

**EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, Y EVALUACIÓN DE  
LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DESPUÉS  
DE LA LEY 617 DEL 2000**

DARÍO ARIAS TORRES  
LUIS EMILIO MORANTES GAVIRIA

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y  
ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA  
2004

**EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, Y EVALUACIÓN DE  
LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DESPUÉS  
DE LA LEY 617 DEL 2000**

DARÍO ARIAS TORRES  
LUIS EMILIO MORANTES GAVIRIA

Director:  
AMADO ANTONIO GUERRERO RINCÓN

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y  
ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA  
2004

Dedico este trabajo especialmente a:

A mi madre, quien con su inteligencia natural y fuerza interna me enseñó que el verdadero valor de las cosas surge cuando se ganan por merito propio, que los obstáculos se pueden vencer cuando se cree en uno mismo y que los sueños se pueden alcanzar si se persiguen con el alma.

A mis hermanos, Eugenia, Martha y Mateo quienes estuvieron a mi lado en los momentos importantes de mi vida y me apoyaron incondicional en los tiempos difíciles.

Este trabajo esta dedicado a mi madre Teresa Gaviria, la persona que más admiro y la que ha estado junto a mí a lo largo de mi existencia, me ha servido de sustento y me ha brindado su apoyo en todo momento.

A mi padre y hermanos quienes me ayudaron a cumplir este sueño. Igualmente a Betty, quién me brindo todo su amor y cariño, sin el cuál, es imposible alcanzar la felicidad en la vida.

## **AGRADECIMIENTOS.**

Los autores agradecen al Grupo de Evaluación y Seguimiento de la Secretaría de Planeación Departamental de Santander, por su colaboración en la recolección de información estadística y por darnos la oportunidad de trabajar con herramientas metodológicas de punta, especialmente a la Doctora María Eugenia Salas Sanabria, Coordinadora del Grupo de Evaluación y Seguimiento, por el apoyo e interés mostrado en nuestra investigación y al Doctor Orlando Díaz Carreño, por la colaboración ofrecida en el manejo de la información.

## CONTENIDO

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>1. MARCO TEÓRICO</b>	<b>10</b>
1.1. EL ESTADO Y LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS	10
1.1.1. Justificación a la intervención del Estado.	10
1.1.2. La elección publica.	12
1.2. LOS DETERMINANTES EN LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO	13
1.2.1. El origen del financiamiento.	14
1.2.2. La existencia de competencia.	14
1.2.3. El modelo de gestión pública.	15
1.2.4. El marco macroinstitucional y presupuestal.	16
1.2.5. Evaluación de resultados	17
1.3. FEDERALISMO FISCAL.	17
1.3.1. La dimensión espacial de la función de asignación.	19
1.3.2. La función espacial de distribución.	21
1.3.3. Aspecto espacial de la función de estabilización.	22
<b>2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y LA ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO.</b>	<b>23</b>
2.1 EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.	24
2.1.1. Antecedentes a la descentralización fiscal de 1991.	24

2.1.2.	La constitución de 1991 y el proceso de descentralización fiscal.	27
2.1.3.	La ley 60 de 1993	31
2.2.	LA ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN COLOMBIA.	36
2.3.	LA ESTRUCTURA DE INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	39
2.3.1.	Los ingresos del Gobierno Nacional Central.	39
2.3.2.	El Estatuto Orgánico de Ingresos Territoriales	41
<b>3.</b>	<b>EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS NACIONALES, DÉCADA DE LOS 90's.</b>	<b>45</b>
3.1.	CONTEXTO MACROECONÓMICO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.	46
3.3.	SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	55
3.3.1.	Gobierno Nacional Central	56
3.3.2.	Sector Público Regional y Local	66
<b>4.</b>	<b>LA ESTRATEGIA LEGAL DEL GOBIERNO NACIONAL PARA RECUPERAR EL EQUILIBRIO FISCAL.</b>	<b>74</b>
4.1.	LA LEY 617 DE 2000 Y LA BÚSQUEDA DEL SANEAMIENTO DE LAS FINANZAS TERRITORIALES.	74
4.1.1.	Criticas a la Ley 617 del 2000.	82
4.2.	EL ACTO LEGISLATIVO 01, Y LAS MODIFICACIONES AL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES.	86

<b>5.</b>	<b>FINANZAS MUNICIPALES DE SANTANDER, Y APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DNP Y LA LEY 617</b>	<b>92</b>
5.1	ANÁLISIS DE LAS FINANZAS DE LOS MUNICIPIOS DE SANTANDER.	94
5.1.1	Análisis de los Ingresos y Gastos Municipales.	96
5.2.	SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA, “SINERGIA”	107
5.2.1	Aplicación del modelo	108
5.2.2.	Resultados del modelo	110
5.3.	EL EFECTO “ADHERENCIA” EN LOS MUNICIPIOS DE SANTANDER.	115
5.3.1.	Características del modelo.	116
5.3.2.	Resultados del modelo	118
<b>6.</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>119</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>127</b>
	<b>ANEXOS</b>	<b>135</b>

## LISTA DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Distribución de funciones, por niveles de gobierno	32
Cuadro 2. Porcentaje permitido de gasto de los ICLD, para los Departamentos.	80
Cuadro 3. Periodo de transición en el porcentaje permitido de gasto de los ICLD, para los Departamentos	80
Cuadro 4. Porcentaje permitido de gasto de los ICLD, para los municipios	80
Cuadro 5. Periodo de transición en el porcentaje permitido de gasto de los ICLD, para los municipios	81
Cuadro 6. Categoría municipios de Santander, según ley 617 de 2000	95
Cuadro 7. Municipios utilizados para la muestra	110
Cuadro 8. Ranking de eficiencia municipal según resultados obtenidos	111
Cuadro 9. Resultados del modelo. Efecto adherencia	118

## LISTA DE FIGURAS

		<b>Pág.</b>
Figura 1	Tamaño optimo de la comunidad.	20
Figura 2	Estructura del Sector Publico No Financiero (SPNF).	38
Figura 3	Crecimiento en las exportaciones desde 1984 hasta 1991	47
Figura 4	Tasa de cambio real, 1986 – 1990	48
Figura 5	Evolución del PIB trimestral observado y el potencial, 1985-1990.	49
Figura 6	Índice mensual de la tasa de cambio real, 1991-199	50
Figura 7	Comportamiento de la tasa de interés nominal frente a inflación. 1990 – 2003.	52
Figura 8	Ingresos tributarios por actividad económica externa e interna, comportamiento mensual 1990 – 1992.	53
Figura 9	Comportamiento Gastos totales Gobierno Nacional Central	54
Figura 10	Comportamiento de los principales ingresos tributarios, GNC. 1990 – 2002	57
Figura 11	Evolución de los Gastos totales del GNC, frente a las transferencias giradas al sector publico descentralizado	58
Figura 12	Evolución de la inversión ejecutada y el pago de intereses del GNC, 1990 – 2002.	59
Figura 13	Evolución del PIB trimestral real y el potencial, 1992 – 2003.	60

Figura 14	Crecimiento del gasto del GNC (sin intereses): 1991-2002	61
Figura 15	Estructura de financiamiento del déficit fiscal del GNC: 1990 – 2003.	63
Figura 16	América Latina y el caribe: relación entre la deuda externa bruta desembolsada y el producto interno bruto 1991 – 2001.	64
Figura 17	Tasa de interés nominal TES, 2002 – 2003	66
Figura 18	Ingresos tributarios, Regional y locales: 1990 – 2001.	67
Figura 19	Gastos totales, Regionales y locales. 1990 – 2002.	68
Figura 20	Relación gastos de funcionamiento por ingresos corrientes total departamental.	69
Figura 21	Inversión y gastos de funcionamiento, total departamento. 1990 – 2002.	70
Figura 22	Ahorro corriente, Regional y local: 1990 – 2002	71
Figura 23	Deuda total de los departamentos y municipios: 1990–2002.	72
Figura 24	Inestabilidad en las transferencias territoriales: 1990-2000	89
Figura 25	Variación de los Ingresos municipales después de la Ley 617. Periodo 2001 -2002	97
Figura 26	Estructura de los Ingresos municipales en Santander, año 2002, según categorías DNP	98
Figura 27	Dependencia municipal de las transferencias por SGP	100
Figura 28	Ingresos y Gastos totales municipios de Santander según categorías ley 617 del 2000	101

Figura 29	Relación gastos de funcionamiento e Ingresos Corrientes de Libre Destinación, según categorías DNP. Periodo 2001-2002.	103
Figura 30	Variación anual del porcentaje de recursos propios destinados al funcionamiento de acuerdo a los parámetros de gasto establecidos por la Ley 617 de 2000.	104
Figura 31	Porcentaje del SGP dedicados a Inversión. Año 2002	106
Figura 32	Contraste entre municipios con altos y bajos niveles de eficiencia	112
Figura 33	Agrupación municipal según resultados de eficiencia	113
Figura 34	Frontera de eficiencia en relación al recaudo del Impuesto Predial	114

## RESUMEN

TITULO: EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DESPUÉS DE LA LEY 617 DEL 2000\*.

AUTORES: DARIO ARIAS TORRES, LUIS EMILIO MORANTES GAVIRIA.\*\*

PALABRAS CLAVE: Descentralización, Crisis Fiscal Municipal, Ley 617 del 2000.

### DESCRIPCIÓN

El inadecuado diseño de la política de descentralización del país, condujo a una crisis fiscal municipal al final de la década de los noventa. Este problema llevo al Gobierno Nacional a adelantar medidas correctivas como la aplicación del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, (Sinergia), y la creación de la Ley 617 del 2000 y el Acto Legislativo 01 del 2001. La investigación, inicialmente intenta entablar una relación entre la dinámica del proceso de descentralización y la crisis vivida por las entidades territoriales a finales de la década. Se concluye que la inestabilidad y la falta de regulación de las transferencias, generaron un problema de sobreendeudamiento municipal que propicio un deterioro del fisco nacional y territorial entre los años 1998 y 1999.

Posteriormente se analiza el aspecto fiscal de los municipios del país, tomando como referencia, los pertenecientes al Departamento de Santander. Se describe su estructura financiera, su eficiencia en el recaudo de sus recursos y su nivel de logros en cuanto a saneamiento fiscal. Se concluye que el 80% de entes locales presentan estructuras financieras desfavorables, ya que poseen un alto grado de dependencia de los recursos de la nación, por lo que su autosostenibilidad es cuestionable, al igual que su capacidad de adelantar procesos propios de saneamiento fiscal en los términos fijados por la Ley 617 del 2000. Además que la gran mayoría presentan niveles de ineficiencia en la generación de recursos propios vía recaudo tributario.

Por lo anterior, se ve la necesidad de encontrar caminos alternativos que les permitan a gran parte de los entes municipales mejorar sus indicadores de gestión financiera a la par de no generar serios inconvenientes futuros que imposibiliten su desarrollo y aún, su existencia.

---

\* Tesis

\*\* Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Economía. Director: Amado Antonio Guerrero Rincón.

## ABSTRACT

TITLE: EVOLUTION OF THE FISCAL DECENTRALIZATION AND EVALUATION OF THE MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION LATER OF THE LAW 617 OF THE 2000\*.

AUTHORS: DARIO ARIAS TORRES, LUIS EMILIO MORANTES GAVIRIA\*\*.

WORDS KEY: Decentralization, Municipal Fiscal Crisis, Law 617 of 2000.

### DESCRIPTION

The inadequate design of the politics of decentralization of the country, led to a municipal fiscal crisis at the end of the decade of the ninety. This problem takes to the National Government to advance measured proofreaders like the application of the National System of Evaluation of Results of the Public Administration, (Synergy), and the creation of the Law 617 of the 2000 and the Legislative Act 01 of the 2001. The investigation, initially tries to begin a relationship among the dynamics of the process of decentralization and the crisis lived by the territorial entities at the end of the decade. Concluding that the uncertainty and the lack of regulation of the transfers, they generated a problem of municipal indebtedness that propitiate a deterioration of the national and territorial revenue among the years 1998 and 1999.

Later, the fiscal aspect of the municipalities of the country is analyzed, taking like reference, those belonging to the Department of Santander. Its financial structure, its efficiency is described in the collect of its resources and its level of achievements as for fiscal reparation. Concluding that 80% of local entities presents unfavorable financial structures, since they possess a high grade of dependence of the resources of the nation, for what they are not autosustainable, the same as its capacity to advance processes characteristic of fiscal reparation in the terms fixed by the Law 617 of the 2000. Also that the great majority presents inefficiency levels in the generation of resources own with its collect tributary.

For the above-mentioned, leave the necessity to find alternative roads that allow to great part of the municipal entities to improve their indicators of financial administration at the same time of not generating serious future inconveniences that disable their development and still, their existence.

---

\* Grade work

\*\* Faculty of Human Sciences, School of Economy. Director: Amado Antonio Guerrero Rincón.

## INTRODUCCIÓN

Como es bien sabido, el proceso de descentralización vivido en Colombia, no pertenece únicamente a los noventa, de hecho ya en la década anterior se habían presentado importantes avances, principalmente en su componente político. Sin embargo, es en los años noventa, donde ocurre una profundización del mismo, especialmente en el campo fiscal, aspecto que ha sido manejado, principalmente, por medio del sistema de transferencias de recursos del nivel central hacia los entes territoriales. El comienzo de esta década enmarcó la profundización del proceso en medio de una serie de reformas estructurales que determinaron en gran parte la dinámica de la descentralización en el país.

A partir de 1993, la ley 60 creó una carta de navegación para las entidades territoriales, especificando las funciones y responsabilidades que corresponde a las diferentes unidades de gobierno, así como también, determinó la disposición de recursos para cumplir con ellas. Esta Ley, junto con la Constitución de 1991, generaron grandes desequilibrios financieros en la nación, consecuencia de la ausencia de regulación en el manejo de los recursos transferidos, terminaron con la crisis fiscal de finales de los noventa. Ante esta situación, el Gobierno Central impulsó la creación de nuevas leyes y sistemas de evaluación, cuyo objetivo principal es el de resolver los perjuicios causados por la crisis a la economía. Su estrategia de solución, se basa en la racionalización del gasto público, lo cual despeja el camino para realizar una reforma estructural a las entidades territoriales Nacionales, debido a que involucra el aspecto de la “no viabilidad” en la realidad nacional.

Debido a estos sucesos, en la última década, el proceso de descentralización se ha convertido en uno de los fenómenos más estudiados de la economía, lo cual surge como consecuencia de su estrecha relación con el funcionamiento del sector público. De ahí el origen del interés general por estudiar y conocer más a fondo este tema.

Por su parte, el sector público sin duda alguna, connota una gran importancia para la vida de las personas en el país. Tan solo basta con enumerar ejemplos como el de la red pública hospitalaria, ya que es en ella, donde nace la gran mayoría de las personas y donde acude el grueso de la población cuando sufre problemas de salud, igualmente son las escuelas y colegios públicos los que suministran la educación básica a una buena parte de los ciudadanos de la nación, por último es el estado el que le suministra los servicios básicos así como el que recibe los dineros de impuestos provenientes de los contribuyentes.

