

**DINÁMICA FISCAL EN BARRANCABERMEJA: EL PAPEL DE LAS REGALÍAS  
PETROLERAS (2000-2010)**

**JORGE ENRIQUE ASELA MOLINA  
SANDRA MILENA HERNANDEZ PIRACOCA**

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

**2011**

**DINÁMICA FISCAL EN BARRANCABERMEJA: EL PAPEL DE LAS REGALÍAS  
PETROLERAS (2000-2010)**

**JORGE ENRIQUE ASELA MOLINA  
SANDRA MILENA HERNANDEZ PIRACOCA**

**Trabajo de Grado para optar al título de Economista**

**Director**

**FREDDY JESUS RUIZ HERRERA  
Economista – Msc Ciencias Económicas**

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

**2011**

## **DEDICATORIA**

Ante todo darle las gracias a Dios por darme la oportunidad de estudiar y concluir este ciclo de mi vida.

A mis padres Yamile Molina Calderón y Jorge Enrique Asela Mariño quienes durante el transcurso de estos años me brindaron su apoyo para poder llevar a cabo este proceso, a mis hermanos María Camila Asela Molina y Félix Hernán Asela Molina, quienes también apoyaron este camino, a mi novia y compañera de tesis Sandra Milena Hernández, mis amigos y compañeros de estudios.

Una dedicatoria aparte merece mi madrina Ligia Molina Calderón que en paz descansa quien me brindo su colaboración y me aconsejo para poder hacer de esto una realidad.

**Jorge Enrique Asela Molina**

Primero que todo darle las gracias a Dios, por permitirme vivir este ciclo que termino, por ser mi fuente espiritual.

A mis padres Elena Piracoca Granados y Juvenal Hernández Piña, quienes me apoyaron durante todo el tiempo que lleve a cabo mis estudios en Bucaramanga, mil gracias, a mi novio y compañero de tesis Jorge Enrique Asela Molina, mis amigos y compañeros de estudio.

**Sandra Milena Hernandez Piracoca**

## **AGRADECIMIENTOS**

A nuestro director de trabajo de grado, Freddy Jesús Ruiz Herrera Economista – Msc Ciencias Económicas, por su trabajo y dedicación en el asesoramiento durante el transcurso del mismo.

A Jean Fernando Carrascal, estudiante de derecho de la universidad industrial de Santander quien amablemente prestó los equipos para el desarrollo del trabajo.

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	15
1. APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA RELACIÓN HACIENDA PÚBLICA, DESCENTRALIZACIÓN, SISTEMAS TRIBUTARIOS Y FINANCIAMIENTO LOCAL, DESARROLLO REGIONAL.....	18
1.1 HACIENDA PUBLICA.....	18
1.2 DESCENTRALIZACIÓN ACERCAMIENTO TEÓRICO.....	27
1.3 SISTEMAS TRIBUTARIOS Y FINANCIAMIENTO LOCAL.....	34
1.4 DESARROLLO REGIONAL.....	38
2. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA.....	44
2.1 ANTECEDENTES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	47
2.2 MARCO LEGAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA.....	50
2.2.1 PRIMERA ETAPA DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	51
2.2.2 CONSOLIDACIÓN JURÍDICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA.....	54
2.2.2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991.....	54
2.2.2.2 LEY 60 DE 1993.....	58
2.2.2.3 LEY 141 DE 1994, DISTRIBUCIÓN DE REGALÍAS.....	60
2.2.2.4 LEY 715 DE 2001, SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.....	61
2.2.2.5 LEY 1176 DE 2007, PRINCIPAL NORMATIVIDAD DESPUES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991, EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.....	65
2.3 DISCUSIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	68
3. HACIENDA PÚBLICA Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: CASO BARRANCABERMEJA.....	72
3.1 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL METODOLOGÍA DE ANÁLISIS.....	72

3.1.1	INVESTIGACIONES REALIZADAS EN COLOMBIA.....	73
3.1.2	METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DEL MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA.....	77
3.1.3	ALCANCES DE LA EXPLORACIÓN METODOLÓGICA.....	80
3.2	ANALISIS FISCAL DEL MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA.....	80
3.2.1	CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE BARRANCABERMEJA.....	81
3.2.2	DINAMICA FISCAL EN EL MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA (2000-2010).....	85
3.2.2.1	ANALISIS DE LA DINAMICA FISCAL.....	90
3.2.3	ANALISIS DEL RANKING NACIONAL DE MUNICIPIOS.....	99
3.2.4	LAS REGALÍAS Y OTRAS TRANSFERENCIAS:IMPACTO EN LOS INGRESOS DE BARRANCABERMEJA.....	101
3.3	TENDENCIAS DE MEDIANO PLAZO.....	104
4.	CONCLUSIONES.....	107
5.	RECOMENDACIONES.....	109
6.	BIBLIOGRAFÍA.....	110
7.	ANEXOS.....	115

## LISTA DE GRÁFICAS

GRÁFICA 1. BARRANCABERMEJA. COMPARATIVA DE INGRESOS Y GASTOS (2000-2010).....	86
GRÁFICA 2. COMPORTAMIENTO DEL AHORRO CORRIENTE (2000-2010).....	91
GRÁFICA 3.COMPORTAMIENTO INDICADOR APALANCAMIENTO DE LA INVERSIÓN (2000-2010).....	92
GRÁFICA 4. COMPORTAMIENTO INDICADOR ESFUERZO FISCAL (2000-2010).....	95
GRÁFICA 5. COMPORTAMIENTO INDICADOR AUTONOMIA FISCAL MUNICIPAL (2000-2010).....	96
GRÁFICA 6. COMPORTAMIENTO INDICADOR SOLVENCIA (2000-2010).....	97
GRÁFICA 7. REPRESENTACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS EN EL TOTAL DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA EN LOS ULTIMOS 10 AÑOS, (2000-2010).....	102
GRÁFICA 8. PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES POR SECTORES, EN EL PERIODO 2000-2010.....	103

## LISTA DE CUADROS

CUADRO 1. ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS.....	57
CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS POR TRANSFERENCIA DE LOS MUNICIPIOS PARA INVERSIÓN EN SECTORES SOCIALES.....	59
CUADRO 3. COMPOSICIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.....	62
CUADRO 4. CLASIFICACIÓN POR CATEGORIAS.....	63
CUADRO 5. COMPOSICIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES SEGÚN LEY 1176 DE 2007.....	67
CUADRO 6. INDICADORES FISCALES.....	79
CUADRO 7. COMPORTAMIENTO DEL INDICADOR DEPENDENCIA INTERGUBERNAMENTAL (2000-2010).....	93
CUADRO 8. COMPORTAMIENTO INDICADOR ENDEUDAMIENTO (2000-2010).....	98

## LISTA DE ANEXOS

ANEXO №. 1 REDISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES BAJO LA LEY 60 DE 1993. SECTORES SOCIALES.....	115
ANEXO №. 2 MODELO DE ANÁLISIS: ÍNDICE PRECIOS AL CONSUMIDOR – IPC. BASE DICIEMBRE DE 2008=100.00.....	116
ANEXO №. 3 DEPENDENCIA INTERGUBERNAMENTAL.....	117
ANEXO №. 4 ENDEUDAMIENTO.....	117
ANEXO №. 5 ESFUERZO FISCAL MUNICIPAL.....	118
ANEXO №. 6 AHORRO CORRIENTE.....	118
ANEXO №. 7 INGRESOS CORRIENTES / GASTO CAPITAL.....	119
ANEXO №. 8 AHORRO CORRIENTE / GASTO CAPITAL.....	119
ANEXO №. 9 INGRESOS TRIBUTARIOS / INGRESOS.....	120
ANEXO №. 10 INDUSTRIA Y COMERCIO / INGRESOS.....	120
ANEXO №. 11 TRANSFERENCIAS AL MUNICIPIO DE LA NACIÓN / INGRESOS.....	121
ANEXO №. 12 TRANSFERENCIAS AL MUNICIPIO / INGRESOS.....	121
ANEXO №. 13 REGALÍAS / INGRESOS.....	122
ANEXO №. 14 AUTONOMÍA.....	122
ANEXO №. 15 SOLVENCIA.....	123
ANEXO №. 16 PRESTAMO NETO / INGRESOS.....	123
ANEXO №. 17 DEUDAS / INGRESOS.....	124

## RESUMEN

**TITULO:** DINÁMICA FISCAL EN BARRANCABERMEJA: EL PAPEL DE LAS REGALÍAS PETROLERAS (2000-2010)\*.

**AUTORES:** Jorge Enrique Asela Molina, Sandra Milena Hernández Piracoca\*\*

**PALABRAS CLAVES:** Municipio de Barrancabermeja, descentralización, Hacienda Pública, Esfuerzo fiscal, regalías.

**JEL:** B22, E62, H70, O23

**DESCRIPCIÓN:** El presente trabajo contiene un análisis de la dinámica fiscal en el municipio de Barrancabermeja y el papel de las regalías petroleras en el periodo comprendido de los años 2000-2010.

Una de las formas de organizar el estado se hace mediante la descentralización, donde se asume que el acercamiento del ciudadano a las instancias del poder permite una mejor lectura de la revelación de las preferencias de bienes y servicios públicos, por lo que se considera que un sistema fiscal descentralizado conlleva a la eficiencia en la administración de los recursos del estado.

En Colombia el proceso de descentralización se consolidó con la proclamación de la constitución de 1991 mediante la cual se alcanzaron grandes avances en el plano político, como lo fue la elección popular de alcaldes y gobernadores. Sin embargo en materia fiscal no se ha avanzado lo suficiente ya que los entes subnacionales siguen sujetos a la financiación vía transferencias lo que genera dependencia a los recursos del nivel nacional.

Como respuesta a los crecientes déficits fiscales departamentales y municipales consecuencia de un incremento del gasto y un insostenible endeudamiento en la década de los noventa del siglo XX, se crean mecanismos de control de los gastos de funcionamiento los cuales deben corresponder a su capacidad financiera.

Para analizar la dinámica fiscal del municipio de Barrancabermeja se calcularon siete indicadores, algunos de los cuales han sido trabajados por el Departamento Nacional de Planeación y la Gobernación de Santander.

---

\* Trabajo de grado

\*\* Facultad de Ciencia Humanas, Escuela de Economía y Administración, Director Freddy Jesús Ruiz Herrera.

## ABSTRACT

**TITLE:** FISCAL DYNAMICS IN BARRANCABERMEJA: THE ROLE OF OIL ROYALTIES (2000-2010)\*.

**AUTHORS:** Jorge Enrique Asela Molina, Sandra Milena Hernández Piracoca\*\*

**KEY WORDS:** Barrancabermeja city hall, decentralization, public treasury, fiscal effort, royalties.

**JEL:** B22, E62, H70, O23

**DESCRIPTION:** this work contains a fiscal dynamics review in Barrancabermeja city hall and the role of oil royalties in the period between the years of 2000 and 2010.

One way of organizing the state is made by decentralization, where is assumed the citizen rapprochement to the power instance allows a better analysis of goods preferences and public services reveal, so it is considered a decentralized fiscal system leads to the efficacy in the state resources administration.

In Colombia the decentralization process was consolidated with the constitution of 1991 proclamation by which were reached big progress in the politic level. As was the popular mayors and governor elections. However in fiscal matters it hasn't progress enough as subnational entities continues bound to the financing by transferences which generates national resources dependence. In response to the growing departmental and municipal fiscal deficit cause of increase in spending and an untenable indebtedness in the 90's, was created function expenses control mechanism which mast correspond to his financial capacity.

To analyze the fiscal dynamic in Barrancabermeja city hall, it was calculated seven indicators some of whom have been worked by national planning department and Santander governor.

---

\* Work Degree

\*\*Humanities Faculty, Economics and Administration College, Director Freddy Jesus Ruiz Herrera.

## INTRODUCCIÓN

Teóricamente existen dos sistemas fiscales. El primero un sistema centralizado, que se representa a través de un gobierno central y/o un Estado unitario, el Estado monopoliza las funciones públicas, es decir, se encarga del recaudo de los impuestos y de la provisión de bienes y servicios públicos tanto locales como nacionales. El segundo un sistema descentralizado, en el cual la administración pública se organiza entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, los cuales tienen facultades en la parte tributaria y la asignación del gasto.

El federalismo fiscal es una de las formas de organizar el estado, donde los gobiernos locales tienen total autonomía en cuanto al gasto y el ingreso; los impuestos locales tienen como destino la provisión de bienes públicos locales y el gobierno nacional se encarga de la defensa nacional y la redistribución del ingreso. Oates (1972)<sup>1</sup> lo define como la asignación adecuada de impuestos y gastos del sector público entre los diferentes niveles de gobierno. En otras palabras es el grado de descentralización de las decisiones fiscales en cada nivel de gobierno.

El Estado colombiano constitucionalmente se ha organizado tanto como un Estado centralista como federalista. Solo hasta la constitución de 1991 se llegó a un

---

<sup>1</sup> OATES, W.E. An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature. En: IREGUI, Ana, RAMOS, Jorge & SAAVEDRA, Luz. Análisis de la descentralización en Colombia. Bogotá: Marzo de 2001. p. 2. [en línea]. [consultado 5 feb. 2011]. Disponible en < <http://www.banrep.gov.codocumftpborra175.pdf> >

estado intermedio entre el sistema federal y el centralismo absoluto, con una “centralización política y descentralización administrativa”<sup>2</sup>. Es decir, aunque los entes territoriales tienen cierta independencia, estos deben cumplir con los objetivos nacionales ya que el gobierno central es el principal financiador a través de las transferencias territoriales del gasto público.

En este sentido el orden de asignación de competencias en áreas como la planeación, asignación, ejecución, recaudo, quedaría de la siguiente manera: la planeación se debe generar en los distintos niveles de gobernanza, cada uno dentro de un entorno global, departamental y municipal. El recaudo de recursos, se realiza de manera más eficiente por el gobierno central ya que este cuenta con la infraestructura necesaria para dicho propósito, pero la ejecución y presentación de las necesidades locales corren por cuenta de los entes territoriales, al conocer de antemano las necesidades y preferencias de cada comunidad. El direccionamiento de las políticas macroeconómicas queda en manos del gobierno central aunque el desarrollo de proyectos en base a esas políticas debe ser realizado por los entes territoriales.

Los entes territoriales cuentan con recursos del orden nacional entregados por el gobierno central vía transferencias, parte importante de estas son las regalías petroleras, el departamento de Santander y el municipio de Barrancabermeja contaron para el 2009 en sus finanzas públicas con el ingreso de \$133.815.431.010 y \$29.484.045.340 millones de pesos<sup>3</sup> respectivamente por concepto de regalías petroleras (ANH), los cuales fueron usados para llevar a

---

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. Bogotá: novena edición 2004, p. 33.

<sup>3</sup> Agencia Nacional de Hidrocarburos. [En línea]. [consultado 20 enero 2011]. Disponible en <  
[http://www.anh.gov.co/media/Historico\\_regalias\\_pagadas\\_2009\\_incluye\\_FAEP\\_24.pdf](http://www.anh.gov.co/media/Historico_regalias_pagadas_2009_incluye_FAEP_24.pdf)>

cabo el plan de desarrollo departamental y municipal, fundamental para el desarrollo económico.

En el marco de la actual discusión en temas como la reforma a las regalías resulta relevante el análisis académico de la dinámica fiscal de los municipios y departamentos, pues esto permitirá establecer el direccionamiento que deberían tomar las políticas públicas con miras al mejoramiento de las finanzas públicas.

Para el caso específico del municipio de Barrancabermeja este documento aporta un diagnóstico de la situación de las finanzas públicas, teniendo en cuenta la aplicación de las políticas públicas vigentes en materia fiscal.

En el primer capítulo se presenta una aproximación teórica a la relación, hacienda pública, descentralización, sistemas tributarios y financiamiento local, desarrollo regional. En el segundo capítulo se analiza el proceso de descentralización en Colombia, su desarrollo y evolución antes y después de la constitución de 1991. En el capítulo tres, se analiza el caso particular del municipio de Barrancabermeja, el comportamiento fiscal sus fortalezas y debilidades.

# **1. APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA RELACIÓN HACIENDA PÚBLICA, DESCENTRALIZACIÓN, SISTEMAS TRIBUTARIOS Y FINANCIAMIENTO LOCAL, DESARROLLO REGIONAL.**

Los diferentes procesos que se generan dentro de la teoría económica, han permitido a los países crear las estrategias mediante las cuales se busca su crecimiento y posterior desarrollo. Procesos de descentralización, hacienda pública y desarrollo regional son una vía para que los países generen un desarrollo desde adentro hacia fuera, procesos que vayan de la mano de principios como igualdad y la equidad.

Mediante el desarrollo de este capítulo se vislumbrará algunos de los procesos que permiten un desarrollo eficiente en la provisión de bienes y servicios públicos, pasando desde la toma de decisiones del sector público, el recaudo de rentas, su distribución, hasta la entrega de autonomía en la toma de decisiones de nivel fiscal y político a los gobiernos subnacionales.

## **1.1 Hacienda Pública**

*La hacienda pública estudia la forma en que se logran los objetivos del sector público a través de los medios de ingresos y gastos público, dirección de la administración de la deuda y de las transacciones correspondientes. De forma específica estudia la manera en que se toman las decisiones por el sector público y la forma en que son*

*realizadas y controladas. Su ámbito de análisis se asienta sobre las numerosas ciencias tradicionales<sup>4</sup>.*

La Hacienda Pública se caracteriza por ser un elemento de la teoría económica que analiza los objetivos del sector público a través de los ingresos y los gastos presupuestales. Entender el sector público como receptor de recursos fiscales y como inversor de los mismos es el principal objeto de la Hacienda Pública. El sector público en la sociedad moderna ha adquirido una composición compleja, que obliga a que el estudio de los ingresos y los gastos se convierta en una tarea multidisciplinaria, involucrando áreas como la economía, derecho público o administración.

Si bien el principal objetivo de la acción estatal que interesa a la Hacienda Pública, es la dotación a la comunidad de una cierta cantidad de bienes colectivos, su función no se limita a dicha provisión. Citando los aportes de Musgrave<sup>5</sup> encontramos tres funciones fundamentales de la Hacienda Pública: la estabilización macroeconómica, la redistribución del ingreso y la provisión de bienes y servicios.

La definición de bienes colectivos a proveer por parte del Estado ha variado a través del tiempo. Se podría afirmar que ha cambiado significativamente en el presente siglo. Antes de la Primera Guerra Mundial (Para tener un referente cronológico) el Estado se encargaba de proveer bienes colectivos mínimos: incipiente sistema de salud, defensa nacional, educación primaria y secundaria de baja calidad, primitivo sistema de red vial, servicios diplomáticos, entre otras.

En el siglo XXI la calidad y la cantidad de bienes colectivos que debe prestar el Estado es drásticamente mayor. De acuerdo con Restrepo<sup>6</sup> el creciente

---

<sup>4</sup> GERHARD, Colm. Ensayos sobre Hacienda Pública y política fiscal. En: RESTREPO, Juan. Hacienda pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 21.

<sup>5</sup> MUSGRAVE, Richard. The Theory of Public Finance. En: Restrepo, Juan. Hacienda pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 23.

<sup>6</sup> RESTREPO, Juan C. Hacienda Pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 23.

intervencionismo, el alto grado de urbanización, el desarrollo tecnológico y la aparición de nuevos servicios públicos necesarios de proveer, ocasiona que la Hacienda Pública moderna se encargue de un primer objetivo (provisión de bienes y servicios) más amplio y complejo que el siglo anterior. Este cambio de la Hacienda Pública en la época moderna ha sido de corte cuantitativo.

Por su parte los otros dos objetivos de la Hacienda Pública (estabilización macroeconómica y redistribución del ingreso) han traído cambios no solo de carácter cuantitativo sino también cualitativo.

Las finanzas públicas profanadas antes de la Primera Guerra Mundial se reconoce en la teoría económica como la Hacienda Pública clásica, la cual asumía un papel similar al del Estado: un mínimo de intervención en la actividad económica y un máximo de neutralidad frente a los agentes económicos, resumido en una expresión francesa "*laissez faire*" en la cual se defendía la economía de mercado. Por lo tanto la función de las finanzas públicas se limitaba a la provisión de los escasos bienes colectivos que en la época se necesitaban.

Con la crisis económica de 1929 y la posterior incursión de las teorías keynesianas la concepción de la Hacienda Pública empezó a cambiar, ampliándose su campo de acción: el supuesto de neutralidad en las finanzas públicas empezó a perder importancia. Aparecen entonces problemas de tipo cualitativo, la razón de ser de la Hacienda Pública no se limitaba solo a resolver las crecientes demandas de los bienes colectivos sino que se preocupaba por la redistribución de la renta. También se empieza a determinar la importancia del papel del Estado y su política fiscal en el comportamiento macroeconómico.

La economía de mercado se caracteriza por que en su mayoría los bienes y servicios se ofrecen a través del sistema de precios, que es la interacción de la oferta y la demanda. La cantidad de bienes ofrecidos se determinan por los factores productivos disponibles y por las señales que mandan los consumidores de sus preferencias a través del sistema de precios. En este sistema de mercado

existe el principio de exclusión, según el cual si un consumidor no está dispuesto a pagar el precio que el mercado ha determinado, se excluye de la posibilidad de disfrutar de dicho bien o servicio.

Sin embargo existen otros tipos de bienes y servicios que no se pueden ofrecer a través de economías de mercado. Donde el sistema de precios no funciona con claridad, dificultando los mensajes que revelan las preferencias. Estos bienes son conocidos en la teoría económica como Bienes Colectivos, objeto fundamental de las finanzas públicas.

Siguiendo con la teoría de Musgrave<sup>7</sup> existen dos tipos de bienes colectivos: necesidades sociales y bienes meritorios. Los primeros se caracterizan por: a) cumplir el principio de indivisibilidad, es decir estos bienes o servicios se prestan de forma colectiva, no se puede distribuir en porciones precisas e individualizadas. Un ejemplo típico de esto es el servicio de la justicia o la defensa nacional; b) no presentan el principio de exclusión ya que no responde a un sistema de precios en donde quien no paga no goza del servicio; c) las preferencia por estos bienes no se manifiesta a través del sistema de precios sino mediante procesos políticos.

Por su parte los bienes meritorios según Musgrave<sup>8</sup> se definen como aquellos que “se consideran tan meritorios que su satisfacción se hace a través del presupuesto público, adicionalmente a lo que se suministra del mismo bien a través del mercado y es pagado por los compradores privados”. Un ejemplo es el servicio de la educación que puede ser suministrado a través del sistema de mercado, sin embargo es considerado un bien meritorio por lo que es subsidiado mediante el sistema presupuestal. Los bienes meritorios no cumplen con claridad los principios de exclusión e indivisibilidad.

La Hacienda Pública clásica consideraba que el objetivo fundamental era atender los gastos del Estado con un mínimo de intervención en las decisiones

---

<sup>7</sup> MUSGRAVE, Op. cit., p. 28

<sup>8</sup> Ibíd., p. 28.

económicas de los agentes. Esto es conocido como el principio de Neutralidad de la Hacienda Pública. También conocido en la literatura económica como el “óptimo paretiano” en mención de su creador Wilfrido Pareto, en el principio se menciona que el bienestar colectivo se mantiene de manera óptimo cuando se deja obrar libremente las fuerzas del mercado o se establece un mínimo de intervención. Esta tendencia empezó a desaparecer después de las dos guerras mundiales, es entonces para mediados del siglo XX que se entiende que la Hacienda Pública no es neutral ni puede serlo. Las finanzas públicas han tomado un alto nivel de importancia en la economía que afecta la distribución de la renta y la riqueza de un país.

Restrepo define la función distributiva de la Hacienda Pública en tres objetivos:

El primero está orientado a la mejora de la distribución global de la renta nacional, el segundo es aquel el cual busca ya no una mejora global de la distribución de la renta nacional, sino una mejora relativa en los segmentos más pobres, aquellos que según la terminología internacional población de pobreza absoluta, por último distribuir los ingresos de los grupos más fuertes de la población, para lo cual tiene un papel fundamental el diseño de la progresividad en ciertos impuestos, como lo son el impuesto a la renta y el capital<sup>9</sup>.

Los objetivos de la hacienda pública se encuentran direccionados a permitir que la sociedad en su conjunto tengan la posibilidad de participar del crecimiento económico a través de la igualdad de oportunidades para lo cual hace uso de los instrumentos fiscales.

Los instrumentos fiscales que permiten la distribución del ingreso son dos: el gasto y los impuestos. En los países en vías de desarrollo el instrumento más eficaz según la literatura moderna es el gasto. En principio por que en estos países la

---

<sup>9</sup> RESTREPO, Op. cit., p.35

base gravable de la estructura tributaria es reducida, conformada en su mayoría por rentas asalariadas.

Según Restrepo<sup>10</sup> existen áreas de la economía que por una deficiente administración o por un alto grado de evasión fiscal se escapan de una adecuada tributación, ocasionando que la estructura formalmente progresiva de los impuestos en teoría, no resulte en una estructura progresiva de la tributación. Por las anteriores razones es necesario que las políticas de impuestos progresivos estén acompañadas de una política de gasto y así ser un instrumento idóneo para la redistribución. La política de gasto puede resultar en igualdad de oportunidades si el gasto se orienta de manera específica en algunas áreas como la educación, la salud y la nutrición.

Para la economía clásica la intervención de la Hacienda Pública como instrumento estabilizador de la actividad económica no era necesaria, ya que se pensaba que la misma poseía instrumentos automáticos de estabilización, los precios y la tasa de interés.

