasto que no logró ser financiado con las crecientes transferencias, conduciendo a situaciones de endeudamiento que amenazaron la sostenibilidad de varias entidades territoriales. Este panorama se agravó por la crisis económica de los últimos años y por la necesidad de atender las obligaciones crecientes en materia pensional.

---

<sup>38</sup> DNP-PNUD-ACCI-GTZ-FONADE. Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia, Balance de una Década. Tomo II. 2002. p. 195.

Como respuesta a las dificultades señaladas, la Ley 617 de 2000 estableció mecanismos para que los gastos de funcionamiento de los municipios y departamentos se adecuaran a su capacidad financiera, liberando los recursos necesarios para atender los compromisos de deuda ya causadas y garantizar la solvencia necesaria para el cumplimiento de las funciones establecidas en la Constitución y la Ley.

Después de más de 5 años de entrada en vigencia la Ley 617 de 2000, es necesario evaluar el desempeño fiscal de los municipios y departamentos para establecer una línea base de comparación que permita medir los cambios en el desempeño fiscal.

La evaluación es una herramienta indispensable para determinar los avances y resultados de la reforma descentralizada, introducir los correctivos requeridos y garantizar la responsabilidad de los gobernantes con sus electores. En este sentido el Departamento Nacional de Planeación ha venido trabajando en consolidar un esquema de seguimiento y evaluación del proceso de descentralización para dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en la Ley<sup>39</sup>.

**2.4.2. Resultados del Desempeño Fiscal 2005.** Al seguir la misma metodología<sup>40</sup> de los años previos, la evaluación del desempeño fiscal realizada por el DNP para la vigencia 2005 se basa en el cálculo de los 6 indicadores y en su agregación en un indicador sintético de desempeño fiscal mediante la técnica de componentes principales, lo cual guarda consistencia con los indicadores calculados en los años anteriores.

---

<sup>39</sup> COMPES. Resultados de la Gestión Fiscal de Departamentos y Municipios año 2000. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2002. p. 3.

<sup>40</sup> En el siguiente capítulo se explica la metodología elaborada por el DNP para evaluar el desempeño departamental y municipal.

Existen entidades territoriales que efectuaron importantes acciones de gestión fiscal –por ejemplo, desarrollaron programas de saneamiento fiscal o apropiaron los recursos para el pago de las pensiones o incrementaron las rentas propias, etc. Que las condujeron a mejorar su calificación agregada; sin embargo, el resultado final, si bien están mejor que antes de los ajustes, no las ubica en las primeras posiciones del ranking en 2005. Ello implica que tales entidades aún requieren continuar con las acciones emprendidas para situarse en una situación financiera estable de largo plazo.

Adicionalmente, algunas entidades obtuvieron valores aceptables en los indicadores, pero presentan problemas de riesgo financiero, dadas las presiones de gasto por demandas de pasivos de vigencias anteriores, las cuales son crecientes y permanentes.

Este apartado mide los resultados del desempeño fiscal alcanzados en la vigencia 2005 y establece un escalafón de desempeño, a partir del indicador sintético de desempeño fiscal, el cual, como se mencionará mas adelante, se construye mediante las técnicas de componentes principales, a partir de seis indicadores financieros de resultado, los cuales reflejan la gestión fiscal de una vigencia.

El informe del DNP desarrollado por la Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) destaca la racionalización de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, en función de la capacidad para pagarlos, la reducción de la deuda pública –que años atrás aparecía como impagable–, el repunte de los recaudos tributarios, la mayor inversión en el nivel territorial y los mayores ahorros. Tales resultados son el fruto de las medidas de ajuste y responsabilidad fiscal, del incremento real de los recaudos tributarios. El ajuste al gasto y los mayores recaudos han conducido a generar ahorros propios importantes, que han sido utilizados, tanto para pagar las acreencias y pasivos, como para financiar la inversión.

**2.4.2.1. Departamentos.** En la vigencia 2005, el escalafón de desempeño fiscal lo lideraron los departamentos de Casanare, Risaralda y Atlántico mientras que Valle del Cauca, Chocó y San Andrés ocuparon los últimos lugares.

**Cuadro 9.** Escalafón de Desempeño Fiscal de los Departamentos, 2005

<b>Departamento</b>	<b>Indicador fiscal 2005</b>	<b>Posición</b>
Casanare	73,65	1
Risaralda	71,06	2
Atlántico	71,05	3
Boyacá	69,94	4
Córdoba	69,49	5
Antioquia	68,84	6
Norte de Santander	67,10	7
Cesar	66,81	8
Cundinamarca	66,66	9
Meta	66,19	10
La Guajira	66,18	11
Nariño	65,60	12
Arauca	65,36	13
Guaviare	65,25	14
Tolima	64,54	15
Caquetá	64,04	16
Sucre	63,58	17
Huila	63,52	18
Caldas	63,44	19

Amazonas	63,37	20
Quindío	62,74	21
Magdalena	62,12	22
Bolívar	61,97	23
Vichada	61,73	24
Vaupés	60,71	25
Guainía	60,67	26
Putumayo	60,13	27
Santander	59,15	28
Cauca	58,65	29
Valle del Cauca	56,99	30
Chocó	54,95	31
San Andrés	53,61	32

**Fuente:** Cálculos GAFDT-DDTS-DNP con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades al DNP.

La calificación del desempeño fiscal del 75% de los departamentos se ubicó entre 60 y 70 puntos, lo que evidencia una baja dispersión, producto de la mejora generalizada de las finanzas. La calificación promedio fue de 64,03.

Para cada indicador financiero se destaca el ajuste al gasto de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación de la mayoría de los departamentos. Sin embargo, preocupaba el caso de Arauca y Chocó que alcanzaron niveles de gasto de funcionamiento por encima del límite legal establecido en la Ley 617 de 2000.

En cuanto al recaudo de rentas tributarias, el mejor desempeño se recoge en los departamentos de Atlántico, Valle del Cauca, Risaralda y Cundinamarca, pues en

2005 alcanzaron niveles de recaudo de más de la tercera parte de los ingresos totales. En contraste, las rentas tributarias de Arauca, Guainía, Casanare y Vichada representaron apenas menos del 6% de los ingresos totales, debido en algunos casos a la importancia que tienen las regalías como fuente de financiación y, en otros, a la debilidad económica de las entidades, la cual determina altos niveles de dependencia de las regalías y transferencias de la Nación.

Por su parte, las transferencias de la Nación, recogidas principalmente por los recursos del Sistema General de Participación, (SGP), representan más de la mitad de las rentas para cerca del 72% de los departamentos (23 en total). Los casos extremos son los de Vichada, Vaupés, Chocó, Amazonas y Guaviare, en los cuales las transferencias pesaban entre el 80% y el 92%. Se resalta que en Huila, Arauca, Meta y Casanare las transferencias pesaban entre el 16% y el 35%, situación explicada en gran medida por la importancia de las regalías en estos 4 departamentos petroleros.

Los controles legales al endeudamiento, las medidas de reestructuración de pasivos y los alivios a las deudas –vía recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera y Garantías de la Nación– han conducido a reducir los niveles de endeudamiento relativos de las entidades territoriales. De acuerdo con las cifras de 2005, 20 departamentos mantuvieron saldos de deuda por debajo del 10% de los ingresos totales. Sobresalen los casos de La Guajira, Casanare y Vaupés porque no tenían deudas, mientras que la deuda de 5 departamentos osciló entre el 20% y el 40% de los ingresos totales.

Sin embargo, el saldo de deuda de Valle del Cauca y San Andrés mantuvo su nivel por encima del 50% de los ingresos totales, aunque dicho porcentaje al cierre de 2005 fue inferior al registrado en la vigencia 2004.

Al seguir la estructura metodológica del DNP, la calificación del desempeño fiscal puede agruparse en rangos, para conformar categorías de desempeño fiscal. Esta estrategia permite conformar los siguientes grupos, según la calificación:

- **Tipología 1. Desempeño fiscal sobresaliente** (mayor o igual a 80): corresponde al grupo de entidades cuyo indicador fiscal es superior a 80 puntos; es decir, los que tienen mejores condiciones de solvencia financiera, dado que evidencian, en la mayoría de sus indicadores, capacidad para autofinanciar su funcionamiento, un bajo grado de dependencia de las transferencias del SGP, esfuerzo por fortalecer los recursos fiscales; capacidad de ahorro, importantes niveles de inversión y capacidad de respaldo del endeudamiento. Son departamentos cuya gestión se puede destacar como sobresaliente.
- **Tipología 2. Desempeño fiscal satisfactorio** (mayor o igual a 70 y menor que 80): son las entidades en las cuales el indicador de desempeño fiscal está entre 70 y 60 puntos y su desempeño en las finanzas es satisfactorio. Ello implica que tienen algunas de las siguientes condiciones: capacidad de generar recursos propios adecuados, su gasto de funcionamiento es igual o menor al límite establecido por la Ley 617 de 2000, mantienen niveles importantes de inversión, generan ahorro corriente y su deuda es acorde con los ingresos generados por la entidad. Lo anterior implica que mantienen apenas un nivel de equilibrio relativo en su balance fiscal, sin presentar excedentes que les permitan sortear solventemente algún desequilibrio en sus finanzas.
- **Tipología 3. Desempeño fiscal medio** (mayor o igual a 60 y menor que 70): corresponde a las entidades con un indicador menor a 70 y mayor que 60. Estas entidades se encuentran en riesgo de generar déficit corriente por la insuficiencia de recursos propios, factor que los hace altamente dependientes

de las transferencias y con probabilidad de incumplir los límites de gasto establecidos por la Ley 617 de 2000. En este sentido, requieren atención especial para garantizar su solvencia financiera de largo plazo.

- **Tipología 4. Desempeño fiscal bajo** (mayor o igual a 40 y menor que 60): estas entidades presentan un indicador de desempeño fiscal menor a 60 y mayor o igual que 40, por lo cual reflejan baja capacidad de ahorro, dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento, alta dependencia de las transferencias y menores posibilidades de inversión. Requieren bastante atención, si se pretende garantizar su sostenibilidad de largo plazo.
- **Tipología 5. Desempeño fiscal crítico** (menor que 40): estas entidades presentan un indicador de desempeño fiscal menor o igual a 40. Este se refleja en una situación de déficits cíclicos, incapacidad para autofinanciar su funcionamiento con recursos de libre destinación, un alto grado de dependencia de las transferencias del SGP, un mínimo nivel de recursos fiscales; desahorro corriente, bajos niveles de inversión y una falta de respaldo del endeudamiento. Requieren mayor atención, si se busca garantizar su sostenibilidad de largo plazo.
- **Tipología 6. Desempeño fiscal desconocido:** corresponde al grupo de entidades que no reportan la información de ejecuciones presupuestales al DNP, la reportan incompleta o es inconsistente para los análisis y efectos del cálculo de los indicadores de desempeño fiscal.

De acuerdo con las cifras analizadas para la vigencia 2005, 3 departamentos se ubicaron en el grupo de caracterizado como un desempeño fiscal satisfactorio, otros 24 en la tipología de desempeño fiscal medio y 5 departamentos en la tipología de bajo, de acuerdo con el detalle presentado en el Cuadro 10.

Los resultados del desempeño fiscal para los departamentos, en la vigencia 2005, confirman el mejor desempeño comparado con vigencias anteriores. Los mejores resultados se expresan en que mientras que en 2000 no hubo ningún departamento clasificado en el grupo de los satisfactorios, en la vigencia 2004 dicha cifra fue de 1 y en 2005 se triplicó. Asimismo, mientras en 2000, 9 departamentos tenían un desempeño medio en 2005 mejoraron 13.

**Cuadro 10.** Tipologías de Desempeño Fiscal Departamental, 2005

<b>Tipología</b>	<b>Departamento</b>	<b>2005</b>
Satisfactorio (entre 70 y 80)	Casanare	73,65
	Risaralda	71,06
	Atlántico	71,05
Medio (entre 60 y 70)	Boyacá	69,94
	Córdoba	69,49
	Antioquia	68,84
	Norte de Santander	67,10
	Cesar	66,81
	Cundinamarca	66,66
	Meta	66,19
	La Guajira	66,18
	Nariño	65,60
	Arauca	65,36
	Guaviare	65,25
	Tolima	64,54
	Caquetá	64,04
Sucre	63,58	