Por lo tanto, si se concibe al proceso de descentralización como parte elemental del funcionamiento del sector público y a su vez se comprende la importancia de este último, no se puede concluir nada diferente a que el fenómeno de la descentralización en Colombia, resulta no solo muy interesante y llamativo, sino que además de una importancia vital.

De esta forma, al desarrollar el análisis, la investigación pretende presentar un diagnóstico del proceso de descentralización fiscal vivido en Colombia para el período comprendido entre los años 1991 al 2002. Dentro del estudio, se plantea el hecho de que la crisis fiscal de los entes territoriales a finales de los noventa, fue el resultado del inadecuado diseño de la política de descentralización en el país, por lo que se considera que la adopción de medidas correctivas a la crisis, como la Ley 617 del 2000 puede mejorar el

panorama financiero de dichos entes y además que la actual estructura fiscal de los municipios posibilita el mejoramiento de la eficiencia.

Para lograr estos objetivos, se analiza en primera instancia, la dinámica presentada por dicho proceso durante la década de los noventa, igualmente se muestran las medidas que en el aspecto legal implemento el gobierno para corregir las fallas presentadas, por ultimo se estudian los resultados que han exhibido los municipios en torno a las nuevas disposiciones emitidas por la Ley.

De acuerdo a lo anterior, esta investigación se estructura en cinco capítulos, que abarcan desde los aspectos relacionados con la descentralización vivida durante la década de los noventa en el país, hasta los resultados que en materia de gestión fiscal, han presentado los municipios de acuerdo a las ultimas disposiciones legales surgidas en esta materia.

En el primer capítulo, se presenta el marco teórico utilizado, el cual encuadra el proceso de descentralización dentro del modelo de federalismo fiscal, que fue el esquema utilizado para diseñar la política de descentralización en el país.

El segundo capítulo, se efectúa la primera aproximación al proceso de descentralización colombiano y a su vez se realiza una contextualización acerca de la estructura del sector público. Este capítulo representa un preámbulo necesario para poder alcanzar los objetivos específicos desarrollados mas adelante en la investigación.

En el tercer capítulo, se busca determinar las causas de la crisis fiscal que condujeron a que el Gobierno Nacional interviniera por medio de la ley 617 el proceso de descentralización fiscal en el año 2000. Para este fin, se trabajará

con variables de tipo fiscal y macroeconómico, se les efectuará un análisis de tendencia y se especificará sobre las decisiones de política económica que influyeron en las mismas. Por otra parte, se calculará el componente tendencial del Producto Interno Bruto (PIB), para los periodos 1985–1990 y 1992-2003, comparando este último lapso con el comportamiento del gasto público nacional, con el objetivo de identificar el verdadero comportamiento procíclico, contracíclico o acíclico de la política fiscal.

Una vez avanzada la investigación, se presentará en el Capítulo Cuarto, la estrategia legal que el gobierno central implementó a finales de la década de los noventa, a fin de solventar los desequilibrios fiscales ocurridos en la nación debido al inadecuado diseño y la desafortunada aplicación de la política de descentralización durante este periodo.

En este aparte, se expondrá los nuevos lineamientos que traen consigo tanto la Ley 617 del 2000, como el Acto Legislativo 01 del 2001. Estas nuevas reglas de juego determinarán el futuro de las entidades territoriales del país, por lo cual su análisis y comprensión reviste una gran importancia para los intereses tanto de los municipios como de los departamentos.

Por último, el Quinto Capítulo intentará ofrecer un esquema que permita conocer la realidad fiscal de los municipios del país tomando como ejemplo los pertenecientes al departamento de Santander. En primer lugar, se expondrá la estructura financiera que tienen los entes territoriales locales de acuerdo a la categorización realizada por la Ley 617 del 2000. Esto permitirá entender las diferencias fiscales que se presentan actualmente en los municipios del departamento, dado que estas mismas, explican los diversos resultados obtenidos al aplicar los requerimientos impuestos por la nueva Ley en las distintas categorías.

En segundo lugar, se realizará un ejercicio utilizando la metodología otorgada por el DNP para el análisis fiscal territorial. Este ejercicio consiste en la aplicación del modelo “Frontier” a una muestra de los municipios del departamento, lo cual permitirá medir el grado de eficiencia presentado por los entes locales en la obtención de sus recursos propios. La variable utilizada para este propósito, es el impuesto predial, ya que este rubro, es el que mayor importancia posee dentro de las entidades territoriales locales. El modelo “Frontier”, es uno de los instrumentos implementados por el Departamento Nacional de Planeación dentro del llamado Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública “Sinergia”, para evaluar la eficiencia en la administración de los recursos manejados por los municipios. Esta herramienta es suministrada a las Secretarías de Planeación Departamentales, las cuales la utilizan para medir los logros anuales que en materia fiscal, hayan tenido los municipios de sus territorios.

En tercer lugar, se buscará calcular el efecto que tienen las diferentes fuentes de ingresos (propios y de transferencia) sobre la estructura de gasto municipal. Para lo anterior, se indagará sobre la presencia o ausencia del efecto adherencia o “Flypaper” en los municipios santandereanos, utilizando un modelo econométrico de tipo Log-lineal, por medio de la metodología de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO).

De esta forma, se concluye que el proceso de descentralización en Colombia, se ha adelantado en forma muy acelerada a partir del año 1991, pero desafortunadamente en el diseño del mismo, no se hizo una buena previsión del comportamiento de los agentes de gobierno territorial, los cuales ante la ausencia de regulación en el manejo de los recursos y de los niveles de endeudamiento, llevaron a las entidades territoriales a una crisis fiscal generalizada para los últimos años de la década. Por otra parte, esta investigación revelará que en la actualidad, los municipios pueden mejorar en

gran medida el manejo que hacen de sus finanzas públicas, y que en esta tarea desempeñará un papel muy importante la regulación implementada a partir de la Ley 617 de 2000.

Todo lo anterior, se realizó a partir del seguimiento de una metodología respectiva que permitió obtener los resultados estipulados en este trabajo. En esta parte, se aprecia como la elaboración de un documento cualquiera, prevé el adecuado desarrollo de una serie de etapas que con el transcurso de la investigación, posibilitan alcanzar los objetivos previstos por el creador del proyecto. Sin duda alguna, la información es el componente primario del que depende todo escrito. La existencia, así como la fiabilidad de la información, es un aspecto clave dentro de cada investigación adelantada, ya que de la veracidad de las fuentes, se obtiene el reconocimiento necesario para sustentar las conclusiones obtenidas con el producto.

En este aspecto, el presente documento se elaboró con base en la información actual disponible, suministrada tanto por fuentes primarias como secundarias, de las cuales se destacan principalmente: En primer lugar, la Secretaria de Planeación Departamental, la cual agrega la mayor parte de las estadísticas de los municipios del departamento; en segundo lugar, los municipios Santandereanos; y en tercer lugar el DNP, en sus unidades de Desarrollo Territorial (UDT) y de Análisis Macroeconómico (UMACRO). Igualmente, se trabajo con estadísticas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, quien ofreció la información catastral, la CEPAL, y el DANE. Cada una de estas fuentes ayudó a crear el cuerpo estructural de datos que sirvió de base para desarrollar los análisis y emitir las conclusiones formuladas por este trabajo.

El proceso mediante el cual se obtuvo esta información, comprendió en primera instancia, un barrido de campo por medio del cual, se obtuvo las

primeras estadísticas directamente de los municipios mas cercanos. Seguidamente se recurrió a las entidades estatales como el Departamento Nacional de Planeación y La Secretaria de Planeación del Departamento, las cuales suministraron el grueso de la información trabajada en este documento. La conexión con el DNP se realizó a través del contacto telefónico y de correo electrónico, mientras que con la Secretaria del departamento se efectuó de forma personal, por medio de la Doctora Maria Eugenia Salas, quien se desempeña como directora del “Grupo de Seguimiento y Evaluación” a los municipios que posee dicha secretaria. Por ultimo, se hizo uso de otras entidades públicas locales, como Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el DANE regional. La forma de contacto fue personal o a través de intermediarios como la Secretaria de Planeacion Departamental. En el caso de que cierto ítem no se encontrara en ninguna de las anteriores fuentes, debido a inexistencia o desactualización del mismo, se recurrió a la información cargada en las páginas de Internet de las entidades públicas. De esta forma se constituyo la colección de herramientas con las que se realizo esta investigación.

Con la información obtenida, se inició el proceso de creación del documento. En primera medida se configuró el análisis macroeconómico, pasando luego a describir los aspectos legales y llegando por ultimo a exponer la estructura fiscal de los municipios del departamento. Debe resaltarse que este trabajo, se intentó estructurar de forma tal, que se pudiera llegar de un examen general de los acontecimientos, a un análisis particular y detallado del fenómeno estudiado, por lo que explica el hecho de realizar una explicación previa del contexto macroeconómico del país, antes de entrar a analizar la estructura financiera de los entes territoriales locales.

El manejo de estas estadísticas conllevó una gran dificultad debido no solo a la diversidad de fuentes existentes, sino a la falta de uniformidad en la

metodología utilizada para calcular ciertos parámetros en las finanzas nacionales. Frecuentemente se encontraron problemas de complementariedad y reciprocidad en la información suministrada por las diversas fuentes, lo que llevó a optar por la utilización de dos de ellas en la mayoría de los casos. Este problema de la falta de coherencia entre la información manejada por distintas fuentes, es un obstáculo importante a la hora de emitir juicios y conclusiones en los estudios realizados en el país, ya que perfectamente pueden distorsionarse y analizarse erróneamente los resultados favoreciendo en ultima instancia, los intereses previstos en cada entidad nacional. Igualmente esta incoherencia lleva a que no exista un consenso generalizado acerca de los problemas primarios que afrontan la economía nacional, por lo que siempre existirán disputas entre las entidades a la hora de fijar objetivos de política.

El anterior inconveniente, sumado a las características propias de la tesis, implicó que en la mayoría de los casos, no se pudiera manejar un rigor de temporalidad estándar. Esto, debido a que, por una parte, no se encontraron datos para algunos años, lo que motivó el abandono del análisis de los mismos, y por la otra, el estudio se realizó en dos periodos de tiempo distintos, la década de los noventa y los dos primeros años del siglo XXI, lo que implica manejar estadísticas diferentes. Así mismo, mientras en el primer periodo, el estudio se caracterizó por un análisis tipo tendencial, el segundo periodo se realizó de acuerdo a un corte transversal. No obstante, esta distinción no le quita validez a las conclusiones obtenidas, ya que el diseño de la investigación, no está concebido para contrastar los dos periodos de tiempo examinados, sino para ofrecer una explicación causal de los hechos.

De esta forma, se presenta este documento con el ánimo de brindar un enfoque que permita conocer las reales dimensiones de la descentralización fiscal del país, con lo cual se espera que en el futuro, los entes territoriales

obtengan los reales beneficios acordados por la descentralización en el pasado, para así, lograr un adecuado nivel de desarrollo en sus localidades, que permita igualmente mejorar las condiciones de vida de los pobladores de las regiones, motivo por el cual se implementó en principio, el tema de la descentralización en la nación.

## 1. MARCO TEÓRICO

### 1.1. EL ESTADO Y LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

**1.1.1. Justificación a la intervención del Estado.** Como todos saben, uno de los mas importantes eventos del siglo XX fue la gran crisis de los años 30's, y fue precisamente a partir de dicho evento que comenzó a presentarse el fenómeno de la intervención del Estado en economía; por supuesto, es de suponerse que los sucesos que condujeron a esta crisis llevaban implícito las razones para la intervención del Estado.

En tales circunstancias, resulta evidente que el sistema económico no podía seguir marchando de la misma forma en que lo venia haciendo hasta entonces, el funcionamiento del mercado requería de la vigilancia y regulación que solo el Estado podría ofrecer. Así, los objetivos de política económica apuntaron no solo a reactivar el aparato productivo, sino que buscaban principalmente corregir las fallas de mercado que habían conducido a las economías del mundo, y principalmente a la norteamericana, a la catástrofe económica y social de esa crisis. Se requería entonces, señalar los puntos en los que el mercado falla, y en esta búsqueda se identificarían las fisuras que presenta la teoría económica neoclásica, principal defensora del libre funcionamiento del mercado.

A nivel teórico, se encuentra que la corriente neoclásica cuenta con una importante herramienta, a partir de la cual identifica al mercado como el mejor asignador de recursos, esta no es otra que el concepto de "Eficiencia

en el sentido de Pareto”<sup>1</sup>. Sin embargo, esta herramienta tan poderosa adolece de ciertas fallas, las cuales hacen que las decisiones que se tomen a partir de la misma, puedan resultar nocivas para la sociedad, como efectivamente resultó, puesto que el concepto de eficiencia de Pareto evidentemente concibe un punto de máxima eficiencia productiva, pero ello no quiere decir que se alcance una adecuada distribución de las utilidades de tal eficiencia.

Con el paso del tiempo, los diferentes gobiernos del mundo han tomado como una de las principales premisas ha tener en cuenta al elaborar un programa de política económica, la búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos, pero también intentan garantizar una equitativa distribución de los mismos.

Por su parte, como es conocido, la eficiencia del mercado como asignador de recursos se ve limitada cuando los bienes a asignar son de carácter “público”. Existen numerosas definiciones acerca de los bienes públicos, muchas de estas, provienen de reconocidos economistas dedicados al estudio del sector. Cuadrado, por ejemplo, los define como: “*Bienes o servicios que disfrutan o pueden disfrutar muchos ciudadanos, pero de los que no se puede excluir a quien no pague o no quiera pagar por su uso o simple existencia*”<sup>2</sup>. Por otra parte, Musgrave los define como “*bienes cuya naturaleza intrínseca exige producción pública*”<sup>3</sup>

Pero en general, el principal problema para el buen funcionamiento del mercado, en el caso de los bienes públicos, es que estos presentan un

---

<sup>1</sup> Es necesario resaltar que importantes economistas como A. Marshall y A. C. Pigou, manejaban un concepto de bienestar humano material, que no solo buscaba la eficiencia del sistema, sino que a su vez buscaba la equidad, pues consideraban que también por esta vía se puede mejorar el bienestar colectivo, ver Cuadrado, 1995: 194.

<sup>2</sup> Cuadrado, Juan C. Introducción a la política Económica. Madrid: McGraw-Hill, 1995. P. 47.

<sup>3</sup> Musgrave, Richard A. Teoría de la hacienda pública. Madrid: Aguilar, 1969. P. 46

beneficio que va mas allá del nivel personal, generando así externalidades que se expanden fácilmente al resto de la sociedad, las cuales impiden una perfecta relación costo beneficio individual. De esta forma, resulta mucho mas eficiente que quien asuma el costo de producción del bien público, sea la sociedad en conjunto, y que lo haga de acuerdo con la externalidad que recibe de este.