Restrepo<sup>11</sup> indica que a partir de la crisis de 1929 y con el advenimiento de la teoría keynesiana cambia el concepto del papel de las finanzas públicas, se evidencia de manera empírica que la economía no posee un ajuste automático, por restricciones institucionales variables como los precios, los salarios y las tasas de interés que no son tan flexibles. Dado que no existen estabilizadores económicos automáticos, las finanzas públicas se convierten en instrumento de ajuste, reduciendo las fuerzas inflacionarias o recesivas.

Con la función estabilizadora establece una relación entre política fiscal y desarrollo económico. Existen impuestos y modalidades de gasto que inciden en el proceso de desarrollo. Las políticas de gasto permiten ya sea la expansión de la economía o el retraso de la misma. Es por esto que las Finanzas públicas

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 35.

representan una variable importante con relación al desarrollo económico, sin pretender que el desarrollo este determinado exclusivamente por la misma.

Para Heller existen tres funciones principales de la Hacienda Pública en el proceso de desarrollo económico:

- 1) Proveer el ahorro necesario para financiar el incremento del acervo de capital indispensable en todo proceso de desarrollo; 2) contribuir a evitar los desequilibrios de origen interno o externo de la economía que de presentarse, pueden comprometer seriamente el proceso de desarrollo; 3) la Hacienda Pública ayuda también a crear condiciones de equidad dentro del proceso de desarrollo que lo hagan más justo y equitativo<sup>12</sup>.

Las teorías sobre el desarrollo económico postuladas después de la Segunda Guerra Mundial indicaban que el instrumento clave para incrementar el desarrollo era la formación de capital físico. Restrepo<sup>13</sup> propone que para esta tarea las finanzas públicas debían permitir el ahorro suficiente, de tal manera que el gobierno estuviera en la capacidad de desarrollar la infraestructura necesaria para la expansión del sector moderno. Al tiempo que debía procurar por una tributación que favoreciera el ahorro y la inversión de dicho sector.

Por su parte las teorías modernas del desarrollo establecen que este no es solo producto de la inversión en capital físico, sino que es necesaria la inversión social, es decir, en el hombre con programas de gasto dirigidos a áreas como la salud y la educación. El papel de la Hacienda Pública ahora es garantizar una mínima igualdad de condiciones para la sociedad.

Entre estas teorías encontramos la Teoría de la Modernización, nace en la década del cincuenta y como respuesta a la amenaza comunista, los Estados Unidos

---

<sup>12</sup> HELLER, Walter. Política fiscal para países subdesarrollados. En: imposición fiscal en los países en desarrollo. Richard Bird y Oliver Oldman. México: Edit. Uteha, 1968, p. 8. Citado por: Restrepo, Juan C. Hacienda Pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 38.

<sup>13</sup> RESTREPO, Op. cit., p. 38

como potencia occidental propone este modelo de desarrollo con el fin de ganarse la lealtad de los países del tercer mundo. El principal argumento de esta teoría es que los países en vías de desarrollo que deseen alcanzar la prosperidad económica y un nivel de industrialización, deben sufrir cambios profundos en las estructuras sociales y sus valores<sup>14</sup>.

La teoría de la Dependencia nace en la década del setenta de la mano de analistas de la Comisión Económica para América Latina y del Caribe (CEPAL), es la respuesta a la propuesta de la teoría de la modernización. Si bien la teoría de la dependencia nace de pensadores latinoamericanos es decir de países subdesarrollados, la teoría de la modernización surge en países industrializados. Para la teoría de la dependencia, la pobreza de los países del sur se explica por medio de las condiciones históricas que han determinado el mercado global que favorece a los países del norte en detrimento de los países del sur que han empobrecido o simplemente se han estancado en su crecimiento<sup>15</sup>.

En los países en vías de desarrollo es común que se sufra el riesgo de desequilibrios macroeconómicos ya sea por razones internas o externas, que deterioran el desarrollo económico. Es entonces donde el papel de las finanzas públicas es fundamental para evitar estos desequilibrios.

Según Restrepo<sup>16</sup> la equidad y la buena distribución del ingreso son variables indispensables para el desarrollo económico, en las cuales las finanzas públicas tienen una importante incidencia, para esto se establecen unas condiciones: Primero la tributación debe crecer a ritmos superiores a los de la economía. Segundo no se debe depender de la tributación indirecta ya que esta es menos elástica que a tributación directa. Por último la tributación debe estimular el ahorro y la inversión, retrasando el gasto.

---

<sup>14</sup> BANCO DE LA REPUBLICA. Teoría de la modernización. [en línea]. [consultado 14 sep. 2011]. Disponible en <<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli67.htm>>

<sup>15</sup> BANCO DE LA REPÚBLICA. Teoría de la dependencia. [en línea]. [consultado 14 sep. 2011]. Disponible en <<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli68.htm>>

<sup>16</sup> RESTREPO, Op. cit., p.41

La incidencia de las finanzas públicas en el desarrollo económico, está más allá de los simples objetivos de la Hacienda Pública de distribución y estabilidad.

En los tiempos modernos las finanzas públicas intergubernamentales se han convertido en parte fundamental dentro de los estudios de la Hacienda Pública. Algunas de las razones de este auge se debe en principio a: la modernización de las instituciones políticas trae consigo una creciente descentralización en el proceso de toma de decisiones políticas, en la medida que el proceso político se acerca a las autoridades locales (elegidas popularmente) la discusión acerca de la forma en que se reparten los recursos fiscales entre autoridades nacionales y locales adquiere suma importancia.

Sin embargo no solo se trata de razones políticas, el que las finanzas públicas se conviertan en tema fundamental de la Hacienda Pública moderna. En la literatura económica moderna existe una corriente que promulga que el desarrollo económico y social se alcanza en la medida en que ciertas decisiones que conciernen al gasto público se tomen y se controlen a nivel local. Dado que las prioridades del gasto público se aprecian mejor a nivel local, al tiempo que el control político del gasto público y su evaluación se hacen más prácticos y cercanos a la gente.

Pasa entonces a un segundo plano el sistema fiscal en el cual la asignación del gasto es realizado a nivel central. Se aprecia bajo un enfoque distinto las transferencias, ya no son entendidas como el simple reparto de ingresos públicos sino que se ven como un instrumento de desarrollo económico.

Por lo que para Ocampo:

Bajo el enfoque de la descentralización para el desarrollo, el proceso no termina con la transferencia sino que comienza con ella. La transferencia no es un fin, sino un medio; un instrumento de política a través del cual se

busca inducir una reciprocidad regional o municipal en términos tanto del manejo de los recursos cedidos como de un esfuerzo fiscal propio<sup>17</sup>.

Un elemento de discusión en Hacienda Pública, relacionado con su tendencia y desarrollo, naturalmente, tiene que ver con el modelo de ejecución de la misma, en tal sentido, un carácter centralizante, descentralizante o mixto, exige un nivel de complejidad, atención y regulación particular, así como genera condicionantes sobre el nivel de gasto y la evolución del mismo, desde el plano técnico y político, en concordancia con el acuerdo social vigente.

### **1.2 Descentralización: Acercamiento teórico**

En el mundo se ha presentado un cambio importante en lo referente a los modelos de manejo del Estado, el modelo centralista ha cedido terreno frente al modelo de descentralización. Este proceso se puede evidenciar desde dos puntos, el primero desde el punto de vista político y el segundo desde un plano económico. La descentralización política nos muestra el reconocimiento del gobierno central sobre el derecho de las entidades subnacionales, a la creación de propias organizaciones públicas territoriales, que les permita garantizar democráticamente la prestación de bienes públicos locales, también hace referencia a la autonomía esencialmente en la parte financiera.

En el plano económico esta consiste principalmente en “trasladar las decisiones sobre asignación de factores de producción desde mecanismos político-

---

<sup>17</sup> OCAMPO, José A. Centralismo, descentralización y federalismo en la historia de Colombia. En: Crisis mundial, protección e industrialización. Bogotá: CEREC, 1984, p. 345 y 346. Citado por: RESTREPO, Juan C. Hacienda Pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 388.

administrativos hacia la competencia económica”<sup>18</sup>. Este proceso genera ventajas ya que disminuye el riesgo correspondiente a los vicios del gobierno central: corrupción, ineficiencia, tamaño, generadores de desequilibrios fiscales y sociales. Además crea espacios de participación ciudadana como veedores de las acciones de los entes territoriales.

En 1959 Musgrave y Musgrave<sup>19</sup> realiza un aporte fundamental para determinar el papel económico del Estado, en donde establece tres funciones básicas de la política fiscal: la estabilización macroeconómica, la redistribución del ingreso y la provisión de bienes y servicios. La política macroeconómica busca mantener la estabilización de variable tales como la producción, el empleo, los precios y otras, responsabilidad propia del gobierno nacional.

Para entender el proceso de descentralización es necesario recordar que existen dos tipos de bienes en el mercado, los bienes privados y los bienes públicos. Los primeros son regidos por el mercado a través del concepto de la mano invisible de Smith<sup>20</sup> (1794). Según Samuelson<sup>21</sup> (1954) la producción de un bien privado en un determinado periodo de tiempo es igual a la sumatoria del consumo de todos los consumidores en el mismo periodo. En el caso de los bienes públicos estos no se rigen por el mercado ya que sus propiedades lo impiden. Las dos características son: a) no exclusión, b) no rivalidad. La primera hace referencia a la posibilidad de restringir el consumo a aquellos que no tienen la capacidad de pago para adquirirlo y el segundo, el consumo del bien por parte de una persona no disminuye la disponibilidad del mismo para otros individuos. Samuelson<sup>22</sup> (1954-1955) llega a la conclusión de que los bienes públicos son aquellos cuyo

---

<sup>18</sup> FINOT, Iván. Descentralización en américa latina: teoría y práctica. Instituto latinoamericano y del caribe de planificación económica y social (ILPES). Santiago de chile: mayo de 2001, p. 62. [en línea]. [consultado 5 dic. 2010]. Disponible en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/7259/lcl1521e.pdf>>

<sup>19</sup> MUSGRAVE & MUSGRAVE. Public finance in theory and practice. En: BANCO DE LA REPUBLICA. Finanzas publicas regionales de Colombia: 1980-1987, p. 34.

<sup>20</sup> SMITH, Adam. Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones.

<sup>21</sup> SAMUELSON. 1954, 1955 Y 1958. En: MACON, Jorge. Economía del sector público. Bogotá: McGraw-Hill/interamericana de Colombia, 2002, p. 31.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 31.

costo marginal es igual a cero, debido a que la producción de un bien público es igual a la demanda de cada uno de los consumidores.

Para Samuelson<sup>23</sup> la prestación de bienes públicos locales por parte del gobierno central encuentra el principal inconveniente en la falta de revelación de preferencias de los individuos. No se puede saber lo que las personas desean y desde luego lo que están dispuestas a pagar, ya que la provisión de bienes públicos responde a preferencias agregadas, es decir, nadie recibe según sus preferencias individuales, lo que constituye un problema de eficiencia.

La provisión de este tipo de bienes se encuentra determinada por la espacialidad. Según Tiebout (1954) los consumidores “votan con los pies”<sup>24</sup>, a lo que hace referencia es a que los individuos revelan sus preferencias al desplazarse (eligiendo) a la comunidad o jurisdicción que mejor satisface sus preferencias sobre el bien público. Esta hipótesis se basa en unos supuestos propuestos por Tiebout en su modelo los cuales son:

- a) Existe libre movilidad de una jurisdicción a otra, b) Los consumidores tienen total conocimiento sobre los ingresos y gastos públicos de cada jurisdicción, c) Existe un gran número de consumidores, así como un número suficiente de jurisdicciones con estructuras fiscales distintas (ingresos y gastos), d) No hay restricciones debidas a oportunidades de empleo, luego no hay mercado laboral, e) No hay externalidades Inter.-jurisdiccionales, f) El tamaño óptimo de la población en cada jurisdicción está determinado por el costo medio mínimo de producción del bien público. Cada nuevo inmigrante paga un impuesto igual al costo marginal del bien público, g) Cuando el tamaño de la población en cada jurisdicción

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>24</sup> El término literal de “votan con los pies” no lo utilizó Tiebout en su trabajo de 1956.

es menor que el óptimo, los residentes buscan atraer nuevos residentes. Lo contrario también ocurre<sup>25</sup>.

La teoría de Tiebout (1954, 1955 y 1958) cuenta con grandes críticos (Oates, Buchanan, Hirschman), debido a que sus supuestos son irreales y la falta de aportes en el plano político y administrativo.

Hirschman<sup>26</sup> (1970) plantea un modelo que reemplaza al mercado en la revelación de preferencia de los individuos, el fundamento de este modelo se halla en que los gobernantes rindan cuentas a los individuos, para lo cual plantea dos formas, la primera es un mecanismo conocido como “*exit*”, el cual sugiere la existencia de más de un proveedor del bien público local, lo que genera cierto grado de competencia y una baraja de escogencia para los consumidores. Los proveedores de bienes públicos locales no necesariamente buscan un beneficio económico como los bienes privados, en este caso se busca es un beneficio político, lo que conlleva a los proveedores a competir por clientes electorales mediante la prestación de buenos productos o servicios, esto bajo el supuesto de costos de movilidad igual a cero propuesto por Tiebout (1954). El segundo de forma institucional mediante la creación de ligas de consumidores o contralorías que representen los intereses de la comunidad y garanticen la prestación eficiente de los productos o servicios.

Tomando como partida los aportes de Tiebout (1954), Oates<sup>27</sup> (1972) plantea que la descentralización podría aumentar la eficiencia ya que mejora la relación

---

<sup>25</sup> TIEBOUT, C. “A pure theory of local expenditure”. The journal of political economy. En: CAMELO, RINCON, Milton S. La teoría de los bienes públicos locales: Estado actual y reconsideraciones. Bogotá: mayo de 2001. Tesis maestría (economía). Universidad nacional de Colombia, p. 12. [en línea]. [consultado 5 feb.2011]. Disponible en <[http://www.bdigital.unal.edu.co/32691/TESES\\_MAESTRIA/C3%8DA\\_MILTON\\_CAMELO.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/32691/TESES_MAESTRIA/C3%8DA_MILTON_CAMELO.pdf)>

<sup>26</sup> HIRSCHMAN, A. Exit, voice, and loyalty. Harvard university press, Cambridge. En: CAMELO, RINCON, Milton S. La teoría de los bienes públicos locales: Estado actual y reconsideraciones. Bogotá: mayo de 2001. Tesis maestría (economía). Universidad nacional de Colombia, p. 14. [en línea]. [consultado 5 feb.2011]. Disponible en <[http://www.bdigital.unal.edu.co/32691/TESES\\_MAESTRIA/C3%8DA\\_MILTON\\_CAMELO.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/32691/TESES_MAESTRIA/C3%8DA_MILTON_CAMELO.pdf)>

<sup>27</sup> Oates, W. Federal fiscalism. New York: Harcourt, Brace and Javonovich. En VALENZUELA, Juan. Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile. Banco



disminución del tamaño del Estado, debido a que a medida que una sociedad se desarrolla la dinámica que la acompaña genera una expansión en el tamaño del Estado.

En lo correspondiente al segundo proceso de transformación del Estado, Oates<sup>33</sup> (1972) plantea que sin ninguna duda la descentralización genera mayores niveles de eficiencia, siempre y cuando se presente una paridad en los niveles de gasto de los diferentes niveles de gobierno. También plantea la opción de que los gobiernos locales entren en desequilibrios fiscales que se presentarían de forma involuntaria, para lo cual sería necesario que desde el gobierno central se transfieran recursos que conduzcan al equilibrio.

Rondinelli (1989) dentro de su teoría plantea la descentralización como una reforma político administrativa, y la define como “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia, recaudación y asignación de recursos desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales”<sup>34</sup>.

Para poder hablar de un gobierno descentralizado, Rondinelli<sup>35</sup> (1989) propone que el mismo se someta a un proceso que consta de cuatro etapas: la primera etapa de este proceso es conocida como (Desconcentración), la cual consiste en la redistribución del poder de decisión del gobierno central, esta se lleva a cabo, a través de la segunda etapa, a la que llama (Delegación), ya que esta permite como su nombre lo indica delegar facultades que permitan una mayor autonomía administrativa con responsabilidades financieras sobre políticas públicas, pero sin dejar de rendir cuentas al gobierno central. La tercera etapa se denomina (Devolución), que es el traspaso de la autoridad administrativa y de financiamiento a los entes territoriales, con lo cual estos quedan facultados a la

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*, p. 14.

<sup>34</sup> RONDINELLI, Dennis. 1989. “Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy framework”. *Development and Change* Vol. 20. Nº 1, January. En: FINOT, Iván. *Descentralización en américa latina: teoría y práctica*. Instituto latinoamericano y del caribe de planificación económica y social (ILPES). Santiago de Chile: mayo de 2001, p. 34. [en línea]. [consultado 5 dic. 2010]. Disponible en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/7259/lcl1521e.pdf>>

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 34.

cobranza de impuestos y de esta forma adquiriendo independencia en el manejo de las inversiones de dichos dineros.

La Privatización surge como la última etapa, esta indica que la provisión de los servicios que requiere una comunidad deben ser generados por órganos no gubernamentales; en este caso, la privatización consiste en dejar la prestación de los servicios a la competencia económica entre agencias públicas y agencias privadas.

Según Bird<sup>36</sup> (1992) ante una provisión de bienes públicos no tan eficiente por parte del gobierno central, la descentralización surge como la mejor opción a cumplir dicho cometido, ya que este tipo de bienes no puede ser suministrado por el gobierno central debido a que este no puede responder con prontitud y flexibilidad ante las necesidades y preferencias de las distintas localidades.

Oates<sup>37</sup> (1972) plantea la necesidad de que el gobierno central transfiera recursos a los distintos niveles de gobierno, al estos entrar en déficit fiscal involuntariamente.

Una buena implementación de las políticas de descentralización permite a los diferentes niveles de gobierno autonomía en la toma de decisiones fiscales y políticas, lo que les permitirá desarrollar sus localidades con un mejor uso de los recursos públicos.

---

<sup>36</sup> BIRD, Richard. Intergovernmental finance and local taxation in developing countries: Some basic considerations for reformers. Public administration and development. Vol. 10, p. 279. En: WIESNER, Eduardo. Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Informe de la misión para la descentralización. Bogotá: Departamento nacional de planeación, 1992. P. 51.

<sup>37</sup> OATES, Op. cit., p. 14.

### **1.3 Sistemas Tributarios y Financiamiento Local**

El presupuesto público está constituido por la financiación del gasto público a través de la cobranza de impuestos, esta vía de asignación de los recursos económicos crea fallas en el mercado ya que se sale de su lógica. “La tributación consiste en reasignar el control de los recursos económicos desde los contribuyentes hacia el Estado, ya sea para que los utilice directamente o para que los transfiera a terceros”<sup>38</sup>.

El sistema tributario se hace necesario para garantizar la prestación por parte del Estado de bienes y servicios que no deben ser prestados por el mercado dado su carácter de exclusión en la prestación de algunos bienes y servicios.

Según el Banco Mundial<sup>39</sup> una estructura tributaria óptima debe ser viable administrativamente y no debe trastocar la estructura económica del país, (producción, comercio, consumo, ahorro e inversión), además al distribuir sus recursos lo debe hacer de forma equitativa.

Los sistemas tributarios están conformados por tres principios: a) Equidad, b) Eficiencia, c) Flexibilidad, los cuales le permitirán lograr la mejor distribución de recursos sin alteraciones en la estructura macroeconómica del país.

Analizando el primero de los principios el de Equidad, el Banco Mundial<sup>40</sup> (1988) divide este en dos enfoques, el primero de ellos hace alusión a la (equidad horizontal) este se refiere a un tratamiento igualitario para iguales, es decir impuestos que pagan todos los contribuyentes sin excepción, el principal problema de la equidad horizontal se encuentra en la poca tributación de comerciantes, agricultores, terratenientes; lo cual crea discriminación contra quienes pagan, esto se constituye en una inequidad.

---

<sup>38</sup> GIRALDO, Cesar. Finanzas públicas en América Latina: La economía política. Bogotá: Febrero de 2001, p. 121.

<sup>39</sup> BANCO MUNDIAL. Informe sobre el desarrollo mundial 1988. Washington. En: GIRALDO, Cesar. Finanzas públicas en América Latina: La economía política. Bogotá: Febrero de 2001, p. 123.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p.124.

El segundo enfoque según Giraldo<sup>41</sup> (2001) se refiere a tasas y gravámenes superiores al promedio que son impuestos a personas que tienen mayores ingresos, riqueza, capacidad de pago o consumo. Las fallas de la equidad vertical radican en las exenciones tributarias y los regímenes especiales de tributación lo cual incrementa el costo de operación del Estado para la cobranza de los tributos, a su tiempo presenta problemas con la evasión en el pago lo cual puede generar ineficiencias en la asignación de los recursos.

“la razón de la existencia de los impuestos es la existencia del Estado al servicio de la sociedad”<sup>42</sup>. Los impuestos deben gravar a todos aquellos quienes se benefician de los servicios prestados por el estado (educación, salud, servicios públicos domiciliarios, seguridad social y seguridad nacional y sus implicaciones: administración general, seguridad, defensa nacional, fomento económico, infraestructura básica.

Giraldo<sup>43</sup> (2001) hace alusión a que el principio de la eficiencia se encuentra regido por la neutralidad, en este caso el sistema de tributación debe estar enfocado a la cobranza de impuestos neutrales y debe direccionar su esfuerzo a estos, la alternativa más fuerte es el IVA, ya que está compuesto por una tarifa única y cuenta con una base universal. La neutralidad hace que se deban eliminar del sistema tributario los impuestos al comercio exterior ya que estos crean distorsión en el mercado de bienes al proteger la producción nacional de la competencia internacional.

Para Giraldo<sup>44</sup> (2001) dentro de la neutralidad también es importante contar con regímenes tributarios simplificados, lo cual hace eficiente el recaudo de los dineros de los contribuyentes, evita la evasión y disminuye el costo de recaudo, esto en medida que el principio de Equidad lo permita.

---

<sup>41</sup> GIRALDO, Op. cit., p.125.

<sup>42</sup> Ibid., p.125.

<sup>43</sup> Ibid., p. 126.

<sup>44</sup> Ibid., p. 127.

La flexibilidad según Giraldo<sup>45</sup> hace referencia a que los recursos del Estado se puedan direccionar de manera rápida hacia donde más se necesiten, y que estos no se encuentren destinados de manera específica. El contar con recursos flexibles permite al Estado actuar de manera eficiente ante cualquier calamidad que se presente, además que evita corrupción en los entes subnacionales en los trámites burocráticos.

En los sistemas tributarios existen principalmente tres tipos generales de impuestos, los impuestos directos, impuestos sobre productos e impuestos sobre transacciones. Los primeros son aquellos que gravan el ingreso o el patrimonio de las personas (impuesto sobre la renta, impuesto sobre el patrimonio).

Los impuestos sobre productos son aquellos que aplican a bienes y servicios que no son culpa de los factores de la producción, y son aplicados tanto a los bienes internos como los externos que ingresan al país, entre ellos se encuentran impuestos sobre la producción y consumo interno: impuestos generales sobre productos, (ventas al por menor, IVA), impuestos selectivos sobre productos; e impuestos sobre comercio exterior: sobre importaciones (aranceles), sobre exportaciones.

Los impuestos a las transacciones son aquellos que son cobrados a través del sistema financiero, generalmente son pequeñas tasas que se cobran al momento de generar transacciones financieras de manera electrónica.

De acuerdo a Horst<sup>46</sup> el sistema de financiación local en el marco de la descentralización, tiene como objetivo “el financiamiento de la provisión de bienes y servicios públicos locales”, ya que según Oates<sup>47</sup> (1972) la provisión de bienes

---

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p. 128.

<sup>46</sup> HORST, Bettina. Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal. Banco interamericano de desarrollo (BID), p. 209. [en línea]. [consultado 8 dic. 2010]. Disponible en< <http://www.reformadelestado.cl/media/archivos/20100114140300.pdf>>

<sup>47</sup> OATES, W. 1972. IRARRÁZVAL, Ignacio & PEREZ. Eduardo Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias. Banco interamericano de desarrollo (BID), p. 177. [en línea]. [consultado 8 dic. 2010]. Disponible en< <http://www.reformadelestado.cl/media/archivos/20100114140529.pdf>>

públicos es más eficiente cuanto más se adecua a la demanda territorialmente diferenciada de dichos bienes.

Para Horst<sup>48</sup> los entes subnacionales tienen como finalidad la provisión de bienes públicos locales, por lo que su método de financiación debe hacerse a través de mecanismos relacionados con el beneficio, es decir que su financiamiento se encuentra direccionado al cobro de tarifas por bienes y servicios provistos a la comunidad, por lo tanto el financiamiento de estos bienes y servicios locales debe realizarse a través de los beneficiarios como contraprestación al uso de los bienes y servicios.

En el caso de localidades que dado sus recursos escasos no pueden suplir la prestación de bienes y servicios públicos, Horst<sup>49</sup> (2003) propone que el gobierno central debe asignar recursos a los entes subnacionales para la prestación de bienes y servicios públicos locales que los contribuyentes no pueden financiar, esto a través de las transferencias.