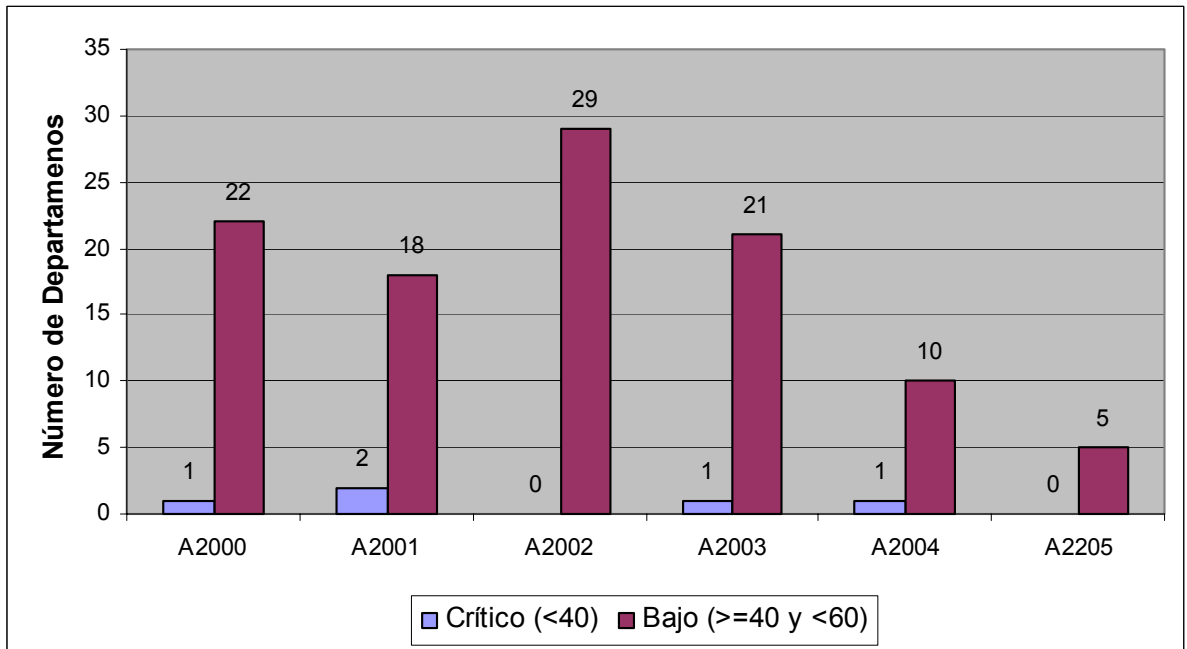
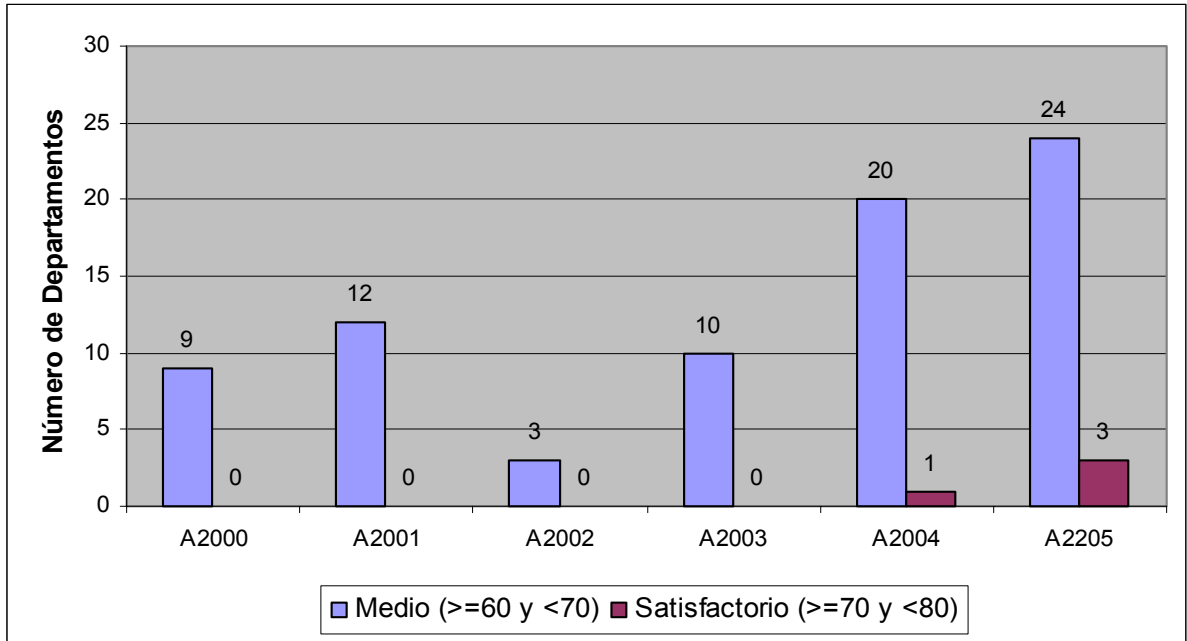
	Huila	63,52
	Caldas	63,44
	Amazonas	63,37
	Quindío	62,74
	Magdalena	62,12
	Bolívar	61,97
	Vichada	61,73
	Vaupés	60,71
	Guainía	60,67
	Putumayo	60,13
Bajo (entre 40 y 60)	Santander	59,15
	Cauca	58,65
	Valle del Cauca	56,99
	Chocó	54,95
	San Andrés	53,61

**Fuente:** Cálculos GAFDT-DDTS-DNP con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades al DNP.

Por otro lado, mientras en 2000 hubo un departamento clasificado con desempeño crítico y 22 con bajo, todos mejoraron su perfil financiero.

En 2005 ya no hay departamentos con desempeño crítico y tan solo 5 con desempeño bajo.

**Figura 1. Resumen del Desempeño Fiscal de los Departamentos, 2005 Vs. 2000**



**Fuente:** Cálculos GAFDT-DDTS-DNP con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades al DNP.

**2.4.2.2 Municipios.** Por su parte, los primeros lugares del escalafón fueron ocupados por los municipios de Nobsa (Boyacá), Rionegro (Antioquia) y Chía (Cundinamarca), municipios que desde 2002 se ubican en los primeros 10 lugares del escalafón nacional. Esta posición refleja avances en materia de esfuerzo fiscal, ajuste al gasto corriente, control al endeudamiento y mayores niveles de inversión relativos al gasto total.

**Cuadro 11.** Escalafón de los Primeros 20 Municipios en Desempeño Fiscal, 2005

<b>Municipio</b>	<b>Indicador fiscal 2005</b>	<b>Posición a escala nacional</b>
Nobsa	83,58	1
Rionegro	82,59	2
Chía	82,26	3
Cota	81,73	4
Yumbo	81,08	5
Cogua	80,81	6
Sabaneta	80,09	7
Tocancipá	79,25	8
Cajicá	76,92	9
Sopó	76,54	10
Castilla La Nueva	75,79	11
Medellín	75,72	12
Envigado	75,37	13
Tenjo	75,34	14
Tuta	75,31	15
Paipa	75,18	16

Aguazul	75,07	17
Funza	74,89	18
Yopal	74,36	19
Barrancabermeja	74,31	20

**Fuente:** Cálculos GAFDT-DDTS-DNP con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades al DNP.

Por su parte, la publicación general del indicador de desempeño fiscal ha permitido lograr que en cada año menos municipios dejen de reportar información. En efecto, mientras que 242 municipios en el año 2000 no reportaron la información fiscal, en 2005 dicha cifra llegó solamente a 11, incluidos aquellos municipios que reportaron información pero inconsistente.

Sin embargo, preocupaba el caso de los municipios de San Carlos (Córdoba), Tolú (Sucre) y La Jagua de Ibirico (Cesar), que llevan entre 2 y 3 años consecutivos sin reportar información de sus ejecuciones de ingresos y gastos.

**Cuadro 12.** Municipios que no reportaron información fiscal de la vigencia, la reportaron incompleta, o resultó inconsistente, 2005

Departamento	Municipio
Cesar	La Jagua de Ibirico
Córdoba	La Apartada
Atlántico	Malambo
Sucre	San Onofre
Córdoba	Los Córdoba
Boyacá	Tipacoque

Atlántico	Palmar de Varela
Atlántico	Tubará
Córdoba	San Carlos
Sucre	Tolú
Atlántico	Soledad

**Fuente:** Cálculos GAFDT-DDTS-DNP con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades al DNP.

El indicador de desempeño fiscal promedio de los municipios se ubicó en 2005 en 58,56, es decir, 2,21 puntos por encima del promedio registrado en la vigencia 2004 cuando fue de 56,35 y 4,83 por encima del indicador promedio de la vigencia 2000 (53,73). El indicador promedio por categorías también mejoró frente al resultado de las vigencias anteriores, lo cual confirma el mejor desempeño fiscal de los municipios en 2005.

Los resultados de la vigencia 2000 consolidados por categorías frente a los de la vigencia 2005 indican que la categoría tercera fue la que más aumentó el promedio de desempeño fiscal en 10,43, seguida de la primera, con 10,33; la cuarta, con 8,80; la segunda, con 8,73; la especial, con 8,07; la quinta, con 6,43; y la sexta, con 4,48.

Además, el 93% de los municipios evaluados obtuvo una calificación de desempeño fiscal entre 40 y 70 puntos, factor con el cual se evidencia poca dispersión en el indicador.

De manera similar al caso departamental, el desempeño fiscal municipal puede analizarse conformando grupos, de acuerdo con el indicador de desempeño fiscal,

para la identificación de posibles patrones de comportamiento en grupos relativamente homogéneos.

De acuerdo con los resultados de la vigencia 2005, 10 municipios se ubicaron en el grupo caracterizado como un desempeño fiscal crítico, otros 666 en la tipología de desempeño fiscal bajo, 385 municipios en la de desempeño fiscal medio; como de desempeño fiscal satisfactorio se calificaron 46 municipios y 7 como sobresaliente.

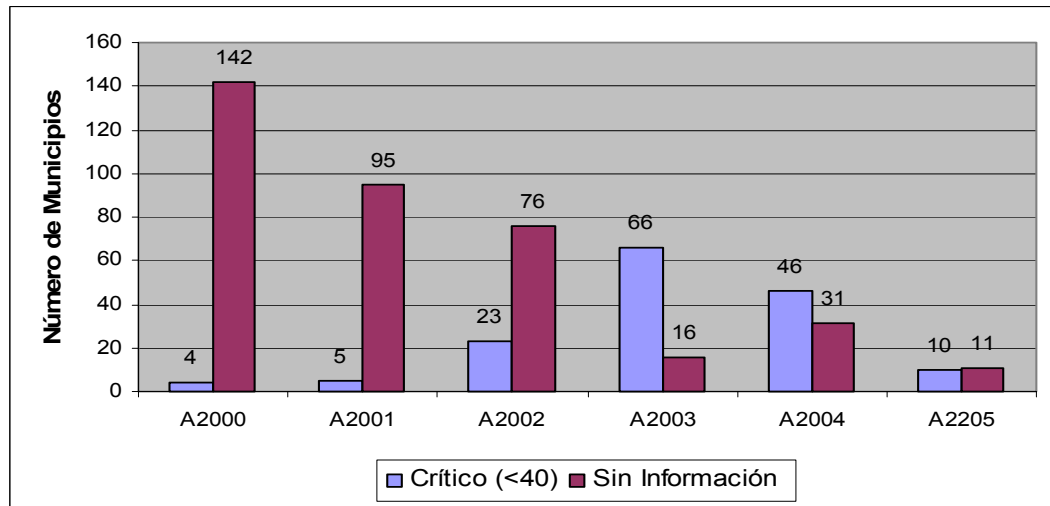
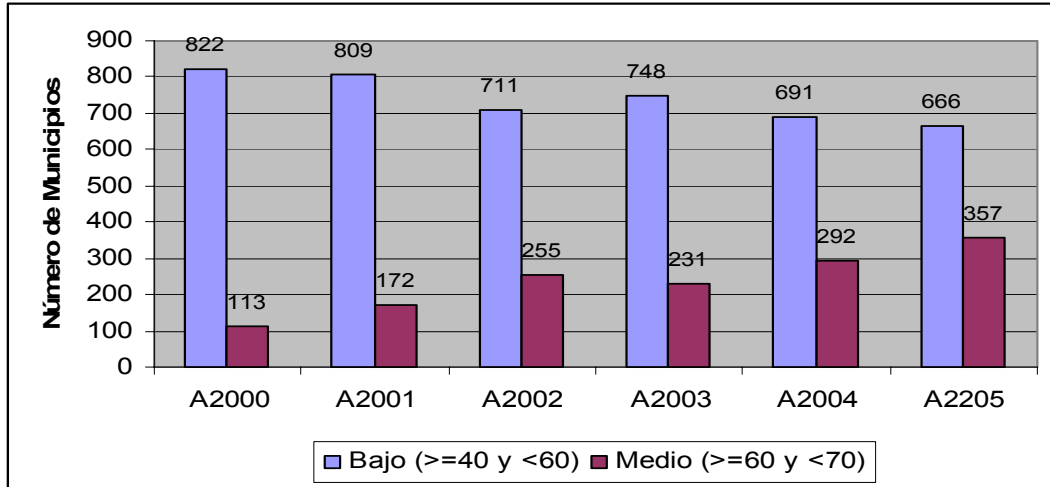
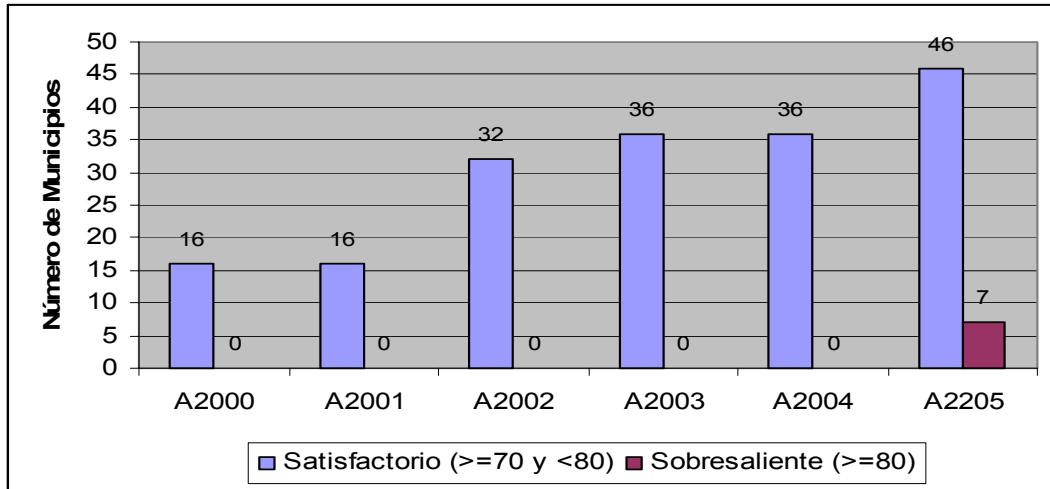
Al comparar agregadamente en las tipologías descritas los resultados de desempeño fiscal de 2005 frente a 2000, se deduce que a partir de 2004 los municipios empiezan a aparecer en la tipología de desempeño fiscal sobresaliente, lo cual evidencia una mejora de la gestión fiscal municipal, que en 2005 permitió calificar a 7 municipios en esta tipología.

Como se evidencia en la Figura 2, el número de municipios que no reportaban información (142) o su desempeño fiscal se calificaba como crítico (4) en el año 2000 han disminuido y en 2005 son de tan solo 21 municipios en estas 2 tipologías.

La mejora consolidada del desempeño fiscal municipal se evidencia en la disminución del número de municipios que pasó de caracterizar su desempeño como bajo en 2000 cuando eran 822, a 666 en 2005.

Por su parte, también se manifiesta en un crecimiento del número de municipios cuyo desempeño se califica como medio al pasar de 113 en 2000 a 357 en 2005.

**Figura 2. Resumen del Desempeño Fiscal de los Municipios, 2005 Vs. 2000**



**Fuente:** Cálculos GAFDT-DDTS-DNP con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades al DNP.

Los avances en el desempeño fiscal municipal se evidencian también en el nivel departamental, pues el promedio de la calificación del desempeño fiscal consolidado de los municipios por departamento pasó de 52,87 en 2000 a 57,41 en 2005, lo que significa una mejora promedio de 4,54 en el indicador de desempeño fiscal entre 2000 y 2005.