Una vez se ha concluido que la participación del Estado se hace necesaria, debido a las fallas del mercado y a su incapacidad de asignar eficientemente los recursos, como en el caso de los bienes públicos, se debe encontrar mecanismos para verificar que el Estado justamente hace una eficiente asignación de los mismos.

**1.1.2. La elección pública.** La provisión de bienes es determinada habitualmente por las fuerzas del mercado. El equilibrio se encuentra en la intersección de las curvas de demanda y oferta, estas fuerzas del mercado, en teoría, garantizan que lo que se produce, refleje los gustos de los consumidores. A diferencia de la elección de bienes privados, la provisión de bienes públicos se determina a través de un proceso político, proceso que puede tomar diferentes formas dependiendo de la estructura institucional del sistema de elección pública reinante en la sociedad.

Sin embargo, se puede resumir que dicho proceso debe incluir, en las sociedades democráticas, un sistema de elección en el que los ciudadanos seleccionan, por medio de votos, a unos representantes, los cuales eligen, a su vez, el presupuesto público. Por medio de estos procesos, los políticos (Agentes), deben tratar de satisfacer las necesidades de los votantes (principales), quienes a su vez eligen a determinado agente dependiendo de que sus propuestas estén de acuerdo con sus necesidades. De esto, se

desprende, por supuesto, un problema de agregación en las preferencias, puesto que es imposible que las opiniones sean unánimes.

Como consecuencia de lo anterior, los políticos adoptan alguna posición, la cual, al menos en teoría, debería conducir a determinar si el uso de los recursos en  $x$  o  $y$  bien público, le representa a la sociedad, un equilibrio entre la relación marginal de sustitución (costo adicional de usar un factor), y la relación marginal de transformación (beneficio adicional obtenido por el uso de un factor). Pero lógicamente, resulta muy difícil conseguir este objetivo, principalmente porque las preferencias de los ciudadanos nunca serán unánimes, muchas veces no son reveladas y además, por la dificultad que tienen tales agentes para agregar la información que les permita determinar los efectos que algún bien público cause sobre la totalidad de la población.

## **1.2. LOS DETERMINANTES EN LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO**

El campo de la elección pública, proporciona un marco adecuado, para entender, el funcionamiento del sistema revelación de preferencias por parte de los consumidores, o principales en este caso. Sin embargo, se requiere de un marco más explícito que indique acerca de los determinantes de la eficiencia en el gasto público, pues en últimas, de esto depende que se pueda satisfacer los requerimientos de la sociedad.

Para tales efectos, se encuentra un importante aporte en Wiesner, quien considera que el Estado debe funcionar con base en mecanismos de competencia, cercanos al funcionamiento del mercado. Para él, existen cinco grandes determinantes de la eficiencia del sector público:

- 1) El origen de la financiación.
- 2) La existencia de competencia.
- 3) Las características del modelo de gestión pública.
- 3) El marco macroinstitucional y presupuestal, y
- 5) La existencia de evaluaciones externas y presupuestales.

Estos conceptos de evaluación han de ser aplicados en cada una de las partes del sector público, tanto en sus instituciones, como en las políticas seguidas.

**1.2.1. El origen del financiamiento.** Básicamente, este concepto de eficiencia establece una relación directa entre el mecanismo utilizado por las entidades públicas territoriales, para obtener sus recursos, y el grado de eficiencia en la ejecución del presupuesto. De esta forma, se tiene, que tales entidades alcanzan mayor eficiencia, en la medida que, los ingresos se obtengan por mecanismos cercanos a los del mercado. Por el contrario, la eficiencia en el gasto disminuye cuando los ingresos provienen, por ejemplo, de rentas de destinación específica, o transferencias automáticas.

**1.2.2. La eficiencia como resultado de la competencia.** De antemano, se puede prever que este concepto está ligado al mercado, de hecho la razón por la cual se considera que el mercado es eficiente, es porque funciona bajo condiciones de competencia. A nivel del sector público, el concepto de eficiencia también está íntimamente ligado al de competencia, al punto que se considera que un proceso productivo o de intercambio está cerca de la eficiencia, cuando funciona bajo condiciones de competencia.

**1.2.3. El modelo de Gestión Pública.** Según Eduardo Wiesner, los principales modelos de gestión pública utilizados en el mundo son: el modelo del principal y el agente, y el modelo de escogencia pública local. En nuestro país, dadas las características del proceso de descentralización, no resulta exacto afirmar que la totalidad del funcionamiento del sector público se incline por uno u otro modelo. Sin embargo, según este autor, en Colombia por lo menos 15 puntos del PIB estarían determinados por el primero de ellos. Una buena definición del modelo del principal – agente se encuentra en Wiesner: *“En teoría el modelo de gestión del principal y el agente establece una relación contractual entre el principal (ciudadano) que busca asegurar que un agente (político) cumpla con determinada tarea”*<sup>4</sup>.

El modelo del principal – agente, en el caso colombiano, se refiere al contrato implícito entre el gobierno central, y los entes territoriales para que éstos, provean bienes y servicios públicos, a cambio de transferencias que el primero suministra. Otra variante de este modelo, consiste en que las entidades descentralizadas reciben autorización del gobierno central para cobrar tarifas por los bienes y servicios proporcionados a los contribuyentes.

Respecto del modelo de escogimiento público, el autor referenciado establece lo siguiente: el *“modelo de escogimiento público local se puede decir que lo constituye el mandato directo de un contribuyente o comprador de servicios públicos para que el gobierno local o inmediato le suministre unos bienes públicos dados o unos servicios”*<sup>5</sup>.

Se supone, además, que este modelo facilita los procesos de participación ciudadana y, a su vez, mejora el sistema democrático de definición de prioridades en el gasto público. Todo esto, es lógico, debido a que los

---

<sup>4</sup> WIESNER, Eduardo. La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo, 1998, p. 130.

<sup>5</sup> Ibid.,p. 131.

ciudadanos, están mas cerca de los problemas que les afectan, los conocen muy bien, y por lo tanto, se encuentran en posición ideal para ofrecer una verdadera solución. Por supuesto, con esto se lograría una mejora en la eficiencia del gasto.

Sin embargo, este mismo autor, plantea que todos estos beneficios dependen de algunos supuestos básicos, entre los que se encuentran: la transparencia del proceso fiscal y político, la existencia de suficiente información y la racionalidad del contribuyente. Sin la presencia de estos supuestos, el proceso de elección pública podría caer en la ineficiencia del gasto.

El principal problema que debe enfrentar este modelo, y en general cualquier modelo que incluya la elección pública por medio del sistema de votación, no es inherente a él mismo, sino que es propio del sistema de democracia representativa, puesto que este sistema implica la representación de intereses, pero nada garantiza que estos intereses sean en realidad los de la mayoría.

**1.2.4. El marco macroinstitucional y presupuestal.** Este marco es el que en ultimas determina si el sector público funciona, o no, bajo condiciones de competencia y de mercado en la asignación de recursos. Básicamente se refiere al modelo macroeconómico y al modelo de desarrollo seguido, puesto que de estos depende que se le de mayor participación al mercado y al sistema de competencia. Consecuentemente, la existencia de competencia determinará que las instituciones públicas deban preocuparse por la obtención de recursos, y asegurar su financiamiento sostenible, razón por la cual deberán realizar un mejor manejo de los mismos.

**1.2.5. Evaluación de resultados.** Una de las mejores formas de medir los logros en gestión y eficiencia, alcanzados por las instituciones y políticas públicas, es a través de la evaluación de sus resultados. Este mecanismo actúa como una herramienta de aproximación del sector público al funcionamiento del mercado y a su sistema de competencia.

Para autores como Miguel Gandour *“la evaluación de resultados contribuye a hacer mas transparente el proceso político y fortalece la democracia”*<sup>6</sup> (Wiesner, 1997: 136).

En el caso de Colombia la evaluación de resultados es una herramienta incorporada recientemente dentro del marco institucional del sector público nacional, su funcionalidad dependerá de la forma en que se interpreten y apliquen sus resultados<sup>7</sup>.

### **1.3. FEDERALISMO FISCAL**

Hasta este momento, se ha realizado una breve descripción de los eventos que condujeron a la intervención del Estado en la economía, de las razones por las cuales se requiere tal intervención, y de la forma en que se lleva a cabo la provisión de los bienes públicos suministrados por este. Sin embargo, hace falta determinar la estructura fiscal que sustenta el funcionamiento del aparato Estatal.

Para comenzar, vale la pena señalar que el sistema de federalismo fiscal no es el único esquema que los Estados podrían utilizar para atender sus obligaciones, de hecho la utilización de este sistema depende de la

---

<sup>6</sup> WIESNER, Op.cit.,p.130.

<sup>7</sup> Esta herramienta es manejada actualmente por el Departamento Nacional de Planeación, a través de las “evaluaciones estratégicas” y el programa de seguimiento del sector público, SINERGIA.

orientación centralista o federalista que exista al interior de una sociedad. Sin embargo, resulta difícil concebir un Estado en el que no se presente algún grado de descentralización política o económica. En la actualidad la mayoría de los países del mundo utilizan sistemas de federalismo fiscal o en todo caso sistemas de hacienda multijurisdiccional.

A nivel general, la teoría del federalismo fiscal intenta establecer las dimensiones espaciales óptimas en las cuales deben intervenir los diferentes niveles de Estado, de esta forma no solo se busca la mayor eficiencia fiscal, sino que se determina la mejor forma de atender las tres principales funciones del estado, estas son: la asignación, la distribución y la estabilización. El federalismo fiscal, es entendido como un sistema donde tres niveles de gobierno diferentes participan, en la organización y recolección de los ingresos, y por otro lado en la ejecución de su gasto. Esto requiere, la división espacial de una nación en múltiples jurisdicciones.

Así, se puede diferenciar las jurisdicciones por sus tamaños, para las cuales existen unos tipos de ingresos que resultan de más fácil obtención, y por otro lado diferentes tipos de gastos o inversiones que resultan más convenientes ejecutarse en cualquier unidad de gobierno. Por medio de este sistema, se pretende que los entes territoriales, sirvan como instrumento para maximizar la eficiencia y eficacia del aparato estatal. Iniciando en el nivel básico, se encuentran en primer lugar, las unidades locales, posteriormente las regionales, que están conformadas por unidades locales, y por último al tomarse en conjunto todas las regiones, se encuentra la federación.

De esta forma, si se entiende, al igual que lo hace Musgrave (1995), que las funciones del sector público se resumen en: la asignación de los recursos, la distribución de la renta y la estabilización macroeconómica, resulta necesario

examinar cual es el papel que jugaran los diferentes niveles de gobierno en el cumplimiento de dichas funciones.

**1.3.1. La dimensión espacial de la función de asignación.** Esta función busca específicamente alcanzar la eficiencia económica en la provisión de los bienes públicos, por medio de la asignación de los mismos por parte de las unidades espaciales mas adecuadas para cada tipo de bien. Existen razones suficientes para preferir un sistema multijurisdiccional en la asignación de los bienes: en primer lugar, los bienes públicos, considerados como de consumo no rival, tienen diferentes limitaciones espaciales en la incidencia de su beneficio, así existen bienes cuya externalidad es de nivel nacional (este es el típico caso de la defensa nacional), otros que se extienden a nivel regional (como las carreteras intermunicipales), y por ultimo los bienes que solo generan beneficio a un ente municipal (por ejemplo el sistema de alumbrado público).

Por consiguiente, después de determinar el alcance espacial de la externalidad de cualquier bien, es de esperarse que quien asuma el costo del mismo, sea la comunidad que se beneficia de el. En palabras de Musgrave: *“Cada jurisdicción debería proveer aquellos servicios cuyos beneficios afluayan dentro de sus limites y debería utilizar únicamente aquellas fuentes de financiamiento que internalicen los costes”*<sup>8</sup>.

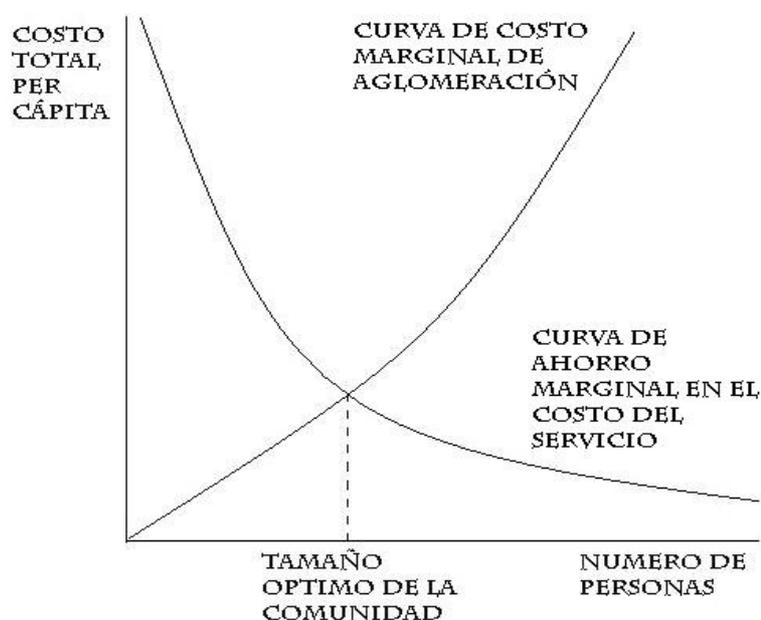
Por supuesto, los bienes que reciben los integrantes de la comunidad han de ser aquellos de su preferencia, la cual debe ser revelada por medio de un proceso político.

---

<sup>8</sup> Musgrave, Op.cit. p.559.

Por otra parte, la búsqueda de la eficiencia económica en la asignación de recursos y provisión de bienes públicos lleva a indagar sobre el tamaño óptimo de la comunidad. La teoría del federalismo fiscal argumenta que, debido a que los bienes públicos poseen características de bienes sociales puros<sup>9</sup>, resultaría eficiente el aumento del número de personas que disfruten del bien, debido a que aumentaría también el número de contribuyentes que pagan el mismo bien, disminuyendo así el costo marginal del mismo.

Figura 1. Tamaño óptimo de la comunidad.



Sin embargo, como es de esperarse, las comunidades no pueden crecer en forma infinita, existe otro factor a tener en cuenta, este es el costo de aglomeración al que se enfrentan las personas, y que aumenta en la misma forma en que aumenta el número de integrantes de una comunidad. En teoría, el tamaño óptimo de una comunidad se determinará en el punto donde se encuentran la curva de costo marginal de aglomeración con la del

<sup>9</sup> Es decir, aquellos bienes que cumplen con la particularidad de que su disfrute por parte de una persona no se ve afectado por la utilización del mismo bien por otra.

ahorro marginal en el costo de servicio per cápita, se puede ver gráficamente en la figura 1.