Para esto existen dos tipos de transferencias, la primera de ellas son las no condicionadas, que son de libre disponibilidad para los gobiernos subnacionales, este tipo de transferencias son las más beneficiosas para la comunidad ya que permiten un aumento en la provisión tanto de servicios públicos locales como privados, lo que repercute en una disminución en el precio de los bienes; las segundas son las condicionadas, son aquellas que reciben los distintos niveles de gobiernos con fines concretos, y tienen como objetivo impulsar el gasto local en determinados servicios públicos como educación, salud, infraestructura y programas de asistencia local, la duda de la eficacia de este tipo de transferencia radica en si los recursos recibidos del gobierno central llegan a sustituir los locales en vez de complementarlos.

---

<sup>48</sup> HORST, Op. cit., p. 210

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 210.

Las transferencias dispuestas por el gobierno central para los entes subnacionales pueden ser equivalentes o no equivalentes, las primeras se refieren a una equivalencia en los aportes del gobierno central para los programas que los gobiernos subnacionales desean impulsar en sus territorios, lo que aumenta el consumo de bienes públicos ya que el gobierno central financia una parte del bien y las segundas, hacen referencia a un aporte menor por parte del gobierno central que el hecho por el ente local.

#### **1.4 Desarrollo Regional**

La palabra región tiene un sin número de definiciones y significados, sin embargo existen cuatro formas según Rangel<sup>50</sup> de delimitar el problema de definición: regiones uniformes u homogéneas; regiones nodales; regiones planificadas o de programación y las regiones como espacios sociales.

La Región uniforme “se caracteriza por delimitar una zona considerando factores económicos geográficos y culturales”<sup>51</sup>. Esta forma de delimitar o definir las regiones se fundamenta en la idea de poder asociar o delimitar las diferentes unidades espaciales de acuerdo con determinadas características que distinguiría una región de otras, teniendo en cuenta factores como: a) económicos, como actividades y estructuras productivas similares, comportamientos de consumo equivalentes o categorías de su mano de obra parecidas; b) factores sociales y culturales, es decir que compartan un misma tradición histórica; c) factores geográficos como características topográficas o de clima similares.

Sin embargo esta forma de delimitar las regiones presenta una serie de inconvenientes ya que una región podría asemejarse a otra de acuerdo con ciertas

---

<sup>50</sup> RANGEL, Alfredo. El desarrollo regional. Bogotá: Escuela superior de administración pública (ESAP), 1993, P.13.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, p. 13.

características, y al mismo tiempo en otros aspectos podría parecerse a su región vecina, ocasionando una delimitación confusa de las regiones. Es por ello que los criterios de homogeneidad para delimitar una región deben ser flexibles ya que no existe la homogeneidad absoluta.

La Región nodal, “desde este enfoque, una región es un conjunto de zonas agrupadas alrededor de un centro principal que suele ser una gran ciudad”<sup>52</sup>. Entonces las regiones nodales se componen ya no por regiones homogéneas sino por zonas heterogéneas directamente vinculadas, en ellas se establece un flujo constante de población, bienes y servicios, tráfico, etc., es decir cada región tiene su propia función. Aquí lo importante no es delimitar las fronteras externas sino identificar los diferentes núcleos regionales existentes en su interior y su nivel de dependencia.

La Región Plan o Programación “para este enfoque, una región es un unidad territorial sobre la cual el gobierno ejerce jurisdicción para efectos de obtener coherencia y unidad en la elaboración de las decisiones y en la ejecución de sus acciones político-administrativa”<sup>53</sup>. Desde esta perspectiva lo fundamental es la acción gubernamental, por ello la división de un país en regiones plan debe estar basada en unidades naturales constituidas históricamente de tal forma que coincidan las relaciones económicas, sociales y culturales; permitiendo que las decisiones que se tomen en la concreción de planes resulten eficaces.

La Región como Espacio Social, “este punto de vista considera la región como el ámbito espacial donde se realizan y reproducen las relaciones sociales de producción y en consecuencia, plantea que el concepto de región sólo adquiere verdadero sentido cuando se señala como centro de existencia de relaciones de dominación de clase”<sup>54</sup>. Si bien este enfoque ofrece una definición de región totalmente diferente a las anteriores, considera la región como aquella zona de

---

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 15.

<sup>53</sup> *Ibíd.*, p. 17.

<sup>54</sup> *Ibíd.*, p. 18.

territorio constituida por un subconjunto social específico, fruto de las relaciones de producción impuestas por el capitalismo. El enfoque advierte que la región no se puede considerar sin tener en cuenta las relaciones sociales de producción que son en última instancia las que constituyen el pasado y presente de una región.

Por otra parte el término desarrollo se asocia a procesos de progreso, de cambio o de evolución. Sin embargo a la hora de referirnos al nivel de desarrollo de una sociedad su definición se torna un tanto más compleja, porque se encuentran involucrados varios factores: económicos, sociales, políticos, culturales que son interdependientes.

Es común que se confunda en ocasiones la definición de desarrollo con “cambio social”. Si bien los cambios sociales solo involucran los resultados empíricos de las variaciones que ocurren en las diferentes áreas de la sociedad, ya sean positivos o negativos. No tiene en cuenta juicios de valor. Por su parte el concepto desarrollo hace referencia a los buenos resultados de esos cambios sociales, es decir, son importantes las escalas de valor para determinar en qué dirección y a qué velocidad deben ir los cambios sociales para considerarlos positivos.

Otro término con que usualmente se confunde desarrollo es con el concepto de “evolución”. Este hace referencia a la aparición de nuevas estructuras a partir de la evolución de lo antiguo sin la intervención de fuerzas externas. En cambio el concepto desarrollo hace referencia a cambios producidos de forma intencional a través de políticas determinadas. Bajo estos parámetros se reconoce que la sociedad no se puede desarrollar de forma aislada, es necesario de unos contactos y canales a nivel territorial.

Un tercer aspecto que hay que tener en cuenta a la hora de definir desarrollo, es lo discontinuo e intermitente que es este proceso, es la difusión de innovaciones que reemplazan las antiguas formas de hacer las cosas a nivel económico, político,

social y cultural. Es importante tener en cuenta dos aspectos, los factores tiempo y espacio a la hora de realizar un análisis del desarrollo.

Cuando se afirma que el desarrollo regional es un proceso donde intervienen y comparten responsabilidades el Estado y la propia región, es necesario determinar la forma en que estos actores se articulan para poder establecer las políticas públicas que permitan avanzar en el desarrollo.

Para Boisier<sup>55</sup> existen dos procesos mediante los cuales el Estado condiciona el crecimiento económico de una región. El primero consiste en la asignación de fondos públicos entre las regiones, es decir, el Estado cumple la función de distribución de bienes y servicios a través del sector público con la asignación interregional de recursos. Llevar a cabo esta tarea es por demás objeto fundamental de la planificación regional. El segundo hace referencia al carácter autónomo e independiente del Estado con respecto a los actores económicos. El Estado en medio de sus facultades puede direccionar el actuar de los agentes económicos mediante políticas públicas ya sea a nivel macro o sectorial, que tendrá diferentes efectos en las distintas regiones.

Según Rangel<sup>56</sup> las articulaciones entre la región y el Estado son decisorias en el desarrollo regional. A pesar de las distintas cantidades de recursos que el Estado gire a una región, esta no alcanzará su desarrollo sino posee una sociedad compleja, con instituciones fuertes, con clase empresarial, con organizaciones sociales, con proyectos políticos.

Existen diferentes teorías del desarrollo regional entre ellas: La Teoría del Colonialismo; La Teoría de la Localización; Teoría de los polos de desarrollo.

---

<sup>55</sup> BOISIER, Sergio. Las regiones como espacios socialmente constituidos. Revista de la CEPAL Nº35, agosto de 1988. En: RANGEL, Alfredo. El desarrollo regional. Bogotá: Escuela superior de administración pública (ESAP), 1993, p. 171.

<sup>56</sup> RANGEL, Op. cit., p. 92

La teoría del colonialismo interior intenta dar explicación a la existencia de los desiguales niveles y ritmos de desarrollo que se encuentran en las diferentes regiones de un país, especialmente si este es un país subdesarrollado. Se fundamenta en la explotación y dependencia entre naciones.

Esta teoría se desarrolla en los años 50 y 60 del siglo XX como consecuencia de los procesos de independencia de las colonias de Asia y África. Según este cuerpo teórico cualquier relación colonial resulta en una situación donde el país dominante ejerce sobre el país dominado el monopolio en la explotación del trabajo, los recursos naturales, del mercado de importación y exportación de las inversiones y de los ingresos fiscales.

Teoría de la Localización profesa que los seres humanos y las actividades productivas no se encuentran de manera casual ubicadas en el espacio geográfico. Por ello su razonamiento consiste en la formulación de argumentos que expliquen el proceso evolutivo de la estructura espacial de la economía y las razones por las cuales existen los diferentes tipos de asentamiento y los cambios que pueden surgir en el futuro.

La principal fuente de inspiración de la teoría de localización es la teoría neoclásica y sus máximos exponentes son: Alfred Weber, Edgar Hoover, A. Losh, Walter Isard, Melvin Greenhut entre otros. Si bien se basa en el libre juego de las fuerzas del mercado, los factores productivos se mueven libremente en el espacio geográfico, buscando el lugar donde la tasa de rendimiento sea más elevada. Se establece un sistema jerárquico de centros de producción, con funciones específicas para cada centro.

La Teoría de los Polos de Desarrollo ha sido la más popular, su creación se atribuye a la escuela francesa de economía espacial y en particular a Francois Perroux durante los años 50. Parte del hecho de que el desarrollo no aparece en todas partes con igual intensidad ni al mismo tiempo, se difunde a través de canales diversos produciendo efectos variables en las economías regionales. Por

lo tanto, existen grandes disparidades en los niveles de desarrollo alcanzados por las distintas regiones, lo cual se traduce en evidentes desequilibrios regionales.

En todo escenario regional existen dos actores principales del desarrollo: el Estado y las fuerzas sociales. No existen factores que condicionen totalmente el desarrollo de una región, es la comunidad organizada como Estado o como sociedad civil la que decide tomar las riendas del desarrollo.

El Estado entendido como sistema de instituciones de carácter nacional, regional y local, y como aparato político es uno de los protagonistas fundamentales del desarrollo regional. Su papel en lo que concierne al desarrollo nacional se resume en tres funciones: impulsar el crecimiento económico, asegurara la estabilidad y permitir la distribución equitativa de los beneficios del progreso

La primera función el crecimiento económico, es impulsada por el Estado mediante la asignación de los recursos públicos entre las diferentes regiones, al tiempo que se encarga de la orientación de gasto de dichos recursos.

La segunda correspondiente a la estabilización, el Estado debe propender por establecer y hacer cumplir las reglas de juego institucionales mediante las cuales se rige la participación de los diferentes agentes económicos, políticos y sociales en el desarrollo.

El Estado debe propiciar la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo entre las distintas regiones, de tal forma que se disminuyan las desigualdades entre ellas apoyando en principio las más atrasadas, ya que el sistema de mercado posee ciertas irregularidades que no permite el reparto igualitario de las bondades del progreso. A nivel interregional el Estado debe propiciar también la equidad tanto social como económica, es decir, debe crear programas de asistencia social que luchen contra la pobreza y políticas de redistribución del ingreso, en tanto lo económico debe impulsar el desarrollo y crecimiento de los sectores más atrasados.

## 2. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

La descentralización es una forma de organización del Estado en el cual la administración pública se organiza entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, los cuales tienen facultades en la parte tributaria y la asignación del gasto. Este sistema permite que la asignación de decisiones se acerque al ciudadano, es decir, el acercamiento a las instancias del poder; lo que se traduce en una mejor comprensión de la revelación de sus preferencias en materia de bienes y servicios públicos. Se considera que un sistema fiscal descentralizado conlleva a la eficacia, eficiencia y compromiso en la administración de los recursos y las entidades del estado.

En América Latina el proceso de descentralización fiscal inicio tardíamente comparado con otras regiones, hace tan solo dos décadas. Esto producto del legado centralista de la época de la colonia. El modelo centralista fue perdiendo terreno en América latina tras la caída de las dictaduras militares que gobernaron buena parte de los países de la región. Tras estas caídas y la vuelta a la democracia se empezaron a dar reformas que cambiaron el panorama de los entes subnacionales entre las cuales se encontraban la elección popular de gobernantes locales, lo que repercutió en la entrega de funciones políticas por parte del gobierno central a los entes subnacionales.

No todos los países se involucraron en este proceso desde el comienzo, sino que adoptaron medidas al respecto a partir de la década del noventa. En la región con el tiempo se ha llegado al consenso político de que es necesario transferir algunos recursos y funciones que en el pasado eran responsabilidad del gobierno central. Se inicia entonces una afluencia de reformas con el fin de asegurar el buen manejo fiscal de los entes territoriales y vigilar la elección de autoridades subnacionales.

Una de las principales razones en favor de transferir las funciones de gasto y recaudación a las entidades subnacionales era la creencia general de que sería beneficioso para las cuentas públicas nacionales. Al principio de este proceso la descentralización de funciones no estuvo acompañada de reglas fiscales que permitieran la estabilidad financiera los entes subnacionales.

Por lo cual la situación financiera de algunos gobiernos de la región fue empeorando como consecuencia del aumento progresivo de las transferencias intergubernamentales destinadas a rescatar los gobiernos descentralizados endeudados y corregir los déficits subnacionales. A partir de entonces varios países de América Latina llegan al consenso de que es necesario crear controles sobre las cuentas subnacionales por lo que a partir de la década del noventa se establecen reglas fiscales (topes de endeudamiento, generación de recursos propios, ahorro local) con el fin de reducir el endeudamiento y el gasto local.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>57</sup> (BID) Los países más descentralizados fiscalmente con gastos subnacionales que representan más del 12% de su PIB en 2008, son Argentina y Brasil, seguido de Bolivia, Colombia y México con una significativa descentralización en gasto, mostrando cifras que superan el 7% del PIB. Perú y Ecuador aún se caracterizan por tener niveles más bajos de descentralización.

Colombia es uno de los países en vías de desarrollo que, desde mediados de los ochenta ha venido consolidando el proceso de descentralización hacia los gobiernos territoriales. Dos de las razones fundamentales que motiva este proceso en Colombia, son las fallas en cobertura y calidad en los servicios públicos en el territorio nacional, para lo cual la Constitución establece una mayor autonomía fiscal y política a los gobiernos subnacionales en donde las transferencias

---

<sup>57</sup>DEL VALLE, Marielle & GALINDO, Arturo. Descentralización y sostenibilidad fiscal los casos de Colombia y Perú. Banco interamericano de desarrollo. Diciembre de 2010, p. 5. [en línea]. [consultado 8 mayo. 2011]. Disponible en: <<http://dbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35597172>>

intergubernamentales son protagonistas; y el fortalecimiento de la democracia local.

Para Porras<sup>58</sup> la descentralización entendida como proceso dinámico se ha consolidado a través de la historia del país en base al principio de especialización, mediante la definición de competencias entre niveles de gobierno; responsabilidad en el establecimiento de mecanismos de responsabilidad política de los gobernantes con sus electores; y sostenibilidad en la asignación de fuentes de ingreso.

Si bien el proceso de descentralización adquiere uno de sus mayores impulsos con la Constitución Nacional establecida en 1991 bajo la administración de Gaviria y su plan de gobierno “La Revolución Pacífica”, en el cual se presta particular interés en los diferentes ámbitos de la vida nacional a los aspectos fiscales.

A partir de la constitución de 1991 se emprende la segunda fase del proceso de descentralización del Estado Colombiano, la primera tiene sus inicios en la década del ochenta, la cual se caracterizó por llevar el proceso lentamente y caer en algunos errores, sin embargo fue la que consolidó las bases para el proceso que aún se lleva a cabo. Con la nueva Constitución en su artículo 1 se cambia la percepción de Estado, ya no es paternalista y centralista ahora se promulga como “un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...”<sup>59</sup>.

La constitución propone una variación jurídica, una redefinición institucional que aún no se ha consolidado, esto consecuencia de la herencia de más de cien años de centralismo, producto del conflicto entre centralistas y federalistas que deseaban la consolidación del poder y con ello la forma de organización del

---

<sup>58</sup> PORRAS, Osvaldo. La descentralización en Colombia estado actual y perspectivas. En: RSTREPO, Darío. Historia de la descentralización: Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América latina, Europa y EUA. Bogotá: noviembre de 2006, universidad nacional de Colombia, p. 402.

<sup>59</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991. p. 3.

Estado durante el siglo XIX, que finalmente resulto en la creación de los partidos políticos.

Para entender mejor el proceso de descentralización fiscal en Colombia a continuación se presenta tres sesiones: la primera hace referencia a los antecedentes del proceso, la segunda es el marco legal 1993-2007, la tercera las particularidades del proceso en Colombia en el que se da un a revisión rápida al debate entre esfuerzo fiscal local y transferencia intergubernamentales.

### ***2.1 Antecedentes del Proceso de Descentralización en Colombia***

Desde 1820 tras independizarse de España, la organización política y administrativa del Estado Colombiano ha sufrido varios cambios. Las ideas de desarrollo regional y autonomía datan del proceso independista, convirtiéndose en el punto de partida de las diversas constituciones que han regido el Estado colombiano desde 1821, donde se reflejan los intereses de los grupos de poder de la época y su percepción de desarrollo.

Según Rodríguez<sup>60</sup> El Estado colombiano estuvo organizado como Estado Federal mediante las constituciones de 1853, 1858 y 1863, de igual forma en otros periodos del mismo siglo, su organización fue centralizada con las constituciones de 1821, 1830, 1832, 1843 y 1886. El tipo de organización elegida en cada periodo obedeció al resultado de las guerras civiles, ya que las constituciones de este siglo fueron fruto de la imposición de los victoriosos en la estructura fiscal.

La creación de diferentes constituciones es el resultado de la existencia de un Estado joven dividido por fuerzas económicas acompañada de actitudes radicales que buscaban reconocimiento político y social.

---

<sup>60</sup> RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. Bogotá: novena edición 2004, p. 17.

La constitución de 1858 creó un régimen federal que duró hasta 1886. Conformado por 29 provincias con autonomía fiscal y entradas propias, donde los recursos llevaban una ruta ascendente, para la década de 1880 se cae en la disminución del nivel de exportaciones y de las actividades económicas, acompañado de la crisis fiscal del nivel central y de las provincias, produjo un revés del proceso descentralizador.

De acuerdo con Lleras<sup>61</sup> Rafael Núñez en 1886 proclama una nueva carta magna, tras fuertes conflictos regionales que resultaron en una guerra civil. Se establece entonces un sistema centralizado, en donde la intervención del estado pretende la unidad nacional, la solución a la crisis fiscal y la modernización del Estado. El nuevo periodo se caracteriza por la división de regiones en departamentos; debilitar los poderes locales tras nacionalizar las rentas de los monopolios de alcohol y tabaco y trasladar al gobierno central el recaudo de los impuestos producto de los gravámenes sobre la minería y los mataderos; lo cual se tradujo en una disminución de 27% a 14,4% de la participación de la renta de los departamentos en el ingreso central presupuestado entre los periodos de 1887-1900 y 1905-1909.

Según Lleras<sup>62</sup> para el periodo comprendido entre 1905-1910 bajo la administración del General Rafael Reyes, se aumenta el número de departamentos con el fin de reducir el poder político regional, en este periodo hubo una descentralización fiscal y administrativa, la participación de las entradas totales del gobierno por parte de los niveles subnacionales aumentaron, especialmente los municipios que paso de un 27% a un 47% en 1890 producto del auge de la economía, respaldada en la bonaza exportadora de bienes de consumo de primera necesidad.

---

<sup>61</sup> LLERAS, Carlos. Descentralización política fiscal y administrativa después de la constitución de 1991. p. 60.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 60.

Para la década de 1930 y en el momento de la crisis mundial la deuda municipal era muy cercana a la del gobierno central US \$ 75 millones y US \$ 86 millones respectivamente, lo que empezó a generar desconfianza en la administración pública regional, es por ello que en el gobierno de López Pumarejo a mediados de los años treinta se crearon instituciones del gobierno central para realizar las funciones de los niveles local e intermedio. El proceso de descentralización fiscal y administrativa duro hasta mediados de la década del setenta.

En 1966 fue creada una misión especial con el fin de estudiar la situación de las finanzas públicas en Colombia, esta fue dirigida por el profesor Musgrave y se concluyó “que era necesario aumentar el suministro de servicios básicos para la población y sugirió que esto lo deberían hacer directamente los Departamentos”<sup>63</sup>. Es por ello que bajo la administración del presidente Lleras Restrepo (1966-1970) se crea el “situado fiscal” una transferencia obligatoria de una parte del ingreso del gobierno central hacia los Departamentos y el Distrito capital, para asignarse en los gastos de salud pública y educación primaria.

De acuerdo con Iregui<sup>64</sup> sin embargo este sistema de transferencias no termino con el esquema centralista, debido a que el poder político aún era exclusividad del gobierno central. Se crearon nuevas instituciones como los Fondos Regionales (FER) y los Servicios Seccionales de Salud (SSS) mediante los cuales se volvió a concentrar el recaudo y administración de la salud y la educación.

En la segunda mitad de la década del setenta, el Estado afronta una crisis debido a las crecientes demandas lo que requirió nuevas medidas descentralizadoras. El presidente López Michelsen en 1975 intenta realizar una reforma constitucional que buscaba la descentralización administrativa y el fortalecimiento de los

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>64</sup> IREGUI, Ana, RAMOS, Jorge & SAAVEDRA, Luz. Análisis de la descentralización en Colombia. Bogotá: Marzo de 2001. p. 4. [en línea]. [consultado 5 feb. 2011]. Disponible en <<http://www.banrep.gov.codocumftpborra175.pdf>>

municipios con el fin de que ellos prestaran los servicios públicos directamente, pero la corte suprema de justicia no aprobó el mecanismo de reforma.

Con el gobierno de Turbay que comprendió el periodo de 1979 a 1982, se vuelve a reconocer como problema las prácticas centralistas y la falta de autonomía regional. En El Plan de Integración Nacional propuesto para este gobierno, se entendía la descentralización como objetivo fundamental de la política económica. Para ello era necesario establecer la función de los municipios y departamentos en materia fiscal, propiciando que los mismos aprovecharan su base tributaria, con lo cual se reduciría la dependencia a las transferencias nacionales.

Los inicios de la descentralización fiscal datan de la década de los años 80. Este proceso arranca con la intención de alcanzar autonomía regional, y eficiencia en los servicios públicos, finalmente se logra la reestructuración territorial planteada en la constitución de 1991.

## ***2.2 Marco Legal de la Implementación del Proceso de Descentralización.***

En el apéndice anterior se observa que la descentralización en Colombia no corresponde solamente a situaciones coyunturales, es decir, no se toma un lapso de tiempo en especial del proceso, más bien se entiende como un proceso figuracional resultado de la interacción de las dinámicas económicas, políticas y sociales vividas a lo largo del siglo XIX y XX. Los niveles de descentralización asumidos corresponden a las dinámicas propias de la historia colombiana, influenciadas por directrices teóricas profanadas por los organismos multilaterales que ejercen presión sobre las políticas nacionales.

Para los principios del siglo veinte se da un apoyo fiscal a los municipio a través del recaudo y apropiación de algunos impuestos, si se le hubiera dado este apoyo

a los departamentos probablemente se hubieran fortalecido y revolucionado contra el poder central. Para la década de los ochenta llegan al país las influencias de economistas como Tiebout, Oates y Musgrave entre otros que determinan las decisiones de los gobernantes de la época, la descentralización entonces se da a nivel municipal ya que se entiende y considera que este escenario es el más propicio para la prestación eficiente de los bienes y servicios públicos, convirtiéndose los departamentos en interventores regionales de apoyo y asesoría técnica.

La descentralización en su implementación legal en Colombia se divide en dos etapas la primera inicia en la época del ochenta y finaliza al promulgarse la constitución de 1991, es entonces donde empieza la otra etapa.

### **2.2.1 Primera Etapa de la Descentralización (1983-1991)**

La primera etapa de la descentralización se puede definir desde 1983-1991, aunque la ley 38 de 1981 incorpora a las regiones en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se toma como punto de referencia la ley 14 de 1983, que buscaba la descentralización fiscal y administrativa, a través de reformas en la estructura de impuestos municipales y departamentales que resulto en el fortalecimiento de las finanzas públicas subnacionales. Se modificó la base y la tasa del impuesto de industria y comercio, los impuestos de consumo de licor y cigarrillos también fueron modificados, se cedió a los departamentos el impuesto de timbre de vehículos, indujo a la actualización de la base del impuesto predial, adopto el impuesto de circulación y tránsito, por todo ello esta ley se le conoció como estatuto de tributación nacional.

Según Lleras la distribución descrita entre los diferentes niveles de gobierno del recaudo de impuestos, obedece a dos criterios básicos: “economías de escala en la administración de impuestos y la capacidad efectiva de controlar el recaudo”<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> LLERAS, Op. cit., p. 64

A partir de esto la nación debería recaudar sobre actividades de factores móviles de producción de las regiones.

Si bien la ley 14 de 1983 permitió importantes crecimientos tributarios a nivel subregional, como lo menciona Garay<sup>66</sup>, es por ello que de 1980-1982 los ingresos tributarios reales fueron de 4,4%, de 1983-1987 alcanzaron el 7,1%, decayendo a 4,5% entre 1988-1990, tiempo en el que se agota el impacto tanto en departamentos como municipios.

Se redefine en años posteriores el papel de los departamentos a partir de la Ley 22 de 1985 y 3 de 1986, en ellos se establecen como instancias intermedias encargadas de asegurar en forma permanente su participación en la supervisión y planeación del plan de desarrollo.