El consolidado municipal promedio en todos los departamentos mejoró salvo en Guaviare donde cayó en 1,53 el indicador de desempeño fiscal promedio municipal.

**2.4.3 Balance de la Gestión Fiscal 2000 – 2005.** En esta sección se analiza la gestión fiscal, en términos de la variación del indicador de desempeño fiscal (calificación fiscal) en 2005 comparado con 2000. El cambio en el indicador refleja la gestión realizada por las administraciones.

Para la vigencia 2005, 30 departamentos mejoraron su calificación de desempeño fiscal, al compararla con el indicador del año 2000. El departamento que más elevó su calificación fue Valle del Cauca (21,9 puntos) que ha mostrado importantes esfuerzos por mejorar el desempeño en el manejo de sus finanzas; no obstante, aún mantiene un nivel de endeudamiento alto, comparado con los ingresos que percibe; lo siguen Putumayo (19,8), Casanare (19,6) y Amazonas (18,5).

Preocupa que 2 departamentos hayan desmejorado su desempeño fiscal entre 2000 y 2005: Sucre (-1,5) y Caldas (-3,8), los cuales tradicionalmente han tenido buenos desempeños fiscales.

**Cuadro 13.** Desempeño Fiscal de los Departamentos: Cambio en el Indicador, 2000 – 2005

Orden	Departamento	Indicador de desempeño fiscal						Variación del indicador 2005/2000
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	
1	Casanare	54.0	55.9	65.35	68.63	72.13	73.65	19.60
2	Risaralda	59.5	59.4	60.27	60.58	60.76	71.06	11.58
3	Atlántico	59.0	67.0	59.58	62.72	64.12	71.05	12.09
4	Boyacá	60.8	61.2	57.21	61.28	68.61	69.94	9.15
5	Córdoba	64.6	61.6	55.41	57.48	64.77	69.49	4.93
6	Antioquia	58.4	58.0	58.19	59.40	63.13	68.84	10.41
7	N de Santander	60.1	61.2	54.93	67.79	61.63	67.10	7.04
8	Cesar	56.5	54.3	60.50	67.21	68.79	66.81	10.35
9	Cundinamarca	64.7	64.6	58.51	59.60	63.30	66.66	2.01
10	Meta	60.1	65.6	54.87	63.52	61.09	66.19	6.06
11	La Guajira	50.2	63.3	53.36	48.70	63.59	66.18	15.94
12	Nariño	50.8	53.1	54.44	58.78	67.73	65.60	14.79
13	Arauca	58.3	66.2	50.44	51.67	50.89	65.36	7.02
14	Guaviare	58.5	60.0	59.61	53.82	62.37	65.25	6.70
15	Tolima	55.4	60.7	54.98	55.62	57.67	64.54	9.12
16	Caquetá	60.4	60.3	54.63	41.95	62.76	64.04	3.62
17	Sucre	65.1	67.0	59.64	65.50	64.52	63.58	-1.52
18	Huila	56.0	59.5	50.87	56.49	57.55	63.52	7.48
19	Caldas	67.2	59.0	59.38	61.77	64.81	63.44	-3.76

20	Amazonas	44.8	45.8	48.02	31.38	59.19	63.37	18.55
21	Quindío	57.3	60.8	57.78	63.06	62.75	62.74	5.41
22	Magdalena	54.9	50.2	54.20	56.48	61.03	62.12	7.24
23	Bolívar	54.1	56.7	55.21	59.37	63.21	61.97	7.86
24	Vichada	61.5	57.7	49.30	41.91	49.82	61.73	0.18
25	Vaupés	56.5	57.7	45.52	51.46	62.64	60.71	4.22
26	Guainía	54.6	60.0	52.02	51.83	60.97	60.67	6.10
27	Putumayo	40.4	34.5	43.26	48.97	55.63	60.13	19.77
28	Santander	44.2	49.2	46.88	48.87	53.62	59.15	15.00
29	Cauca	57.4	55.8	54.36	54.43	57.10	58.65	1.27
30	Valle del Cauca	35.1	49.1	46.54	41.64	55.38	56.99	21.93
31	Chocó	46.7	49.6	51.32	46.58	38.05	54.95	8.23
32	San Andrés	44.3	39.8	45.58	54.92	53.16	53.61	9.31

**Fuente:** Cálculos GAFDT-DDTS-DNP con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades al DNP.

Por su parte, 801 municipios –que representan el 73% de los municipios evaluados en 2000 y 2005– mejoraron su calificación de desempeño fiscal en 2005, frente al indicador registrado para la vigencia 2000. Los logros alcanzados son consecuencia de la aplicación del paquete de medidas de ajuste al gasto, los incentivos al esfuerzo fiscal SGP y del mejor uso de los instrumentos previstos en la planificación general, entre otros factores. A su vez, 146 municipios desmejoraron su calificación de desempeño fiscal en 2005, frente a como recibieron las finanzas en 2000. El reto de estas administraciones estaba en mejorar la calificación y, paralelamente, la posición en el escalafón de desempeño fiscal.

**Cuadro 14.** Desempeño Fiscal de los Municipios: Cambio en el Indicador, 2000 – 2005

Municipios	Indicador de desempeño fiscal						Variación del indicador 2005/2000
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Nobsa (Boyacá)	76.44	76.31	74.86	73.81	83.57	83.58	7.14
Rionegro (Antioquia)	63.60	68.22	65.49	71.63	76.38	82.59	18.99
Chía (Cundinamarca)	73.15	76.62	76.48	74.03	76.14	82.26	9.11
Cota (Cundinamarca)	69.31	73.68	77.32	77.03	74.22	81.73	12.43
Yumbo (Valle del Cauca)	68.51	74.01	76.27	78.65	79.67	81.08	12.57
Cogua (Cundinamarca)	66.65	69.31	72.32	77.61	76.31	80.81	14.16
Sabaneta (Antioquia)	52.92	55.62	67.89	73.94	75.64	80.09	27.17
Tocancipá (Cundinamarca)	70.54	73.39	76.21	76.40	77.14	79.25	8.70
Cajicá (Cundinamarca)	72.36	67.24	69.65	72.50	76.16	76.92	4.56
Sopó (Cundinamarca)	70.95	69.77	67.32	73.08	73.89	76.54	5.58
Castilla La Nueva (Meta)	63.74	75.01	70.89	77.12	77.58	75.79	12.05
Medellín (Antioquia)	55.86	64.06	70.80	70.85	74.12	75.72	19.86
Envigado (Antioquia)	75.27	77.38	73.67	68.76	71.54	75.37	0.10
Tenjo (Cundinamarca)	77.24	69.96	73.04	75.83	76.46	75.34	-1.91
Tuta (Boyacá)	62.96	60.25	66.37	76.32	79.57	75.31	12.35
Paipa (Boyacá)	61.15	62.11	69.96	68.84	68.14	75.18	14.03
Aguazul (Casanare)	54.81	62.54	68.95	72.43	65.56	75.07	20.26

Funza (Cundinamarca)	68.81	67.25	71.66	70.93	72.48	74.89	6.08
Yopal (Casanare)	65.05	61.95	65.89	71.03	72.46	74.36	9.31
Barrancabermeja (Santander)	68.22	70.76	71.58	70.21	71.48	74.31	6.09
Primeros 20 municipios (promedio)	66.88	68.77	71.33	73.55	74.92	77.81	10.93
Primeros 100 municipios (promedio)	60.18	62.85	65.21	65.31	67.25	71.40	10.93
Primeros 200 municipios (promedio)	57.81	60.62	62.60	62.50	64.73	68.40	10.18
Primeros 500 municipios (promedio)	55.88	57.42	59.55	58.82	60.52	64.02	7.63
Primeros 900 municipios (promedio)	54.26	55.38	57.40	55.93	57.76	60.54	5.80
<b>Promedio nacional</b>	53.73	54.69	56.32	54.73	56.34	58.56	4.57

**Fuente:** Cálculos GAFDT-DDTS-DNP con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades al DNP.

Como se deduce de los datos presentados, el 80% de los municipios mejoró su desempeño fiscal como consecuencia de las medidas de ajuste fiscal que el Gobierno nacional ha expedido para garantizar la sostenibilidad del proceso de descentralización y que, desde luego, las autoridades municipales han aplicado. Sin embargo, aún persistían 146 municipios –el 13% del total– que desmejoraron su desempeño fiscal entre las 2 vigencias 2000-2005. Gran parte de estos pertenece a los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Antioquia, en donde fue pertinente hacer un llamado de atención a las secretarías de Planeación para mejorar y dar mayor cobertura en los programas de asistencia técnica a sus municipios.

**Cuadro 15.** Desempeño Fiscal de los Municipios: Mejoras en el Indicador, 2000 – 2005

Departamento	Numero de municipios			Porcentaje de municipios		
	Desmejoró	Mejóro	Sin información	Desmejoró	Mejóro	Sin información
Putumayo	0	13	0	-	100.0	-
Vaupés	0	3	0	-	100.0	-
Amazonas	0	2	0	-	100.0	-
Bogotá	0	1	0	-	100.0	-
Guainía	0	1	0	-	100.0	-
Risaralda	1	13	0	7.1	92.9	-
Arauca	1	6	0	14.3	85.7	-
Casanare	2	16	1	10.5	84.2	5.3
Valle del cauca	4	35	3	9.5	83.3	7.1
Santander	9	71	7	10.3	81.6	8.0
Caldas	3	22	2	11.1	81.5	7.4
Nariño	1	52	11	1.6	81.3	17.2
Antioquia	18	101	6	14.4	80.8	4.8
Norte de Santander	5	32	3	12.5	80.0	7.5
Tolima	7	37	3	14.9	78.7	6.4
Cundinamarca	19	89	8	16.4	76.7	6.9
Quindío	2	9	1	16.7	75.0	8.3
Boyacá	28	92	3	22.8	74.8	2.4

La Guajira	2	11	2	13.3	73.3	13.3
Huila	5	27	5	13.5	73.0	13.5
Meta	5	21	3	17.2	72.4	10.3
Bolívar	0	31	14	-	68.9	31.1
Cauca	9	26	6	22.0	63.4	14.6
Caquetá	6	10	0	37.5	62.5	-
Cesar	1	15	9	4.0	60.0	36.0
Atlántico	1	13	9	4.3	56.5	39.1
Guaviare	1	2	1	25.0	50.0	25.0
Vichada	0	2	2	-	50.0	50.0
Magdalena	3	14	13	10.0	46.7	43.3
Córdoba	4	13	11	14.3	46.4	39.3
Chocó	5	13	12	16.7	43.3	40.0
Sucre	3	8	15	11.5	30.8	57.7
San Andrés	1	0	0	100.0	-	-
TOTAL	146	801	150	13.3	73.0	13.7

**Fuente:** Cálculos GAFDT-DDTS-DNP con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades al DNP.

### **3. DESEMPEÑO DEL COMPONENTE DE GESTIÓN FINANCIERA DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA 2000-2005**

#### **3.1. METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN Y EL ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL**

Avanzando en la profundización de la descentralización, se hace necesario evaluar el gasto público descentralizado por su importancia en la financiación de la inversión municipal y departamental y por la magnitud que esta representa en el gasto público consolidado del país.

Para desarrollar esta tarea se requiere información que dé cuenta de lo producido por las administraciones territoriales, de donde se deduce que la información es uno de los instrumentos fundamentales para garantizar la transparencia en la gestión pública y para que los ciudadanos ejerzan su derecho a conocer la gestión de sus gobernantes. Por lo tanto, debe producirse y darse a conocer masivamente con el fin de garantizar la gobernabilidad y estimular el buen desempeño de la administración pública y la participación ciudadana<sup>41</sup>.

A partir de esta información es esencial que se haga evaluación de la gestión pública, de manera que, tanto los funcionarios públicos como la ciudadanía en general, conozcan el desempeño de los gobernantes municipales y los logros en materia de política social.

La legislación colombiana ha previsto que se dé cumplimiento a esta norma general de transparencia y gobernabilidad. En efecto, el artículo 79 de la ley 617 de 2000 establece que el Departamento Nacional de Planeación -DNP- publicará

---

<sup>41</sup> DNP. Metodología para la Medición y Análisis del Desempeño Municipal. Corporación Andina de Fomento. Proyecto Profundización de la Descentralización en Colombia. Mayo de 2005. p. 7.

en medios de amplia circulación nacional los resultados de la gestión de los municipios y departamentos del país, con base en la metodología que se adopte para tal efecto. Así mismo, la ley 715 de 2001 prevé que deberá hacerse evaluación de los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-.

En una primera instancia, el DNP ha presentado los resultados de la medición del progreso municipal para la década de los noventa, luego de diez años de descentralización. A su vez, ha evaluado el desempeño fiscal de los departamentos y municipios para las vigencias 2000 a 2005, resultados que se han publicado masivamente. Sin embargo, la gestión territorial no es solamente fiscal, sino que incluye otros componentes relacionados con sus competencias.

Por esta razón, el Departamento Nacional de Planeación -DNP- presenta a los funcionarios municipales y a la ciudadanía en general esta metodología de medición y análisis del desempeño municipal, la cual permitirá a los departamentos cumplir con lo ordenado por la legislación vigente, evaluar la gestión pública de sus municipios y al mismo DNP integrar la evaluación de la gestión territorial. Conviene advertir que este instrumento de evaluación es entonces complementario a la tarea de los Ministerios de hacer evaluación y seguimiento de los sectores de su competencia.

La presente metodología responde a las exigencias legales que en materia de seguimiento y evaluación fueron establecidas en las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001 y, a su vez, permitirá a los niveles nacional, departamental y municipal tomar decisiones de política pública y de asignación de recursos con base en un conocimiento profundo de los resultados y la problemática de la gestión local.