**1.3.2. La función espacial de distribución.** Generalmente, la teoría económica ha considerado que la función de distribución, al interior de una nación, debe ser provista por el gobierno central y no por el local, la razón radica en que dejar esta función en manos de los gobiernos locales puede conducir a resultados de ineficiencia económica. Para explicar lo anterior, se recurre al uso del concepto de “voto con los pies”, el cual consiste en que las personas revelan sus preferencias, respecto de las estructuras impositivas, desplazándose hacia la comunidad que más se acerque a sus preferencias.

De esta forma, en un sistema donde los gobiernos municipales son los encargados del manejo de la función de distribución, se presentarían diferencias en las estructuras impositivas y de gasto público entre las diversas comunidades, existiendo algunas cuya inclinación sea hacia una estructura de impuestos y gasto redistributiva; mientras que existirían otras que se inclinan, por el contrario, hacia estructuras no distributivas. Por supuesto, es de suponerse que mediante el sistema de voto con los pies, los ciudadanos eligen la estructura que este más de acuerdo con su preferencia.

Hasta aquí no existe inconveniente, no obstante, el punto de discordia se presenta cuando se incorpora el supuesto de libre movilidad de los factores, por medio del cual se producirán desplazamientos de personas (y recursos). Es de esperarse que las personas con rentas elevadas elijan las comunidades menos redistributivas, mientras que los más pobres se dirigirán hacia las comunidades más redistributivas, dejando la carga de impuesto de estas últimas, sobre las pocas personas con rentas elevadas que aun

permanezcan en esta localidad. Por supuesto, el resultado final sería una desigualdad gigantesca a nivel ínter comunitario.

**1.3.3. Aspecto espacial de la función de estabilización.** Con la función de estabilización sucede algo similar que con la de distribución, pero en este caso las conclusiones son más puntuales. Esta función es de responsabilidad única y exclusiva del gobierno central, esto es consecuencia de la naturaleza de los problemas que se tienen que enfrentar a la hora de estabilizar una economía, tales como la inflación, el empleo o la tasa de cambio. Naturalmente, cualquier intento por alterar estas variables macroeconómicas, desde el nivel de gobierno local, se verá reducido debido a las posibles filtraciones que producidas por alteraciones importantes en las mismas variables, que se originarían en el resto de comunidades.

## 2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y LA ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO.

En Colombia, gracias al esquema de descentralización, que entró en funcionamiento a partir de la década de los 80's, los municipios se han convertido en los principales ejecutores de gasto público dentro del aparato burocrático nacional. A su vez, el cambio de esquema institucional, derivado de la constitución política de 1991, implantó una nueva forma de intervención estatal, mucho más laxa que el anterior, en donde se busca la eficiencia a través de un estado mínimo, que debe promover la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Sin embargo, muchos analistas son escépticos frente al cumplimiento de dichos objetivos en Colombia, así lo deja ver Clemente Forero:

*Si bien se han abierto nuevos espacios institucionales de participación ciudadana, éstos presentan graves limitaciones. Por una parte, han sido afectados por la burocratización de los procedimientos y, por otra, la exigencia de elevados porcentajes de participación a través del voto, como requisito para emplear cualquiera de los mecanismos, junto con la actitud ciudadana de la abstención electoral, los han mantenido como opciones de remota viabilidad<sup>10</sup>.*

Por medio de este sistema descentralizado, se esperaba que las decisiones, de política económica y social, implementadas por el gobierno, tomaran

---

<sup>10</sup> FORERO, Clemente et al. Descentralización y participación ciudadana. Bogotá: Tercer Mundo. 1997. p.199.

mucho mas en cuenta las preferencias de los individuos, puesto que, por lo menos en teoría, tal proceso viene acompañado de un diseño institucional que vincula la interacción de los entes, en la búsqueda de un mayor bienestar social, con el sistema burocrático encargado del diseño y la implementación de políticas públicas.

A pesar de todo, no se puede negar que durante las últimas décadas se han incrementado los mecanismos institucionales de participación ciudadana, con lo cual se ha ofrecido a las comunidades opciones para acercarse a los órganos de administración pública. Entre ellos se encuentra, la elección popular de alcaldes, la reglamentación de las juntas administrativas locales y la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas públicas. Asimismo, existen mecanismos creados por la constitución política de 1991, entre los que se encuentran: la iniciativa popular, el referendo, el plebiscito, etc. A pesar de todo lo anterior, estos espacios presentan graves limitaciones, debido, en gran parte, a la ineficiente estructura institucional que se ha desarrollado durante largos años, y que impiden mejorar los procesos de gasto público.

## **2.1. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.**

**2.1.1. Antecedentes a la descentralización fiscal de 1991.** Los antecedentes del proceso de descentralización, muestran las dificultades por las que se ha tenido que pasar, el país, para lograr avanzar en esta materia. Esto constituye una clara prueba de que en la nación, existieron (y existen) grupos con intereses específicos, que se niega a permitir la entrada en vigencia de un sistema político moderno.

Para comenzar se advierte, en una primera mirada al pasado, la presencia de un estado centralista, delineado a partir de la constitución de 1886, la cual lo define como un estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente. Esta constitución convirtió a los municipios en entes raquíuticos, limitados a funciones administrativas, y en los que, además, se encuentra la presencia de una minoría terrateniente que se negaba a tributar. Con respecto a esto, Kalmanovitz expresa lo siguiente:

*Todo el gasto era decidido en forma arbitraria por el acceso que pudieran tener los distintos agentes, ya fueran representantes de intereses gremiales o regionales, al poder central. Los políticos tenían una cubierta para llevar a cabo el gasto y no era infrecuente que apropiaran para sí una parte importante de este<sup>11</sup>.*

Como se puede ver, no es sorprendente que estos mismos comportamientos se presenten en la actualidad, ellos no son otra cosa que una herencia cultural, que se aferró en las costumbres políticas. Las particularidades centralistas continuaron durante la mayoría del siglo XX, el cual, vio como se agregaban problemas de violencia e inestabilidad política que caracterizaron su primera mitad, y a los que se respondió con el continuismo político en los partidos tradicionales, reflejado en la implantación del denominado Frente Nacional. Con respecto a este último, David Roll apunta lo siguiente:

*El frente nacional dio lugar a un orden político, fortaleció el Estado central, hizo posible la gobernabilidad, especialmente a partir de la reforma de 1968 y potenció el desarrollo económico. Pero no dio cuenta*

---

<sup>11</sup> KALMANOVITZ, Salomón. La política fiscal colombiana en un contexto histórico. Bogotá: 1999. p. 2.

*de uno de los objetivos fundamentales de la modernización política, que es la ampliación de la participación ciudadana*<sup>12</sup>

En el campo fiscal, la reforma constitucional de 1968, a la cual se refiere Roll, representó un primer paso hacia la participación de los entes territoriales en los ingresos de la nación, por medio de esta disposición, se creó el situado fiscal, posteriormente reglamentado a partir de la Ley 46 de 1971, la cual permitiría el traslado de recursos a los departamentos, con el fin de financiar actividades en el área de educación y salud. Otro evento importante, también ocurrido en 1971, fue el establecimiento de la denominada “cesión a los departamentos”, que consistía en el traslado del 10% del recaudo por concepto del impuesto a las ventas, hacia los municipios, departamentos y el distrito de Bogotá.

Continuando en el campo fiscal, se encuentra que, según los datos de DNP, el situado fiscal, que fuera reglamentado en 1971, representaba un 13% de los ingresos corrientes de la nación para 1973, aumento al 15% en 1975 y tenía proyectado crecer hasta un 25%. Sin embargo, vale la pena apuntar que estos recursos no fueron administrados directamente por los departamentos, dicha función correspondió a entidades manejadas centralmente, como los Fondos Educativos Regionales (FER). Queda claro, que esto no constituyó un gran logro en el proceso de descentralización, y que consistió realmente en una re-centralización del estado.

Posteriormente, durante la década de los 80's se presentarían una serie de cambios más puntuales, que pretendían incrementar de la autonomía de los gobiernos locales en el campo fiscal, pero principalmente en el campo político. Este fue el caso de la ley 14 de 1983, por medio de la cual, se

---

<sup>12</sup> ROLL, David. Inestabilidad y continuismo en la dinámica de cambio político en Colombia. Bogotá: ICFES, 1999. p .421.

amplió la base gravable del impuesto predial para los municipios (este impuesto continua siendo uno de los mas importantes para los municipios). En el campo político, el acto legislativo N° 1, de 1986, que estableció la elección popular de alcaldes, se convirtió en el primer gran avance hacia un verdadero proceso de descentralización, especialmente cuando para 1988 esta deposición legal se convirtió en realidad.

A pesar de los importantes logros alcanzados, en materia de descentralización, durante la década de los 80's, aun hacia falta un gran camino por recorrer en esta materia, puesto que el proceso de descentralización durante casi todo el siglo XX había evolucionado de forma lenta. Esta situación, combinada con las evidentes debilidades económicas y sociales del país, evidenciaba la necesidad de un cambio drástico, el mismo que se pretendió dar por medio de la nueva constitución de 1991.

### **2.1.2. La constitución de 1991 y el proceso de descentralización fiscal.**

Como es sabido, la constitución de 1991 marco un punto aparte en la historia de Colombia, representando un fuerte cambio en la organización del estado y en las responsabilidades y participaciones de las diferentes unidades de gobierno. A decir verdad, Colombia no fue el único país que registró un cambio tan importante durante esta época, de hecho la mayoría de los países latinoamericanos crearon una nueva constitución, o modificaron fuertemente la anterior<sup>13</sup>, entre 1980 y 1994; lo anterior no es producto de una coincidencia, como tampoco lo es, el hecho de que, la orientación de tales constituciones sea descentralizadora.

---

<sup>13</sup> Argentina creo una nueva constitución en 1994, Brasil en 1988, Ecuador en 1979 y posteriormente la reformaría en 1984 (creando una nueva en 1998), Chile lo hizo en 1980, Perú en 1993 y Paraguay también en 1992.

Durante la década de los ochenta, los países de América Latina tuvieron que enfrentarse con una crisis de deuda externa, durante la cual, y después de una serie de alteraciones en las variables macroeconómicas y fiscales de los países, se llegó a la crítica situación del cierre de las puertas por parte de las fuentes de financiamiento internacionales. Esta situación condujo a los países a adelantar negociaciones con organismos multinacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el cual recomendaba políticas ortodoxas en el campo financiero, y una disminución del papel del Gobierno central en la economía. Estas condiciones obligaron a adelantar reformas constitucionales que permitieran dar paso un nuevo modelo, si se quiere, de desarrollo, y por supuesto a una nueva organización de la estructura del sector público. Con respecto a este punto, Giraldo puntualiza lo siguiente:

*“Es difícil definir el nuevo pacto. Si bien en la región se dieron unas características generales, el proceso político en cada país varío de acuerdo con las particularidades nacionales. No se puede olvidar que la crisis de la deuda externa y la crisis fiscal están relacionados con la crisis del modelo de acumulación (llámese Modelo de Sustitución de Importaciones), con la crisis del intervencionismo estatal (planeación indicativa, centralismo, proteccionismo) y con la crisis política<sup>14</sup>*

Por supuesto, Colombia no fue ajena a la crisis fiscal de los ochentas, y aun cuando la crisis de la deuda no afectó gravemente a este país, la influencia de las políticas ortodoxas y liberales, junto con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones lo llevaron a entrar en un modelo de apertura económica que debía ser complementado con una nueva constitución política y económica.

---

<sup>14</sup> GIRALDO, Cesar, et al. Crisis fiscal y financiera en América Latina. Bogotá: Tercer mundo, 1998. p. 134.

Una vez contextualizado, se ve específicamente lo que la nueva Constitución representa en materia de descentralización. Una de las primeras implicaciones a referenciar, es la redefinición de las estructuras de ordenamiento territorial, pues antes de la Constitución, Colombia se organizaba en Departamentos, intendencias, comisarías, municipios y distritos, mientras que a partir de 1991 solo existen los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

Por otra parte, la Constitución trajo consigo una serie de objetivos en materia de descentralización, los cuales serían perseguidos con un conjunto de instrumentos políticos y económicos, dibujando así gran parte del accionar de los entes territoriales. Estos objetivos se podrían resumir en dos tipos: los intermedios y los finales.

Dentro del grupo de los objetivos finales, se encuentra, en primer lugar, el de mejorar la provisión de los servicios locales, este objetivo está de acuerdo con el principal papel que juegan los entes de gobierno locales dentro de un sistema federal, que no es otro que el de la asignación. De esta forma, los gobiernos descentralizados tienen la tarea de velar por el mejoramiento en la provisión de los servicios de Educación, Salud, agua potable y saneamiento básico, cultura, recreación y deporte y servicios de asistencia técnica agropecuaria.

Durante éste proceso se presentan casos de municipios cuyas características de bajo desarrollo económico, y baja capacidad fiscal no les permiten suministrar un nivel de servicios estándar, comparable con el del resto de municipios, por esta razón, la constitución deja entre sus metas principales el de procurar una mayor equidad territorial. Por último, se encuentra dentro del grupo de los objetivos principales, el de lograr una mayor democracia representativa y participativa. Este objetivo es substancial,

puesto que legitima a los diferentes niveles de gobierno, pero principalmente, debido a que, es por medio del sistema electoral de votos y da participación ciudadana que se pueden revelar las preferencias de los ciudadanos.

Por otra parte, dentro de las metas intermedias, se presenta el aumento del esfuerzo fiscal y el mejoramiento de la capacidad de gestión y eficiencia administrativa. Así, se busca garantizar los recursos físicos, humanos y financieros, necesarios para el logro de los objetivos finales.

Como es de suponerse, el logro de los mencionados objetivos requiere de una serie de herramientas. La Constitución, debía tener en cuenta esto, razón por la cual retomaron una serie de medidas para dotar a las unidades de gobierno de tales instrumentos.

Las medidas fueron las siguientes: distribución de funciones entre niveles de gobierno, asignación de recursos, distribución de poder político y asignación de responsabilidades para la gestión, control y evaluación, de la capacidad de gestión, asistencia técnica y coordinación. Las tres primeras herramientas son de vital importancia para el proceso, y de hecho hacen parte de la esencia del mismo: funciones, recursos y responsabilidades. Por esta razón, el constituyente las incorporo específicamente en los artículos 356 y 375:

Funciones:

*La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán*

*ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley*<sup>15</sup>

**Recursos:**

*El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado*<sup>16</sup>.

*Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La Ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación*<sup>17</sup>.

**Responsabilidades:**

*No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas*<sup>18</sup>.

De esta forma, la constitución pretende asegurar la consecución de las herramientas para llegar a los objetivos. Sin embargo, la Constitución no puntualizó la forma en que se implementaran tales funciones, dejando en manos de una posterior ley las especificaciones técnicas de las funciones, los recursos y responsabilidades de los entes territoriales.

**2.1.3. La ley 60 de 1993.** Como se ilustra en la sección anterior, las disposiciones constitucionales de Función, Recursos y Responsabilidades de los gobiernos descentralizados requerían de una puntualización, y esta se realizó por medio de la Ley 60 de 1993. A través de esta disposición legal, el Gobierno Nacional intentó reorganizar el papel jugado por los gobiernos

---

<sup>15</sup> Constitución Política de Colombia. Bogota: 1991. Art.288.