De acuerdo con Porras<sup>67</sup> en 1985 con la Ley 75 se crea los CORPES concejos regionales de planificación económica, convirtiéndose en las principales entidades de planeación regional, se pretendía el fortalecimiento de la planeación territorial, la participación en los planes de desarrollo y la programación del presupuesto de las entidades de orden regional, estos objetivos y las normas fueron confusas lo que se tradujo en una duplicidad de funciones y de gasto.

Para Lleras hasta esta instancia “el proceso de descentralización podría caracterizarse como uno de delegación progresiva de funciones y mayor descentralización de recursos, especialmente a favor de los municipios, junto con un leve aumento de autonomía fiscal a los niveles más bajos del gobierno”<sup>68</sup>.

Como lo indica el Banco de la república<sup>69</sup> el avance a nivel político se da en 1986 con el acto legislativo No 1 donde los alcaldes debían ser elegidos por voto popular, esta ley entra en vigencia a partir de 1988. Esta descentralización política

---

<sup>66</sup> GARAY, Jorge L. Descentralización, bonanza petrolera y estabilización. Santa fe de Bogotá: FESCOL, 1994; p. 48.

<sup>67</sup> PORRAS, Op. cit., p.416

<sup>68</sup> LLERAS, Op. cit., p. 64

<sup>69</sup> BANCO DE LA REPUBLICA, Op. cit., p. 50

busca fortalecer los gobierno locales y hacerlos más sensibles a las preferencias de sus habitantes, a partir de entonces el ciudadano influye directamente sobre el futuro de su localidad

Para 1986 a través de la Ley 14 se modifica el porcentaje cedido a los departamentos y municipios por concepto del impuesto al valor agregado IVA, estableciéndose la forma de asignación y la causal de disponibilidad, por lo que se asigna nuevas competencias manejadas con los nuevos recursos, adicionalmente mediante el decreto 77 de 1987 se le permite al gobierno fusionar, reformar o liquidar entidades que prestan los servicios contemplados en la cesión de recursos, establece la estructura funcional y de responsabilidad sobre la prestación de servicios públicos a nivel local, finalmente se establece el sistema de cofinanciación como instrumento de inversión pública.

Posteriormente, en 1989 se dan pasos importantes en el proceso de descentralización, se producen dos cambios legales con incidencia en el ámbito político y fiscal, la Ley 29, mediante la cual se les delega a los alcalde la responsabilidad de nombrar docentes y personal adicional en las escuelas públicas clasificadas en su jurisdicción, sin embargo el pago de nómina sigue en manos del gobierno central.

El segundo paso es la creación de FINDETER, financiera de desarrollo territorial, organismo encargado del acompañamiento y financiamiento de proyectos de infraestructura urbana a nivel local y regional, se crea bajo la Ley 57, el sistema de cofinanciación fue uno de los primeros instrumentos usados para controlar la ejecución del gasto social, por otra parte se convirtió en fuente importante de asistencia y ayuda técnica para las localidades.

En la década del noventa en su primer año con las Leyes 40 y 10 se dan otros avances en la descentralización, la primera reorganiza el sistema nacional de salud, delegando a Departamentos y Municipios una serie de importantes responsabilidades y recursos, encargados a los fondos seccionales de salud que

en resumen se encargaría de administrar el situado fiscal, el nivel central representado a través del ministerio de salud se encarga de la creación de políticas públicas de salud, las transferencias de recursos y el monopolio de los impuestos recibidos por los juegos de azar, que sería administrado por una nueva entidad Ecosalud.

Por su parte la Ley 44 estructura el impuesto predial unitario autorizando a los concejos establecer tarifas dentro de un rango que de acuerdo a Garay es de “1 a 16 por mil del avalúo catastral autorizándose una tarifa superior, con un límite de 33 por mil, para los pedios urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados”<sup>70</sup>. Este manejo permite un incremento en la inversión en construcción, sector que jalona toda una cadena productiva a nivel nacional.

Las reformas formuladas en la primera fase del proceso de descentralización en Colombia, tuvieron dos objetivos según Iregui<sup>71</sup>: el primero era el deseo del gobierno central de descongestionar responsabilidades de gasto territorial de su presupuesto, ya que se afrontó una crisis y deterioro de las finanzas nacionales; el segundo hace referencia al deseo de ampliar la cobertura, mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público.

Sin embargo, y como lo menciona Lleras<sup>72</sup> estos objetivos no se alcanzaron en su totalidad, aunque algunas funciones se descentralizaron la toma de decisiones sigue a cargo del gobierno nacional, el periodo termino con una marcada intervención por parte del gobierno nacional en la administración pública regional.

## ***2.2.2 Consolidación jurídica de la descentralización en Colombia.***

### ***2.2.2.1 La descentralización en la constitución de 1991***

La nueva carta política que rige a los colombianos, trae grandes cambios en el proceso de descentralización en el país. Cambios en la orientación territorial,

---

<sup>70</sup>GARAY, Op. cit., p. 50

<sup>71</sup> IREGUI, Op. cit., p. 6

<sup>72</sup> LLERAS, Op. cit., p. 66

política, distribución de competencias y funciones entre los distintos niveles de gobierno, distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno, procesos de planeación y presupuesto público, y sistemas de control fiscal.

La nueva constitución en su artículo 1 organiza al país en una “república unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales”<sup>73</sup>. Plantea en su artículo 303 haciendo referencia a la descentralización política, la elección de gobernadores y alcaldes.

La nueva constitución en su artículo 311 define al municipio como:

Entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, 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<sup>74</sup>.

En lo correspondiente a la organización territorial se abrieron posibilidades de crear nuevos entes territoriales como:

- Regiones
- Provincias
- Distritos especiales
- Áreas metropolitanas
- Territorios indígenas

---

<sup>73</sup> Constitución política de Colombia, Op. cit., p.13

<sup>74</sup> *Ibíd.*, p. 182.

Todos estos nuevos entes territoriales según el artículo 287, gozan de total autonomía dentro de los límites de la constitución y la ley, lo que garantiza que sean gobernadas por autoridades propias y que estas administren los recursos, además de establecer rentas para el funcionamiento de sus competencias y participar de las rentas del estado.

También en su artículo 288 crea la ley orgánica de ordenamiento territorial, la cual determina las competencias entre los entes territoriales y la Nación. (Ver cuadro 1)

En el plano fiscal se establece en el marco de una mayor autonomía fiscal la cobranza de impuestos por parte de los entes territoriales para el cumplimiento de sus funciones impuestas en el artículo 287. Impide a través del artículo 362 que la nación se apropie de los recursos que vía impuestos los entes territoriales captan, salvo en caso de guerra exterior. Y dispone la prohibición de sobretasa o excepciones de ley, en los impuestos territoriales (art.294).

Las transferencias intergubernamentales como complemento del presupuesto de los entes territoriales, juegan un papel importante en el desarrollo de la finalidad de las localidades. Para lo cual la constitución Política de Colombia establece en los artículos 356 las transferencias a los departamentos y en el artículo 357 las transferencias a los municipios, a su vez establece en los artículos 360 y 361 los temas correspondientes a las regalías.

Lo dispuesto en los anteriores artículo (356, 357, 360, y 361) se centra en la utilización de los recursos provenientes de las transferencias. El situado fiscal solo puede ser utilizado en programas referentes al sector de salud y educación pública, las transferencias a los municipios solo pueden invertirse en el campo social, no se podrá inferir responsabilidades nuevas a los entes subnacionales sin un previo aumento en los recursos transferidos, además se plantea que los recursos provenientes de la explotación de recursos no renovables deberán ser

entregados vía regalías a los entes territoriales en cuya jurisdicción se realiza la explotación o se transporte vía marítima productos o derivados de dicha explotación.

La constitución en su primer artículo de acuerdo con los principios de unidad nacional y descentralización, genera las herramientas para que dichos principios se apliquen, pero el gobierno central cumple en parte con ellos, debido a que, buena parte de los asuntos fiscales y administrativos de los entes territoriales se centran en él.

**Cuadro 1.**

**Asignación de competencias**

<b>Nación</b>	<b>Departamento</b>	<b>Municipio</b>
Planear el desarrollo global de la economía.	Planear el desarrollo departamental.	Planear el desarrollo municipal.
Garantizar acceso a salud y educación.	Coordinar y prestar los servicios de educación y salud.	Prestar los servicios de educación y salud.
Definir políticas generales de administración de los servicios públicos domiciliarios y la vigilancia de las entidades que los prestan.	Apoyar al municipio en la prestación de los servicios públicos de acuerdo con los principios de concordancia y subsidiaria.	Prestar directamente los servicios públicos domiciliarios.
Efectuar inversiones en obras públicas de	Efectuar inversiones en obras públicas	Efectuar obras públicas locales.

carácter nacional.	departamentales.	
Confinar proyectos regionales y locales y hacer seguimiento y evaluación posterior.	Coordinar y administrar el sistema de cofinanciación y presentar y ejecutar los proyectos.	Presentar y ejecutar proyectos y programas de inversión.
Asistir a las entidades territoriales.	Asesorar a los municipios.	Promover la participación ciudadana.
Definir las políticas macroeconómicas y sectoriales.	Desarrollar los proyectos sobre la base de estas políticas.	Desarrollar los proyectos sobre la base de estas políticas.

Fuente: Título XI “De la Organización Territorial”.

#### **2.2.2.2 Ley 60 de 1993**

La ley 60 de 1993 dispone normas sobre la distribución y asignación de recursos y competencias de acuerdo con lo establecido en la Constitución política de Colombia en sus artículos 151, 288, 356 y 357 además de otras disposiciones.

Esta ley dicta las competencias de los entes subnacionales principalmente en sectores como la educación, salud, vivienda y saneamiento básico.

Entre otras disposiciones se le otorga al departamento nacional de planeación el control de la asignación de las transferencias a los entes territoriales. Estas transferencias se entregan bajo una fórmula de distribución, dando principal importancia a los municipios con menos de 50.000 habitantes y a los territorios indígenas. Para las formulas se tienen en cuenta variables como población, necesidades básicas insatisfechas, esfuerzo fiscal local y eficiencia administrativa. El monto total de las transferencias a los entes subnacionales para 1994 debe ser el 38% de los ingresos corrientes de la nación y para el año 2001 debe llegar al 46%.

La ley 60 de 1993 plantea la redistribución de funciones en los distintos niveles de gobierno. (Ver anexo1). La mala administración de recursos entregados a los entes territoriales destinados a programas que no se encuentran dentro del plan de desarrollo local, da pie para que los ministerios de salud y educación realicen investigaciones jurídicas a las autoridades de los entes subnacionales. A su vez, permite que el manejo de los recursos durante el periodo de la investigación y posterior corrección de los errores cometidos, sea hecho por las autoridades nacionales o departamentales.

Dentro de los planes de desarrollo locales los entes territoriales deben desarrollar programas en las áreas destinadas por la ley (salud, educación, saneamiento básico y agua potable, recreación y cultura). En el cuadro 2. Vemos la distribución de recursos que por ley le corresponde a estas áreas.

**Cuadro 2.**

***Distribución de recursos por transferencia de los municipios para inversión en sectores sociales.***

Actividad	Recursos( % del total de las transferencia)
Educación	30%
Salud	25%
Agua potable y saneamiento básico	20% cuando no se haya cumplido la meta de cobertura (70% de la población)
Deporte, Recreación y Cultura	5%
Asignación libre	20%

Fuente: Cuadro elaborado por los autores con información del Artículo 22, ley 60 de 1993.

### **2.2.2.3 Ley 141 de 1994, distribución de regalías.**

La ley 141 de 1994 establece la creación del Fondo Nacional de Regalías (FNR), la Comisión Nacional de Regalías, además regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables y establece las reglas para la liquidación y distribución, a su vez que dicta otras disposiciones.

El fondo nacional de regalías se encuentra constituido por el remanente de los recursos no asignados directamente a los departamentos y municipios productores o a los municipios portuarios, alrededor del 30-32% del total de los recursos.

Estos recursos se encuentran reglamentados para su uso en casi un 75%, su destinación es la siguiente: para financiación en proyectos en el sector energético el 15%, para la corporación del río grande de la magdalena el 10%, para la financiación de proyectos de protección ambiental 12.6%, y el monto restante (31.1%) para proyectos que escoge el FNR.

La ley establece el monto de las regalías petroleras por su explotación en un monto fijo del 20%. Es decir el valor de las regalías en pesos según la ley 141 de 1994 es el promedio de hidrocarburos mes por el porcentaje de regalías (20%) por el precio barril de petróleo por tasa de cambio.

Estos procesos de distribución de recursos de parte del gobierno central hacia los entes territoriales, generan una mayor autonomía fiscal de los mismos, pero como se ve en las anteriores leyes, el proceso de autonomía llega hasta ahí, ya que la planeación y toma de decisiones se da a nivel central.

#### **2.2.2.4 Ley 715 de 2001, Sistema General de Participaciones.**

Con esta ley se dictan las normas que van a regir en materia de distribución y asignación de competencias establecidas por la constitución nacional de acuerdo con sus artículos 151, 288, 356 y 357, a su vez establece otras disposiciones.

La ley 715 de 2001 establece las competencias de los entes territoriales en el área social. Haciendo énfasis en el sector de la salud, educación, vivienda, agua y saneamiento básico. A demás determina que el situado fiscal como porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, será cedido a los departamentos y distritos para la atención de los servicios públicos de salud y educación.

La ley establece la creación del sistema general de participaciones, el cual, está constituido por los recursos que la nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la constitución política de Colombia a los entes territoriales.

Según disposición de la ley en el artículo 3, la conformación del sistema general de participaciones (SGP) será la siguiente: (ver cuadro 3).

- una participación con destinación específica para el sector educativo.
- una participación con destinación específica para el sector salud.
- una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico.

Según artículo 4 de la ley 715 de 2001, la distribución de los recursos del sistema general de participaciones después del descuento del 4% que es distribuido entre las comunidades indígenas, los municipios que limitan con el rio grande de la magdalena, los distritos y municipios para programas de alimentación escolar y para el fondo nacional de pensiones de entidades territoriales (FONPET), según disposición de la presente ley en su artículo 2, parágrafo 2; se hará en los siguientes porcentajes:

**Cuadro 3.**

**Composición del Sistema General de Participaciones**

<b>ASIGNACIONES ESPECIALES 4%</b>	<b>DISTRIBUCIÓN SECTORIAL</b>	<b>DISPOSICIONES</b>	
ALIMENTACIÓN ESCOLAR (Municipios y Distritos) 0,5%	EDUCACIÓN (Municipios y Distritos) 58,5%		
RIBEREÑOS RIO MAGDALENA (Municipios y Distritos) 0,08%			
FONDO DE PENSIONES TERRITORIALES (Municipios y Distritos) 2,9%	SALUD (Municipios y Distritos) 24,5%	Salud Pública Régimen Prestación Servicios PPNA	
RESGUARDOS INDÍGENAS (Población indígena de los resguardos) 0,52%	PROPÓSITO GENERAL (Municipios y Distritos) 17%	Libre Destinación (Municipios categoría 4, 5 y 6) 28%	Agua Potable 41%
		Forzosa Inversión (municipios categoría 4, 5 y 6) 72%. Municipios categoría Especial, 1, 2 y 3, 100%.	Deporte 4% Cultura 3% FONPET 10% Libre Inversión 42%

Fuente: Cuadro elaborado por los autores con información del DNP.

- la participación del sector educativo en el total de los recursos corresponde al 58.5%.
- la participación del sector salud en el total de los recursos corresponde al 24.5%.

- la participación de propósito general en el total de los recursos corresponde al 17%.

El monto total del sistema general de participaciones según disposición del artículo 357 de la constitución política de Colombia en su primer párrafo no será inferior a 10.962 billones de pesos y entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

En lo correspondiente en el manejo y uso de los recursos, este se realiza según la categoría a la cual corresponde el municipio, esto según ley 136 de 1994 en su artículo 60 el cual clasifica a los municipios de acuerdo a su población y sus recursos fiscales. La clasificación se da a través de 7 categorías de la siguiente forma:

**Cuadro 4.**  
**Clasificación por Categorías**

Categoría	Habitantes entre		ICLD(smmlv) entre	
Especial	>	500.001	>	400.000
1	500.000	100.001	100.000	400.000
2	100.000	50.001	50.000	100.000
3	50.000	30.001	30.000	50.000
4	30.000	25.000	25.000	30.000
5	20.000	15.000	15.000	25.000
6	<	10.000	<	15.000

Fuente: Cuadro elaborado por los autores con información de la ley 136 de 1994, artículo 60.

Las categorías se generan de acuerdo al número de habitantes y el recaudo fiscal con el que cuentan los municipios. Esta categorización de los municipios cuenta con gran importancia ya que dependiendo de la categoría en que se encuentre ubicado el municipio, el porcentaje de los recursos de libre inversión provenientes del sistema general de participación en el sector de propósito general serán mayores o menores, lo que implicaría una mayor inversión en políticas e iniciativas propias de los municipios y no en políticas nacionales.

En el país actualmente según el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007) hay 1098 municipios de los cuales 5 se encuentran en categoría especial, 17 son de primera categoría, 17 de segunda, 19 de tercera, 19 de cuarta, 31 de quinta y 998 de sexta categoría.

La disposición final de los montos en los distintos sectores sociales se distribuyen de la siguiente manera: para educación el 58.5%, salud el 24.5%, y para propósito general el 17%, del cual según el artículo 78 los municipios de categoría 4, 5 y 6 podrán destinar hasta un 28% del total de la participación de las proposiciones generales libremente.

A demás el total de los recursos en esta disposición asignados a las categorías especial, 1, 2 y 3, el 72% restante de los recursos de los municipios de categorías 4, 5 y 6 y el 100% de los recursos de propósito general asignado al archipiélago de San Andrés y Providencia, deberán ser destinados y ejecutados en el marco de las competencias dictadas por la presente ley.

Del total de los recursos de propósito general el 41% deberá ser destinado para el desarrollo de programas de agua potable y saneamiento básico. Según el mismo artículo en el párrafo 3, el 10% debe ejecutarse en programas de deporte, recreación y cultura de la siguiente manera: para deporte y recreación un 7% y para cultura un 3%.

La ley 715 de 2001 en su artículo 47 dispone el financiamiento o cofinanciamiento de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total en salud. Este tipo de disposiciones se encuentran influenciadas bajo los principios expuestos por Tiebout, el cual hace referencia a que los consumidores “votan con los pies”, es decir los individuos revelan sus preferencias eligiendo a la comunidad o jurisdicción que de mejor forma satisface sus necesidades en la prestación del bien o servicio público.

Los subsidios a la demanda como lo menciona Hirschmann, permiten a los individuos tener una baraja de escogencia entre las diferentes localidades lo cual genera una mayor satisfacción de sus preferencias. Rondinelli en su etapa de la privatización propone que la prestación de los servicios y bienes públicos se deben generar dentro de la competencia entre agencias privadas y agencias públicas. Este caso es claramente evidenciable en el régimen subsidiado de salud (SISBEN), el cual permite a los beneficiarios escoger entre las diferentes opciones que da el mercado ya sean entidades públicas o privadas.

La ley 715 de 2001, redujo la capacidad de inversión de los entes territoriales en favor de un mayor control de las competencias y recursos por el gobierno central. A causa de esto los municipios debieron limitarse a asumir un papel de ejecutores de las decisiones de los entes departamentales y en especial del gobierno central, en la prestación de servicios como la educación y salud, las competencias de mayor importancia transferidas a los municipios.

#### ***2.2.2.5 Ley 1176 de 2007 principal normatividad después de la Constitución de 1991, en materia de descentralización fiscal***

La reforma a la ley 715 de 2001 presentada en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, bajo la ley 1176 de 2007, modifica el monto de los recursos del sistema general de participaciones una vez descontados los recursos establecidos en el parágrafo

2 del artículo 2 de la ley 715 y los párrafos 2 y 3 del artículo 4 acto legislativo 04 de 2007, quedando de la siguiente manera:

- la participación para educación es del 58.5% del total de los recursos.
- La participación para salud es del 24.5% del total de los recursos.
- La participación para agua potable y saneamiento básico es del 5.4%.
- La participación de propósito general es del 11.6% del total de los recursos.

En lo correspondiente a agua potable y saneamiento básico según el artículo 6, la distribución del total de este se hará de la siguiente forma: para los municipios y distritos el 85% del total de los recursos de agua potable y saneamiento básico y para los departamentos y el distrito capital el restante 15%.

La distribución de los recursos se hará de acuerdo a los siguientes criterios según el artículo 6:

1. Déficit de cobertura.
2. Población atendida y balance del esquema solidario.
3. Esfuerzo en cobertura.
4. Nivel de pobreza (INB).
5. Cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa.

La disposición de los recursos para propósito general, según lo dispone la presente ley serán de la siguiente manera: los municipios de categoría 4, 5 y 6 podrán destinar hasta un 42% de dichos recursos de manera libre para inversión o funcionamiento administrativo, esto será para los municipios con menos de 25000 habitantes. Cada ente territorial destinará en 4% de los recursos de propósito general para deporte y recreación y el 3% para cultura, a su vez que el 10% debe

ir al fondo de pensiones de entidades territoriales (FONPET). Los recursos restantes deben ser invertidos según lo dispone la ley.

La ley 1176 de 2007 modifica el Sistema General de Participaciones en cuanto a la disposición de los recursos en los diferentes sectores que lo componen, de esta forma modificando la ley 715 de 2001. La composición del (SGP) queda así: (ver cuadro 5).

**Cuadro 5.**

**Composición del Sistema General de Participaciones según ley 1176 de 2007**

<b>ASIGNACIONES ESPECIALES 4%</b>	<b>DISTRIBUCIÓN SECTORIAL</b>	<b>DISPOSICIONES</b>	
ALIMENTACIÓN ESCOLAR(Municipios y Distritos)0,6%	EDUCACIÓN (Municipios y Distritos) 58,5%		
RIBERENOS RIO MAGDALENA (Municipios y Distritos) 0,08%			
FONDO DE PENSIONES TERRITORIALES (Municipios y Distritos) 2,9%	SALUD (Municipios y Distritos) 24,5%	Salud Pública Régimen Prestación Servicios PPNA	
RESGUARDOS INDÍGENAS (Población indígena de los resguardos) 0,52%	AGUA POTABLE (Municipios y Distritos) 5,4%		
	PROPÓSITO GENERAL (Municipios y Distritos) 11,6%	Municipios Menos de 25.000 Habitantes 17%	Libre inversión
		Todos los Municipios y Distritos 83%	FUNCIONAMIENTO Deporte Cultura FONPET Libre Inversión

Fuente: Cuadro elaborado por los autores con información del DNP

### **2.3 Discusión actual del proceso de descentralización**

*“El origen del financiamiento afecta la calidad o eficiencia del gasto”<sup>75</sup>.*

El actual debate de la descentralización se centra en la sostenibilidad fiscal y eficiencia en el manejo de los recursos por parte de los entes territoriales.

El modelo de descentralización colombiano, es un modelo híbrido, ya que no cumple con las condiciones propias del proceso de descentralización. Por una parte otorga facultades a los entes territoriales para la cobranza de impuestos que solventen o ayuden a estos para el ejercicio de sus funciones, a su vez que el gobierno central contribuye con transferencias para promover las políticas de nivel nacional que se buscan implementar en el país.

Por otro lado la planeación y autonomía en el desarrollo de las políticas se encuentran en gran medida en manos del gobierno central, quien decide en que se debe gastar la mayor parte de los recursos que perciben los entes subnacionales por transferencias.

En Colombia los procesos que se vienen dando en los últimos años muestran que el proceso de descentralización solo se dio a nivel político con la escogencia vía voto popular de los gobernantes de los departamentos y municipios, pero en el plano fiscal, los recursos en buena medida pertenecen al gobierno central.

Las reformas constantes a la constitución política de Colombia y tomando como ejemplo la de los artículos 360 y 361, artículos correspondiente al reconocimiento de los entes territoriales donde se exploten recursos no renovables como acreedores de compensaciones económicas por dicha explotación de recursos vía regalías y la creación del fondo nacional de regalías. Estas reformas se harán a

---

<sup>75</sup> WIESNER, Eduardo. Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Informe de la misión para la descentralización. Bogotá: Departamento nacional de planeación, 1992. P. 380.

través del acto legislativo 123/10 Cámara, 013 Senado, el cual quitara el reconocimiento a las entidades territoriales de hacerse a los recursos que vía regalías le son entregados, y llevarlos a manos del gobierno central con la creación del Sistema General de Regalías, abre el debate sobre un proceso de recentralización de recursos con la excusa de la ineficiencia administrativa de los recursos por parte de los entes territoriales.

Por un lado el gobierno central implementa políticas mediante las cuales busca entregar a los entes territoriales más funciones, pero por otro lado cada vez hace recortes más drásticos a los recursos que por transferencia son entregados a las territorialidades. Estas políticas hacen que la prestación de servicios y bienes públicos por parte de los municipios y departamentos sea cada vez más complicada, llegando a ser ineficiente.

La ineficiencia en la prestación de bienes y servicios públicos en las territorialidades se debe a problemas como el de sobre demanda de los servicios (salud, educación), carencia de recursos para su financiación y corrupción.

A dichos problemas se une el conflicto armado que se presenta dentro del país, el cual ocasiona un desplazamiento forzado de la población rural hacia los cascos urbanos. Este desplazamiento de la población pueden presentar inconvenientes tanto en las localidades receptoras como en las abandonadas, ya que en las primeras se genera una sobre-población que puede generar una deficiencia en la prestación de los servicios, (desplazamiento involuntario) y en la segunda una disminución en la renta percibida por la cobranza de impuestos a nivel local.