Dicha metodología facilitará a los departamentos la responsabilidad de evaluar la gestión municipal en cuatro componentes integrados: eficacia, eficiencia, gestión, entorno y cumplimiento de requisitos legales. La eficacia mide el grado de

cumplimiento de las metas establecidas en los planes de desarrollo y mide los logros alcanzados por el municipio en términos de productos y resultados, mientras que la eficiencia busca determinar si el municipio está optimizando la dotación de recursos humanos, financieros y físicos que tiene disponibles para producir los servicios de salud, educación y agua potable, entre otros. El componente de requisitos legales examina el grado en que los municipios dan cumplimiento a los requisitos y condiciones establecidas por las normas legales para la gestión local en los sectores básicos (educación, salud, agua potable, etc.) en el marco de la descentralización y en la destinación de los recursos, principalmente el correspondiente al Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001). Por último, el componente de gestión y entorno cuantifica el impacto que las variables de la gestión administrativa y financiera y el entorno municipal pueden tener sobre los resultados de eficacia y eficiencia.

La metodología que aquí se ofrece al país fue construida bajo la coordinación de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible -DDTS- del DNP y en su definición, ajuste y pruebas participaron las siguientes entidades: cuatro departamentos piloto (Cundinamarca, Risaralda, Santander y Cesar); algunos Ministerios<sup>42</sup>; y las Direcciones de Desarrollo Social, de Desarrollo Urbano y Política Ambiental y de Evaluación de Políticas Públicas del DNP. Además, el proceso contó con el apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento -CAF-.

Se espera que este instrumento de evaluación sea un insumo para reorientar la política de descentralización, en particular, lo referente a la priorización y asignación del gasto público municipal; se gane eficiencia en la producción de los bienes y servicios públicos; se haga una mejor focalización de las acciones de acompañamiento y asistencia técnica a los municipios; se rindan cuentas a la

---

<sup>42</sup> En el segundo semestre de 2003, el DNP se reunió con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Protección Social para concertar el esquema metodológico.

ciudadanía de la gestión pública local; se mejoren los procesos de planificación, presupuestación y ejecución y se produzca información oportuna sobre los resultados de la gestión local.

Vale la pena anotar que la Metodología se complementa con dos documentos básicos: la “Cartilla para aplicación de la metodología de medición y análisis del desempeño municipal”, donde se precisan aspectos puntuales y específicos, y finalmente la “Guía para la elaboración del Informe”, donde se brindan elementos para concretar el informe elaborado por el departamento.

**3.1.1. Componente de Gestión.** El concepto de gestión pública está directamente asociado a los resultados que logre una administración, definiéndose como un proceso integral, sistemático y participativo, en el cual se articulan tres grandes momentos: la planificación, la ejecución, así como el seguimiento y la evaluación de las estrategias de desarrollo económico, social, ambiental, físico, institucional, político y financiero sobre la base de unas metas acordadas democráticamente. En términos de este documento, la definición se simplifica a la capacidad administrativa, financiera y sectorial que tiene el municipio para cumplir el Plan de Desarrollo y sus funciones. Cabe anotar que este trabajo pretende evaluar el comportamiento del desempeño financiero dentro del componente de gestión.

**3.1.1.1 Gestión Financiera o Indicador de Desempeño Fiscal.** Por su parte, la capacidad financiera busca medir la situación fiscal de los municipios según los límites a los gastos de las entidades territoriales, señalado en la Ley 617 de 2000 y el comportamiento de otros indicadores propios de sus finanzas. Ello significa medir el grado de cumplimiento de los límites a los gastos de los municipios, según su capacidad para cubrirlos con sus ingresos de libre destinación; es decir, de acuerdo con su capacidad real de pago. Asimismo, determina la capacidad de generar rentas propias; la magnitud de la deuda; la capacidad de generar recursos propios excedentes (ahorro); la importancia de las transferencias de la nación en

las fuentes de financiamiento totales y la magnitud relativa del gasto en inversión. Estos indicadores se conjugaron en uno solo que refleja en una única medida los resultados del desempeño fiscal y permite ordenar las entidades territoriales de mayor a menor desempeño.

El DNP ha venido elaborando las mediciones de los aspectos fiscales de los municipios desde el año 2000, y concretamente suministra el índice de desempeño fiscal de las entidades territoriales a todos los departamentos y municipios; es decir este índice no será calculado, sino que se tomará el elaborado por el DNP. A continuación en el Cuadro 16, se presenta la descripción de los indicadores en esta evaluación.

**Cuadro 16.** Indicadores Utilizados en la Evaluación del Desempeño Fiscal de las Entidades Territoriales

Nombre del indicador	Formula del indicador	Significado del indicado
Capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento	$\frac{\text{(Gastos de Funcionamiento / Ingresos Corrientes de Libre Destinación)}}{\text{* 100}}$	Mide la capacidad de la entidad territorial para cubrir el gasto de funcionamiento de la administración central con sus rentas de libre destinación, de acuerdo con los límites de gasto señalados en la Ley 617 de 2000.
Respaldo de la deuda	$\frac{\text{(Saldo de la Deuda Total / Ingresos Totales)}}{\text{* 100}}$	Mide la capacidad de la entidad territorial para respaldar su endeudamiento con los ingresos que recibe.

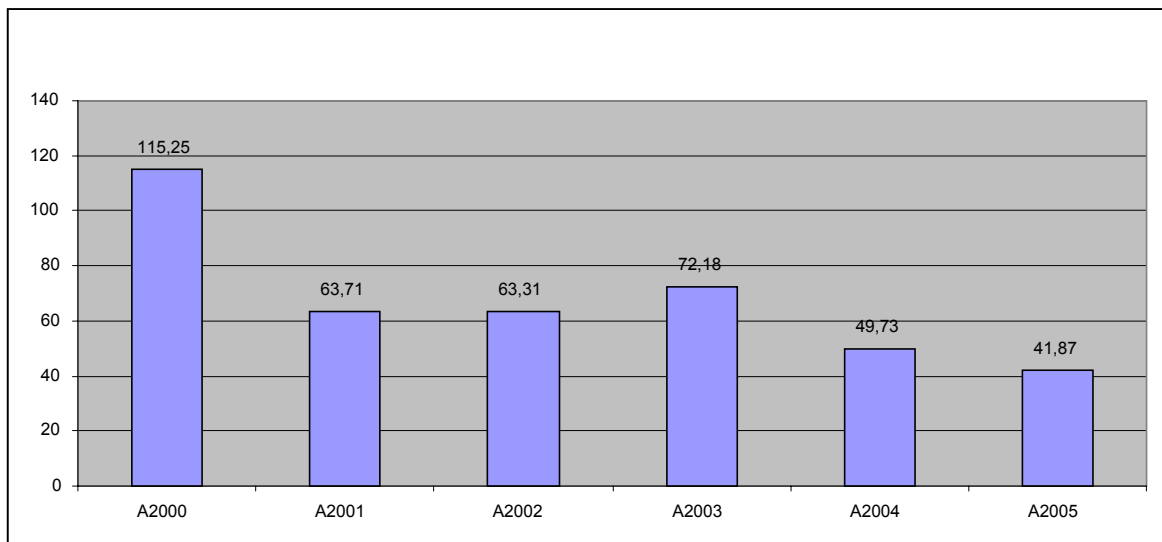
Dependencia de las transferencias	$(\text{Transferencias del SGP Recibidas} / \text{Ingresos Totales}) * 100$	Mide si las transferencias nacionales son o no los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial, se excluyen las regalías y la cofinanciación.
Importancia de los recursos propios	$\text{Ingresos Tributarios} / \text{Ingresos Totales}) * 100$	Es una medida de esfuerzo fiscal que hacen las administraciones para financiar su desarrollo con recursos propios.
Magnitud de inversión	$(\text{Inversión Total} / \text{Gastos Totales}) * 100$	Cuantifica la magnitud de inversión que ejecuta la entidad territorial con relación al gasto total.
Capacidad de ahorro	$(\text{Ahorro Corriente} / \text{Ingreso Corriente}) * 100$	Mide el balance de los ingresos corrientes y de los gastos corrientes y es un indicador de solvencia financiera. Determina el grado de excedentes generados para financiar inversión, luego de cubrir el funcionamiento, el pago de intereses de la deuda y las erogaciones de la reestructuración del funcionamiento, pasivos y créditos.

## 3.2. INDICADORES DEL COMPORTAMIENTO FISCAL DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

**3.2.1 Autofinanciamiento de los Gastos de Funcionamiento.** La autofinanciación de los gastos de funcionamiento mide qué parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar la nómina y los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial. Lo deseable es que este indicador sea igual o menor al límite establecido en la Ley 617 de 2000, de acuerdo con la categoría correspondiente. La información se obtiene a partir de las ejecuciones presupuestales reportadas al DNP. Los ingresos corrientes de libre destinación excluyen los recursos que por ley o acto administrativo tienen destinación específica para inversión u otro fin.

Los indicadores publicados por el departamento nacional de planeación muestran el siguiente comportamiento para el municipio de Bucaramanga entre los años 2000 a 2005.

**Figura 3.** Porcentajes de Ingresos Corrientes Destinados a Funcionamiento

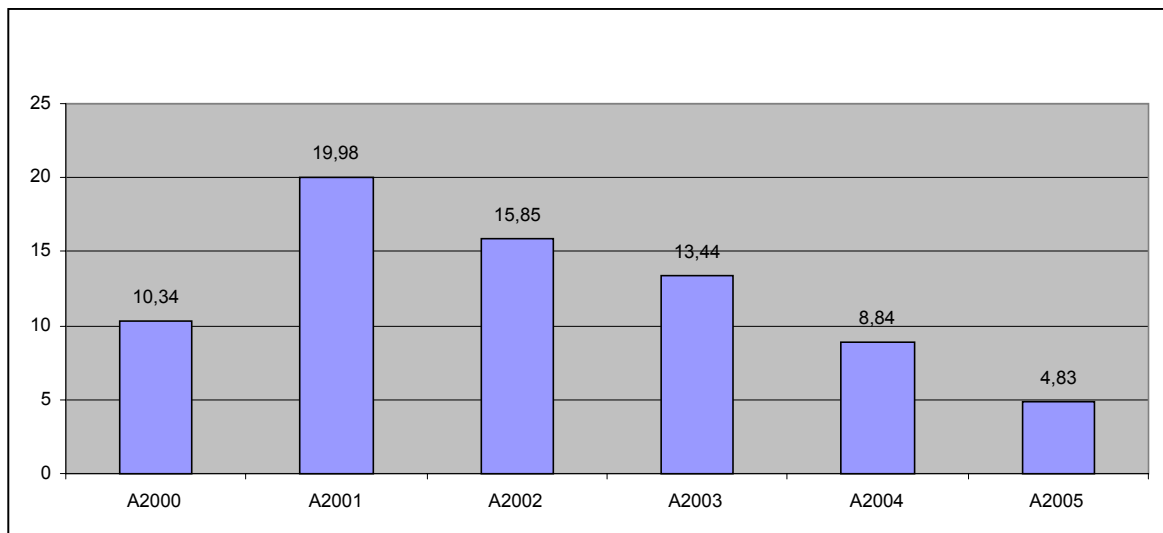


**Fuente:** Cálculos del DDTS, DNP, con base en la información reportada por los municipios.

**3.2.2 Magnitud de la Deuda.** El indicador de magnitud de la deuda es una medida de capacidad de respaldo; se obtiene como la proporción de los recursos totales que están respaldando la deuda. Se espera que este indicador sea menor que el 80%, es decir, que los créditos adeudados no superen el 80% de lo que se tiene para respaldarlos. Ello exige que la deuda total no supere la capacidad de pago de la entidad ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos, tal y como lo señala la Ley 358 de 1997.

Los indicadores publicados por el departamento nacional de planeación muestran el siguiente comportamiento para el municipio de Bucaramanga entre los años 2000 a 2005.

**Figura 4.** Magnitud de la Deuda



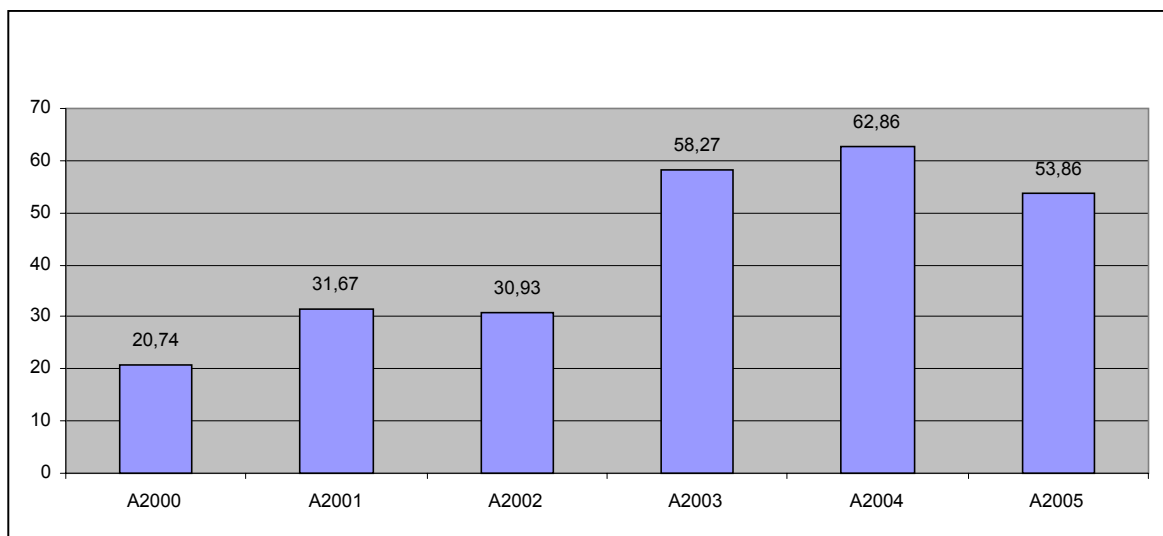
**Fuente:** Cálculos del DDTS, DNP, con base en la información reportada por los municipios.

**3.2.3 Dependencia de las Transferencias de la Nación.** La dependencia de las transferencias mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación; es decir, indica el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias

se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial. Un indicador por encima del 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos, principalmente, con recursos de transferencias de la Nación. El monto de las transferencias no incluye los recursos de regalías ni de cofinanciación, pues son recursos no homogéneos a todas las entidades territoriales y, de ser considerados, generarían distorsiones en la evaluación.

Los indicadores publicados por el departamento nacional de planeación muestran el siguiente comportamiento para el municipio de Bucaramanga entre los años 2000 a 2005.