<sup>16</sup> Constitución Política de Colombia. Bogota: 1991. Art.356.

<sup>17</sup> Constitución Política de Colombia. Bogota: 1991. Art.357.

<sup>18</sup> Constitución Política de Colombia. Bogota: 1991. Art.356.

locales, procurando aprovechar las ventajas comparativas de cada uno de ellos.

Por otra parte, la ley 60 vino a sustituir las anteriores disposiciones referentes a las participaciones fiscales de los departamentos y municipios, cambiando así el sistema de transferencias intergubernamentales que le precedía. Así, la ley 46 de 1971, que determinaba el situado fiscal, y la ley 12 de 1986 que reglamentaba la participación de los municipios en el monto recaudado del impuesto al consumo, quedaron derogadas.

Esta ley, se convirtió entonces en un delineador de las funciones de los municipios, distritos y departamentos, y estableció a la vez los recursos de transferencias por medio de los cuales dichas unidades financiarían sus actividades. El siguiente cuadro puede dar una visión completa de la asignación de competencias derivada de la ley 60:

**Cuadro 1. Distribución de funciones, por niveles de gobierno.**

<b>Sector</b>	<b>Nación</b>	<b>Departamento</b>	<b>Municipio</b>
General	Formular políticas y objetivos de Desarrollo; asignar los recursos de Las transferencias hacia las entidades Territoriales; dar asesoría en materia Financiera; dictar normas científicas y administrativas para la prestación de los servicios, y seguir y evaluar el cumplimiento de las políticas y la Ejecución de los recursos	Administrar los recursos transferidos, Realizar la planeación de los servicios Básicos en su jurisdicción, asesorar y Apoyar técnica, administrativa y financieramente a los municipios en la ejecución del gasto social, y evaluar, Controlar y hacer seguimiento de la Acción municipal.	Ejecutar la política social en Las áreas básicas
Educación	Establecer las normas técnicas, Curriculares y pedagógicas que Servirán de orientación a las entidades Territoriales	Planear, administrar y coordinar el Servicio educativo, y descentralizarlo en los municipios; asumir las funciones de desarrollo técnico de los centros Piloto y de las juntas de escalafón; Capacitar a los docentes; administrar Fondos de Cofinanciación con recursos Propios, y efectuar inversiones en Infraestructura, dotación y mantenimiento de los establecimientos educativos.	Administrar el servicio de Preescolar, primaria, secundaria, Y media en los términos y oportunidad que el departamento le Deleque; efectuar las inversiones Necesarias en infraestructura, Dotación y mantenimiento de los Establecimientos educativos, y Ejercer la inspección y vigilancia De los servicios educativos Estatales
Salud	Dictar normas científico técnicas e Impulsar, coordinar y financiar Campañas y programas nacionales de Prevención y	Contratar los servicios que se prestan A través de hospitales regionales, Universitarios y especializados; realizar Acciones	Realizar acciones de promoción, Prevención, tratamiento de enfermedades y rehabilitación de Pacientes en

	atención.	de fomento y prevención, Ejecutar las campañas cuando le sean Delegadas y garantizar la operación De la red de servicios.	el primer nivel de Atención; prestar servicios médicos a través de hospitales Locales, cetros y puestos de Salud velar por el saneamiento Ambiental y financiar la dotación Construcción y mantenimiento De las instituciones de salud y Bienestar del anciano.
Desarrollo rural	Cofinanciación de actividades de Desarrollo rural	Coordinación del servicio de asistencia Técnica	Prestar asistencia técnica a Través de UMATAS; subsidio a Campesinos y mantenimiento Centros de acopio
Agua potable y saneamiento	Programas de financiación, Dictar Normas de regulación y control. Realizar evaluación	Prestar subsidiariamente los servicios Apoyar financieramente al municipio y Participar con él en la constitución de Empresas prestadoras	Proveer los servicios de acueducto, alcantarillado, tratamiento De agua, disposición de excretas Aseo urbano y saneamiento rural Garantizar la provisión de los servicios de centro de acopio, mataderos y plazas de mercado; y ejercer la vigilancia a los factores de Riesgo en el consumo y el saneamiento ambiental general.

Fuente: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co). Tomado de: Orientaciones para la programación de recursos.

Evidentemente, la puesta en marcha del nuevo sistema de funcionamiento del sector público podría crear traumatismos, debido a que muchos gobiernos locales probablemente no tendrían, en ese momento, una capacidad física y administrativa suficiente como para encarar sus nuevas funciones, razón por la cual se requería de un periodo de transición, que también fue establecido en la ley 60.

Con respecto a las características específicas de la ley, se puede resumir que en ella, aun se le da a la nación el manejo de los principales impuestos, tales como el de la renta, el impuesto al valor agregado IVA, y el impuesto al comercio exterior. Dejando, de esta forma, a los municipios y departamentos con el manejo de los mismos rubros que ya venían manejando anteriormente, salvo por la incorporación de la sobretasa a la gasolina.

Por otra parte, es reconocida la focalización efectuada en esta ley, hacia los grupos de población mas pobres y vulnerables, llevada a cabo por medio de

mediciones de población atendida y potencial para los servicios de salud, además del uso de indicadores de pobreza y niveles de Necesidades Básicas insatisfechas (NBI), los cuales se convierten en los principales determinantes de la asignación de recursos por transferencia, Así lo indica el DNP, en su reciente informe sobre el proceso de descentralización: *“la distribución entre municipios, redujo la importancia otorgada previamente a los municipios menores de 100.000 habitantes para darle mayor peso a los factores de pobreza”*<sup>19</sup>.

En lo referente al monto de transferencias, que consagró el Gobierno Nacional por medio de la ley 60, éstas pasan a ser en su totalidad un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), diferenciando las transferencias de los Departamentos (el Situado Fiscal), de las destinadas a los municipios (se denominaron Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación, PICN). De esta forma, el porcentaje del situado fiscal en los ICN, que para 1994 fue de un 23%, debía crecer hasta alcanzar un 24,5% para 1996. Por su parte, el crecimiento de la PICN, que para 1994 representó un 15%, fue proyectado hasta un 22% para el año 2001.

Como se dijo anteriormente, por medio de la Ley 60 se pretendía realizar una focalización de recursos hacia los grupos mas pobres y vulnerables, para ello introdujeron criterios específicos de repartición de los recursos transferidos, y de la utilización de los mismos.

Por un lado, los recursos del Situado Fiscal serían repartidos, entre los 32 departamentos y 4 distritos especiales, de la siguiente forma: un 15%, sería distribuido en partes iguales entre cada uno de los entes territoriales, y el 85% restante tendría como objetivo asegurar el cubrimiento de los gastos de

---

<sup>19</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evaluación de la descentralización en Colombia. Bogota: DNP.2002.p.18.

los usuarios de los servicios de salud y educación, esto último fue denominado como “Situado Fiscal Mínimo” (SFM). Si del anterior 85% del SFM, después de cumplir con el objetivo, aun restaban recursos, este excedente se asignaría teniendo en cuenta los indicadores de población potencial por atender en el campo de salud y educación, y el esfuerzo fiscal ponderado de cada municipio y distrito.

Los recursos del Situado Fiscal, debían ser empleados por los Departamentos y distritos especiales de la siguiente forma: para el sector educación, se debían destinar como mínimo el 60% del monto transferido, mientras que para el sector salud, la destinación mínima era del 20% de las transferencias. Por último, el 20% restante sería distribuido entre los dos sectores mencionados.

Por su parte, la participación municipal en los ICN, seguirían el siguiente criterio de distribución: un 40% según los indicadores de NBI, 20% según los niveles de Pobreza, el 22% con relación a la población en el municipio, un 7% según el esfuerzo fiscal, otro 7% de acuerdo con el criterio de eficiencia administrativa y por último, un 4% se destinaría a premiar aquellos municipios que hubiesen logrado progresos en sus niveles de calidad de vida.

Al interior de los municipios, los recursos transferidos debían asignarse específicamente hacia los siguientes fines: un 30% hacia el servicio de educación, un 25% hacia salud, un 20% se dirigiría al suministro de agua potable y saneamiento básico, los servicios de educación física, recreación y cultura participan con un 5% del monto, y por último resta un 20% que se no tiene una destinación específica.

## **2.2. LA ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN COLOMBIA.**

Una de las primeras cosas que se debe tener en cuenta cuando se estudia el proceso de descentralización, es que este se debe estudiar en las diferentes esferas que afecta para el cumplimiento de las funciones de estabilización, distribución y asignación, por esta razón, un análisis completo del proceso debe mostrar lo ocurrido en los diferentes componentes de la estructura del sector público.

Por consiguiente, antes de entrar a analizar dicha estructura, resulta necesario describirla, de forma tal que se pueda determinar las interrelaciones existentes entre los componentes fiscales de las unidades territoriales y el Gobierno Nacional Central.

Como ya se había mencionado, la constitución de 1991 había estructurado territorialmente a Colombia en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. En la constitución, además, quedó acordada la organización de los poderes, por medio de la cual se separaron las ramas Ejecutiva, en la cual se agrupa el Gobierno Nacional y el sector público no financiero; la Legislativa, en la que se encuentra al congreso de la república, y por último la Judicial, compuesta por las cortes suprema de justicia y constitucional, el consejo del estado, los tribunales y los juzgados seccionales.

Para este análisis, resulta de vital importancia, la rama Ejecutiva, puesto que es por medio de ella que se ejecutan los recursos públicos. Esta rama, resulta la más compleja de analizar, como consecuencia de la gran cantidad

de subdivisiones que la componen, por lo que es necesario un análisis detallado de la misma.

El orden Nacional, esta constituido por el Gobierno Central y el Sector Descentralizado Nacional. El primero de estos, esta compuesto de la siguiente forma: la presidencia de la república, los ministerios, los departamentos administrativos y la superintendencia. Por su parte, el Sector Descentralizado Nacional, esta conformado por los establecimientos públicos nacionales (Congreso de la República, cortes), las empresas industriales y comerciales del estado, y las sociedades de Economía mixta.

En el orden regional y local, se presenta una división similar, diferenciando, por un lado, los gobiernos departamentales, municipales y distritales, y por el otro, sus correspondientes entidades descentralizadas y empresas públicas.

Sin embargo, la anterior subdivisión, caracterizada más por una definición de tipo jurídico que fiscal, no resulta adecuada para el análisis de las finanzas públicas. En su introducción a la Macroeconomía colombiana, Eduardo Lora recomienda la siguiente separación, a la hora de estudiar las finanzas públicas: *“Ella (la clasificación) diferencia entre administraciones públicas, empresas públicas no financieras y entidades financieras”*<sup>20</sup>.

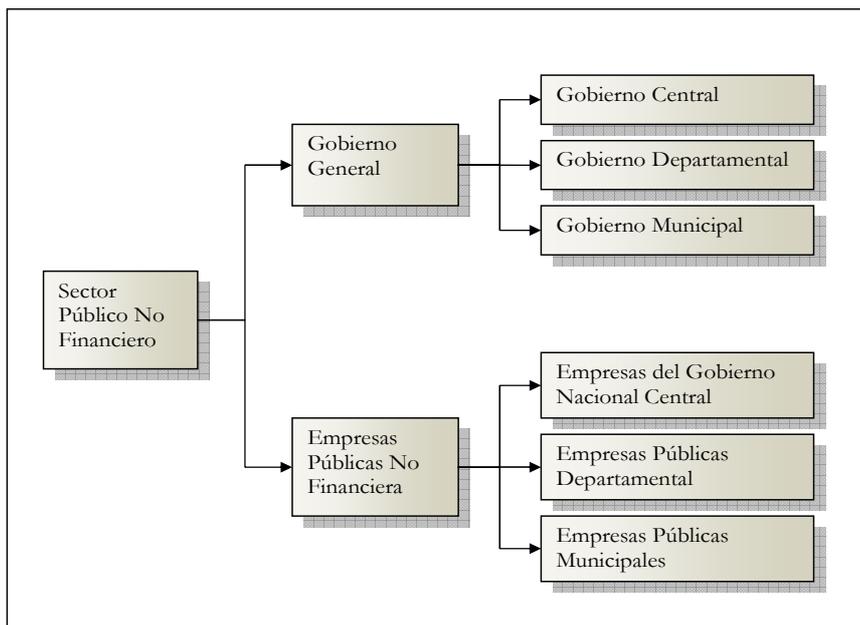
Dentro del primer grupo señalado por Lora, se encuentran los Gobiernos centrales nacionales, departamental y municipal, el Instituto de Seguridad Social y las entidades descentralizadas prestadoras de servicios no mercantiles. Por su parte, las Empresas Públicas No Financieras, y el Sector

---

<sup>20</sup> LORA, Eduardo. Introducción a la macroeconomía Colombiana. Bogotá: tercer mundo editores.1997. p. 142.

Público Financiero (SPF)<sup>21</sup>, no requieren mayor presentación, pues se trata de empresas o entidades del gobierno que participan dentro de la economía en sus respectivos sectores. La siguiente figura constituye un buen resumen de todo lo anterior.

**Figura 2.** Estructura del Sector Público No Financiero (SPNF).



**Fuente:** Basado en Manual de estadísticas de las finanzas públicas. Carlos Salgado.

La anterior figura, tiene una gran importancia, puesto que toma las diferentes unidades de gobierno, y las empresas de sector público, y las incorpora dentro del sector que, generalmente, representa la principal unidad de análisis del sector público, esto es el Sector Público no Financiero (SPNF).

<sup>21</sup> Sin embargo, para efectos de esta investigación el SPF reviste una menor importancia relativa.

## **2.2. LA ESTRUCTURA DE INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO.**

Una vez realizada la definición de las unidades básicas de análisis, resumidas en el SPNF, resulta necesario hacer una breve exposición de las principales fuentes de ingresos de las unidades que posteriormente serán trabajadas. Una vez terminada esta tarea, se puede pasar al análisis del proceso de descentralización fiscal, especificando el comportamiento de las diferentes unidades de gobierno en el cumplimiento de sus respectivas funciones.

**2.3.1. Los ingresos del Gobierno Nacional Central.** La estructura de ingresos del Gobierno Nacional Central incluye un listado con los principales impuestos del sector público, entre ellos, los impuestos a la Renta, al Valor agregado y al comercio exterior. A decir verdad, el proceso de descentralización, en materia fiscal, ha adoptado una estructura centralista en cuanto al recaudo de los principales impuestos, dejando en manos del sistema de transferencias la financiación de los entes territoriales.