El principal problema de la descentralización en Colombia es el déficit fiscal de los entes territoriales. Con el fin de evitar problemas como la pereza fiscal, por parte de los entes territoriales y ante la imposibilidad de aumentar los recursos girados a las territorialidades en su totalidad, el gobierno central debe incentivar el esfuerzo fiscal propio y la eficiencia administrativa, esto a través del sistema de transferencias, premiando a los entes territoriales que tengan mayor

responsabilidad con el manejo de los recursos y mayor generación de los mismos.

Un aumento en la capacidad de recaudo de los municipios y departamentos se generaría por medio de una mayor atención por parte de los gobiernos subnacionales a sus sistemas de tributación, en especial al impuesto predial y las contribuciones por valorización. Las renovaciones continuas de las bases de datos de las personas jurídicas o naturales que deben pagar dichos impuestos y la incentivación a la creación de nuevos aportantes, son factores importantes a la hora de generar y mantener un buen recaudo fiscal.

En lo correspondiente a la eficiencia administrativa, un mejor uso de los recursos públicos se genera de la participación activa de la ciudadanía, a través del acompañamiento del uso y disposición de los recursos públicos para lo cual la creación de veedurías ciudadanas juega un papel fundamental.

Las investigaciones realizadas por los distintos académicos e investigadores para el caso colombiano entre los que se destacan, Ana María Iregui, Jorge Ramos, Luz Amparo Saavedra (Análisis de la descentralización fiscal en Colombia), Juan Camilo Restrepo. (Hacienda Pública), Roberto Junguito, Hernán Rincón (La política fiscal en el siglo XX en Colombia). Se ha vislumbrado que el proceso de descentralización en Colombia en el plano político se ha aplicado con cierto éxito, pero en el plano fiscal las medidas que se tomaron con la ley 14 de 1983 la cual entregó mayores facultades a los entes territoriales y mayores libertades sobre la cobranza y uso de los recursos, ha venido en franco retroceso con las políticas y leyes aprobadas a finales del siglo XX e inicios del presente siglo (leyes 60 de 1993, 715 de 2001, 1176 de 2007, etc...). Como el fin del proceso de descentralización es mejorar en nivel de gobernabilidad a nivel nacional a través del mejoramiento de la misma a nivel regional y global, Wiesner<sup>76</sup> (1992) se debe generar sinergia en el desarrollo de las políticas nacionales, departamentales y

---

<sup>76</sup> WIESNER, Op. cit., p. 373

municipales para lograr una administración eficiente y elocuente con las necesidades de los colombianos.

### **3. HACIENDA PÚBLICA Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: CASO BARRANCABERMEJA**

La descentralización en Colombia inicio desde la década de 1980 y se acentúo con la Constitución de 1991, este es un proceso figuracional donde interactúan las dinámicas sociales, económicas y políticas. La descentralización surgió de la necesidad de un estado más eficiente y democrático. Este proceso inicio con la transferencia de recursos y responsabilidades del nivel central a niveles locales en la prestación de bienes y servicios.

Si bien el modelo Colombiano de descentralización es un modelo hibrido, es decir, la descentralización se ha alcanzado a nivel político, mediante la elección de alcaldes y gobernadores por voto popular. En cuanto al nivel fiscal el gobierno central es el encargado de administrar y recaudar la mayoría de recursos de la nación.

Por su parte los entes subnacionales se encargan de poner en marcha los programas propuestos por el gobierno central financiado vía transferencias. Es entonces donde se argumenta que la descentralización es un proceso en evolución en Colombia.

#### **3.1 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL METODOLOGÍA DE ANÁLISIS**

Ante los desequilibrios fiscales vividos en la mayoría de los departamentos y municipios de Colombia durante la década del 90 del siglo anterior, como consecuencia del aumento del gasto acompañado de una baja dinámica de los ingresos tributarios de los entes subnacionales, nació la necesidad de crear mecanismos donde los gastos de funcionamiento de los entes subnacionales

correspondieran a su nivel de financiamiento, esto se realizó por medio de la ley 617 del 2000.

La ley 715 de 2001 hizo necesario la evaluación de la gestión y los resultados a nivel departamental y municipal, con el fin de optimizar la asignación de recursos, mejorar la rendición de cuentas y control social, contribuir al diseño de políticas públicas y focalizar las acciones de asistencia técnica e institucional.

Antes de empezar a indagar los casos municipales, en cuanto al proceso de descentralización y sus resultados, es importante establecer la metodología de análisis, la cual se explicará en los siguientes apéndices.

### ***3.1.1 Investigaciones realizadas en Colombia***

Existen diferentes investigaciones acerca del proceso de descentralización en Colombia, la primera se realizó en 1966 en una misión especial dirigida por el profesor Musgrave, donde el principal objetivo era estudiar las finanzas públicas de Colombia y donde se recomendó el aumento del suministro de servicios públicos y que estos debían ser suministrados por los departamentos.

El Banco de la Republica, a través del Centro de Estudios Económicos Regionales, ha hecho lo propio en cuanto a investigaciones del tema, con importantes autores como Ana María Iregui, Jorge Ramos y Luz Amparo Saavedra quienes desarrollaron el documento titulado Análisis de la Descentralización Fiscal en Colombia, este se divide en 5 secciones, la primera es una aproximación teórica del federalismo fiscal y la descentralización fiscal; la segunda es un análisis de las reformas implementadas en Colombia durante los últimos cuarenta años en materia de descentralización fiscal; la tercera analiza la incidencia del actual esquema fiscal y los incentivos en las finanzas públicas territoriales; en la cuarta

se dan algunas recomendaciones acerca de las reformas en las normas sobre descentralización fiscal; y la quinta y última presenta algunas recomendaciones a nivel general.

Si bien uno de los aportes más importantes de esta investigación es el hecho de que el actual esquema genera una dependencia de los gobiernos territoriales en los recursos del gobierno nacional. Existen dos razones para ello: la primera por que el sistema no permite que los gobiernos locales generen un volumen importante de recursos propios; y la segunda por que las transferencias territoriales tienen destinación específica.

Otro de los importantes autores que ha desarrollado el tema de la descentralización en Colombia a través del Centro de Estudios Económicos del Banco de la República es Jorge García García con su obra titulada ¿por que la descentralización fiscal? Mecanismos para hacerla efectiva.

El trabajo se divide en seis ejes temáticos, el primero es una conceptualización del termino descentralización; el segundo hace referencia a las razones políticas y económicas para llevar acabo la descentralización; el tercero es un balance entre la generación de recursos propios y las repercusiones de las transferencias en los mismos; el cuarto analiza la descentralización fiscal como garante de un sistema de mercado y un sector público eficiente; el quinto es una discusión teórica de hasta dónde debe llegar la descentralización y el sexto es la aproximación del tema al caso colombiano.

Este trabajo permite analizar el proceso de la descentralización en los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo. En los primeros los beneficios de la descentralización son evidentes sin embargo en los países en desarrollo la experiencia es distinta, ya que a la hora de descentralizar algunas funciones a nivel local no se garantiza la eficiencia fiscal ni el crecimiento económico, en cambio se puede generar desequilibrios fiscales y despilfarro de los recursos.

Por todo lo anterior la descentralización debe ir acompañada de una disciplina fiscal y obligar a que los gobernantes rindan cuentas a sus gobernados, quienes a través del voto premiaran los aciertos y castigaran sus desaciertos. El autor propone tres principios por los cuales debe regirse la política de descentralización: el primero el equilibrio fiscal del sector público y la estabilidad macroeconómica deben primar sobre cualquier otra consideración; segundo para que los gobiernos locales no dependan de las transferencias debe permitírseles cobrar impuestos que cubran sus gastos y tercero imponer disciplina fiscal local mediante un gobierno central fuerte y estable.

Por su parte Jaime Bonet otro de los autores reconocidos que trabaja de manera conjunta con el Banco de la Republica ha desarrollado documentos como: a) descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana, en donde se encontró que el proceso de descentralización fiscal implementado en Colombia aumento las disparidades regionales en los ingresos durante la década de 1990 al tiempo que la apertura y la aglomeración económica vividas en esta época contribuyeron al aumento de los desequilibrios en los ingresos regionales.

El autor desarrollo un modelo econométrico donde estima los efectos del proceso de descentralización colombiano en la disparidad de los ingresos regionales, en este encontramos dos variables explicativas, la primera hace referencia a la medida de la descentralización fiscal la cual se hace a través de los indicadores de gastos de la descentralización; la segunda es una variables explicativa de la desigualdad regional en Colombia que para el autor se pude medir a través de la aglomeración de la producción y el proceso de liberación económica en los comienzos de la década del noventa del siglo anterior.

Otro de los documentos de Jaime Bonet al respecto es el titulado Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia, el propósito principal de este documento es presentar unas recomendaciones de política que permitan

consolidar la descentralización como mecanismo de desarrollo regional. Para ello se debe tener en cuenta que en Colombia se presentan grandes desigualdades en los ingresos fiscales de los entes territoriales, lo que implica que estos asuman la responsabilidad de prestación de servicios en condiciones muy diferentes

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), bajo la dirección de la unidad de estudios económicos también ha elaborado varias investigaciones al respecto, entre ellas la realizada por Edgar Gonzales Salas con su documento La evaluación de la descentralización municipal en Colombia Componente de capacidad institucional, se establece que el desarrollo institucional tiende al mejoramiento de la capacidad de gestión, que las agencias o instituciones especializadas se han mantenido y subsisten en el tiempo permitiendo el mejoramiento de la capacidad de gestión.

Este documento hace parte de una serie de artículos que prepara el DNP donde se evalúa los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y los componentes de democracia y participación, fiscal, capacidad de gestión y desarrollo institucional, tanto desde el nivel nacional como regional y municipal.

Transferencias, incentivos y la endogenidad del gasto territorial, es un documento elaborado en el marco del seminario internacional sobre federalismo fiscal que realiza la secretaria de hacienda de México, La Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y La Corporación Andina de Fomento (CAF).

Esta investigación establece la descentralización fiscal y política como estrategia de desarrollo en el largo plazo es la correcta siempre y cuando se focalice en la búsqueda de la eficiencia y de los mercados al tiempo que el uso de incentivos y el cambio institucional; segundo, se establece la importancia del papel de los recursos propios en el proceso de descentralización, que va más allá de un simple aumento de las transferencias y que busca la autosostenibilidad del desarrollo regional y local; reconoce la importancia de los incentivos y su papel central para

estimular o premiar el desarrollo institucional en la generación de recursos propios locales.

### ***3.1.2 Metodología para el análisis del municipio de Barrancabermeja***

Para el análisis de la dinámica fiscal del municipio de Barrancabermeja se toma como referencia algunos de los indicadores de desempeño fiscal elaborados y trabajados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Gobernación de Santander. Después de revisar y dada las condiciones del estudio para el caso del municipio de Barrancabermeja fue necesario crear una nueva categoría llamada esfuerzo fiscal y dependencia intergubernamental los cuales fueron elaborados por los autores

En la evaluación de la descentralización fiscal los indicadores fiscales son de notable importancia ya que:

#### ***Ahorro corriente***

La forma como se comporta el ahorro corriente es de gran importancia para medir la sostenibilidad de los municipios en Colombia. Su evolución permite observar el compromiso de los municipios con su desempeño fiscal a través del periodo de estudio.

Este indicador mide la proporción que existe entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes, es decir muestra la capacidad de inversión del municipio y su capacidad de ahorro o de endeudamiento. A su vez indica el grado de generación de excedentes que son utilizados por el municipio para financiar en parte sus programas o reestructurar los pasivos con los que se cuenta.

#### ***Apalancamiento de la inversión***

El monitoreo del apalancamiento de la inversión permite retomar los lineamientos teóricos que señalan un mayor compromiso de las territorialidades con la inversión

dado el conocimiento de las necesidades locales, las cuales son desconocidas por el gobierno central.

El indicador del apalancamiento de la inversión muestra la relación entre los recursos generados por el municipio de manera autónoma y la inversión en activos propios, también nos muestra la proporción de ingresos de libre destinación que son invertidos en activos propios.

### ***Esfuerzo fiscal***

La capacidad de generación de recursos propios por parte de las localidades entra en el esquema de la entrega de facultades del gobierno central y departamental, por lo tanto este indicador nos vislumbrara el camino que los municipios han recorrido para garantizar el desarrollo de sus propias políticas.

El indicador esfuerzo fiscal relaciona los ingresos tributarios como porcentaje del total de los ingresos, de esta forma mide de qué manera se financia el municipio y si este hace lo suficiente para generar recursos propios para el financiamiento de sus programas, o si por el contrario estos programas dependen de las transferencias de la nación

### ***Dependencia intergubernamental***

La dependencia intergubernamental muestra el grado en el que inciden los distintos niveles de gobierno en el actuar de las localidades; es medida entre la relación de las transferencias recibidas por el municipio como proporción de sus ingresos totales. Este indicador mide la importancia de estos recursos para el financiamiento de los programas del municipio y refleja en qué medida el municipio depende de las transferencias para su financiación.

### ***Autonomía fiscal municipal***

La autonomía fiscal mide la capacidad con la que cuenta el municipio para autosostenerse, esto en relación con los gastos de funcionamiento, es decir los recursos que son destinados para pago de nómina y gastos de la administración municipal; dado que a través del marco legal la nación está obligada a garantizar condiciones mínimas de calidad de vida y lo hace a través de las transferencias al municipio.

### **Solvencia**

La solvencia, es un indicador que nos permitirá mirar el grado con el cual el municipio puede maniobrar, esto de acuerdo a la proporción de los intereses de la deuda sobre el ingreso, es decir, que capacidad tiene el municipio para hacer frente a sus obligaciones contraídas con los distintos acreedores.

### **Endeudamiento**

El análisis de endeudamiento permite evidenciar los compromisos previos adquiridos a largo plazo por los municipios, a través del análisis del impacto del préstamo neto como la deuda consolidada.

### **Cuadro 6.**

#### **Indicadores Fiscales.**

TEMA	INDICADOR
Ahorro Corriente	Ahorro Corriente / Ingreso Corriente
Apalancamiento de la Inversión	Ingreso Corriente / Gasto Capital Ahorro Corriente / Gasto Capital
Esfuerzo Fiscal	Ingresos Tributarios / Ingreso Industria y Comercio / Ingreso
Dependencia Intergubernamental	Transferencias al Municipio / Ingreso Transferencias al Municipio de Nación / Ingreso Regalías / Ingreso
Autonomía Fiscal Municipal	Gasto Funcionamiento / Ingreso Corriente
Solvencia	Interés Deuda / Ingreso Corriente
Endeudamiento	Préstamo Neto / Ingresos Deuda / Ingreso

Fuente: Ruiz Herrera, Freddy Jesús. (2010). La descentralización fiscal en Colombia (1985-2005), ¿un proceso en construcción? Tesis de maestría

Universidad Nacional, 2010. Bogotá, Colombia. \* Las categorías esfuerzo fiscal y dependencia intergubernamental fueron elaborados por los autores.

### ***3.1.3 Alcances de la exploración metodológica***

Las herramientas usadas en esta investigación van desde las diferentes teorías económicas que analizan el proceso de descentralización, hasta un análisis específico del comportamiento fiscal del municipio de Barrancabermeja, es decir, se inicia de lo macro para poder explicar lo micro.

Con esta investigación se evalúa el proceso de descentralización en el municipio de Barrancabermeja, la gestión y la importancia de la generación de recursos propios en este proceso, ya que se entiende la descentralización no como un simple aumento de transferencias sino como un mecanismo de desarrollo regional.

Con la información recolectada en la Gobernación de Santander, la Alcaldía municipal, la Contraloría municipal y departamental, y el Departamento Nacional de Planeación se logra realizar el análisis.

## ***3.2 ANÁLISIS FISCAL DEL MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA***

Barrancabermeja es conocida como la Capital Petrolera de Colombia, ya que en este municipio se encuentra la sede principal de Ecopetrol S.A, la cual pertenece al grupo de las 40 petroleras más grandes del mundo y es una de las cuatro principales en Latinoamérica.

Es una de las ciudades más calurosas del país ya que se encuentra a orillas del río Magdalena, principal arteria fluvial de Colombia que atraviesa cerca de 18 departamentos.

Barrancabermeja se encuentra en el corazón del país, ya que por ella pasa la red de carreteras más importante como es la Troncal del Magdalena también conocida como la Troncal de la Paz, que permite la comunicación entre Bogotá y otras ciudades del interior del país y las ciudades portuarias de la Región Caribe.

### **3.2.1 Contexto socioeconómico de Barrancabermeja**

Barrancabermeja se encuentra a una altura de 75.94 metros, con una temperatura promedio de 27.6<sup>0</sup>C, es la segunda urbe más importante del departamento de Santander con cerca de 300.000 habitantes (censo 2005), después de la ciudad bonita Bucaramanga su capital, su extensión territorial es de 1154 km<sup>2</sup> con una humedad relativa de 72 a 77%<sup>77</sup>.

Barrancabermeja limita al Norte con el municipio de Puerto Wilches, al Sur con los municipios de Puerto Parra, Simacota y San Vicente del Chucurí, al Oriente con el municipio de San Vicente de Chucurí y Girón y al Occidente con el Río Magdalena.

Es la capital de la Provincia de Mares, y es la ciudad más importante del Magdalena medio. Se encuentra a 120 Km de Bucaramanga, está sobre la transversal nacional 66 a 29 Km de la Troncal del Magdalena.

En 1536 en la época de la conquista española, Don Pedro Fernando de Lugo gobernador quería hacer realidad el sueño de Rodrigo de Batista descubrir el nacimiento del Río Magdalena.

El gobernador nombró a Gonzalo Jiménez de Quesada como general para llevar a cabo la expedición, dándole ciertas facultades, entre ellas escoger los hombres que le iban a acompañar.

---

<sup>77</sup>Alcaldía Municipal de Barrancabermeja. [en línea]. [consultado 14 ago. 2011] disponible en<[http://www.barrancabermeja.gov.co/pagina/index.php?option=com\\_content&view=article&id=448&Itemid=688](http://www.barrancabermeja.gov.co/pagina/index.php?option=com_content&view=article&id=448&Itemid=688)>

La expedición partió el 6 de abril de 1536 de la mano de 700 infantes y 80 caballeros en embarcaciones y por la vía terrestre. Todos los hombres eran expertos marinos y capitanes famosos de la guerra de España contra los moros. El nombre indígena de la hoy Barrancabermeja era Latocca o Latora y el río Magdalena era llamado el río Yuma.

Al principio esta expedición se tornó complicada ya que les tocaba atravesar tierras pantanosas acompañadas de insectos peligrosos y esperar el asalto de los indígenas.

Todas estas dificultades las superaban con el anhelo de encontrar unas tierras abundantes en riquezas. El 12 de octubre de 1536 la expedición fluvial encontró unas “Barrancas Bermejas” a los 7<sup>o</sup> 04´ de latitud norte, 73<sup>o</sup> 52´ de longitud este a 126 metros sobre el nivel del mar, con una temperatura promedio de 30<sup>o</sup>C<sup>78</sup>.

Surge el llamado “oro negro” con el descubrimiento de Barrancabermeja, recurso no renovable, de uso energético y motor de la actual cultura capitalista. Pedro Fermín Vargas uno de los principales protagonistas de la independencia, considera el potencial comercial de la explotación de petróleo; la etnia indígena habitante de la región de Barrancabermeja los Yariguíes, resistieron a la invasión española, uno de los caciques más famoso que resistió con vehemencia fue el cacique Pipatón.

Roberto de Mares se apropia de los yacimientos de petróleo de Barrancabermeja, encontrados por José Joaquín Bohórquez, obtiene del gobierno nacional la Concesión de Mares que enfrenta algunas dificultades, hasta que finalmente queda en manos de la Tropical Oil Company (Troco) propiedad de la Standard Oil de Nueva Jersey conocida actual como la EXXON.

---

<sup>78</sup> Alcaldía Municipal de Barrancabermeja. [en línea]. [consultado 14 ago. 2011] disponible en:<  
[http://www.barrancabermeja.gov.co/pagina/index.php?option=com\\_content&view=article&id=472&Itemid=693](http://www.barrancabermeja.gov.co/pagina/index.php?option=com_content&view=article&id=472&Itemid=693)>

El 25 de agosto de 1951, nace la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL, con la reversión al Estado colombiano de la concesión de mares. Asumió el manejo directo de la refinería de Barrancabermeja en 1961, trece años después adquiere la refinería de Cartagena. En 1970 se ratifica como empresa comercial e industrial del Estado vinculada al Ministerio de Minas y Energía vigilada por la contraloría general de la nación.

En el 2003 se reestructura la empresa Colombiana de Petróleos, se modifica la estructura orgánica convirtiéndose en Ecopetrol S.A una sociedad pública por acciones.

Barrancabermeja es reconocida como municipio en abril de 1922 según la ley 5 del mismo año, una comisión de la cámara de representantes visita a Barrancabermeja y a la petrolera de infantas, a partir de entonces el congreso autoriza a la asamblea para erigir en municipio el corregimiento de Barrancabermeja.

Toda la actividad petrolera desde sus inicios ha atraído hacia el municipio personas de todas las regiones del país, es por ello que existe una mezcla entre paisas, costeños, santandereanos, rolos boyacenses, etc.

Los habitantes del municipio de Barrancabermeja han sobrevivido a periodos con una fuerte incidencia de la violencia y la violación de los derechos humanos. Entre 1995 y 1997 las FARC y el ELN tenían azotado el municipio, por su parte para el periodo comprendido entre 1997 y 2000 los paramilitares se tomaron la región del magdalena medio sosteniendo un conflicto con los demás grupos irregulares existentes.

Superada esta crisis, llega a Barrancabermeja una época de crecimiento y desarrollo económico, con la consolidación de grandes proyectos a realizar en el municipio.

El primero de ellos es la construcción de una planta Biodiesel, que está a cargo de Ecodisel S.A, una nueva alianza entre Ecopetrol y los palmicultores de la región, la inversión en esta planta se estima US \$23 millones de dólares. Esta nueva sociedad Ecodisel S.A tiene como socios en un 50% a Ecopetrol y el otro 50% corresponde a siete plantas extractoras de la zona centro. Las siete empresas son: Extractora Central S.A., Palmas Oleaginosas Bucarelia, Extractora Monterrey, Oleaginosas Las Brisas, Palmeras Puerto Wilches, Palmas del Cesar y Agroince Ltda<sup>79</sup>.

El segundo es la consolidación del Clúster del petróleo en Santander que tendrá como protagonistas las dos ciudades más importantes del departamento, Bucaramanga y Barrancabermeja. El proyecto tiene un costo de \$400 millones de pesos, en donde Ecopetrol aportará \$260 millones de pesos en dinero y las cámaras de comercio de Bucaramanga y Barrancabermeja aportaran \$120 y \$20 millones de pesos respectivamente en especie, para el apoyo de la coordinación y la logística.

El tercero es la modernización de la refinería de Barrancabermeja que contara con una inversión de \$US 344 millones de dólares con la cual se busca procesos de gestión modernos y una infraestructura tecnológica. También se realizará una inversión de \$US 54 millones de dólares para ampliar la capacidad de producción de polietileno. Para estos proyectos se contrataran más de 3000 persona de baja, media y alta especialidad<sup>80</sup>.

Otro megaproyecto es la construcción de la Plataforma Logística Multimodal del Magdalena Medio, liderado por la Alcaldía municipal, la Cámara de Comercio y Ecopetrol. Este proyecto se ha evaluado en cerca de 19.703 millones de pesos, atreves de él se pretende convertir a Barrancabermeja en un nodo portuario,

---

<sup>79</sup> ECOPETROL S.A. [en línea]. [consultado 14 ago. 2011]. Disponible en<<http://portal.ecopetrol.com.co/contenido.aspx?conID=39998&catID=1>>

<sup>80</sup> ECOPETROL S.A. [en línea]. [consultado 14 ago. 2011]. Disponible en<<http://portal.ecopetrol.com.co/contenido.aspx?catID=200&conID=41697>>

logístico e industrial; al tiempo que se promueve el desarrollo socioeconómico y sostenible de la ciudad<sup>81</sup>.

La conexión vial Puente Barrancabermeja-Yondo con la troncal del Magdalena medio, es otra de las propuestas de proyectos a realizar, se ha evaluado en \$260 mil millones de pesos. El 50% del valor total de la obra será aportado por Ecopetrol, la gobernación de Santander con el 9%, la Alcaldía municipal con el 10% y el Instituto Nacional de Vías Invas<sup>82</sup>.

### **3.2.2 Dinámica fiscal en el municipio Barrancabermeja (2000-2010)**

El comportamiento de los ingresos del municipio de Barrancabermeja durante el periodo comprendido entre los años 2000 al 2010, evidencia un incremento constante durante la mayoría de los años dentro del periodo. En el mismo periodo de tiempo los gastos se comportan de manera similar a los ingresos.