**Figura 5.** Dependencia de las Transferencias



**Fuente:** Cálculos del DDTS, DNP, con base en la información reportada por los municipios.

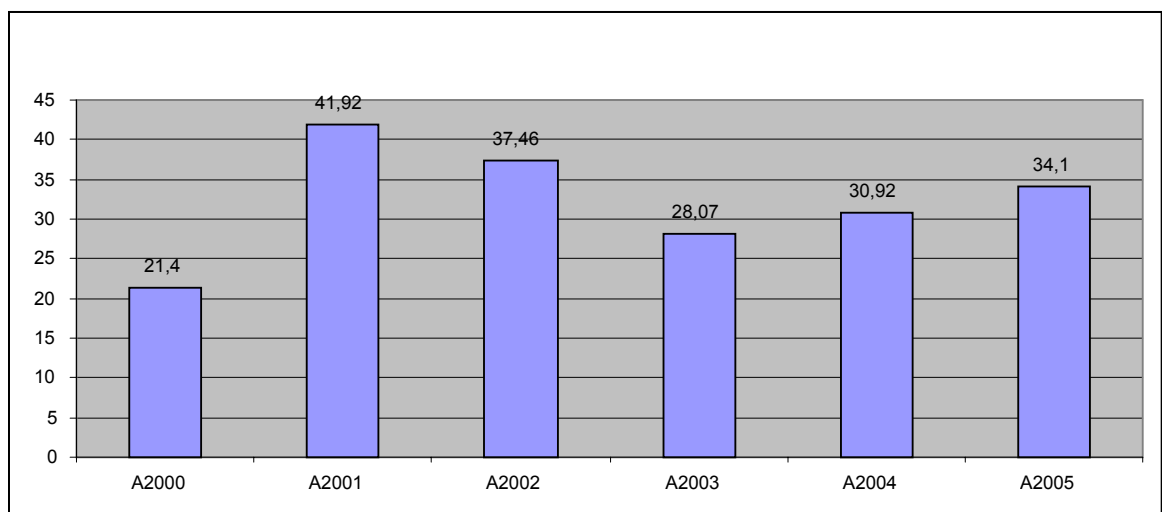
**3.2.4 Generación de Recursos Propios.** Como complemento al indicador anterior se relaciona el de generación de los ingresos propios, es decir, el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de recursos. Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones por financiar sus planes de desarrollo. Se espera que las entidades territoriales aprovechen su capacidad

fiscal plenamente, para garantizar recursos complementarios a las transferencias, que contribuyan a financiar el gasto relacionado con el cumplimiento de sus competencias.

El indicador se incluye para valorar el esfuerzo hecho por las entidades territoriales de generar rentas propias, pues el solo indicador de transferencias dejaría incompleto el análisis. Por ejemplo, departamentos como Casanare tienen una baja dependencia de las transferencias de la Nación porque las regalías son la principal fuente de financiamiento; sin embargo, no generan rentas tributarias complementarias, es decir, no realizan esfuerzo fiscal, por lo que el peso de los recursos propios en los ingresos totales es apenas del 3%. Mientras tanto, existen otros departamentos que no reciben regalías, pero que sí hacen esfuerzo fiscal. Por lo tanto, es válido incorporar este indicador como complemento al de transferencias para valorar explícitamente el esfuerzo fiscal territorial.

Los indicadores publicados por el departamento nacional de planeación muestran el siguiente comportamiento para el municipio de Bucaramanga entre los años 2000 a 2005.

**Figura 6.** Generación de Recursos Propios



**Fuente:** Cálculos del DDTS, DNP, con base en la información reportada por los municipios.

**3.2.5 Magnitud de la Inversión.** El indicador de magnitud de la inversión pública permite cuantificar el grado de inversión efectuado por la entidad territorial, respecto del gasto total. Se espera que este indicador sea superior al 50%, lo que significa que más de la mitad del gasto se está destinando a inversión.

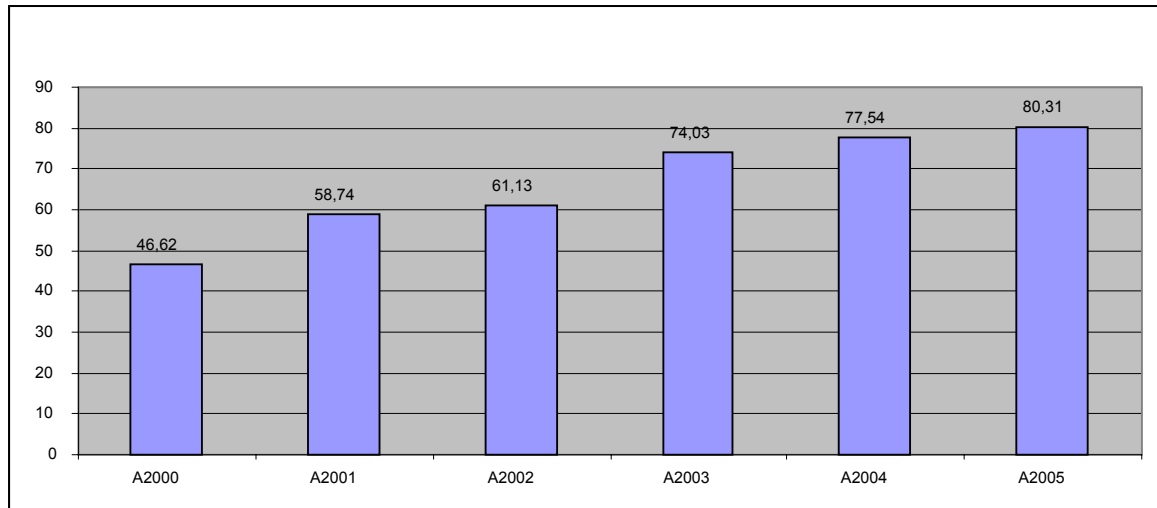
Para el cálculo de este indicador se entiende como inversión no solamente la formación bruta de capital fijo sino también denominado inversión social, la cual incluye el pago de nómina de médicos y maestros, capacitaciones, subsidios, dotaciones escolares, etc., independientemente de las fuentes de financiación.

En un sentido más amplio, la inversión pública comprende tanto los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico de dominio público destinado a la prestación de servicios sociales –por ejemplo: hospitales, escuelas y vivienda–, así como el gasto destinado a incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano –por ejemplo: educación, capacitación, nutrición, etc.–.

Es importante aclarar que el concepto de inversión social se diferencia del usado para inversión de las Cuentas Nacionales, en el cual se incluyen los gastos en capital humano que, al igual que los gastos en capital físico, mejoran o incrementan la capacidad de producción o de prestación de servicios de la economía.

Los indicadores publicados por el departamento nacional de planeación muestran el siguiente comportamiento para el municipio de Bucaramanga entre los años 2000 a 2005.

**Figura 7. Magnitud de Inversión**



**Fuente:** Cálculos del DDTS, DNP, con base en la información reportada por los municipios.

**3.2.6 Capacidad de Ahorro.** El indicador de capacidad de ahorro es el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes. Este indicador es una medida de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios de libre destinación para inversión, complementariamente al uso de transferencias de la Nación y a financiar los procesos de reestructuración de los pasivos y créditos. Se espera que este indicador sea positivo, es decir, que las entidades territoriales generen ahorro.

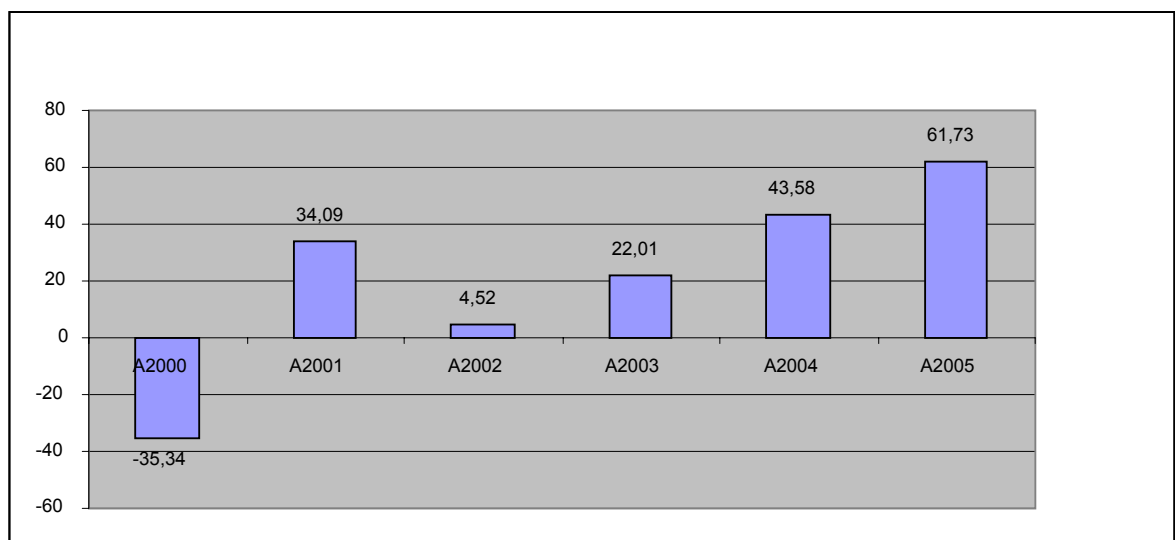
Este indicador incluye no sólo los ingresos corrientes de libre destinación mencionados en la Ley 617 de 2000, sino también aquellos que legalmente no tienen destinación forzosa para inversión, estén o no comprometidos en alguna destinación específica por acto administrativo. A su vez, el indicador incluye, dentro de los gastos de funcionamiento, las transferencias a los órganos de control –asambleas, contralorías, personerías y concejos–, los gastos de funcionamiento de la administración central, según la Ley 617 de 2000, las transferencias para

funcionamiento a las entidades y los gastos ocasionados por indemnizaciones causadas por retiros de personal originados en los programas de saneamiento fiscal y financiero suscritos por las entidades territoriales, y el pago de pensiones.

Como se desprende de lo anterior, los ingresos corrientes y gastos corrientes para calcular la capacidad de ahorro son más amplios que los ingresos y gastos de funcionamiento utilizados para calcular el indicador de cumplimiento del límite legal expuesto en la Ley 617 de 2000. En este sentido, el indicador es complementario al de cumplimiento de los límites de gasto y mide si las entidades territoriales están realmente generando excedentes para inversión, después de cubrir los gastos de funcionamiento de la administración central, atender los compromisos derivados de los acuerdos de reestructuración de pasivos, apropiar los recursos para el pago de los pasivos pensionales y otros gastos corrientes.

Los indicadores publicados por el departamento nacional de planeación muestran el siguiente comportamiento para el municipio de Bucaramanga entre los años 2000 a 2005.

**Figura 8.** Capacidad de Ahorro



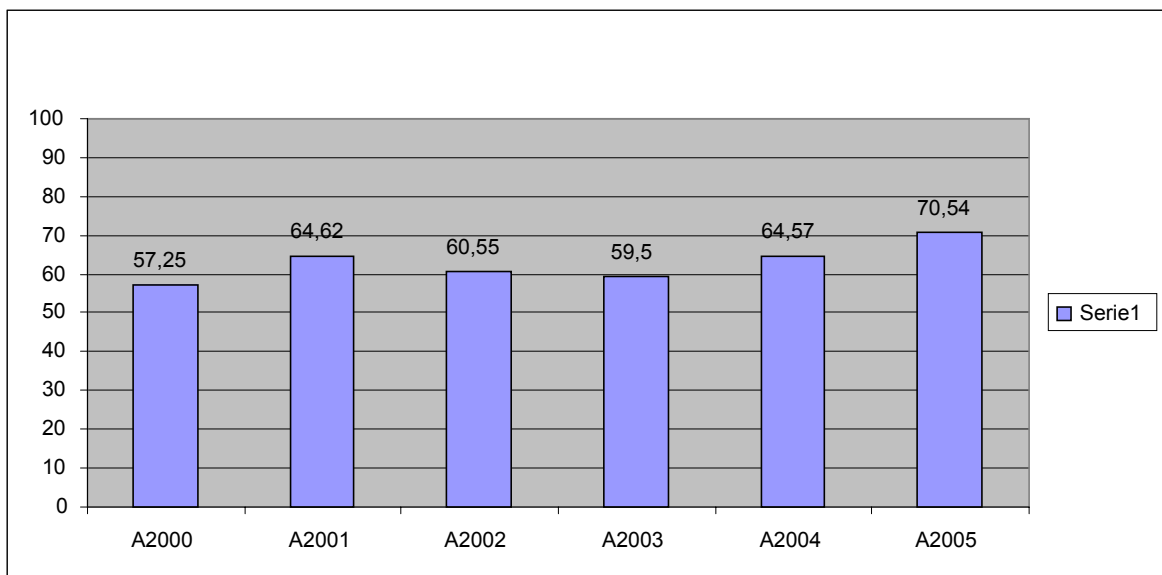
**Fuente:** Cálculos del DDTS, DNP, con base en la información reportada por los municipios.

### 3.3. EVALUACIÓN DEL COMPORTAMIENTO FISCAL DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA 2000-2005

**3.3.1 Indicador Sintético de Desempeño Fiscal del Municipio de Bucaramanga.** Se construye con el objeto de resumir en una sola medida los seis indicadores anteriores y clasificar a los municipios y departamentos según su desempeño fiscal, determinando la posición relativa de las entidades. Este indicador se encuentra en una escala de cero a cien. El valor cero significa un nulo desempeño fiscal, mientras que el valor cien denota el máximo desempeño posible.

La técnica estadística utilizada para obtener el indicador sintético se conoce como análisis de componentes principales, cuyos aspectos técnicos se resumen en el Anexo A.

**Figura 9.** Indicador de Desempeño Fiscal del Municipio de Bucaramanga, 2000 – 2005



**Fuente:** Cálculos del DDTS, DNP, con base en la información reportada por los municipios

- **Tipología 4. Desempeño fiscal bajo** (mayor o igual a 40 y menor que 60).
- **Tipología 3. Desempeño fiscal medio** (mayor o igual a 60 y menor que 70).
- **Tipología 2. Desempeño fiscal satisfactorio** (mayor o igual a 70 y menor que 80).