Como ya se contempló, el caso de descentralización colombiano no es el único presentado recientemente en América Latina. Otros países como Argentina y Brasil, ya habían adelantado reformas en este sentido. Por esto, siempre resulta interesante ver como la estrategia de descentralización fiscal basada en transferencias, dio unos resultados críticos en otros países. Brasil, por ejemplo, quien entro en la estrategia descentralizadora antes que Colombia, modificando su carta constitucional en 1988, enseña unos resultados desalentadores en materia de equilibrio fiscal, lo cual lo ha llevado a revisar su proceso. Así lo registro Giraldo, en 1998, al analizar la situación fiscal de los países de A. Latina:

*“El proceso de descentralización en Colombia y Brasil tuvo la consecuencia de un aumento sustancial de las transferencias del gobierno central hacia los gobiernos locales. Hoy en día se está discutiendo esta problemática en Brasil porque se considera que un requisito para establecer la disciplina fiscal, en particular para reducir los niveles de inflación, es la revisión del tema”<sup>22</sup>.*

Como se puede ver, en Brasil el problema de crisis fiscal se había presentado antes que en Colombia, y aun cuando las características del coloso del sur difieren de las de este país, es importante reseñar esa particularidad similar, en especial hoy en día, cuando se adelantaron reformas en ambos países para corregir un problema común de crisis fiscal.

Como consecuencia del desequilibrio en las finanzas públicas, el Gobierno Nacional siguió la misma estrategia durante casi toda la década, esta no es otra que aumentar los impuestos. Así lo vino haciendo desde antes de la profundización del proceso de descentralización, La primera de las reformas tributarias de los noventa se legisló mediante la ley 49 de 1990, en ella se estableció la ampliación de la base del impuesto al valor agregado (IVA) elevando su tarifa de 10% a 12%. Como consecuencia del proceso de apertura económica que se adelantó en la época, se introdujeron importantes modificaciones al régimen tributario sobre el comercio exterior, entre las que se cuentan la reducción de la sobretasa aplicada al valor CIF de las importaciones.

Una nueva reforma se expidió en 1992, mediante la ley 6ª, con el objetivo de complementar las disposiciones establecidas en la reforma anterior. Las principales modificaciones al IVA fueron el incremento transitorio de su tarifa

---

<sup>22</sup> GIRALDO, Op.cit.136.

del 12% al 14% y la ampliación de su base. En cuanto al impuesto a la renta, se estableció la paulatina disminución del impuesto a las remesas y se eliminó el impuesto complementario al patrimonio para todos los contribuyentes.

Tres años mas tarde, por medio de la ley 223 de 1995, se legisló la tercera reforma tributaria de la década. Los principales objetivos de la misma, fueron incrementar la transparencia, equidad y neutralidad del sistema tributario, mantener en equilibrio las finanzas públicas y estimular la inversión extranjera. Fue así como se aumentó del 14% al 16% la tarifa del IVA y se redujo el grupo de bienes exentos de este tributo.

Para 1998 la Ley 488 constituyó una nueva reforma tributaria, al igual que la Ley 633 del 2000 y la posterior Ley 788 del 2002. Esta ultima, la más reciente, incluye la eliminación gradual de limitantes en las rentas exentas de cobro de impuesto a la renta y la ampliación de la base del impuesto a las ventas.

A pesar de la constante modificación en los impuestos, por medio de la citada avalancha de reformas tributarias, que se separan entre una y otra por lapsos de tres años en el mejor de los casos, las finanzas del Gobierno Nacional Central, como se vera mas adelante, no han logrado estabilizarse.

**2.3.2. El Estatuto Orgánico de Ingresos Territoriales.** Recientemente, el congreso de la república se pronunció acerca del tan esperado Estatuto Organizo de Ingresos Territoriales (EOIT), por medio del cual se reorganiza el sistema impositivo de las entidades territoriales. La aprobación de este proyecto de ley, ratificó a los Departamentos, Municipios y Distritos especiales en la recolección, manejo y ejecución de recursos obtenidos por

medio de los impuestos que hasta la fecha, septiembre de 2001, ya venían manejando.

Con respecto a los impuestos, tasa y tarifas pertenecientes al nivel departamental, el EOIT las agrega, principalmente, en el título II. Dicha sección trata lo referente al impuesto al consumo, y en su interior se destacan, los siguientes productos: Licores, vinos y similares, productos con contenido alcohólico diferente de la cerveza y alcoholes importados, cerveza, sifones y refajos, y cigarrillos y tabaco elaborado, entre otros. El impuesto al consumo de estos productos constituyó la principal fuente de ingresos propios en las entidades de gobierno departamental.

Otra fuente de ingresos departamentales, la constituye el impuesto sobre vehículos y automotores, gravamen que resulta controvertido, puesto que su recaudo se hace por medio del departamento, mientras que el monto recaudado se reparte entre el departamento y el municipio donde fue registrado el vehículo, en una proporción 80% - 20% respectivamente. La polémica consiste en que los municipios afirman que el monto trasladado a ellos es insignificante, y no guarda proporción con la responsabilidad que se les asigna, puesto que son estos quienes poseen los registros de vehículos automotores y quienes asumen los costos de funcionamiento de las oficinas de tránsito.

Por su parte, los impuestos, tasas y tarifas de orden municipal, se agregan el título III del documento. Los impuestos mas importantes para los municipios, son básicamente, el predial, y el de industria, consignados en el capítulo 1 y 2 del mencionado título. Dentro de cada uno de ellos, se destacan los siguientes aspectos:

- **predial,**

La base gravable es determinada mediante avalúo o autoevaluó catastral. En la práctica, quien determina el valor del predio es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Lo que obliga a los municipios, a contratar con tal entidad las actualizaciones de los estudios que determinan el valor de las propiedades. Como consecuencia de lo anterior, muchos municipios se ven obligados a continuar cobrando el impuesto sobre estudios que, en algunos casos, datan de más de diez años.

Por otra parte, el EOIT, contempla la posibilidad de que los municipios estipulen la tarifa a cobrar sobre el valor estimado del predio, siempre que fluctúe entre el 3 por mil, y el 18 por mil, y que en algunos casos podría llegar hasta el 35 por mil. Como se puede ver, la franja en la que puede ser ubicado el impuesto es muy amplia, razón por la cual, la tarifa de este impuesto es utilizada, por los municipios, para competir por la atracción de propietarios a sus zonas de influencia.

- **Industria y comercio.**

La base gravable de este impuesto esta constituida por los ingresos brutos ordinarios y extraordinarios, obtenidos en un respectivo período, para determinadas actividades gravadas. Respecto a las tarifas a cobrar, estas varían entre el 3 por mil y el 12 por mil, razón por la cual se presenta la misma situación que con el impuesto predial.

La manzana de la discordia, que existía con respecto a la supuesta “doble tributación” en este impuesto, cuando se comercializan directamente los productos en varios municipios, queda resuelta en artículo 116, referente a la territorialidad del ingreso. Este artículo determina que la totalidad del ingreso se distribuirá en un 70% para el municipio donde este ubicada la sede fabril,

y el 30% restante será repartido entre el municipio donde se ubica la sede de la empresa y los municipios donde se comercializan sus productos.

Las reglamentaciones del EOIT, también incluyen lo referente a regalías, sin embargo, estas son reglamentadas principalmente por la Ley de regalías. De esta forma, el EOIT se convierte en el texto de referencia para las entidades territoriales, en el cual se dispone lo referente a las tarifas de impuesto, bases gravables, tasas y contribuciones a cobrar a nivel territorial.

### **3. EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS NACIONALES, DÉCADA DE LOS 90's.**

Cuando se estudia el funcionamiento de un sistema fiscal descentralizado, resulta importante hacer el análisis en las diferentes dimensiones del mismo. Como ya se ha dicho anteriormente, la división de funciones entre los diferentes niveles de gobierno, delega al nivel central las importantes tareas de distribución y estabilización. En Colombia, el gobierno nacional cumple su deber de distribución, por medio del sector público descentralizado, para lo cual destina unas transferencias de recursos. Por su parte, la función de estabilización queda exclusivamente en manos del gobierno nacional.

Como es de suponerse, el manejo de la política macroeconómica tiene una importancia radical dentro del proceso estudiado, basta con imaginar lo que le sucede a las finanzas nacionales si se entra en un periodo de recesión: se tendría que tal evento impactaría negativamente en el recaudo de impuestos, no solo a nivel central, sino también a nivel regional y local. Por supuesto, la variedad de eventos macroeconómicos que pueden afectar el funcionamiento del proceso es amplia, por ello resulta no solo útil, sino imprescindible hacer un análisis de las políticas macroeconómicas de estabilización que llevo a cabo el gobierno nacional durante el periodo de estudio (1990 – 2002).

Por todo lo anterior, este capítulo esta dedicado al estudio del proceso de descentralización desde el nivel de Gobierno Central, contextualizándole dentro de unas políticas Macroeconómicas específicas y puntualizando las relaciones entre las finanzas de los tres niveles de gobierno. La primera parte, esta dedicada al análisis de la política macroeconómica a partir de 1990, identificando los cambios estructurales sufridos a comienzos de la

década. La segunda parte, se enfoca en el desempeño del Sector Público No Financiero, y sus diferentes componentes, durante el periodo de estudio. Finalmente, se ofrecen unas conclusiones acerca del proceso.

### **3.1. CONTEXTO MACROECONÓMICO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.**

El contexto en el que se enmarca el actual proceso de descentralización, esta lleno de eventos de radical importancia para la economía nacional. En primer lugar, surgen las reformas estructurales de comienzos de la década de los noventas, específicamente la apertura económica y la implementación de una nueva constitución política en 1991; en segundo lugar, una variedad de políticas macroeconómicas; y por ultimo, la influencia del mercado internacional de capitales, sobre las políticas económicas nacionales.

Sin embargo, antes de indagar el periodo de los noventas, resulta necesario remitirse al año 1985, puesto que lo sucedido en 1990, durante la administración Gaviria, solo representa la profundización de una serie de políticas que ya se vislumbraban en los ochentas.

Como se había señalado anteriormente, durante la década de los ochentas, se presentó en la mayoría de los países de la región, la influencia de políticas de corte ortodoxo, esto como consecuencia de la crisis de la deuda. Este tipo de políticas, no solo incluía estrictos programas de ajuste, sino que además conducían hacia unos procesos de apertura económica y a la disminución de la participación del Estado en la economía, lo anterior sucedía a la par del proceso de descentralización político y económico ya referenciado.

Colombia comienza la década de los noventa, reportando en el campo fiscal niveles de déficit decrecientes, resultado de la política fiscal ortodoxa que se llevó a cabo a partir de la segunda mitad de la década anterior. Por otro lado, se presenta un comportamiento muy favorable de las exportaciones, en parte como resultado de una microbonanza cafetera que se presentó en 1986, pero sobre todo por el buen comportamiento de los no tradicionales, lo que evidencia una diversificación de la oferta exportable. Esta situación se puede reflejar en la siguiente figura:

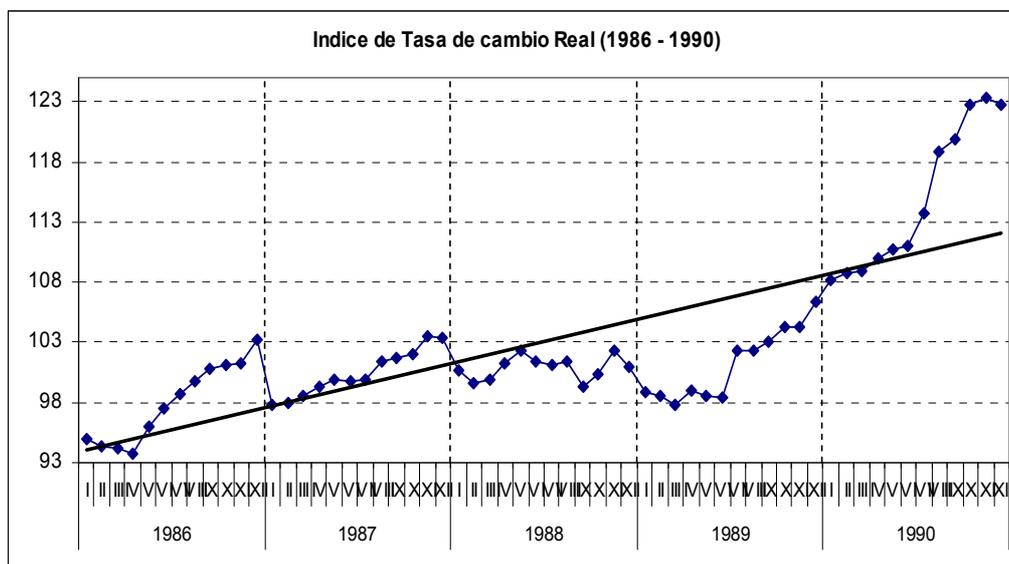
**Figura 3.** Crecimiento en las exportaciones desde 1984 hasta 1991



Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

Esta situación de bonanza se pudo ver favorecida por la fuerte devaluación que se presentó en tal lapso, la cual se aceleró en 1989 como respuesta al rompimiento del acuerdo internacional del café, y como preámbulo a la liberalización comercial que comenzaría el gobierno Barco a finales de su administración, y que fue profundizada por la administración Gaviria.

**Figura 4.** Tasa de cambio real, 1986 – 1990.



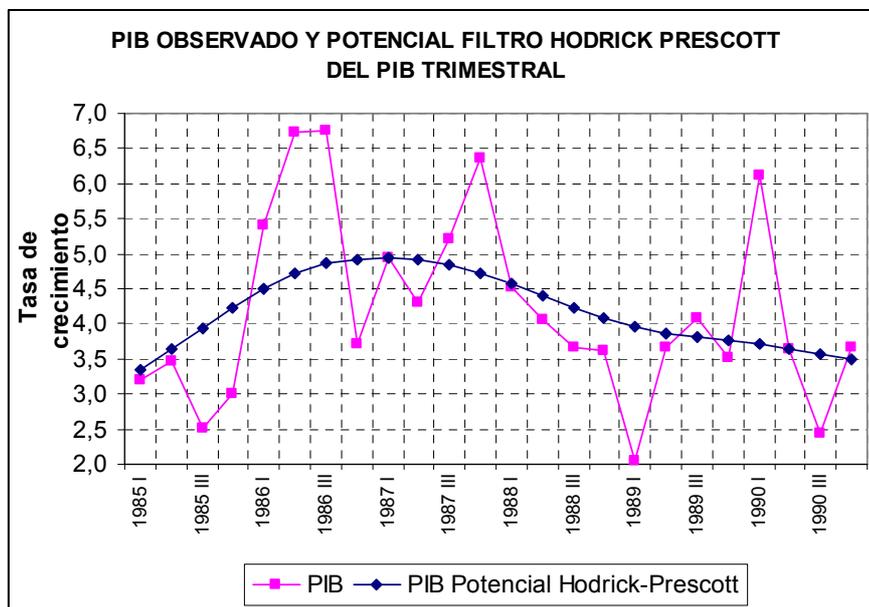
**Fuente:** Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.  
(Base: promedio geométrico 1994 = 100)

Por supuesto, este contexto condujo a un superávit en cuenta corriente y en la balanza de pagos, al punto que la primera de éstas, llegó a un sobrante de 543 millones de dólares en 1990<sup>23</sup>. Sin embargo, la tasa de crecimiento económico no respondía favorablemente, pues a pesar de presentarse una aceleración del PIB entre 1985 y 1987, éste tiende a disminuir, al punto que entre el primer trimestre de 1988 y el segundo trimestre de 1989 las tasas de crecimiento estuvieron por debajo del nivel potencial (este fue calculado a partir de la metodología de análisis de series de tiempo “Hodrick Prescott”<sup>24</sup>), esta situación se puede ver en la figura 5.