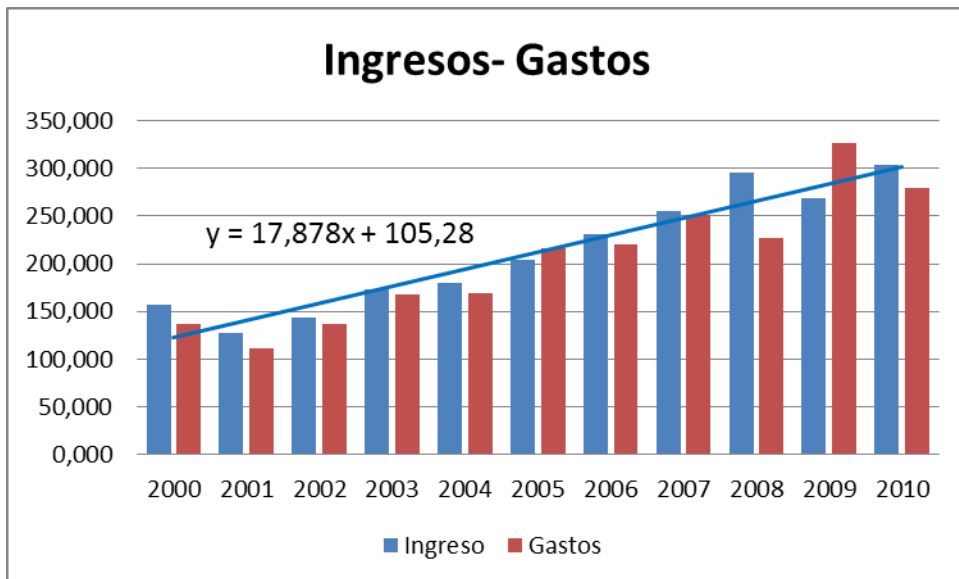
---

<sup>81</sup>El Tiempo. [en línea]. [consultado 14 ago. 2011]. Disponible en<  
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1014582>>

<sup>82</sup>ECOPETROL S.A. [en línea]. [consultado 14 ago. 2011]. Disponible en<  
<http://portal.ecopetrol.com.co/contenido.aspx?conID=45290&catID=200>>

**Grafico 1.**

**Barrancabermeja. Comparativo de Ingresos y Gastos  
(2000-2010)**



Fuente: Gráfico elaborado por los autores con datos de la Gobernación de Santander

Los ingresos para el año 2000 equivalen a \$157.062.135.484 millones de pesos, de los cuales el 46,29% es proveniente del impuesto de industria y comercio y el gasto en la administración municipal alcanza una suma de \$136.890.000.000 millones de pesos de los cuales el gasto de funcionamiento representa en 36,9% del total del gasto, lo cual nos muestra un superávit de \$20.172.135.484,00 millones de pesos en la administración municipal.

Para el año 2001 tanto los ingresos como los gastos muestran una reducción en su totalidad, alcanzando los primeros una cifra de \$127.823.167.916 millones de pesos, esto debido a la reducción de los dineros que por transferencias de la nación recibió el municipio, los cuales apenas fueron de \$15.807.637.097 millones de pesos, 60,6% menos que el año anterior, y los segundos un valor de \$111.162.680.660 millones de pesos, evidenciando una reducción respecto al año anterior en ambos rubros que para los ingresos llega a un valor de

\$29.238.967.568,00 millones de pesos y para los gastos es de \$25.727.319.340,00 millones de pesos. Aunque hubo una reducción de los montos, el comportamiento de las variables en proporción gasto-ingresos es muy similar para los dos años: año 2000: 87,16%, año 2001: 86,96%.

Durante el año 2002 se aprecia una leve recuperación en los ingresos percibidos por el municipio llegando a recaudar \$15.399.568.779,00 millones de pesos más con respecto al año anterior, aunque del mismo modo los gastos siguieron el mismo comportamiento aumentando en \$26.199.043.430,00 millones de pesos esto debido a un incremento en los gastos de inversión en los planes de la secretaria de bienestar social y el plan maestro de alcantarillado entre otros.

En los años 2003 y 2004, el comportamiento del ingreso y el gasto es muy similar, el monto del ingreso para estos dos años es de \$173.117.694.737 de pesos para el primero y \$179.304.118.454 millones de pesos para el segundo. Estos aumento principalmente se deben a los incrementos en los recursos transferidos por el sistema general de participación, que para el 2003 aumento en un monto de \$29.984.958.042 millones de pesos y para el 2004 de \$36.081.381.759 millones de pesos. Con respecto al gasto, el monto para el año 2003 es de \$168.298.814.474 millones de pesos y para el 2004 de \$168.826.731920 millones de pesos, lo cual nos muestra estabilización del gasto en el año 2004 ya que la variación del gasto es del 0,31% entre el 2003 y 2004.

El año 2005, se genera un incremento importante del gasto llegando a los \$216.628.724.138 millones de pesos, superando al ingreso en \$12.662.004.756,00 millones de pesos, el incremento del gasto de 2004 a 2005 es del 28,31% el cual representa más de \$47.000 millones de pesos, este incremento se debe al aumento en el gasto de capital, en programas de educación, vías, salud, acueducto, alcantarillado y programas de desarrollo institucional.

Durante el año 2006 el aumento del ingreso es de \$ 27.420.733.405,00 millones de pesos, jalonado casi en su totalidad por las transferencias de la nación las

cuales representaron el 94,62% del total del incremento de los ingresos, durante el mismo periodo el gasto solo aumenta un 1,77%; 26,54% menos que en el periodo de 2004-2005.

Para el 2007 se genera un incremento en el ingreso del municipio por valor de \$23.621.925.039 millones de pesos con respecto al año inmediatamente anterior, incremento proveniente íntegramente de los recursos generados por el municipio a través de la cobranza de impuestos, ya que el aumento de los ingresos tributarios fue de \$27.431.547.013 millones de pesos mientras que las transferencias disminuyeron en \$3.809621.975 millones de pesos. Con respecto al gasto, este aumenta un 14,21%, representando un aumento importante de más de \$31.000 millones de pesos, con respecto al incremento presentado en el año 2006. Cabe destacar que el aumento del gasto se debe a un incremento importante en los gastos de funcionamiento del municipio el cual durante los tres años anteriores no llego a superar el 6% e incluso tubo reducción, pero para el 2007 estos se elevaron un 10,29% respecto al año anterior.

El año 2008 representa un buen año para el ingreso del municipio ya que se presenta un incremento importante del ingreso, combinado con una disminución del gasto. El ingreso llega a una suma de \$295.187.755.000 millones de pesos, más de \$40.000 millones de pesos que en el año 2007, el incremento es generado por el aumento en los ingresos tributarios y las regalías, los cuales aumentaron 14,12% y 40,83% respectivamente en comparación al año anterior. El gasto muestra un monto de \$ 227.688.094.000 millones de pesos lo cual evidencia una reducción del 9,06% ante el año 2007, esta disminución se genera en sectores como el funcionamiento de la administración, el cual se reduce en \$4.272.224.039 millones de pesos y la inversión en la pavimentación y construcción de vías.

Durante el año 2009 se evidencia lo contrario a lo visto en el año 2008, ya que el ingreso percibido por la administración municipal disminuye en \$ 26.753.392.255 millones de pesos, presentando reducciones en los ingresos percibidos por

industria y comercio y regalías; las reducciones fueron para el primero del 18,4% y para el segundo del 38,16%. A su vez que el gasto aumenta de manera importante llegando a un monto de \$326.408.450.980 millones de pesos, un incremento del 43,37% con respecto al 2008. Los sectores donde aumento el gasto fueron educación con más de \$20.000 millones de pesos, salud con más de \$10.000 millones de pesos y saneamiento básico con 40.000 millones de pesos.

Para el año 2010 se presenta un incremento en el ingreso de \$ 35.103.547.901 millones de pesos llegando al monto de \$303.537.910.646 millones de pesos, donde el impuesto de industria y comercio incremento un 15,81% respecto al 2009 El gasto muestra una reducción del 14,25% ya que el monto ejecutado es de 279.894.055.133 millones de pesos, siendo los sectores de inversión en educación, salud, saneamiento básica e infraestructura quienes representan esta disminución.

Durante el periodo comprendido entre los años 2000 al 2010, el comportamiento del ingreso y el gasto muestran una constante fluctuación. El gasto municipal no se estabiliza de manera prolongada, ya que durante la mayor parte de los años el gasto se incrementa en mayor proporción que el ingreso.

Durante el año 2001 el gasto disminuyo un 18,79% y el del ingreso el 18,61%, para el 2002 el gasto aumento el 23,56% mientras que el ingreso aumento el 12,04%, para el 2003 se sigue presentando el mismo comportamiento, gasto: 22,52% e ingreso: 20,87%, en el 2005 el gasto aumenta el 28,31% y el ingreso en un 13,75%, en el 2007 el incremento de los gasto es del 14,21% y el del ingreso es de 10,20% respectivamente, el 2009 es el año donde el gasto tiene su mayor incremento llegando este a ser del 43,35%, mientras que el del ingreso es el peor ya que este cayó un 9,06%; estos incrementos y disminuciones se dan en comparación con el año inmediatamente anterior.

En el año 2004 se presenta una breve estabilización del gasto, junto con un incremento medido del ingreso: el gasto varía en un 0,31% mientras que el ingreso se eleva en un 3,57%.

Para los años 2006, 2008 y 2010 el aumento en la proporción de crecimiento del gasto y la proporción de crecimiento del ingreso cambia, llegando a ser mayor en los ingresos que en los gastos. El ingreso se incrementa para el 2006 en 13,44% y el gasto en 1,76%, para el 2008 el ingreso aumenta en un 15,75% y el gasto disminuye un 9,57%, finalmente para el año 2010 el incremento del ingreso llega al 13,07% y el gasto cae un 14,25% con respecto a los años inmediatamente anteriores. En toda la década el promedio de incidencia del gasto del municipio sobre los ingresos alcanzó el 96%, esto indica que el comportamiento de las finanzas públicas del municipio cuenta con un comportamiento positivo en el balance.

### ***3.2.2.1 Análisis de la dinámica Fiscal***

#### ***AHORRO CORRIENTE***

El comportamiento del indicador ahorro corriente es favorable a través de la década, iniciando en el año 2000 en 0,38 y finalizando en el año 2010 en 0,67, mostrando un incremento en 34 puntos porcentuales en los 10 años.

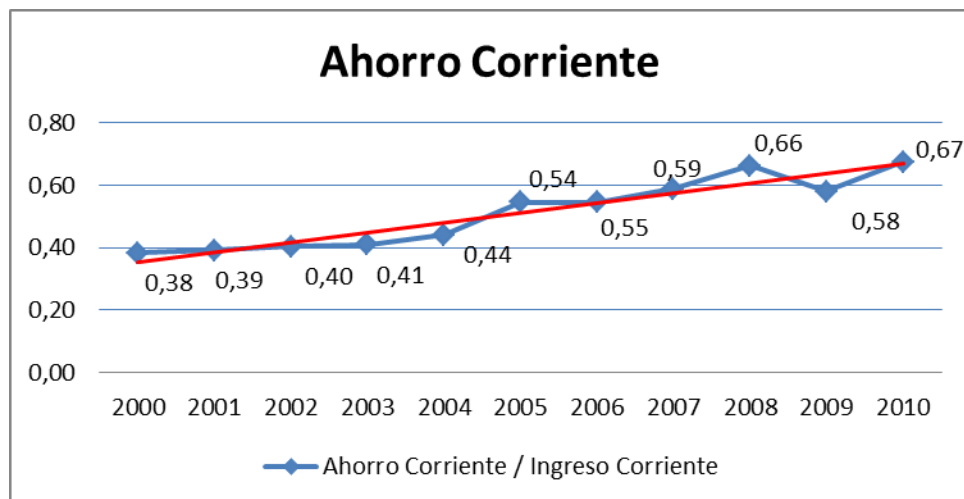
Esto indica que la capacidad de ahorro del municipio ha venido en constante crecimiento, exceptuando el año 2009 en el cual el indicador llegó al 0,58, ocho puntos porcentuales menos que en el año 2008 en el cual el indicador fue de 0,66.

Durante el año 2009 la disminución de los ingresos corrientes repercutió directamente en la caída del indicador, ya que a pesar que el comportamiento de algunos de los impuestos como el impuesto predial, la sobre tasa a la gasolina y otros fue favorable al llegar a una suma de \$1.603.406.667 millones de pesos más

respecto al año anterior, la caída presentada por el impuesto de industria y comercio durante el mismo periodo de tiempo en \$23.851.299.078 millones de pesos no pudo ser contrarrestada por el aumento en dichos impuestos, esto muestra la relevancia del impuesto de industria y comercio en las finanzas públicas del municipio.

Al ser favorable el indicador durante la década evidencia que el municipio cuenta con una capacidad de ahorro importante, la cual permite a la municipalidad disponer con recursos que pueden complementar las transferencias de la nación para el desarrollo de los diferentes programas del plan de desarrollo municipal.

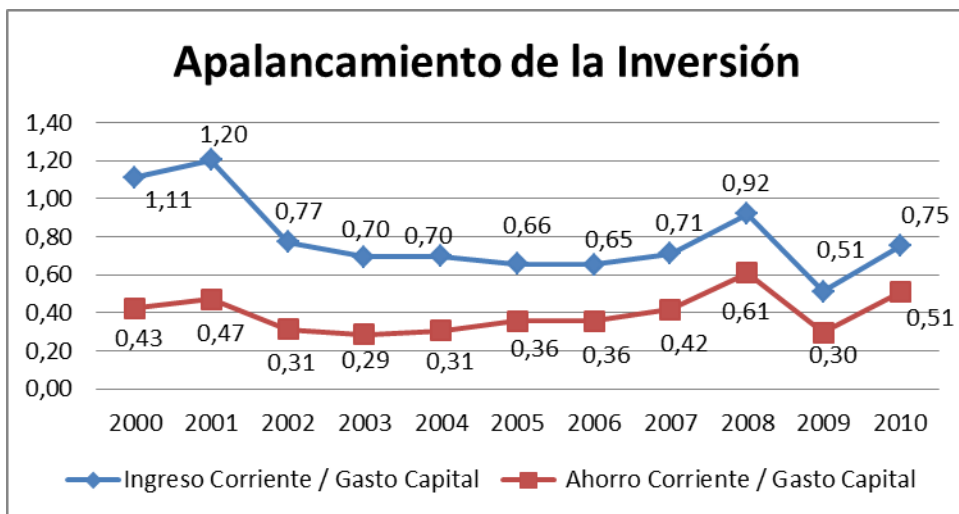
**Gráfica 2.**  
**Comportamiento del ahorro corriente.**  
**(2000-2010)**



Fuente: Gráfico elaborado por los autores con datos de la Gobernación de Santander

### Gráfico 3.

#### Comportamiento apalancamiento de la inversión (2000-2010)



Fuente: Gráfico elaborado por los autores con datos de la Gobernación de Santander

#### **APALANCAMIENTO DE LA INVERSIÓN**

El indicador de apalancamiento de la inversión muestra un comportamiento cíclico durante el periodo de estudio. El punto crítico de este indicador se presentó durante el año 2001.

En el 2001 la proporción de los ingresos corrientes sobre el gasto de capital fue de 1,2, es decir que los ingresos corrientes del municipio son recursos suficientes para cubrir los gastos de inversión durante ese periodo. Inversiones en materia vial como el intercambiador vial cincuentenario As de copas la cual hace parte de la línea estratégica en infraestructura “vías para una ciudad moderna “ del plan de desarrollo Barrancabermeja una oportunidad para la paz propuesto por Julio Cesar Ardila en su administración 2001-2003 y la construcción y ampliación de los centros educativos, instituto técnico en comunicación (INTECOBA) y el colegio

mixto municipal el castillo pudieron ser suplidos en su totalidad con los ingresos corrientes del municipio<sup>83</sup>.

Durante los demás años el indicador estuvo por debajo de 1, lo cual muestra que la administración municipal necesito de dineros provenientes de otros rubros como las transferencias para poder cumplir con los gastos de inversión que presento el municipio ya que estos aumentaron en forma considerable.

**Cuadro 7.**

**Comportamiento del indicador dependencia intergubernamental.  
(2000-2010)**

Año	Transferencias al Municipio / Ingreso	Transferencias al Municipio de Nación / Ingreso	Regalías / Ingreso
2000	0,27	0,25	0,15
2001	0,19	0,12	0,19
2002	0,32	0,27	0,16
2003	0,41	0,40	0,10
2004	0,39	0,38	0,12
2005	0,36	0,35	0,10
2006	0,36	0,34	0,16
2007	0,32	0,30	0,12
2008	0,28	0,25	0,18
2009	0,36	0,32	0,12
2010	0,30	0,28	0,14

Fuente: Tabla elaborada por los autores con datos de la Gobernación de Santander

<sup>83</sup> Plan de Desarrollo Municipal Barrancabermeja una oportunidad para la paz 2001-2003. [en línea]. [consultado 14 ago. 2011] disponible en: <<http://pconcejobarrancabermeja.gov.co/acuerdos2001ACUERDO%20010%20DEL%202001.PDF>>

## ***DEPENDENCIA INTERGUBERNAMENTAL***

El indicador de dependencia intergubernamental muestra que el municipio de Barrancabermeja cuenta con una alta dependencia de los recursos de la nación para el desarrollo de las políticas del plan municipal de desarrollo durante el periodo de estudio, el indicador en promedio durante la decada alcanza un valor de 0,33 puntos porcentuales, siendo los años 2003 y 2004 donde se presentó mayor dependencia, en los cuales el indicador fue de 0,41 y 0,39 respectivamente.

El incremento en el monto del total de las transferencias percividas por el municipio de barrancabermeja durante el 2003 y 2004 fue de \$47.559.301.673 millones de pesos y \$45.349.149.514 millones de pesos respectivamente en comparación al año 2001, donde el indicador muestra su mejor comportamiento en el periodo de estudio 0,19.

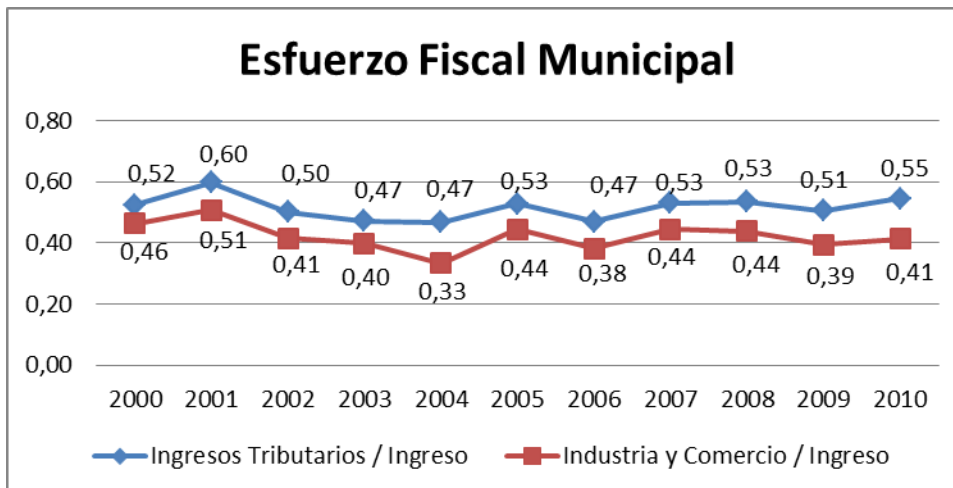
En cuanto a la dependencia intergubernamental respecto a las regalías, el comportamiento del indicador durante el periodo de analisis muestra un desarrollo inverso al visto en la anterior categoria. Si bien el comportamiento es inverso en la mayor parte de los años los ingresos provenientes de las regalías en ninguno de los casos puede suplir los recursos que se dejan de persivir por transferencias de la nación, por lo cual si bien los recursos por regalias son un dinero considerable que en la decada alcanso un monto de \$324.012.780.451 millones de pesos no son el grueso de los recursos jalonadores del desarrollo de los programas del municipio si no una parte de ellos.

## ***ESFUERZO FISCAL***

A través del desarrollo del indicador de esfuerzo fiscal durante el periodo de estudio, se evidencia que del total de los recursos del municipio el 52% proviene de la generación de recursos propios por medio de los ingresos tributarios.

#### Gráfico 4.

#### Comportamiento esfuerzo fiscal municipal (2000-2010)



Fuente: Gráfico elaborado por los autores con datos de la Gobernación de Santander

Sin embargo el buen comportamiento del indicador de esfuerzo fiscal se debe a que el 81% de los ingresos tributarios corresponden al impuesto de industria y comercio. Cabe mencionar que en el municipio de Barrancabermeja se encuentra establecida la principal sede de Ecopetrol S.A, la cual pagó en el 2008 por concepto de industria y comercio según datos del propio Ecopetrol<sup>84</sup> \$104.516.504.000 millones de pesos, es decir el 81% de los recursos en este rublo. El esfuerzo fiscal realizado por el municipio de Barrancabermeja en la generación de ingresos tributarios que fortalezcan las finanzas del municipio no ha sido el mejor, esto teniendo en cuenta la participación de dichos recursos en el total de los ingresos tributarios del municipio.

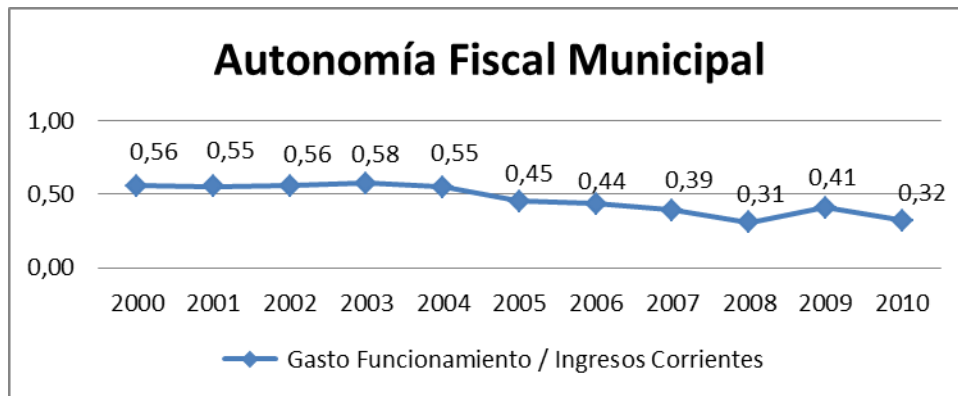
<sup>84</sup> ECOPETROL. [en línea]. [consultado 14 ago. 2011]. Disponible en <<http://portal.ecopetrol.com.co/contenido.aspx?conID=41944&catID=200>>

La importancia del monto de los recursos provenientes de Ecopetrol genera en los gobernantes una cortina de humo que impide vislumbrar las falencias en la captación de nuevos recursos tributarios, lo que genera pereza fiscal.

### **Gráfica 5**

#### **Comportamiento indicador Autonomía Fiscal Municipal.**

**(2000-2010)**



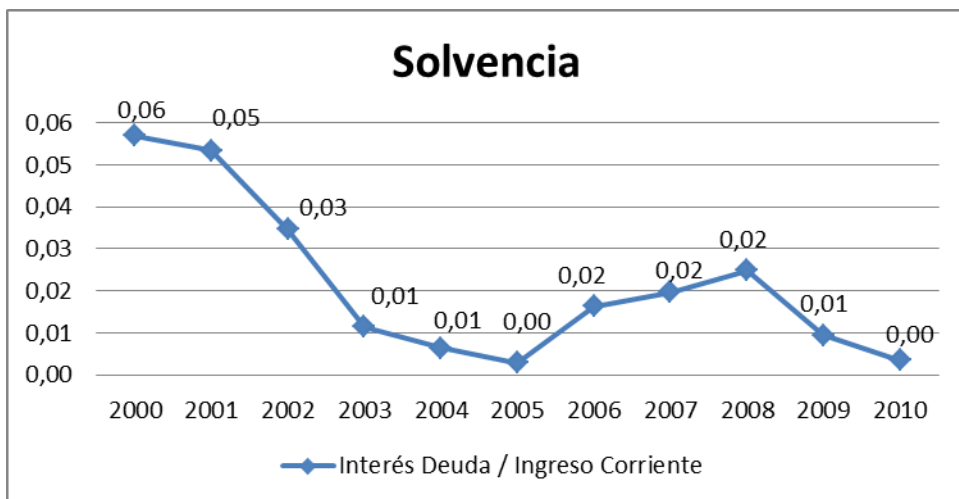
Fuente: Gráfico elaborado por los autores con datos de la Gobernación de Santander

### **AUTONOMIA FISCAL**

El comportamiento de este indicador muestra como la incidencia de los gastos de funcionamiento en los ingresos corrientes ha venido disminuyendo, permitiéndole al municipio cumplir con lo dispuesto en la ley 617 del 2000, la cual dispone en su artículo 60 el valor máximo de los gastos de funcionamiento para los municipios y distritos de acuerdo a la categoría en el que se encuentren ubicados. Al ser Barrancabermeja un municipio de primera categoría el tope de sus gastos de funcionamiento es del 0,65 de los ingresos corrientes del municipio, por lo tanto durante los diez años de análisis el municipio no sobrepasó el límite establecido por la ley, llegando a ser el punto crítico el año 2003 con 0,58 puntos porcentuales

### Gráfica 6

#### Comportamiento indicador solvencia. (2000-2010)



Fuente: Gráfico elaborado por los autores con datos de la Gobernación de Santander

### SOLVENCIA

El indicador de solvencia muestra un comportamiento ciclico durante el periodo de estudio, en los periodos de mayor incidencia el comportamiento del indicador es bueno ya que este es muy pequeño, 2000: 0,057, 2001:0,053, 2008:0,025. Estas cifras tan pequeñas evidencian un comportamiento favorable sobre la capacidad de pago de la deuda de la administración central sobre sus acreedores.

La alta cantidad de recursos provenientes de los ingresos corrientes con los que cuenta el municipio de barrancabermeja, que para los años donde el ciclo fue más bajo fueron de \$109.562.876.308 millones de pesos en el 2005 y \$169.289.051.331 millones de pesos para el 2010, esto permite contar con una maniobrabilidad sobre el endeudamiento del municipio.