Como se puede observar en la grafica el municipio de Bucaramanga paso de una tipología de desempeño fiscal bajo en el año 2000 y fue ascendiendo hasta lograr su mejor desempeño en el año 2005 cuando su gestión fiscal fue satisfactoria (indicador mayor o igual a 70 y menor que 80). El indicador de desempeño fiscal del municipio en promedio fue 62.8, por lo que tuvo un desempeño catalogado como medio entre 2000 y 2005.

Como se expuso en el capitulo anterior el desempeño satisfactorio para el municipio de Bucaramanga, en el año 2005, implica que tiene las siguientes condiciones: capacidad de generar recursos propios, su gasto de funcionamiento es igual o menor al límite establecido por la Ley 617 de 2000, mantienen niveles importantes de inversión, generan ahorro corriente y su deuda es acorde con los ingresos generados por la entidad. No obstante el municipio no presenta un buen comportamiento en la capacidad de generar recursos propios y presenta un aumento en la dependencia de las transferencias. Esto implica que mantiene apenas un nivel de equilibrio relativo en su balance fiscal, sin presentar excedentes que le permitan sortear solventemente algún desequilibrio en sus finanzas. Lo anterior se puede ratificar en el informe de análisis financiero del municipio de Bucaramanga presentado al Ministerio de Hacienda.

Una de las fuentes de mayor desequilibrio para las finanzas en el municipio de Bucaramanga para finales de la década de los noventa era los gastos de funcionamiento. A partir de 1998 los gastos corrientes se incrementan más que los

ingresos corrientes ocasionando un déficit corriente principalmente por concepto de pagos de funcionamiento que ascendieron a \$65.897 millones en 1998 frente a \$19.681 millones en el año anterior y el servicio de la deuda por la cual se llegaron a pagar \$46.932 millones en 1999. En este sentido la Ley 617 de 2000 y los recortes en nómina que se llevaron a cabo en el municipio para el año 2001 en casi un 50%<sup>43</sup>, contribuyeron en la reducción de los mismos.

En lo referente al cumplimiento de la Ley 617 de 2000 para el municipio, los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) fueron de \$41.253,9 millones al cierre de la vigencia 2002 y los gastos de funcionamiento fueron, \$34.569,4 millones. El indicador GF/ICLD registrado fue de 83.8%, cuando la Ley estableció un máximo de 75%. De donde se concluye que la entidad no cumplió los indicadores de Ley 617/00. Al incluir en los gastos las transferencias a los órganos de control, el indicador fue de 94,8% para el año 2002. Para el año 2003 tampoco se cumplieron los límites puestos en la Ley 617 de 2000.

La comparación de los niveles de gasto entre 2003 y 2004 en términos reales muestra que el municipio disminuyó los gastos de funcionamiento en un 22.1%, explicado principalmente por la reducción de los gastos generales en un 46.7% y los gastos de personal en un 14.5%.

El Municipio de Bucaramanga se situó en Primera Categoría para la vigencia 2004 y, excluyendo las transferencias a Concejo, Contraloría y Personería tal como lo ordena el artículo 1 del Decreto 735/01, el indicador gastos de funcionamiento sobre ingresos corrientes de libre destinación se ubicó en 65% para el sector central, igual al 65% establecido como límite superior en el artículo 7 de la Ley 617/00.

---

<sup>43</sup> PALENCIA RAMÍREZ, Joanna. Análisis de los Ingresos Públicos por Transferencias en Bucaramanga (1990-2000). Tesis de Grado. Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 2001. p. 61.

El municipio se situó en primera categoría también para la vigencia 2005. Excluyendo las transferencias a Concejo, Contraloría y Personería tal como lo ordena el artículo 1 del decreto 735/01, el indicador gastos de funcionamiento sobre ingresos corrientes de libre destinación se ubico en 55% para el sector central, inferior al 65% establecido como límite superior en el artículo 7 de la Ley 617 de 2000. Al sumar a los gastos de funcionamiento las transferencias a los órganos de control, el Municipio alcanzo a diciembre 31 de 2005 un 61%.

Este indicador muestra una mejora respecto a la vigencia 2004 (65%) que se explica por el incremento del recaudo de la sobretasa a la gasolina por terminación del contrato de titularización y liquidación del encargo fiduciario<sup>44</sup> (paso de \$4.201 millones en el 2004 a \$17.791 millones en el 2005 (Ver Anexo B). No obstante se debía tener en cuenta para el año 2005 que a futuro el recaudo de la sobretasa se estabilizara en un nivel más bajo que el registrado en el 2005. Además, la sobretasa esta comprometida para financiar el SITM-Metrolinea y la construcción y el mantenimiento de vías.

**Cuadro 17.** Cumplimiento de la Ley 617/00 en el Municipio de Bucaramanga. En millones de pesos y %

<b>Concepto</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
ICLD base para la Ley 617 de 2000	47.846	60.495	78.934
Gastos base para la Ley 617 de 2000	46.287	39.583	43.213
RELACIÓN GF/ICLD	97%	65%	55%
Limites establecidos por la Ley 617 de 2000	70%	65%	65%
DIFERENCIA	27%	0%	-10%

**Fuente:** Secretaría de Hacienda Municipal. Cálculos DAF.

<sup>44</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Análisis Financiero Municipio de Bucaramanga-Santander-. Corte a 31 de Diciembre de 2005. p. 2.

<b>Transferencias al consejo</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
TRANSFERENCIA REALIZADA	2.030	1.651	1.987
LIMITES ESTABLECIDOS POR LA LEY 617/00	1.473	1.671	1.990
Remuneración Concejales	707	764	806
Porcentaje adicional para los Gastos (1.5%) de los ICLD	766	907	1.184
DIFERENCIA	557	-20	-3

**Fuente:** Secretaría de Hacienda Municipal. Cálculos DAF.

<b>Transferencias a la contraloría</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
TRANSFERENCIA REALIZADA	1.793	1.467	1.833
LIMITES ESTABLECIDOS POR LA LEY (2.5% de los ICLD)	1.340	1.512	1.540
DIFERENCIA	453	-46	292

**Fuente:** Secretaría de Hacienda Municipal. Cálculos DAF.

<b>Transferencia a personería</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
TRANSFERENCIA REALIZADA	1.357	997	1.325
LIMITES ESTABLECIDOS POR LA LEY (1.7% DE LOS ICLD)	909	1.028	1.342
DIFERENCIA	448	-31	-17

**Fuente:** Secretaría de Hacienda Municipal. Cálculos DAF.

Otro aspecto importante es la capacidad que tiene el municipio para generar recursos propios y las transferencias. En la década de los noventa alrededor del 70% de los ingresos corrientes provenían de ingresos propios y tan solo el 30% equivalía a transferencias<sup>45</sup>. Para el periodo 2000-2005 los ingresos propios representan un 32.4% en promedio y las transferencias pasaron a significar 43% en promedio con un notable ascenso a partir del años 2003. Para los últimos cuatro años de la década de los noventa había un deterioro en el esfuerzo fiscal de la ciudad, sin embargo la participación de los ingresos propios en los ingresos totales se mantenía estable y alrededor del 50%. Pero para los primero cinco años de la presente década el promedio apenas alcanza un 32.4%.

De esto se deduce que las transferencias pasaron a ser la principal fuente de recursos para el municipio, constituyéndose como un riesgo en la medida que se depende de los recursos provenientes del gobierno central. No obstante, el municipio ha presentado avances importantes en materia de diversificación, ya que la participación de este ingreso se redujo en 2005 con respecto a 2004. Según Wiesner<sup>46</sup>, el efecto negativo más importante que se supone, producen las transferencias automáticas, es la reducción del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales; pues se supone que ante la presencia de un flujo continuo de recursos que llegan al municipio sin ningún esfuerzo de su parte, el comportamiento mas probable es que los gobernantes prefieran disminuir el recaudo de sus ingresos propios, evitándose de esta forma los conflictos políticos y el desgaste ante la comunidad que ocasiona el tema de los impuestos locales. Además esta situación se ve agravada cuando se reconoce que los impuestos que recaudan estos gobiernos son menos dinámicos y de más baja elasticidad que los nacionales como el IVA.

---

<sup>45</sup> PALENCIA RAMÍREZ, Joanna. Op. Cit. p. 55.

<sup>46</sup> WIESNER. Op. Cit. p. 68.

Un indicador importante es el de magnitud de la deuda. Históricamente Bucaramanga ha cumplido con los requerimientos de endeudamiento establecidos por la ley para las entidades territoriales, mostrando un manejo conservador de la deuda pública de acuerdo a los indicadores de ley establecidos en la Ley 358 de 1997, los cuales se resumen de la siguiente forma en el Cuadro 18:

**Cuadro 18.** Indicadores de Ley 358 de 1997 Establecidos

<b>Indicador</b>	<b>Límite</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Intereses / Ahorro Operacional	40%	4%	4.2%	3.5%
Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	80%	12%	14.9%	14.9%

**Fuente:** Municipio de Bucaramanga. Secretaría de Hacienda Municipal.

La deuda financiera del municipio registro un saldo de \$12.303 millones a diciembre 31 de 2005, el cual se redujo en \$5.134 millones (Ver Anexo C). Es importante señalar que el municipio reestructuro su deuda financiera durante el 2005. Los análisis de deuda catalogan a Bucaramanga como un municipio que se encuentra en instancia de endeudamiento autónomo.

El indicador de inversión, dentro de la estructura general de los gastos, se constituyo en el rubro de mayor ritmo de crecimiento de la administración central de Bucaramanga para la década de los noventa. De esta manera, la provisión de bienes y servicios a la comunidad se ha visto favorecida en gran medida gracias a la injerencia del sector público dentro del municipio. Dicho comportamiento modifico significativamente la estructura de gasto de la administración a favor de la inversión pues su participación dentro de los gastos totales en 1990 era de 6% y en el 2000 era del 28%. Para los años 2000-2005 el porcentaje de los gastos totales destinados a inversión estuvieron en continuo ascenso.

Otro indicador que presento una mejora considerable en este periodo es la capacidad de ahorro del municipio. Así como los ingresos crecieron a lo largo de la década de los noventa, los gastos también se elevaron de manera significativa. Ello trajo un incremento del ahorro desde inicio de los noventa hasta 1996 en donde los ingresos corrientes alcanzaron para cumplir los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda y las transferencias a otras entidades descentralizadas y al sector privado. No obstante como se había mencionado anteriormente, a partir de 1998, los gastos corrientes se incrementaron más que los ingresos corrientes ocasionando un déficit corriente. Como se puede ver en la Figura 8, en el año 2000 se tenía un déficit de ahorro de - 35.34%. No obstante los ajustes hechos por las administraciones municipales permitieron niveles positivos de ahorro para el municipio en los siguientes años.

Finalmente el informe de análisis financiero muestra que el municipio experimento un comportamiento favorable en sus finanzas durante la vigencia 2005. Los ingresos corrientes aumentaron 15.6% en términos reales. Los ingresos tributarios aumentaron 25.5%, dado un aumento de 304% en el recaudo de la sobretasa a la gasolina. Las transferencias corrientes crecieron 12.4% y los ingresos no tributarios disminuyeron un 10.3%. A su vez, los ingresos de capital aumentaron 126.2%. El superávit total al cierre de la vigencia 2005, excluidas las amortizaciones, ascendió a \$7.038 millones, producto de un ahorro corriente de \$62.304 millones y un déficit de capital de \$55.266 millones. Al incluir las amortizaciones y los desembolsos de la deuda financiera se encuentra que el superávit presupuestal fue de \$1.943 millones.

El municipio de Bucaramanga para el año 2005 presento un desempeño satisfactorio de 70.54, muy por encima del promedio nacional de los municipios, el cual fue de 58.56 para el mismo año. Debido a esto el municipio de Bucaramanga tuvo la posición 45 en el ranking nacional de municipios como lo muestra el Cuadro 19 para este año. Además para el año 2005 el municipio de Bucaramanga

tuvo su mejor posición dentro del departamento de Santander, ocupando el puesto 4.

**Cuadro 19.** El Municipio de Bucaramanga Dentro del Ranking Nacional y Departamental 2000 – 2005

<b>Años</b>	<b>Posición a nivel nacional</b>	<b>Posición a nivel departamental</b>
2000	216	13
2001	69	6
2002	263	24
2003	281	22
2004	145	10
2005	45	4

**Fuente:** Cálculos del DDTS, DNP, con base en la información reportada por los municipios.

## CONCLUSIONES

En su forma más abstracta, la descentralización administrativa tiene como propósito aumentar la eficiencia de la organización para el cumplimiento de sus funciones. Los textos de administración privada señalan que la descentralización tiene las siguientes ventajas: los niveles superiores se descargan de funciones operativas y pueden concentrarse en los asuntos estratégicos; mejora la toma de decisiones por la cercanía a los problemas, lo cual permite una mejor identificación de las acciones a desarrollar; estimula la iniciativa y el compromiso en los niveles descentralizados; hay mayor flexibilidad y mayor rapidez en la toma de decisiones.

No existe en el tema de la descentralización un consenso sobre su definición y modalidades y es posible encontrar muchas clasificaciones. En la experiencia colombiana se utiliza comúnmente el término descentralización territorial, para referirse a la combinación de descentralización política con descentralización administrativa bajo la modalidad de devolución.

Existe la expectativa de que la descentralización pueda contribuir al mejoramiento de las condiciones de ingreso de la población, pero se trata de una expectativa con poco fundamento como plantea De Mattos. De acuerdo con este autor, una reforma de carácter político administrativo no puede modificar las condiciones estructurales, económicas y sociales, que determinan el desarrollo capitalista. Sin embargo, si no puede afectar por la vía de los ingresos, la descentralización puede incidir por la vía del acceso a bienes y servicios públicos por parte de la población más pobre. Aquí es donde puede esperarse un efecto mayor, en la medida en que se transfieren a los gobiernos locales funciones que se prestan prioritariamente a la población de menores ingresos, como es el caso de la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico. En otras funciones no es tan claro el efecto que pueda tener la descentralización en el combate a la pobreza.

Una descentralización exitosa depende del diseño institucional específico. El sistema del federalismo fiscal e institucional que se diseñe, determina el impacto en la eficiencia, la equidad y la estabilidad macroeconómica. El diseño de la descentralización en los países en desarrollo es más difícil porque las instituciones, la capacidad y la información son débiles. El diseño se basa usualmente en el enfoque del federalismo fiscal, lo que ha conducido a un mayor énfasis en los aspectos económicos y muy poco a la implementación de las políticas de descentralización en contextos institucionales diversos. El reto es diseñar una descentralización que cree incentivos que hagan a cada entidad, responsable por sus nuevas tareas y explícitas, las relaciones institucionales entre ellas.