23 Cifras del Banco de la República, subgerencia de asuntos económico.

24 Esta permite obtener una estimación del componente de tendencia. Este método ha cobrado mucha popularidad en la macroeconomía en los últimos años, ya que permite ajustar una curva suave al conjunto de datos.

**Figura 5.** Evolución del PIB trimestral observado y el potencial, 1985-1990.



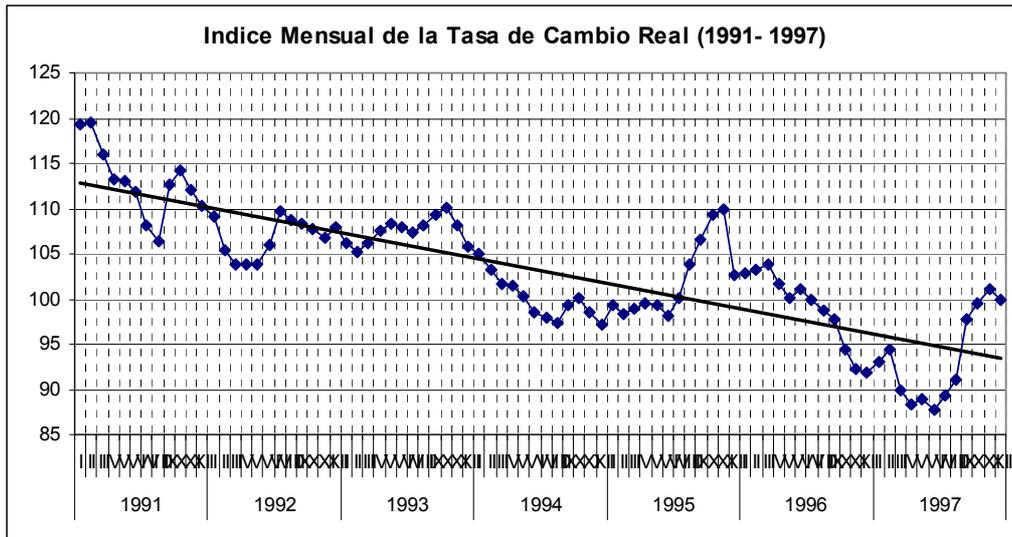
**Fuente:** Cálculos de los autores a partir de datos del DANE, Cuentas Nacionales, UMACRO, DNP.

Para comienzos de la década de los noventa, Colombia adopta una serie de reformas estructurales, como consecuencia de las crisis fiscales y económicas presentadas en la década anterior, y paralelamente, por la influencia de las políticas de corte ortodoxo que se aplicaron en otros países de América Latina. Por otra parte, la década de los ochentas le heredó a la siguiente, una altísima tasa de inflación, la cual alcanzó, para 1990, una cúspide del 32.36% y que en parte fue consecuencia de la alta tasa de devaluación con la que se iniciaron los 90s. Estas variables, especialmente la inflación, se constituirían, a futuro, en el principal objetivo de política del Banco de la República, que a partir de 1991 sería una institución independiente del gobierno, pero que actúa en coordinación con el resto de objetivos macroeconómicos del mismo.

Como respuesta a la alta tasa de inflación, el Banco de la república decide intervenir en el mercado monetario y cambiario, razón por la cual se produjo

una caída en la tasa de cambio real desde 1991 hasta 1994, como se puede ver en la figura 6.

**Figura 6.** Índice mensual de la tasa de cambio real, 1991-1997.



**Fuente:** Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.  
(Base: promedio geométrico 1994 = 100)

Paralelamente, el Banco de la República impone un encaje del 100% al sistema financiero, con el objetivo de impedir la creación de dinero secundario. Esta situación, junto con un aumento en la tasa de interés reconocida por el emisor en sus operaciones de mercado abierto (OMAs), y la ya mencionada caída en la tasa de cambio, condujo a que se presentara un aumento temporal e inusitado de las tasas de interés. Esto último, deprimió la inversión interna, dándole paso a la inversión extranjera directa como variable estrella del gobierno Gaviria. Sin embargo, este último tipo de inversión, que en gran parte resultó solo en una repatriación de capitales<sup>25</sup>, tampoco se convirtió en el motor de la economía.

<sup>25</sup> Esta repatriación se presentó gracias a que así quedó estipulado en la reforma tributaria de 1990.

El país seguía inmerso en un estancamiento de la producción, registrando un mediocre crecimiento del PIB cercano al 2%, para 1991. Esta situación junto con la reevaluación de la tasa de cambio y el aumento de la tasa de interés, produjo en 1991 un incremento del superávit en cuenta corriente, incrementando, acto seguido, la acumulación de reservas internacionales.

En medio de esta situación, las importaciones tampoco respondían, lo cual llevó al gobierno a acelerar el proceso de desgravación arancelaria a partir de 1991, basándose en la hipótesis de que el cronograma de desgravación estaba generando incentivos para que los importadores postergaran sus importaciones.

Mientras tanto, el Banco de la República continuaba adelante su estrategia de esterilización monetaria, preocupado por la posibilidad de que una entrada masiva de capitales pudiera poner en peligro su objetivo de disminuir la inflación. Es así, como adelantó una serie de Operaciones de Mercado Abierto, con el objetivo de reducir el circulante, entre estas operaciones se encontraban Títulos de Tesorería del Gobierno Central (TES), persiguiendo así un doble objetivo: esterilización y financiamiento.

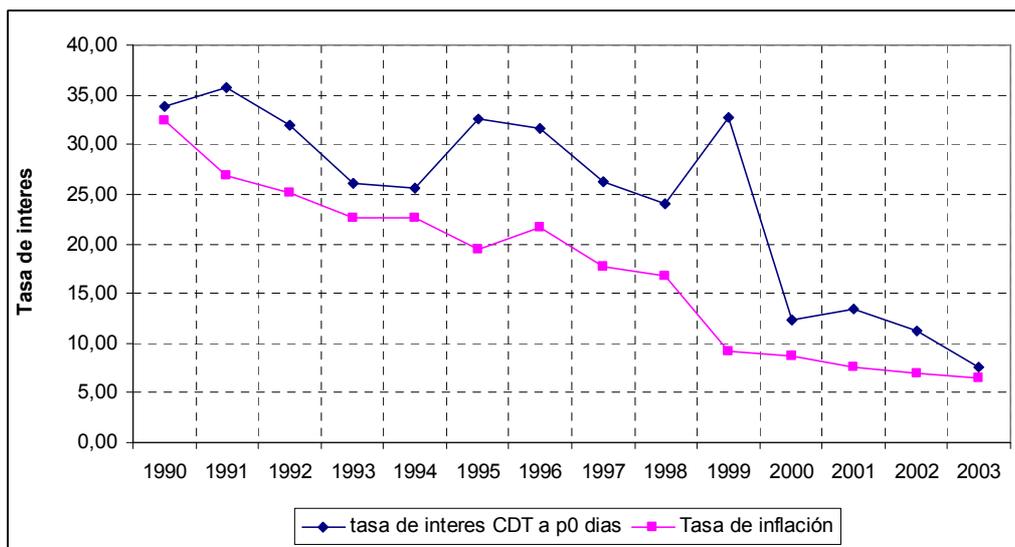
El proceso de esterilización monetaria se completó por medio de la intervención del emisor en el mercado cambiario y financiero, aumentando el tiempo para redimir los certificados de cambio y atrasando así, la conversión de divisas en pesos; a su vez, esta operación redujo el precio de los Certificados de cambio, lo cual reforzó la caída de la tasa de cambio real.

La estrategia de esterilización estaba alcanzando unas dimensiones superiores a las deseadas, pues se generó un efecto de “bola de nieve” sobre las reservas internacionales, lo que hacía prever en el futuro una ampliación del circulante por fuera de control de las autoridades, mientras

que el efecto sobre la tasa de cambio condujo a niveles adversos para las exportaciones y por ultimo, el efecto sobre la tasa de interés conducía a deprimir la actividad económica interna.

Ante tal situación, en septiembre de 1991, la junta monetaria determinó que se le debía poner fin al encaje del 100 por ciento, esta medida conduciría a un aumento inmediato del circulante; por otra parte, el Banco redujo la tasa de interés de las OMAS, lo cual junto con la medida mencionada anteriormente, produjo una caída de la tasa de interés real del mercado.

**Figura 7.** Comportamiento de la tasa de interés nominal frente a inflación. 1990 – 2003.

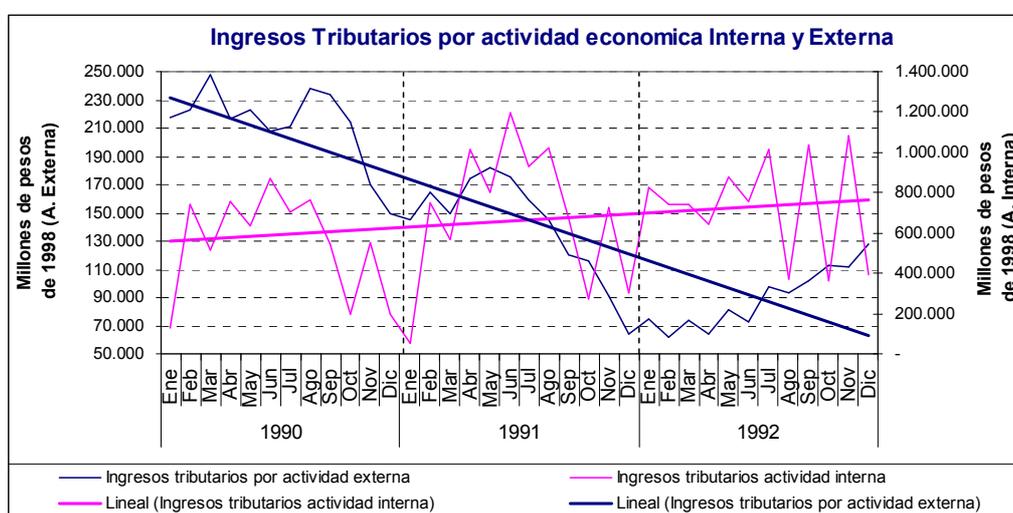


Fuente: Banco de la República, Estudios Económicos. DANE - Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales, cálculos de los autores.

En la anterior figura se puede ver como durante el periodo 1990 – 1994 el comportamiento, tanto de la inflación como de la tasa de interés, tendió hacia la baja, alcanzando unas tasas de interés reales muy inferiores entre 1992 y 1993. Sin embargo, la tasa de interés real se disparó una vez más para 1994.

Por su parte, el gobierno central, que para 1992 ya había disminuido sus ingresos por actividad económica externa (Aranceles e IVA a importaciones), se vio en la necesidad de incrementar sus tributos por otro lado. Esta búsqueda de recursos condujo, específicamente, al incremento del impuesto de renta y el IVA, es así como por medio de la reforma tributaria de 1992, el gobierno modifica dichos gravámenes y obtiene importantes ingresos.

**Figura 8.** Ingresos tributarios por actividad económica externa e interna, comportamiento mensual 1990 – 1992.

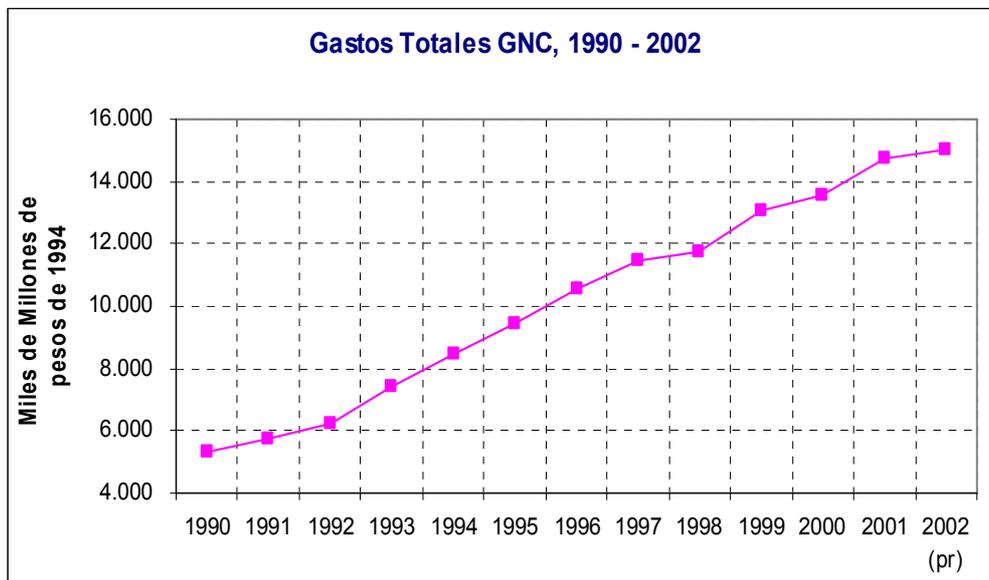


**Fuente:** DIAN - Estadísticas Gerenciales

Paralelamente a este crecimiento en los ingresos, también se dispara el gasto público, a unos niveles sin precedentes. Tal aumento, fue en gran parte consecuencia de que a partir de 1992, el gobierno pagó por adelantado parte de su deuda externa, contribuyendo a mejorar el perfil de la deuda externa colombiana<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Para mayor información, ver: KALMANOVITZ, Salomón. Los desequilibrios macroeconómicos y el banco central: el caso colombiano. Bogotá: Banco de la República. 1999. p.10.

**Figura 9.** Comportamiento Gastos totales Gobierno Nacional Central. 1990 – 2002.



Fuente: CONFIS, DANE - Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales, cálculos de los autores.

Posteriormente en 1994, el incremento en las tasas de interés, que derivó en un deterioro de la demanda agregada y la inversión, coincidió con el fin de la bonanza de la construcción, obligando al gobierno a tomar medidas para recuperar la dinámica de la economía. Por su parte, el gobierno continuó con su crecimiento en el gasto público, especialmente en el sector descentralizado, mientras que Banco de la República, previo acuerdo con el gobierno nacional, adelantó una política monetaria menos restrictiva.

En efecto, los niveles de tasa de interés se redujeron en 1995, sin embargo, no alcanzaron el nivel deseado, al punto que en diciembre del mismo año, y a principios de 1996, volvieron a incrementarse, afectando una vez mas el crédito, la inversión y por supuesto la demanda agregada.