**Cuadro 8.**

**Comportamiento indicador Endeudamiento.**

**(2000-2010)**

Año	Préstamo Neto / Ingresos	Deuda / Ingreso
2000	-0,13	0,25
2001	-0,13	0,16
2002	-0,04	0,07
2003	-0,03	0,04
2004	-0,06	0,02
2005	0,06	0,08
2006	-0,05	0,06
2007	-0,01	0,12
2008	-0,23	0,04
2009	0,22	0,03
2010	-0,08	0,02

Fuente: Tabla elaborada por los autores con datos de la Gobernación de Santander

**ENDEUDAMIENTO**

El indicador de endeudamiento del municipio evidencia que barrancabermeja cuenta con una deuda bien tratada, que ha disminuido durante los primeros tres años y que se ha estabilizado durante los siguientes años eceptuando el año 2007 donde esta fue de 0,12 puntos porcentuales ya que la deuda presento su monto más elevado, siendo este de \$30.377.289.559 millones de pesos, jalonada por un aumento en la inversión en sectores prioritarios.

A su vez se aprecia como el prestamo neto en proporción a los ingresos, cuenta con un comportamiento irregular, el cual evidencia en sus puntos favorables que el municipio cuenta con una buena capacidad de financiamiento a través de terceros,

esto durante los años 2005: 0,06 y 2009:0,22; años donde la administración municipal tubo deficits fiscales de \$12.662.004.756 millones de pesos para el 2005 y \$57.974.088.235 millones de pesos para 2009. Esta capacidad de endeudamiento le permitio contrarrestar dichos deficits.

### **3.2.3 Análisis de Ranking Nacional de municipios**

Al entender el proceso de descentralización no como un aumento de las trasferencias, sino como un mecanismo de desarrollo, este modelo permite la autonomía territorial en la generación de recursos propios, que se traduciría en un nivel de ahorro destinado a la inversión social y servicios de la deuda.

En Colombia hasta la década del 90 del siglo XX los resultados fiscales mostraron un deterioro masificado de las finanzas territoriales que en la mayoría de los casos se tradujo en la incapacidad de pago de los compromisos financieros. Esto como consecuencia del desahorro en el que incurrieron los municipios, a partir de un aumento acelerado de los gastos frente a una baja dinámica de los ingresos tributarios<sup>85</sup>.

Por todo lo anterior se gestó la Ley 617 del 2000, mediante la cual se crean mecanismos para que los gastos de funcionamiento de los municipios y departamentos correspondan a su capacidad financiera, es decir, establece límites a los gastos de los entes territoriales según su capacidad de generar recursos.

Si bien el seguimiento y la evaluación son herramientas indispensables para determinar los resultados y avances del proceso descentralizador, garantizar la responsabilidad de los gobernantes con sus lectores y llevar acabo los correctivos necesarios; El Departamento nacional de planeación propuso un esquema de

---

<sup>85</sup> Departamento nacional de planeación. Resultados de la gestión fiscal de departamentos y municipios año 2000. Bogotá: mayo 10 de 2002, p. 2. [en línea]. [consultado 15 ago. 2011]. Disponible en< <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3165.pdf>>

evaluación y seguimiento del proceso de descentralización para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley.

La metodología usada consiste en la construcción de un Indicador sintético de desempeño fiscal, a partir de la gestión fiscal para poder ordenar el desempeño global de cada uno de los municipios y departamentos<sup>86</sup>.

El indicador sintético es la agregación de seis indicadores de gestión financiera, mediante la técnica de componentes principales y el establecimiento de un escalafón (ranking) de desempeño. El indicador de desempeño mide cada año los resultados fiscales alcanzados y se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a cero reflejan bajo desempeño fiscal y valores cercano a 100 significa un buen comportamiento.

Los indicadores de gestión financiera utilizados son:

- Autofinanciación de los gastos de funcionamiento: mide que parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial y la nómina. Lo ideal es que este indicador se encuentre por debajo de los límites establecidos en la ley 617 de 2000 de acuerdo a la categoría.
- Magnitud de la deuda: es una medida de capacidad de respaldo y se obtiene como la proporción de los recursos totales que están respaldando la deuda. Lo deseable es que este indicador sea menor que 80%, es decir, que lo adeudado no supere en 80% de lo que se tiene para respaldarlo.
- Dependencia de las transferencias de la nación: indica el peso que tienen las transferencias en el total de ingresos, es decir, la importancia que estos recursos tiene con el total de las fuentes de financiación.

---

<sup>86</sup> *Ibíd.*, p. 5.

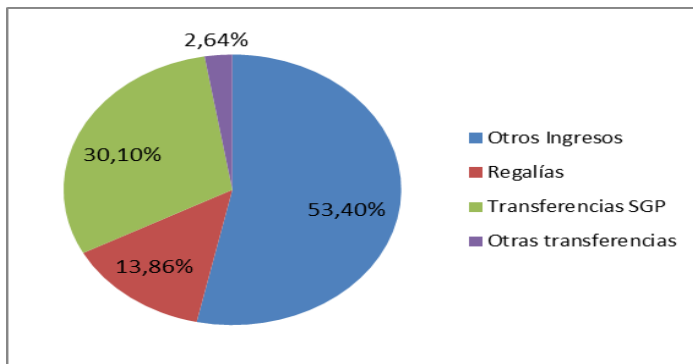
- Generación de recursos propios: es el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de recursos. Es una medida del esfuerzo fiscal de los entes territoriales por financiar sus planes de desarrollo.
- Magnitud de la inversión: este indicador permite cuantificar el grado de inversión que hace la entidad territorial respecto al gasto total. Lo ideal es que este indicador sea superior al 50% en donde más de la mitad del gasto se está destinando a inversión.
- Capacidad de ahorro: es un indicador de la solvencia que tienen las entidades territoriales para generar excedentes propios de libre destinación, con fines de inversión o soporte de la deuda.

#### ***3.2.4 Las regalías y otras transferencias: impacto en los ingresos de Barrancabermeja***

El impacto que generan las transferencias de la nación a los ingresos del municipio de Barrancabermeja ya sea vía regalías o a través del sistema general de participación (SGP), es positivo en cuanto aumenta significativamente sus ingresos, permitiéndole destinar recursos a áreas sociales sensibles como , salud educación y saneamiento básico, sectores claves para el desarrollo de la municipalidad.

**Gráfica 7.**

**Representación de las transferencias en el total de los ingresos del municipio de Barrancabermeja en los últimos 10 años, 2000-2010**



Fuente: Gráfico elaborado por los autores con datos de la Gobernación de Santander

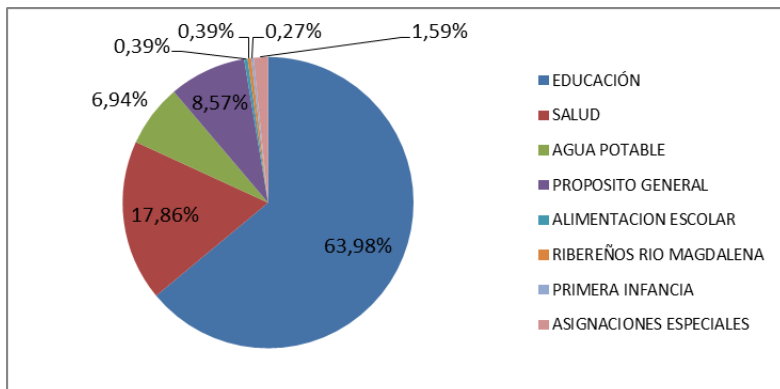
La representación de las transferencias en el total de ingresos percibidos por el municipio del 2000 al 2010 es del 46,60%, es decir casi la mitad de los recursos del municipio, solo superado por los ingreso tributarios quienes representan el 51,63% de los recursos del municipio.

Durante la última década la evolución en la cuantía de los recursos provenientes del sistema general de participación, se ha convertido en la mayor transferencia que la nación le gira al municipio, llegando a una cifra de \$703.862.069.905 millones de pesos que representan el 30,10% del total de los ingresos del municipio durante este periodo.

La destinación de estos recurso como lo hemos mencionado en los capítulos anteriores, es para suplir las necesidades de sectores claves para el desarrollo de la municipalidad, a continuación observaremos la destinación de los recurso en los sectores de salud, educación, agua potable, propósito general, alimentación escolar, ribereños rio magdalena, primera infancia y asignaciones especiales, según datos del departamento nacional de planeación.

**Gráfica 8.**

**Participación de los recursos del sistema general de participación por sectores, en el periodo 2000-2010.**



Fuente: Gráfico elaborado por los autores con datos del departamento nacional de planeación (DNP)

La distribución de los recursos del SGP se centra principalmente en los sectores de educación, salud, propósito general y agua potable representando estos el 97,35% del total de los recursos de las transferencias.

El municipio de Barrancabermeja de mano con las políticas del gobierno nacional y departamental sobre cobertura en el sector de educación, ha venido aumentando de manera importante los recursos destinados para dicho sector, llegando a destinar el 63,98% de los recursos que la nación le gira dentro del sistema general de participación. Recursos que sirvieron para impulsar programas como el de ampliación y permanencia de la cobertura educativa, el programa de adecuación y mantenimiento de las instituciones públicas y el programa de construcción de nuevos centros educativos en el municipio, entre otros programas que mejoraron la educación de los barramejos.

El sector salud recibió el 17,86% de estos recursos, más \$110.000 millones de pesos provenientes del sistema general de participación, lo cual representa una suma significativa del monto total de los recursos. Programas como el de atención

a la población infantil, el fortalecimiento del programa de atención básica y el programa de nutrición complementaria y restaurantes escolares y adultos mayores, fueron implementados con la ayuda de los recursos del sistema general de participación (SGP).

A otros sectores como el agua potable y el saneamiento básico se le han destinado el 6,94% de los recursos lo cual muestra que las inversiones en acueductos y el sistema de alcantarillado en las diferentes localidades del municipio han recibido recursos preciosos provenientes del gobierno nacional para dicho propósito.

### ***3.3 TENDENCIAS DE MEDIANO PLAZO***

De acuerdo a las proyecciones, se observa para los próximos cinco años que la dinámica fiscal del municipio de Barrancabermeja tendrá un comportamiento positivo tomando como base los indicadores fiscales trabajados en el apartado anterior.

Al realizar la proyección sobre el indicador de ahorro corriente se presenta un continuo crecimiento del 9% durante los siguientes cinco años, lo cual muestra que en el mediano plazo el municipio de Barrancabermeja podrá mantener sus niveles de ahorro, inversión y endeudamiento.

Por su parte el comportamiento del indicador de apalancamiento de la inversión evidencia que el municipio con recursos propios no podrá hacer frente a los gastos de inversión que se generarán en un futuro.

El análisis de la proyección del indicador de dependencia intergubernamental en un primer escenario muestra que a raíz de la caída en el apalancamiento de la inversión por parte del municipio de Barrancabermeja la nación a través de las

transferencias vía Sistema General de Participación (SGP), tendrá que aumentar el monto de los recursos que gira al municipio para suplir la inversión en los sectores de educación, salud, acueducto alcantarillado y saneamiento básico.

En un segundo escenario, teniendo en cuenta el proyecto de reforma constitucional sobre regalías el cual modifica los artículos 360 y 361 de la constitución nacional, los cuales hacen referencia al reconocimiento por parte de la nación a los municipios donde se explotan y transportan vía marítima o fluvial recursos no renovables, y la creación del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y los sectores de inversión de sus recursos. De acuerdo al acto legislativo 123/10 la nación se hace acreedora a una contraprestación económica a título de regalía fruto de la explotación de un recurso natural no renovable, además crea el Sistema General de Regalías (SGR).

Ante estos cambios, se disminuyen los recursos percibidos en las finanzas públicas del municipio de Barrancabermeja por concepto de regalías, lo que obliga a un mayor esfuerzo fiscal que resulta en un aumento de las transferencias como premio a dicho esfuerzo.

Por otro lado en el periodo de proyección el indicador de autonomía fiscal tiene un comportamiento positivo, lo que muestra que los gastos en que se incurre dentro de la administración pública tenderán a disminuir, producto de la eficiencia en el manejo de estos recursos.

En cuanto al indicador de solvencia el municipio durante el periodo de proyección seguirá contando con una buena capacidad de pago de sus deudas debido al aumento de los ingresos tributarios del municipio producto del esfuerzo fiscal.

En el plano económico, a raíz de los proyectos realizados y que se encuentran en desarrollo como: la modernización de la refinería, la consolidación del clúster del petróleo y del gas, la construcción de una planta de biodiesel, la construcción de la plataforma logística multimodal la cual conectará atreves del rio Magdalena al

interior del país con las ciudades portuarias de la región caribe y la conexión vial Puente Barrancabermeja-Yondo con la troncal del Magdalena medio entre otros, el municipio experimentará un crecimiento económico que acompañado de buenas políticas conducirá a que el municipio sea el polo de desarrollo del Magdalena medio, logrando que los barramejos alcancen una mejor calidad de vida.

En el marco de lo social, se espera que el desarrollo de los proyectos genere nuevos puestos de trabajo, lo que ocasionará una afluencia de personas hacia el municipio en busca de oportunidades. El crecimiento económico deberá ir acompañado de políticas sociales claras en sectores de vivienda de interés social, salud y educación, ya que la llegada de personas de diferentes regiones del país atraídas por el desarrollo del municipio, será un desafío para los sectores anteriormente nombrados y un reto para las administraciones municipales venideras.

#### **4 CONCLUSIONES**

La descentralización en Colombia va más allá de simples consideraciones coyunturales, donde se analiza un lapso de tiempo en especial del proceso, más bien se entiende como un proceso figuracional resultado de las interacciones entre las dinámicas sociales, políticas y económicas. Por lo tanto este proceso descentralista ha sido influenciado por los diferentes enfoques teóricos de organizaciones multilaterales que influyen en las políticas nacionales.

En Colombia la descentralización debe considerarse como un mecanismo de desarrollo en el largo plazo y no como un simple aumento de las transferencias, estimulándose así la generación de recursos propios mediante el esfuerzo fiscal.

El papel de las regalías en la hacienda pública de Barrancabermeja evidencia un comportamiento favorable, ya que los recursos de dicho rublo representan un 15,4% de los ingresos del municipio, permitiendo un desarrollo más amplio de las políticas de la administración municipal en el marco de los planes de desarrollo locales. Si bien son recursos importantes, estos no son tan significativos en comparación a otro tipo de ingresos que percibe el municipio.

Al realizar una evaluación general de las finanzas públicas del municipio de Barrancabermeja puede establecerse que el municipio genera un volumen considerable de recursos propios; a través de un análisis minucioso se evidencia que se estaría cayendo en un error al hacer dicha afirmación, puesto que estos ingresos se encuentran concentrados en pocos contribuyentes, en especial Ecopetrol S.A, la cual paga el 80% del total del impuesto de industria y comercio, el principal impuesto del municipio.

La importancia del petróleo en el municipio y el desarrollo de la industria alrededor de este no ha sido aprovechada, ya que ha sido adsorbido por Ecopetrol S.A. dejando que la importancia del petróleo se centre en la generación de regalías y no la creación de empresas que a través de sus impuestos fortalezcan las finanzas del municipio.

Se puede concluir que la incidencia de las regalías petroleras en la dinámica de las finanzas públicas del municipio de Barrancabermeja si bien representan una suma considerable, estas no son determinantes. Por otro lado la presencia de ECOPETROL S.A en el municipio impacta negativamente la generación de recursos propios, ya que representa el 80% del impuesto de industria y comercio, ingreso tributario que tiene mayor peso en el total de los ingresos del municipio.

## 5. RECOMENDACIONES

La reducción de los ingresos provenientes por regalías de padecerá el municipio con la reforma a la ley de regalías afectará de manera negativa los ingresos del municipio, afectando los programas que se financian con dichos dineros. Para poder suplir esta reducción es recomendable que el municipio por un lado aumente su esfuerzo fiscal, para lo cual es aconsejable una constante renovación de la base de datos de los contribuyentes, la legalización de predios, atacar la evasión de impuestos, recuperar a través de campañas de condonación de intereses la cartera de morosos de los impuestos de industria y comercio, sobre tasa a la gasolina e impuesto predial, crear campañas que establezcan una cultura tributaria en los residentes del municipio.

Por otro lado la financiación de estos programas se puede llevar a cabo por medio de la cofinanciación entre el municipio y la nación. Para esto se requiere que la administración municipal sea activa en la generación de proyectos bien formulados y estructurados.

Dados los proyectos en ejecución su importancia y el establecimiento de la meta de situar al municipio como el polo de desarrollo del magdalena medio, la administración municipal deberá implementar las políticas públicas necesarias para contrarrestar la masiva confluencia de personas que se dirigirán al municipio, para lo cual deberá crear la infraestructura necesaria para soportar esta masiva movilización de gente. La construcción de vivienda de interés social, la adecuación y construcción de nuevos centros hospitalarios y educativos deberá ser prioridad dentro de los planes de desarrollo del municipio.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

BANCO DE LA REPUBLICA. Finanzas publicas regionales de Colombia: 1980-1987.

BONET, Jaime. Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana. Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República. Noviembre 2004.

\_\_\_\_\_Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República. Octubre 2006.

CAMELO, Milton S. La teoría de los bienes públicos locales: Estado actual y reconsideraciones. Bogotá: mayo de 2001. Tesis maestría (economía). Universidad nacional de Colombia, p. 12. [en línea]. [consultado 5 feb.2011]. Disponible en [http://www.bdigital.unal.edu.co/32691/1/TESES\\_MAESTR%C3%8DA\\_MILTON\\_CAMELO.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/32691/1/TESES_MAESTR%C3%8DA_MILTON_CAMELO.pdf)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991. p. 3.

DEL VALLE, Marielle & GALINDO, Arturo. Descentralización y sostenibilidad fiscal los casos de Colombia y Perú. Banco interamericano de desarrollo (BID).

Diciembre de 2010, p. 5. [en línea]. [consultado 8 mayo. 2011]. Disponible en: <<http://dbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35597172>>

Departamento nacional de planeación. Resultados de la gestión fiscal de departamentos y municipios año 2000. Bogotá: mayo 10 de 2002, p. 2. [en línea]. [consultado 15 ago. 2011]. Disponible en <<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3165.pdf>>

FINOT, Iván. Descentralización en américa latina: teoría y práctica. Instituto latinoamericano y del caribe de planificación económica y social (ILPES). Santiago de chile: mayo de 2001, p. 62. [en línea]. [consultado 5 dic. 2010]. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/7259/lcl1521e.pdf>

GARAY, Jorge L. Descentralización, bonanza petrolera y estabilización. Santa fe de Bogotá: FESCOL, 1994.

García, Jorge. ¿Porque la descentralización fiscal? Mecanismos para hacerla efectiva. Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República. Enero 2004.

GIRALDO, Cesar. Finanzas públicas en américa latina: La economía política. Bogotá: Febrero de 2001, p. 121.

GOZALES, Edgar. La evaluación de la descentralización municipal en Colombia componente de capacidad institucional. Dirección de estudios económicos. Archivos de Economía. Departamento Nacional De Planeación. Diciembre 2001.

HORST, Bettina. Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal. Banco interamericano de desarrollo (BID), p. 209. [en línea]. [consultado 8 dic. 2010]. Disponible en<  
<http://www.reformadelestado.cl/media/archivos/20100114140300.pdf>>

IRARRÁZVAL, Ignacio & PEREZ, Eduardo. Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias. Banco interamericano de desarrollo (BID), p. 177. [en línea]. [consultado 8 dic. 2010]. Disponible en<  
<http://www.reformadelestado.cl/media/archivos/20100114140529.pdf>>

IREGUI, Ana, RAMOS, Jorge & SAAVEDRA, Luz. Análisis de la descentralización en Colombia. Documentos de trabajo sobre Economía Regional Banco de la República. Marzo de 2001.

LLERAS, Carlos. Descentralización política fiscal y administrativa después de la constitución de 1991. p. 60.

MACON, Jorge. Economía del sector público. Bogotá: McGraw-Hill/interamericana de Colombia, 2002, p. 31.

RANGEL, Alfredo. El desarrollo regional. Bogotá: Escuela superior de administración pública (ESAP), 1993, P.13.

RESTREPO, Darío. Historia de la descentralización: Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América latina, Europa y EUA. Bogotá: noviembre de 2006, universidad nacional de Colombia, p. 402.

RESTREPO, Juan C. Hacienda Pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.

RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. Bogotá: novena edición 2004, p. 17.

RUIZ HERRERA, Freddy Jesús. Evolución del proceso de descentralización fiscal en el municipio de Bucaramanga (1984-1997). Bucaramanga: 2005, p.12. Trabajo de grado (economía). Universidad industrial de Santander, escuela de economía y administración.

RUIZ HERRERA, Freddy Jesús. La descentralización fiscal en Colombia (1985-2005), ¿un proceso en construcción? Tesis de maestría Universidad Nacional, 2010. Bogotá, Colombia.

SMITH, Adam. Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones.

VALENZUELA, Juan. Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), p. 7. [en línea]. [consultado 6 feb. 2011]. Disponible en <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1109263>>

WIESNER, Eduardo. Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Informe de la Misión para la descentralización. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1992. P. 380.

\_\_\_\_\_ Transferencias, incentivos y la endogenidad del gasto territorial. Dirección de Estudios Económicos. Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación. Enero 2002.

[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co). DNP. Desarrollo Territorial.

[www.anh.gov.co](http://www.anh.gov.co). ANH. ANH en datos.

## 7. ANEXOS

### Anexo 1.

#### Redistribución de funciones bajo la ley 60 de 1993. Sectores sociales

Sector	Nivel Central	Nivel Departamental	Nivel Municipal
Rol General	<p>Formular políticas. Distribuye y transfiere recursos del situado fiscal. Administra los fondos de cofinanciación. Aconseja a las entidades territoriales. Evalúa la prestación de servicios.</p>	<p>Planea, administra y Distribuya recursos entre los municipios. Provee ayuda financiera y aconseja a los municipios.</p>	<p>Provee los servicios básicos: salud, y educación en el primer nivel, agua potable y sanidad, vivienda y otros que indica la ley.</p>
Educación	<p>Deja de ser responsable de asuntos administrativos relacionados con educadores nacionales. Determina salarios de acuerdo con la ley. Conduce el seguimiento y los servicios de evaluación.</p>	<p>Planea, administra y coordina servicios educativos. Administra y entrena a los profesores, de acuerdo con la ley. Transfiere gradualmente funciones a los municipios. Administra fondos de cofinanciación para los municipios con recursos locales.</p>	<p>Administra la educación pre-escolar, primaria y secundaria de acuerdo a los términos de cambio departamental. Hace inversiones necesarias en infraestructura, equipos y mantenimiento de centros educativos.</p>
Salud	<p>Promueve y coordina campañas nacionales y programas para salud básica y sanidad. Desempeña todas las demás funciones establecidas por la ley 10 de 1990.</p>	<p>Los servicios son prestados a través de hospitales regionales especializados y universitarios. Conduce campañas en coordinación o gracias al nivel central. Desempeña todas las demás funciones establecidas en la ley 10 de 1990.</p>	<p>Promueve tratamiento preventivo y rehabilitación de pacientes en el primer nivel. Provee servicios médicos a través de hospitales locales y clínicas, y a través de actividades relacionadas con sanidad ambiental.</p>
Vivienda	<p>Promueve ayuda técnica a entidades locales. Deja de asumir programas de construcción. Provee subsidios a programas municipales.</p>		<p>Define la regulación para el desarrollo urbano. Promueve y participa en proyectos de vivienda social. Provee subsidios a vivienda a los más necesitados.</p>
Sanidad Básica	<p>Conduce programas de asistencia técnica para entidades territoriales. Cofinancia y provee créditos.</p>		<p>Provee servicios (directa o indirectamente, a través de contratos con el sector privado). Conduce proyectos para construcción y expansión de acueductos y alcantarillados. Garantiza la prestación de servicios básicos rurales de sanidad, limpieza urbana, saneamiento de mataderos y plazas de mercado.</p>

Fuente: Lleras, Descentralización política, fiscal y administrativa después de la constitución de 1991

**Anexo 2.**

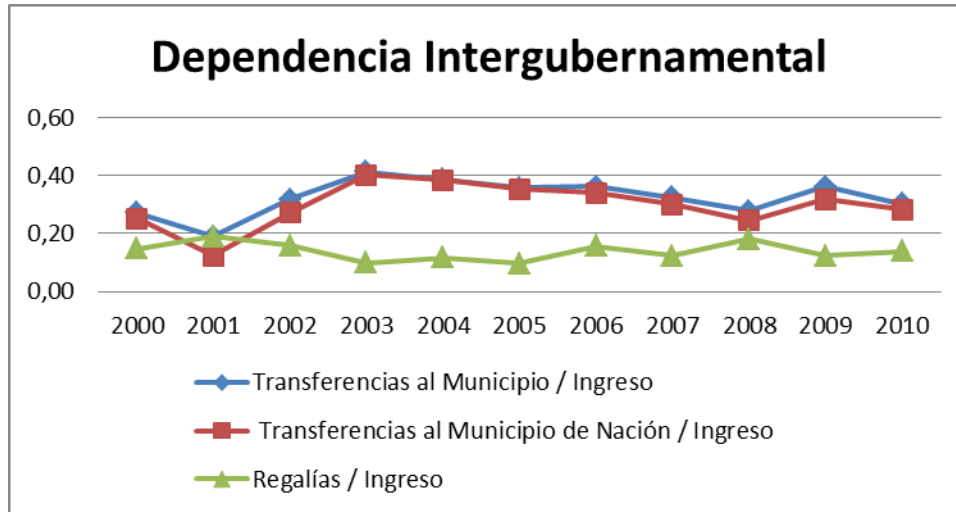
**Modelo de Análisis: Índice de Precios al Consumidor - IPC**  
**Base Diciembre de 2008 = 100.00**