Durante la década del ochenta no hubo cambios significativos en materia de descentralización fiscal, en el terreno político se dieron avances importantes que condujeron a la elección popular de alcaldes en 1986. Esta reforma le dio más elementos a la ciudadanía para participar en la toma de decisiones de interés municipal. En teoría, se buscaba “reducir la distancia entre el ciudadano y su gobernante con el fin de fortalecer el vínculo de responsabilidad política local e inducir el uso eficiente de los recursos.

En los últimos años se ha debatido ampliamente sobre el efecto de las transferencias en la estabilidad macroeconómica de Colombia. Por ejemplo, artículos como el de Junguito et al. (1995), Lozano (2001), y Echavarría et al. (2002) entre otros, señalan que es evidente que la indisciplina fiscal presentada por los departamentos y municipios, quienes aumentaron excesivamente el gasto y se sobreendeudaron con la banca comercial, incidió en la crisis fiscal del país.

A pesar de que la Constitución dotó de nuevas responsabilidades y nuevos recursos a las entidades territoriales, no se les permitió la flexibilidad tributaria para generar mayores ingresos propios, situación que llevó a la dependencia de

los recursos de transferencias y obligó a los departamentos y municipios a buscar financiamiento mediante el endeudamiento. Además de la alta dependencia que tenían los ingresos territoriales de las transferencias, había también una alta volatilidad en dichas transferencias, pues dependían directamente de los ICN y por tanto del comportamiento general de la economía. Los departamentos y municipios veían cómo sus ingresos reales por transferencias variaban drásticamente de un año a otro, trasfiriéndose la inestabilidad fiscal del gobierno central.

Los resultados fiscales, al menos hasta 1999, señalaron un deterioro generalizado de las finanzas territoriales que en varios casos condujo a una incapacidad de pago de los compromisos financieros. Así lo señaló la exposición de motivos de la Ley 617 de 2000 al indicar que las entidades territoriales habían adquirido obligaciones por montos muy superiores a los ingresos corrientes, independientemente de la fuente de recursos usada, lo que trajo como consecuencia que las deudas fuesen superiores a la capacidad de pago y el servicio de la deuda se convirtiera en una carga de difícil soporte. Lo anterior se corrobora porque a lo largo de los años noventa, los municipios generaron muy rápidamente desahorro corriente, a partir del acelerado crecimiento del gasto frente a la débil dinámica de los ingresos tributarios.

Como respuesta a las dificultades señaladas, la Ley 617 de 2000 estableció mecanismos para que los gastos de funcionamiento de los municipios y departamentos se adecuaran a su capacidad financiera, liberando los recursos necesarios para atender los compromisos de deuda ya causadas y garantizar la solvencia necesaria para el cumplimiento de las funciones establecidas en la Constitución y la Ley.

En la profundización de la descentralización, se hace necesario evaluar el gasto público descentralizado por su importancia en la financiación de la inversión

municipal y departamental y por la magnitud que esta representa en el gasto público consolidado del país. Para desarrollar esta tarea se requiere información que dé cuenta de lo producido por las administraciones territoriales, de donde se deduce que la información es uno de los instrumentos fundamentales para garantizar la transparencia en la gestión pública y para que los ciudadanos ejerzan su derecho a conocer la gestión de sus gobernantes. Por lo tanto, debe producirse y darse a conocer masivamente con el fin de garantizar la gobernabilidad y estimular el buen desempeño de la administración pública y la participación ciudadana. En efecto, el artículo 79 de la ley 617 de 2000 establece que el Departamento Nacional de Planeación -DNP- publicará en medios de amplia circulación nacional los resultados de la gestión de los municipios y departamentos del país, con base en la metodología que se adopte para tal efecto.

La calificación del desempeño fiscal del 75% de los departamentos se ubicó entre 60 y 70 puntos, lo que evidencia una baja dispersión, producto de la mejora generalizada de las finanzas. La calificación promedio fue de 64,03. El indicador de desempeño fiscal promedio de los municipios se ubicó en 2005 en 58,56, es decir, 2,21 puntos por encima del promedio registrado en la vigencia 2004 cuando fue de 56,35 y 4,83 por encima del indicador promedio de la vigencia 2000 (53,73).

Como se deduce de los datos presentados, el 80% de los municipios ha mejorado su desempeño fiscal como consecuencia de las medidas de ajuste fiscal que el Gobierno nacional ha expedido para garantizar la sostenibilidad del proceso de descentralización y que, desde luego, las autoridades municipales han aplicado. Sin embargo, aún persistían 146 municipios –el 13% del total– que desmejoraron su desempeño fiscal entre las 2 vigencias 2000-2005. Gran parte de estos pertenece a los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Antioquia, en donde fue pertinente hacer un llamado de atención a las secretarías de Planeación para mejorar y dar mayor cobertura en los programas de asistencia técnica a sus municipios.

El municipio de Bucaramanga paso de una tipología de desempeño fiscal bajo en el año 2000 y fue ascendiendo hasta lograr su mejor desempeño en el año 2005 cuando su gestión fiscal fue satisfactoria. Para el año 2005 presento un desempeño de 70.54, muy por encima del promedio nacional de los municipios, el cual fue de 58.56 para el mismo año. Debido a esto el municipio de Bucaramanga tuvo la posición 45 en el ranking nacional de municipios.

El municipio de Bucaramanga tras tener graves desequilibrios en sus finanzas finalizando la década de los noventa y empezando la década del 2000, principalmente en lo que respecta a sus gastos de funcionamiento, finalmente para el año 2004 y 2005 logro cumplir con los limites de gastos establecido en la ley 617 de 2000 para el sector central, el Consejo y la Personería. Sin embargo, las transferencias realizadas a la Contraloría sobrepasaron el límite establecido en la ley 617/00 durante el 2005.

Los indicadores de capacidad legal de endeudamiento establecidos en la ley 358 de 1999 sugerían que el municipio tenia capacidad de endeudamiento. No obstante, el incumpliendo del límite de las transferencias a la Contraloría representó una limitación legal para endeudarse de manera autónoma (Ley 617/00, Art. 80, Inciso 1º).

En la década de los noventa alrededor del 70% de los ingresos corrientes provenían de ingresos propios y tan solo el 30% equivalía a transferencias. Para el periodo 2000-2005 los ingresos propios representan un 32.4% en promedio y las transferencias pasaron a significar 43% en promedio con un notable ascenso a partir del años 2003. El esfuerzo fiscal disminuyo y las transferencias pasaron a ser la principal fuente de recursos para el municipio, constituyéndose como un riesgo en la medida que se depende de los recursos provenientes del gobierno central. Para el año 2005 el indicador de dependencia de transferencias fue de 53.86.

El municipio experimento un comportamiento favorable en sus finanzas durante la vigencia 2005. Los ingresos corrientes aumentaron 15.6% en términos reales. Los ingresos tributarios aumentaron 25.5%, dado un aumento de 304% en el recaudo de la sobretasa a la gasolina (situación que fue transitoria). Sus niveles de ahorro e inversión fueron positivos y genero superávit presupuestal de \$1.943 millones para el año 2005.

## BIBLIOGRAFÍA

AGHON, Gabriel. Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. Proyecto CEPAL-GTZ. CEPAL. Serie de Política Fiscal. 1993.

ALESINA, Alberto; CARRASQUILLA, Alberto; y, ECHAVARRÍA, Juan J. "Descentralización en Colombia". Documento de Trabajo N° 15. Fedesarrollo. 2000.

BECERRA, Manuel Francisco. "Aspectos Teóricos de la Descentralización". Informe Financiero. Bogotá: Contraloría General de la Republica. Enero de 1993.

BIRD, R. Las Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales. Bogotá. 1981.

BONET, Jaime. Desequilibrios Regionales en la Política de Descentralización en Colombia. Cartagena: Banco de la República. Centro de Estudios Económicos Regionales. N° 77. Octubre de 2006.

COHEN, John M., and, STEPHEN B., Peterson. "Methodological Issues In The Analysis Of Decentralization". Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development. 1996.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política Nacional. Bogotá D.C. 1991.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP).

COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Análisis Financiero Municipio de Bucaramanga-Santander-. Corte a 31 de Diciembre de 2005.

COMPES. Resultados de la Gestión Fiscal de Departamentos y Municipios año 2000. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2002.

CONFIS, “La Reforma a las Transferencias Territoriales”. Documento Asesores 08/2001. Agosto de 2001.

DE MATTOS, Carlos A. “Estado, Procesos de Decisión y Planificación en América Latina”. Revista de la CEPAL. N° 31. Abril de 1990.

DNP. Metodología para la Medición y Análisis del Desempeño Municipal. Corporación Andina de Fomento. Proyecto Profundización de la Descentralización en Colombia. Mayo de 2005.

DNP-PNUD-ACCI-GTZ-FONADE. Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una Década. Marco Conceptual y Resultados de Progreso Municipal. Tomo I. 2002.

DNP-PNUD-ACCI-GTZ-FONADE. Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia, Balance de una Década. Tomo II. 2002.

ECHAVARRÍA, Juan J.; RENTERÍA, Carolina; and, STEINER, Roberto. “Decentralization and Bailouts in Colombia”. Fedesarrollo. 2002.

IREGUI, Ana María, RAMOS, Jorge; y, SAAVEDRA, Luz A. “Análisis de la Descentralización en Colombia”. Borradores de Economía. Banco de la República. N° 175. Marzo de 2001.

JUNGUITO, Roberto; MELO, Ligia; y, MISAS, Martha. “La Descentralización Fiscal y la Política Macroeconómica”. Borradores de Economía. Banco de la República. N° 35. 1995.

LITVACK, Jennie, et al. “Rethinking Decentralization in Developing Countries”. Washington: The World Bank. Sector Studies Series. 1998.

LOZANO, Ignacio. “Colombia’s Public Finance in the 1990’s: A Decade of Reforms, Fiscal Imbalances, and Debt”. Borradores de Economía. Banco de la República. N° 174. Marzo de 2001.

MUSGRAVE, Richard, y, MUSGRAVE, Peggy. “Hacienda Pública”. 5ª ed. McGraw-Hill Book. 1992.

OATES, Wallance E. Federalismo Fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local. 1977.

OCAMPO, J.A.; y, MONTENEGRO, S. Crisis Mundial, Protección e Industrialización: Ensayos de Historia Económica Colombiana. 1984.

PALENCIA RAMÍREZ, Joanna. Análisis de los Ingresos Públicos por Transferencias en Bucaramanga (1990-2000). Tesis de Grado. Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 2001.

ROJAS, F. Corrientes Doctrinarias Sobre el Gasto Público en Colombia, 1960-78. Economía Colombiana. p. 190 – 191. En: Revista de la Contraloría General de la República. Febrero – Marzo de 1987.

SANTAMARÍA, Mauricio; ARIAS, José F.; y, CAMACHO, Patricia. “Exposición de Motivos de la Reforma a la Ley 60 de 1993. Sector Educación y Sector Salud”. Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación. N° 173. Diciembre de 2001.

TER-MINASSIAN, Teresa. “Decentralizing Government”. IMF Western Hemisphere Department. Finance & Development. September, 1997.

TIEBOUT, C.M. “A Pure Theory of Local Expenditure”. Journal of Political Economy. Vol. 64. N° 5. 1956. p. 416 – 424. Citado por CORREA, P., and, STEINER, R. “Decentralization in Colombia: Recent Changes and Main Challenges”. 1999. In: CALLAHAN, C.M., and, GUNTER, F.R. Colombia: An Open Economy? Lehigh University, JAI Press.

WIESNER DURAN, Eduardo. Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización. Santa fe de Bogotá: Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. 1992.

# ANEXOS

## **ANEXO A.**

### **METODOLOGÍA DEL INDICADOR SINTÉTICO DE DESEMPEÑO FISCAL**

El indicador sintético condensa la información de cada uno de los indicadores establecidos en la evaluación, de tal manera que la medición del desempeño global sea inmediata. Con base en este indicador general se podrá efectuar un arreglo ordenado de los municipios y departamentos según su grado de desempeño y de esta forma identificar grupos con un desempeño similar entre sí, pero altamente heterogéneo entre grupos.

La medición del desempeño fiscal en el marco de la ley 617 conlleva a tratar un conjunto de variables correspondientes a cada categoría de las entidades. El objetivo metodológico es sintetizar el conjunto de aspectos en uno integral, el cual se denominará el Índice de Desempeño Fiscal. Este índice explica la mayor parte de la variabilidad del conjunto de variables, lo que lo hace atractivo para la toma de decisiones.

Las técnicas estadísticas que permiten elaborar estos indicadores y la correspondiente clasificación de las entidades se denominan el análisis de componentes principales, análisis discriminante y metodologías de agrupamiento tipo “cluster”. La utilización de este tipo de herramientas busca encontrar la mejor manera de construir una combinación (lineal y/o no lineal) de un conjunto original de variables, de tal manera que dicha combinación dé cuenta de la variabilidad conjunta de ellas y pueda establecerse categorías de variables que comparten entre sí información similar.

El proceso de construcción del indicador total de desempeño, se puede resumir de la siguiente manera:

1. Determinación de una medida del sector que sintetice el grupo de variables que lo conforman. Formalmente para el sector y sus k variables, el indicador será:

$$\text{Indicador del sector fiscal: } I_i = f(a_1X_1 + a_2X_2 + \dots + a_kX_k)$$

Este indicador posee la información estructural relevante de las variables que lo conforman.

2. Análisis de componentes principales sobre el sector fiscal para obtener el índice de desempeño global fiscal:

$$ID = f_m I_i; \text{ con } m = 1, \text{ que es el indicador de las variables fiscales utilizadas}$$

Una vez obtenido el índice sectorial y el índice global de desempeño fiscal, es posible usar técnicas multivariadas para el análisis de las relaciones de causalidad e interdependencia entre las variables del estudio. Además, permitirá efectuar análisis de sensibilidad ante cambio en los parámetros del modelo de descentralización.

También, es posible efectuar análisis dinámicos, dado que los indicadores se efectúan para varios años. Ello permitirá obtener elasticidades y evaluar, por ejemplo, el impacto de las transferencias en las finanzas propias de los municipios. También se podrá medir el cambio año a año de los indicadores sintéticos y determinar las posibles causas de estos cambios. De esta forma, esta primera fase de evaluación se constituirá en el caso base para examinar hacia futuro los cambios temporales.

La conformación de categorías es inmediata, dado que una vez construido el índice sectorial y el índice global se puede conformar grupos que sean homogéneos al interior de cada uno de ellos y heterogéneos entre sí. Ello

permitirá caracterizar la situación de los municipios y departamentos y definir estrategias de mejoramiento del proceso a partir de la medición de las diferencias entre entidades territoriales.

### **Tipificación de dos indicadores**

Las variables utilizadas para aplicar la metodología propuesta son obtenidas de las ejecuciones presupuestales que reportan los municipios y departamentos al DNP y a la CGR y la deuda reportada con la Superintendencia Bancaria principalmente.

Es necesario “direccionar” las variables de forma tal que, a medida que el valor cada una de las variables se incrementa su importancia también lo hace. Por ejemplo, en lugar de tomar directamente el porcentaje de la relación de los gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes de libre destinación, se toma su complemento (1-% de la relación de los gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes de libre destinación), pues entre menos gasto de funcionamiento haya, más recursos de ahorro son generados y mayor es la eficiencia del gasto.

Las variables necesitan ser estandarizadas para evitar los sesgos presentados por las diferencias en las unidades de medida. La estandarización se efectúa restando de la variable su media y dividiendo esta diferencia por su desviación estándar simple, es decir,  $y^* = \frac{y - \bar{y}}{s}$ , donde  $y^*$  es la variable estandarizada,  $y$  es el nivel de la variable,  $\bar{y}$  es la media simple y  $s$  es la desviación estándar simple.

Por su parte, los indicadores sintéticos obtenidos necesitan ser llevados a una escala que haga fácil su comprensión, aplicación e interpretación. Esta tipificación se logra cambiando la escala, de tal manera que el rango posible de valores entre

el cual se encuentre, sea de 0 a 100 puntos. Este cambio de escala no modifica el ordenamiento que se logre con el índice inicial, de tal manera que valores cercanos a cero siguen significando un menor desempeño, mientras que valores cercanos a 100 lo contrario. Existen varias maneras de realizar este cambio de escala. Una de ellas consiste en restar del índice su valor mínimo y dividiendo esta diferencia entre el valor máximo. Es decir, el Índice Tipificado se obtendrá de realizar la siguiente operación:

$$IDFISCAL = \frac{Indicador_i - \text{mínimo}_i}{\text{máximo}_i}$$

Aunque esta transformación respeta la distancia existente entre los niveles de cada variable, lo que permite que el ordenamiento obtenido inicialmente con el indicador de desempeño sea el mismo que resulta al recalificar a cada uno de los municipios y departamentos, sí puede presentar dificultades en su interpretación. En efecto, la tipificación lograda de esta manera arroja una entidad con índice 0 y otra con índice 100. Existiría la tentación a decir que la entidad con índice cero ha alcanzado un desempeño nulo, mientras que la entidad municipio con índice 100 un desempeño máximo. Evidentemente, esta interpretación es equivocada porque no existe un municipio que evidencie ningún tipo de desempeño ni otro que alcance el ciento por ciento, como para decir que las variables incluidas en el indicador alcanzan su máximo.

Con el ánimo de tipificar el indicador de desempeño fiscal, de manera que se facilite su comprensión e interpretación, en el presente estudio se ha recalificado el indicador obtenido inicialmente mediante el procedimiento que se explica a continuación. Cabe mencionar que el procedimiento que se sugiere respeta igualmente el ordenamiento inicialmente logrado, es de más inmediata interpretación y permite estimar la brecha entre lo que podría llamarse el máximo desempeño fiscal y el desempeño actual u observado.

El procedimiento de estandarización es como sigue, para el sector j:

(i) A cada una de las k variables estandarizadas del sector j (sector fiscal) se le resta su correspondiente mínimo. Cada una de estas nuevas variables se multiplica por la ponderación de la variable en la varianza total. Resultan k nuevas variables que se denominan puntajes-varianza.

(ii) Se extrae el máximo de cada puntaje-varianza y se suman entre sí, obteniéndose el puntaje máximo.

(iii) Finalmente, se divide la suma de los k puntajes-varianza de cada municipio entre el puntaje máximo y se multiplica por 100.

El procedimiento descrito puede escribirse formalmente como:

$$(i) \quad y_h = X_h - \min(X_h) \cdot w_h$$

$$(ii) \quad \max(Y_h); \text{ resultan k máximos porque hay k variables}$$

$$(iii) \quad S = \sum_{h=1}^k \max(Y_h); \text{ sumar todos los máximos de (ii)}$$

$$(iv) \quad IDT_{ji} = \frac{\sum_{h=1}^k Y_{hi}}{S} * 100$$

Donde:

Xh = Variable h estandarizada; h = 1,2,...,k variables

$l_h$  = Ponderación de la variable  $h$  en la varianza total

$IDT_{ji}$  = Índice de desempeño tipificado de la entidad  $i$  en el sector  $j$ ;  $i = 1, 2, \dots$ , número de municipios o departamentos.

## ANEXO B.

### BALANCE FINANCIERO DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA 2004 – 2005

<b>BALANCE FINANCIERO</b> (millones de pesos)				
<b>CONCEPTOS</b>	<b>Balance financiero ejecutado año 2004</b>	<b>Composiciones anuales</b>	<b>Balance financiero ejecutado año 2005</b>	<b>Composiciones anuales</b>
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>210.860</b>		<b>276.945</b>	
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>192.476</b>	<b>91%</b>	<b>233.343</b>	<b>84%</b>
<b>TRIBUTARIOS</b>	<b>60.664</b>	<b>29%</b>	<b>79.845</b>	<b>29%</b>
Impuesto Predial Unificado (Incluye compensación por predial)	15.737	26%	17.202	22%
Impuesto de Circulación y Tránsito Servicio Público	47	0%	48	0%
Impuesto de Industria y Comercio	22.729	37%	26.104	33%
Sobretasa a la Gasolina	4.201	7%	17.791	22%
<b>Otros Ingresos Tributarios</b>	<b>17.951</b>	<b>30%</b>	<b>18.700</b>	<b>23%</b>
<b>NO TRIBUTARIOS</b>	<b>7.879</b>	<b>4%</b>	<b>7.111</b>	<b>3%</b>
Ingresos de la propiedad (Tasas, multas, arrendamientos y	7.680	97%	6.657	90%
Otros no tributarios (operación comercial, fondos especiales	199	3%	757	0%
<b>Transferencias</b>	<b>123.936</b>	<b>59%</b>	<b>146.084</b>	<b>52%</b>
<b>Transferencias Corrientes (Para Funcionamiento)</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>
<b>Del Nivel Nacional (SGP-Inversión)</b>	<b>121.544</b>	<b>98%</b>	<b>141.451</b>	<b>97%</b>
Sistema General de Participaciones-Educación-	84.443	69%	97.193	69%
Sistema General de Participaciones-Salud-	16.231	13%	17.770	3%
Sistema General de Participaciones Propósito General (For	11.952	10%	11.787	8%
Otras (Alimentaciones Escolar, Municipios Ribereños, Otras tr	8.917	7%	14.701	0%
<b>Del Nivel Departamental</b>	<b>2.392</b>	<b>2%</b>	<b>4.633</b>	<b>3%</b>
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>205.089</b>		<b>269.906</b>	
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>138.998</b>	<b>66%</b>	<b>171.039</b>	<b>62%</b>
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>41.690</b>	<b>20%</b>	<b>45.623</b>	<b>16%</b>
<b>GASTOS DE PERSONAL</b>	<b>12.833</b>	<b>31%</b>	<b>13.001</b>	<b>28%</b>
<b>GASTOS GENERALES</b>	<b>6.816</b>	<b>16%</b>	<b>7.240</b>	<b>16%</b>
<b>TRANSFERENCIAS</b>	<b>22.041</b>	<b>53%</b>	<b>25.382</b>	<b>56%</b>
Pensiones (mesadas)	14.225	65%	15.218	60%
Previsión Social (cesantías y otras prestaciones)	691	3%	1.100	4%
A Entidades Nacionales (Fonpet y otros)	0	0%	0	0%
A Entidades Departamentales	0	0%	0	0%
A Entidades Municipales	4.408	20%	5.145	20%
Cuota de auditaje	0	0%	0	0%

Indemnizaciones por retiros de personal	0	0%	0	0%
Sentencias y Conciliaciones	583	3%	1.382	5%
Otras Transferencias	2.134	10%	2.538	0%
<b>Intereses y Comisiones de Deuda Pública</b>	<b>2.957</b>	<b>1%</b>	<b>1.915</b>	<b>1%</b>
Interna	2.957	100%	1.915	100%
Externa	0	0%	0	0%
<b>Gastos operativos en sectores sociales (remuneración al trabajo, prestaciones, subsidios en educación, salud y otros sectores de inversión)</b>	<b>90.181</b>	<b>43%</b>	<b>120.007</b>	<b>43%</b>
<b>Déficit de Vigencias anteriores por funcionamiento</b>	<b>2.879</b>	<b>1%</b>	<b>1.269</b>	<b>0%</b>
<b>Amortización de Bonos Pensionales</b>	<b>1.291</b>	<b>1%</b>	<b>2.225</b>	<b>1%</b>
<b>DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE</b>	<b>53.482</b>		<b>62.304</b>	
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>18.380</b>	<b>9%</b>	<b>43.602</b>	<b>16%</b>
Cofinanciación (Fondo de Cofinanciación, FNR)	115	1%	0	0%
Regalías	2	0%	2	0%
Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)	0	0%	0	0%
Rendimientos Financieros	481	3%	449	1%
Excedentes Financieros	8.837	48%	23.526	54%
Recursos del balance	8.945	49%	19.515	45%
Otros recursos de capital (donaciones, aprovechamientos y	0	0%	109	0%
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>66.091</b>	<b>31%</b>	<b>98.868</b>	<b>36%</b>
Formación Bruta de Capital (construcción, reparación)	56.091	85%	74.991	76%
Déficit de Vigencias anteriores por inversión	10.000	15%	23.876	24%
<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT DE CAPITAL</b>	<b>-47.711</b>		<b>-55.266</b>	
<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL</b>	<b>5.771</b>		<b>7.038</b>	
<b>FINANCIACIÓN</b>	<b>-5.157</b>		<b>-5.095</b>	
<b>Recursos de crédito</b>	<b>-5.157</b>		<b>-5.095</b>	
<b>Interno</b>	<b>-5.157</b>		<b>-5.095</b>	
Desembolsos	0	0%	2.000	1%
Amortizaciones	5.157	2%	5.095	3%
<b>Externo</b>	<b>0</b>		<b>0</b>	
Desembolsos	0		0	
Amortizaciones	0		0	
<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT PRIMARIO</b>	<b>8.728</b>		<b>8.953</b>	
<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT PRIMARIO/INTERESES</b>	<b>295%</b>		<b>468%</b>	
Desembolsos, capitalizaciones) – (gastos de funcionamiento+				
<b>Fuente:</b> DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda Municipal.				
RESULTADO PRESUPUESTAL				
INGRESOS TOTALES	<b>210.860</b>		<b>278.945</b>	
GASTOS TOTALES	<b>210.246</b>		<b>277.002</b>	
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	<b>614</b>		<b>1.943</b>	

**ANEXO C.**  
**DEUDA FINANCIERA DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**

<b>DEUDA FINANCIERA MUNICIPIO DE BUCARAMANGA A DICIEMBRE 31 DE 2005</b>										
<b>NUMERO PAGARE</b>	<b>ACREEDOR</b>	<b>CLASE</b>	<b>PLAZO</b>	<b>GRACIA</b>	<b>TASA</b>	<b>PERIODO</b>	<b>% DE PIGNOR.</b>	<b>FECHA DESEMBOLSO (DD/MM/AA)</b>	<b>VALOR DESEMBOLSO</b>	<b>SALDO 31/12/05</b>
1492-5	POPULAR1ER	FINDETER	10 años	2 años	DTF+4TV	TRIMESTRAL	150	18/07/97	1.000.000.000	<b>272.500.000</b>
1505-04	POPULAR2DO	FINDETER	10 años	2 años	DTF+4TV	TRIMESTRAL	150	26/08/97	1.000.000.000	<b>272.500.000</b>
79-7	BANESTADO	FINDETER	10 años	3 años	DTF+4TV	TRIMESTRAL	150	03/12/98	1.500.000.000	<b>642.857.136</b>
5686	COLOMBIA	FINDETER	10 años	2 años	DTF+3TV	TRIMESTRAL	150	04/03/97	550.000.000	<b>108.436.007</b>
7491	COLOMBIA	FINDETER	10 años	2 años	DTF+3TV	TRIMESTRAL	150	05/06/97	700.000.000	<b>147.867.342</b>
750	COLOMBIA	FINDETER	10 años	2 años	DTF+3TV	TRIMESTRAL	150	24/10/97	750.000.000	<b>138.009.519</b>
3289	OCCIDENTE	FINDETER	10 años	3 años	DTF+3TV	TRIMESTRAL	150	28/05/98	3.376.868.893	<b>1.536.475.316</b>
2040	CRÉDITO	FINDETER	10 años	3 años	DTF+3TV	TRIMESTRAL	150	27/08/98	2.000.000.000	<b>995.000.000</b>
11024109	SUDAMERIS	FINDETER	7 años	1 años	DTF+4.1TV	TRIMESTRAL	120	27/12/05	1.200.000.000	<b>1.200.000.000</b>
990689	COLPATRIA	FINDETER	5 años	1 años	DTF+4.2TA	TRIMESTRAL	130	11/11/05	6.000.000.000	<b>6.000.000.000</b>
11024108	SUDAMERIS	FINDETER	7 años	1 años	DTF+4.4TV	TRIMESTRAL	120	27/12/2012	800.000.000	<b>800.000.000</b>
	SUBTOTAL									<b>12.113.645.320</b>
029-9	BANCOLOMBIA	ORDINARIO	10 años	2 años	DTF+3.3TV	TRIMESTRAL	150	30/04/2008	4.413.523.483	<b>189.081.833</b>
	SUBTOTAL									<b>189.081.833</b>
	TOTAL									<b>12.302.727.153</b>