	<b>Medidas</b>
<b>Años</b>	<b>Índice Mensual</b>
<b>IPC - Septiembre 2011</b>	1,083
<b>2000</b>	0,620
<b>2001</b>	0,667
<b>2002</b>	0,714
<b>2003</b>	0,760
<b>2004</b>	0,802
<b>2005</b>	0,841
<b>2006</b>	0,879
<b>2007</b>	0,929
<b>2008</b>	1,000
<b>2009</b>	1,020
<b>2010</b>	1,052
<b>2011</b>	1,083

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE

**Anexo 3.**

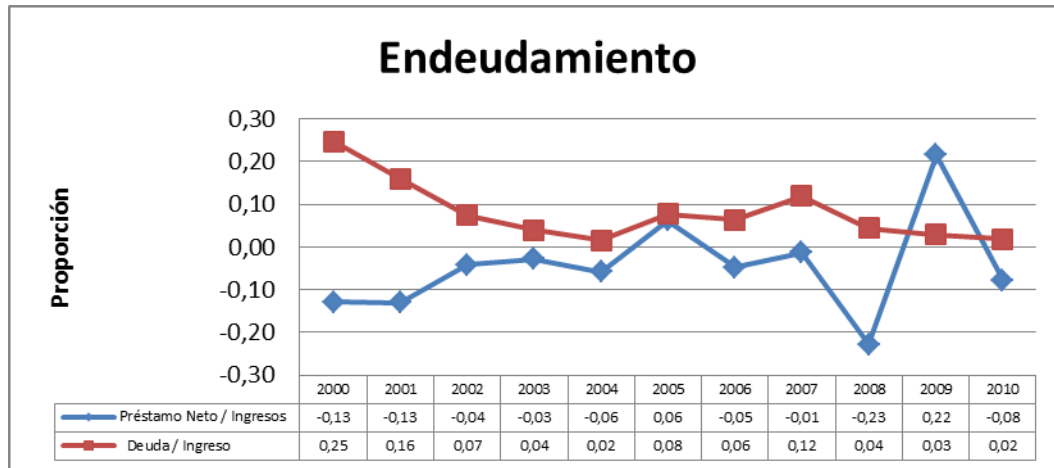
**Dependencia intergubernamental**



Fuente: Gráfico elaborado por los autores con datos de la Gobernación de Santander

**Anexo 4.**

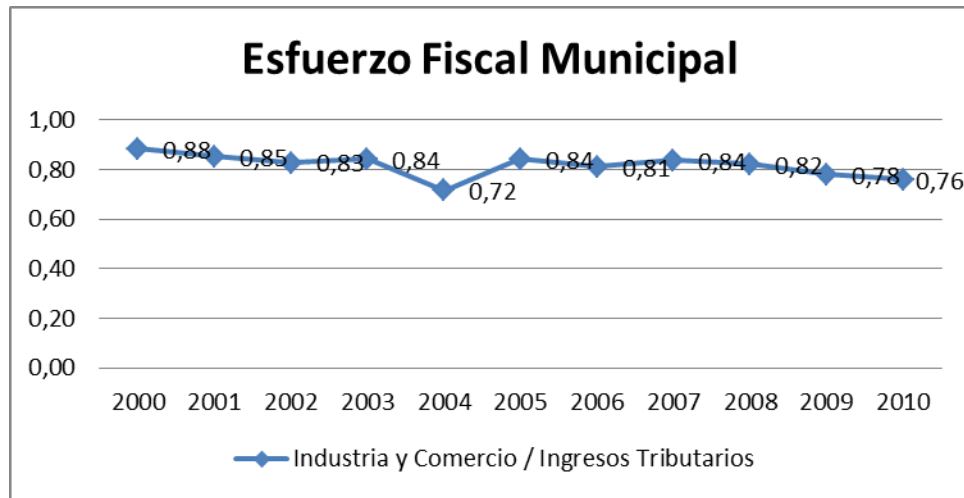
**Endeudamiento**



FUENTE: Gráfico elaborado por los autores con datos de la gobernación de Santander

**Anexo 5.**

**Gráfico esfuerzo fiscal municipal**



FUENTE: Gráfico elaborado por los autores con datos de la gobernación de Santander

**Anexo 6.**

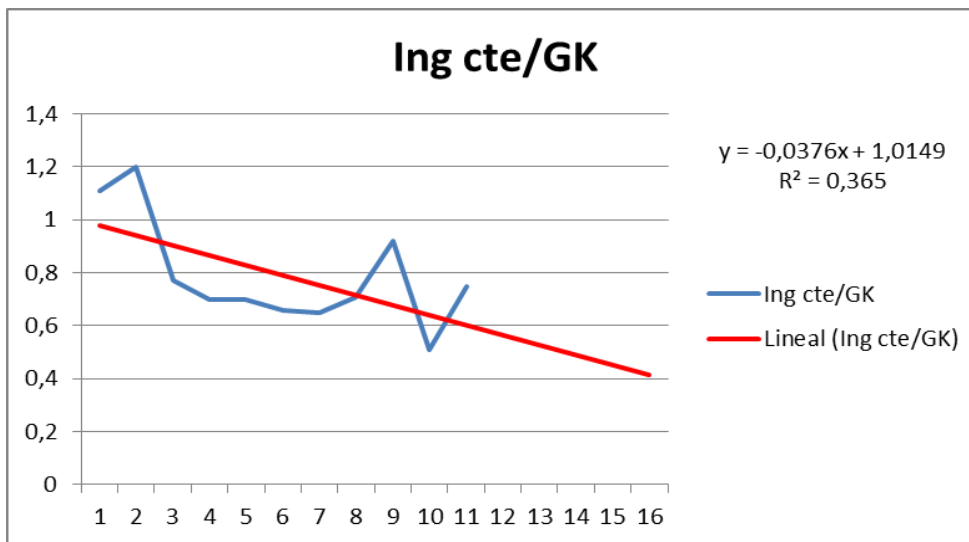
**Ahorro corriente**



FUENTE: Gráfico elaborado por los autores con datos de la gobernación de Santander

**Anexo 7.**

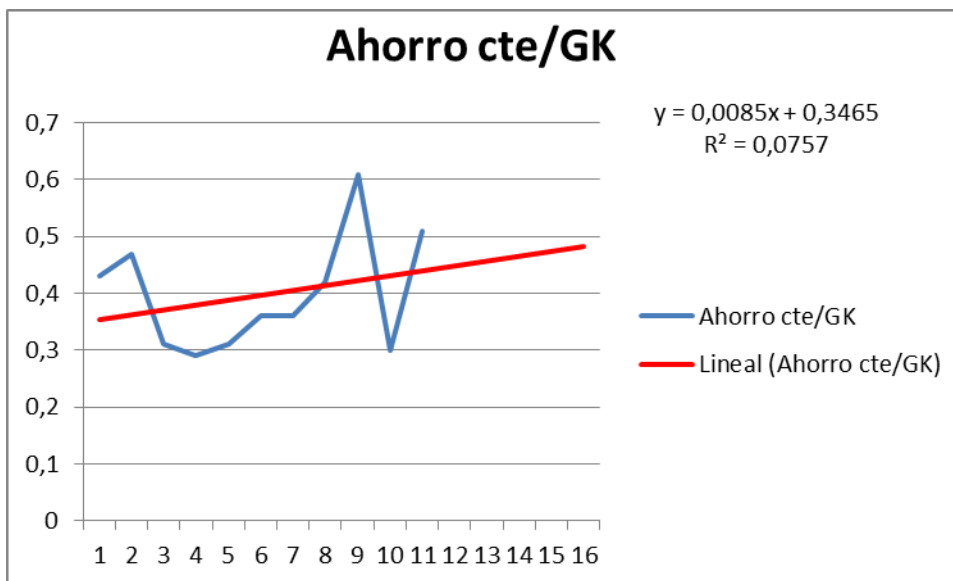
**Ingresos corrientes / gasto de capital**



FUENTE: Gráfico elaborado por los autores con datos de la gobernación de Santander

**Anexo 8.**

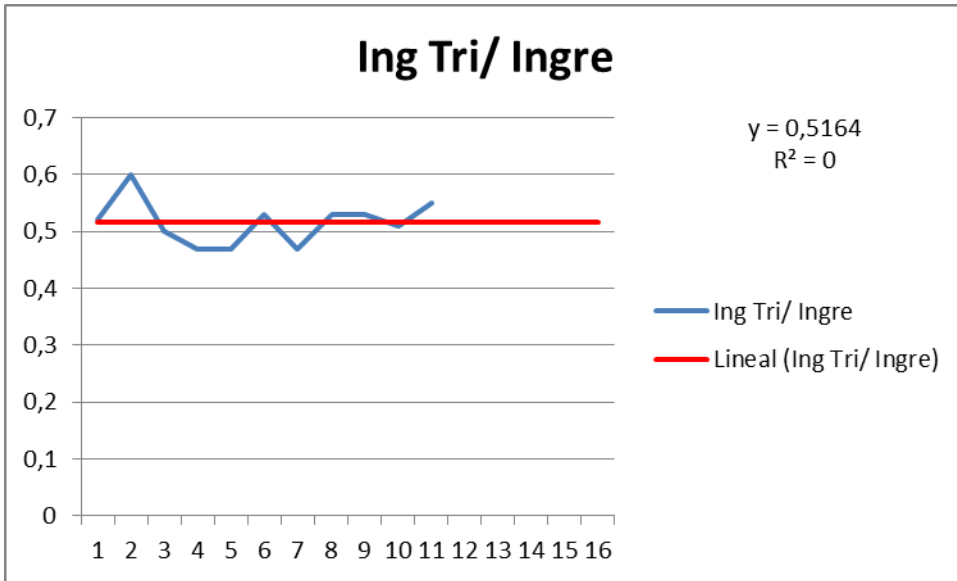
**Ahorro corriente / Gasto de capital**



FUENTE: Gráfico elaborado por los autores con datos de la gobernación de Santander

**Anexo 9.**

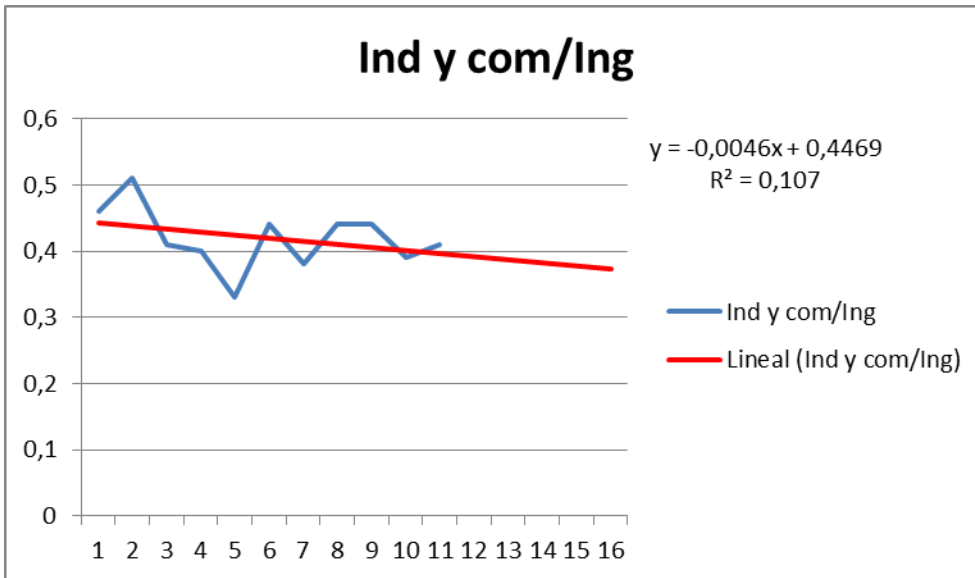
**Ingresos tributarios / Ingresos**



FUENTE: Gráfico elaborado por los autores con datos de la gobernación de Santander

**Anexo 10.**

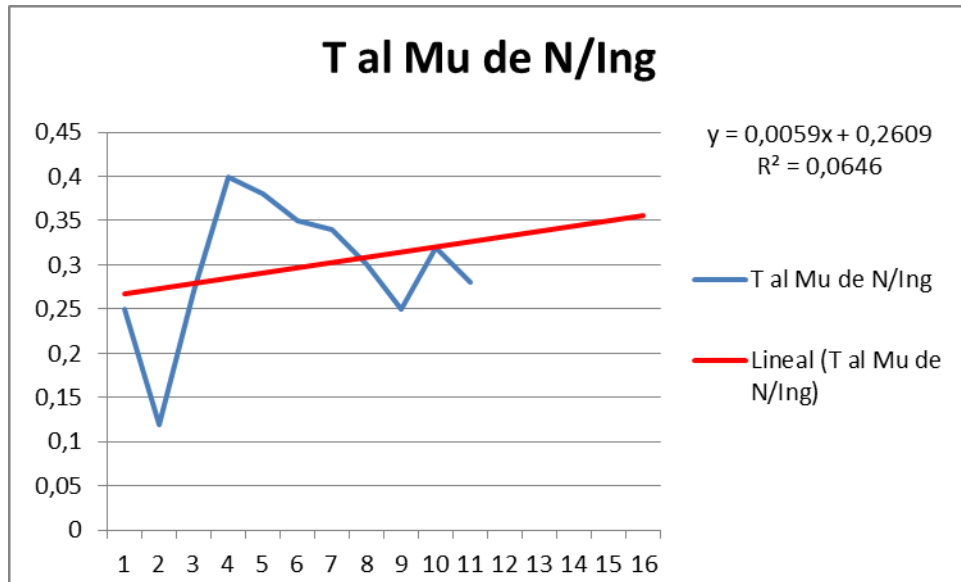
**Industria y comercio / ingreso**



FUENTE: Gráfico elaborado por los autores con datos de la gobernación de Santander

**Anexo 11.**

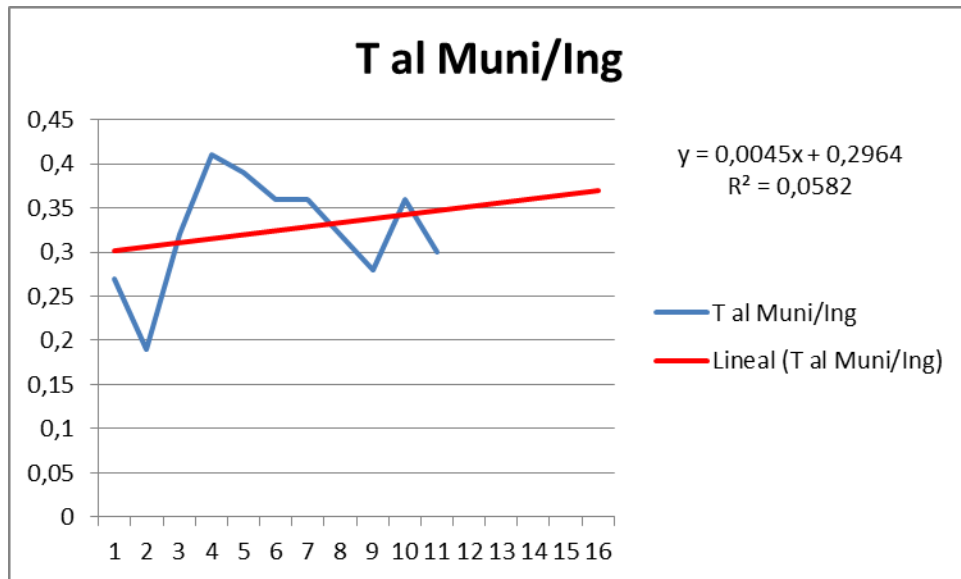
**Transferencias al municipio de la nación / ingresos**



FUENTE: Gráfico elaborado por los autores con datos de la gobernación de Santander

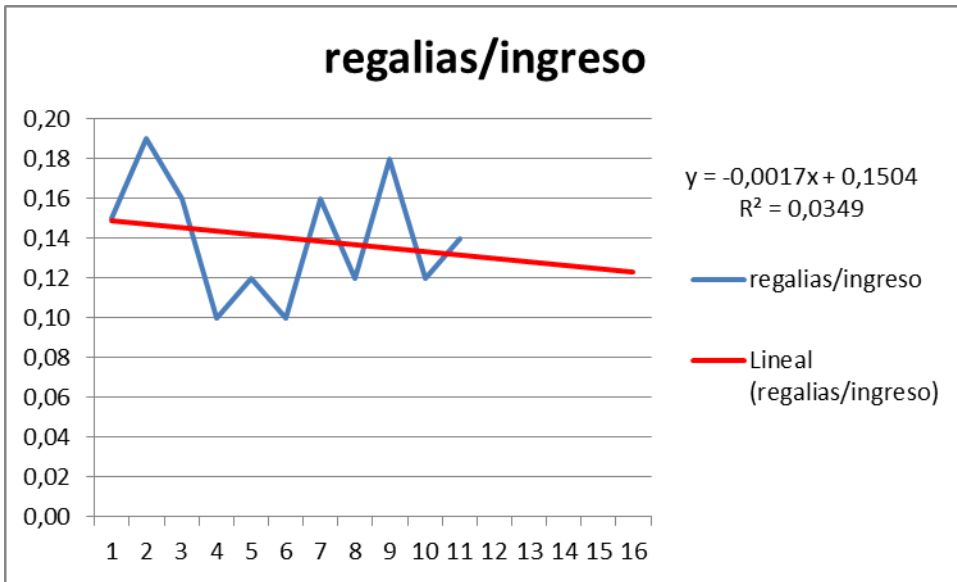
**Anexo 12.**

**Transferencias al municipio / ingresos**



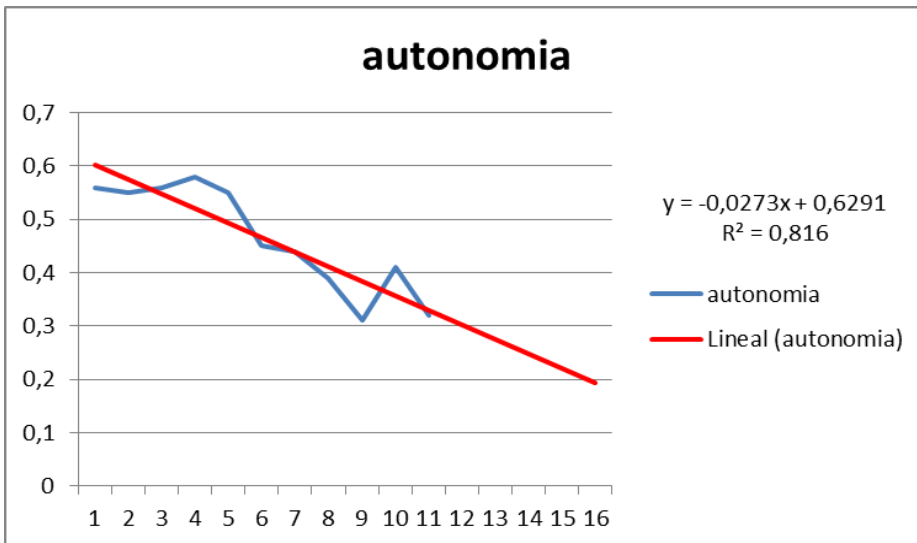
FUENTE: Gráfico elaborado por los autores con datos de la gobernación de Santander

**Anexo 13.**  
**Regalías / ingresos**



FUENTE: Gráfico elaborado por los autores con datos de la gobernación de Santander

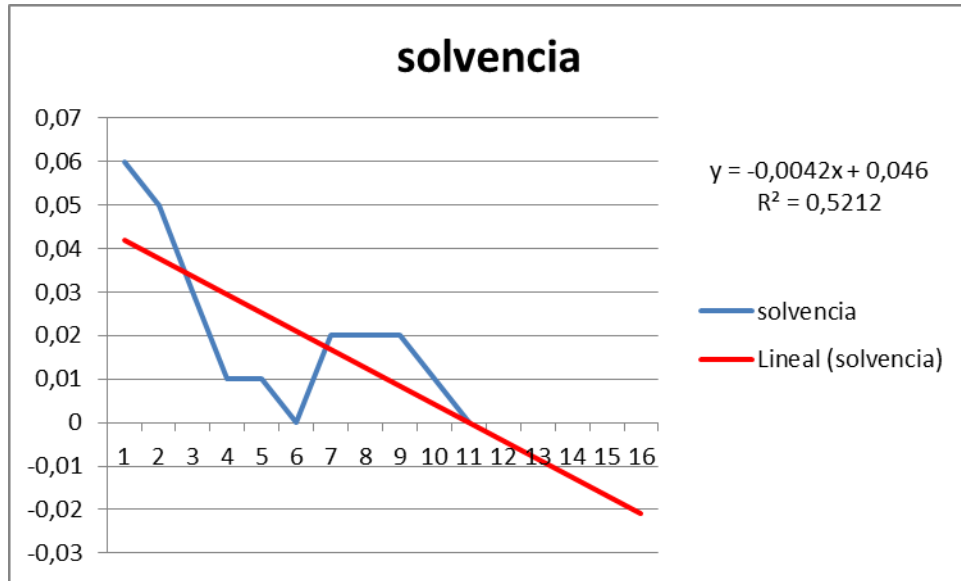
**Anexo 14.**  
**autonomía**



FUENTE: Gráfico elaborado por los autores con datos de la gobernación de Santander

**Anexo 15.**

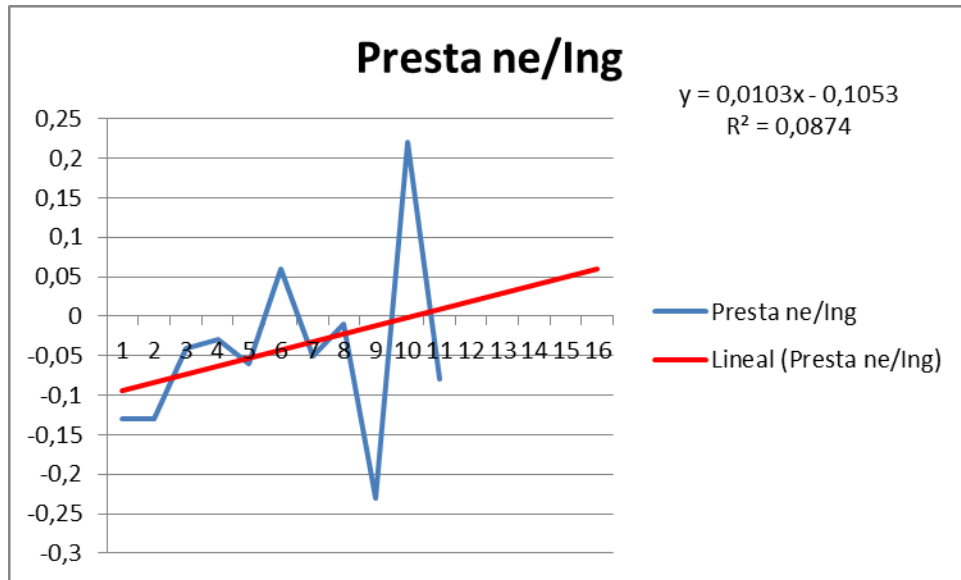
**Solvencia**



FUENTE: Gráfico elaborado por los autores con datos de la gobernación de Santander

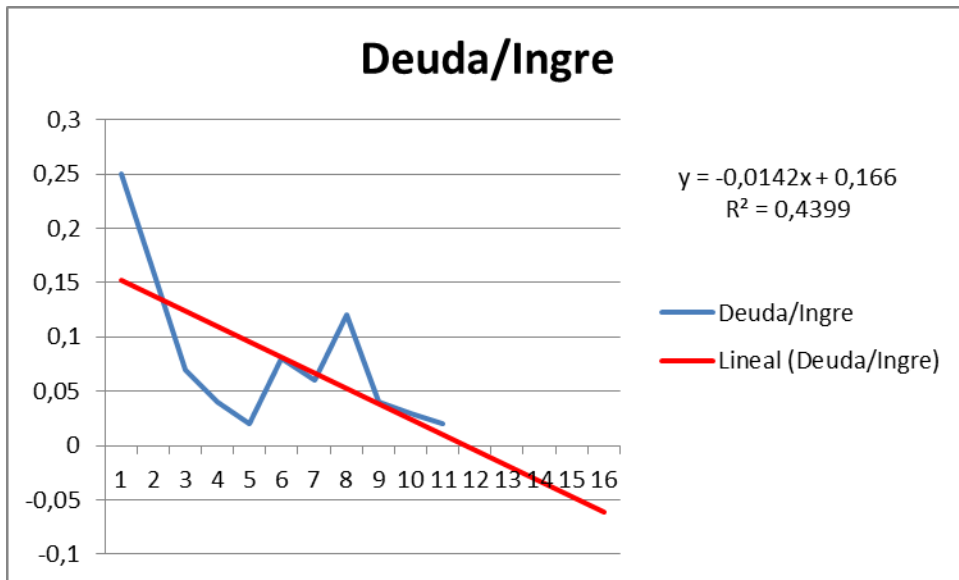
**Anexo 16.**

**Prestamo neto / ingresos**



FUENTE: Gráfico elaborado por los autores con datos de la gobernación de Santander

**Anexo 17.**  
**Deuda / ingresos**



FUENTE: Gráfico elaborado por los autores con datos de la gobernación de Santander