Como consecuencia de lo anterior, la tasa de crecimiento económico se redujo desde finales de 1994 hasta principios de 1997. Esta situación resulta particularmente importante, puesto que afecta los ingresos tributarios del gobierno nacional central, incidiendo en el crecimiento del déficit fiscal, que para 1996 ya alcanzaba el 3,5% del PIB (como se puede ver en la figura 15), esto derivaría en la adopción de políticas de austeridad fiscal en el futuro.

Hasta aquí, se puede concluir que durante el periodo, que enmarca el inicio de la profundización de la descentralización, la política de estabilización del gobierno nacional y sobre todo la política monetaria del Banco de la República, condujo a un constante pare y siga de la demanda agregada. Además, los objetivos de reducción de la inflación, que persiguió el emisor, llevaron a alterar la tasa de cambio real, lo cual reprimió las exportaciones y creó incentivos para las importaciones, derivando en un déficit en la balanza comercial. La consecuencia más importante, para efectos de este estudio, lo constituyó el disparo de la tasa de interés a partir de 1994, la cual no solo afectó los niveles de consumo e inversión, sino que encareció el endeudamiento del gobierno. Esta situación, se expone más a fondo en el siguiente capítulo, en el que se muestra el comportamiento fiscal del gobierno nacional a través del Sector Público no Financiero y sus componentes.

### **3.2 SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO**

En los capítulos precedentes, se ha realizado una delimitación de la estructura del Gobierno, diferenciando al Gobierno nacional central de los gobiernos regionales y locales, y de las empresas públicas no financieras y a su vez, se han detallado las principales fuentes de financiación de los mismos. En la presente sección, se perseguirá un doble objetivo, utilizando

las mismas unidades de análisis: por una parte, determinar la evolución del componente financiero del proceso descentralizador; mientras que por otro lado, se busca encontrar los determinantes de la crisis fiscal que vive el país.

Es necesario agregar, al párrafo anterior, que esta sección, y este capítulo por completo, dan una mirada global al proceso de descentralización fiscal, y que resulta necesario ver lo que sucede, en el mismo campo, pero a un nivel de gobierno inferior, mas específicamente en el ambito municipal. Esto ultimo, se llevara a cabo en el capítulo cinco.

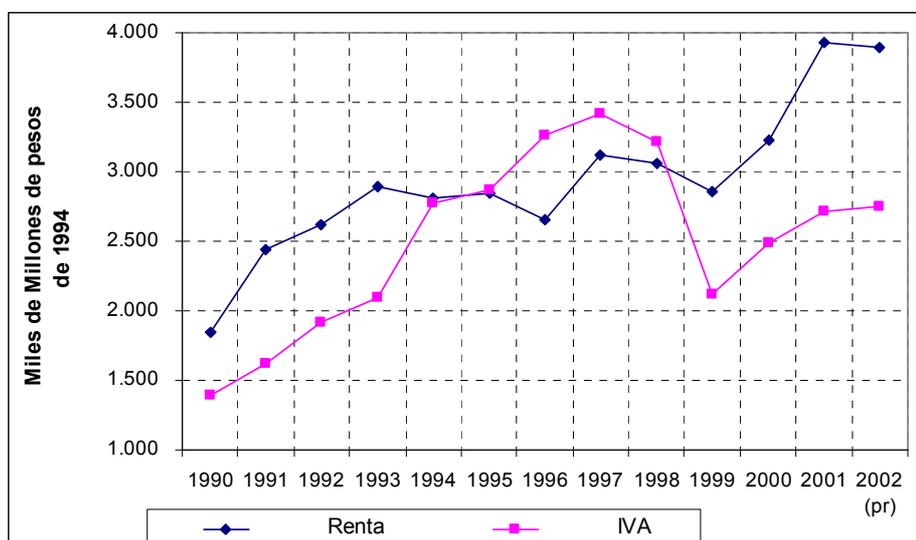
**3.2.1 Gobierno Nacional Central.** Consolidado como la unidad de gobierno más importante, en cuanto al monto de los recursos que maneja, el GNC agrega los ingresos por concepto de impuesto a la renta e IVA, entre los más importantes. Por otro lado, esta unidad también soporta el peso de las transferencias hacia las entidades descentralizadas, las que constituyen en el principal gasto de funcionamiento de este nivel de gobierno. Una primera pregunta a responder, respecto al GNC, es si la crisis se puntualiza por el lado de los ingresos o el de los gastos. Posteriormente, se abarca el tema del manejo del déficit y su financiamiento.

**a. Ingresos.** Ya en el segundo capítulo se había referenciado la larga lista de reformas tributarias que había adelantado el Gobierno Nacional. Con la intención de obtener mayores ingresos. Colombia había soportado en promedio, una reforma tributaria cada dos años<sup>27</sup>.

---

27 1990 ley 149, 1992 ley 6, 1995 ley 223, 1998 ley 488, 2000 ley 633 ,2002 Ley 788

**Figura 10.** Comportamiento de los principales ingresos tributarios, GNC. 1990 – 2002.



Fuente: Confís, DANE - Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales, cálculos de los autores.

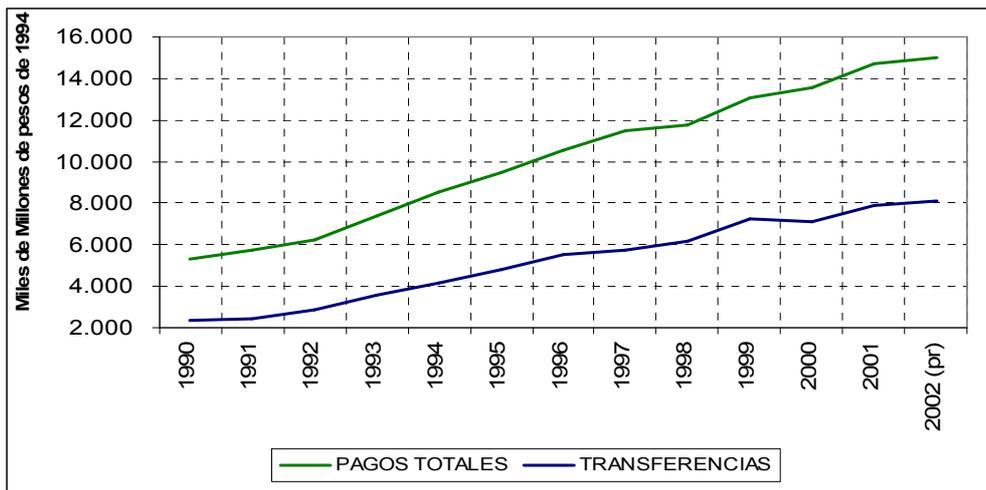
La figura anterior muestra la evolución de las dos principales fuentes de ingresos del GNC, en ella se evidencia que los ingresos por impuesto a la renta disminuyeron desde 1993 hasta 1996, mientras que el IVA creció en el mismo periodo. Esto es consecuencia de que en las reformas tributarias de 1990 y 1992, se enfatizó en esta última fuente de ingreso, incrementándose la tasa desde el 10 hasta el 14 por ciento. Sin embargo, en el periodo 1994-1995, se puede ver cierto estancamiento en ambos recaudos, lo que posiblemente sea el resultado de una tasa de crecimiento inferior a la del periodo 1992-1994.

**b. Gastos.** Uno de los principios de un proceso de descentralización, es que el traslado de competencias del nivel central hacia los entes territoriales, se da paralelamente con el traslado de recursos. Esto, por supuesto, debería conducir a una reducción del gasto del nivel central en aquellos sectores en los que se trasladaron competencias.

El traslado de recursos desde el nivel central al territorial, se hace por medio de las transferencias, razón por la cual esta cuenta constituye el principal gasto del GNC, representando el 45% de estos en 1990, porcentaje que ya había ascendido al 54% para el 2002, pero que cayó entre 1998 y el 2000 a razón de la crisis económica y la consecuente caída en los ingresos corrientes de la nación.

A pesar del importante aumento en los recursos transferidos a las entidades territoriales, el GNC no redujo el crecimiento en los gastos propios, la figura 11 revela el incremento de los pagos totales del GNC, durante la década, en ella se aprecia que la tasa de crecimiento de los gastos, fue superior a la registrada por las transferencias, lo cual confirma que el gasto del gobierno, al contrario de lo que supone la teoría del federalismo fiscal, se incrementó durante el proceso de descentralización fiscal.

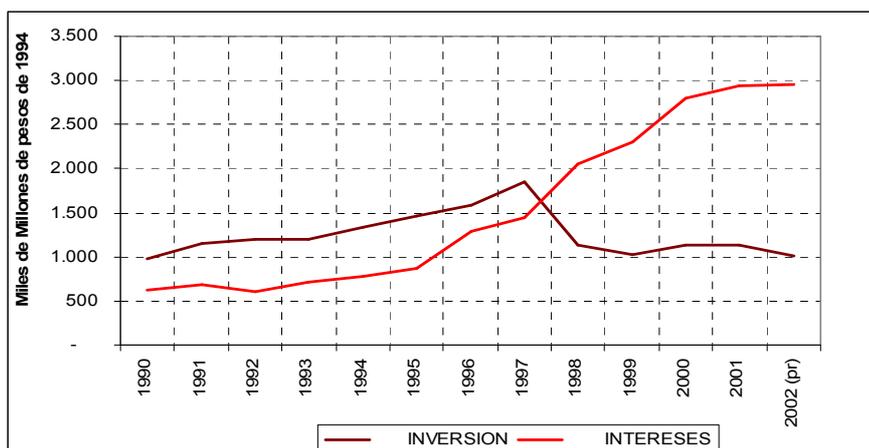
**Figura 11.** Evolución de los Gastos totales del GNC, frente a las transferencias giradas al sector público descentralizado.



Fuente: CONFIS, cálculos de los autores.

Sin embargo, cabe señalar que tal incremento se vio particularmente afectado por el pago de intereses, que a partir de 1995 vienen creciendo en forma desproporcionada, pasando de representar 1.2% del PIB en tal año (\$867.000 millones de 1994), a un 3.9% en el 2002 (\$2958.000 millones de 1994). El comportamiento de este rubro, contrasta con el de la inversión, el cual fue el gran sacrificado de los programas de austeridad fiscal que se adelantó desde 1997, cayendo drásticamente desde ese año, esta situación se puede confirmar en la figura 12.

**Figura 12.** Evolución de la inversión ejecutada y el pago de intereses del GNC, 1990 – 2002.



Pr: datos provisionales.

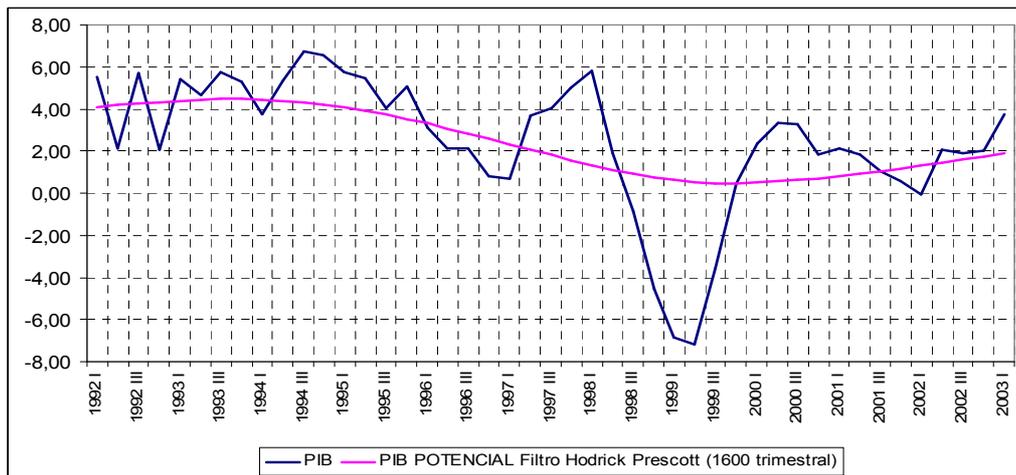
Fuente: CONFIS, cálculos de los autores.

Con respecto al comportamiento de la política fiscal, adelantada por el gobierno, frente al resto de la economía, ésta, contrastó en el campo de los gastos del GNC frente al del PIB potencial. Para esto último, se utilizó la metodología Hodrick Prescott<sup>28</sup>, con la intención de calcular el PIB potencial,

<sup>28</sup> para mayor información acerca del filtro, ver: MUÑOZ, Evelyn. KIKUT, Ana Cecilia. El filtro de hodrick y prescott: una técnica para la extracción de la tendencia de una serie. Costa Rica: BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, 1994. p. 9 – 13.

y estimar si la economía estaba creciendo por encima o por debajo de su nivel potencial, la figura 13, enseña una estimación mencionada.

**Figura 13.** Evolución del PIB trimestral real y el potencial, 1992 – 2003.



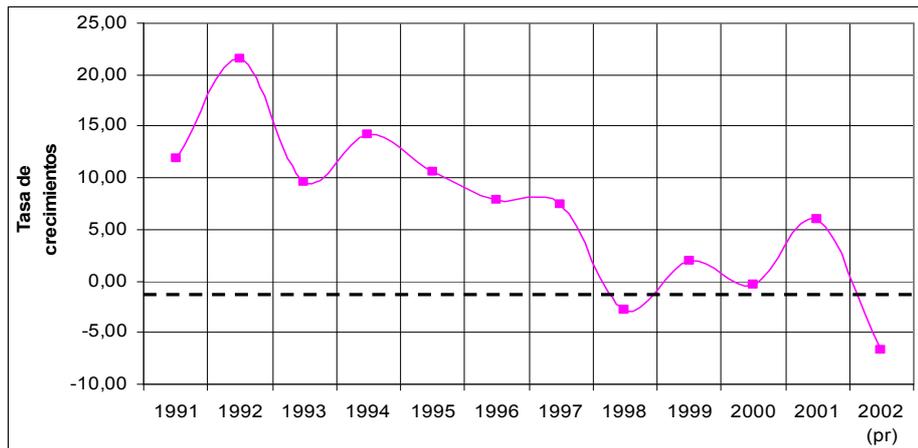
**Fuente:** Cálculos de los autores a partir de datos del DANE, Cuentas Nacionales, UMACRO, DNP.

Como se puede ver, durante los primeros años de la década, la tasa de crecimiento estuvo muy cerca de su nivel potencial, fluctuando alrededor de esta desde 1992 hasta el primer trimestre de 1996, año durante el cual la tasa de crecimiento estuvo frecuentemente por debajo del potencial; sin embargo el rezago del PIB observado no resultaba tan importante, y a partir del primer trimestre de 1997 se corrige la situación. La fase crítica se presenta a partir del segundo trimestre de 1998, puesto que desde entonces el nivel de la tasa de crecimiento del PIB se fue en caída libre, tocando fondo durante el segundo trimestre de 1999, cuando se registró un crecimiento del PIB del orden del -7.2%. Esta situación de recesión económica, ampliamente estudiada durante los últimos años, dejó secuelas en el sector productivo, el cual aun no ha podido despegar del todo.

Las diferentes respuestas del GNC, frente a la situación de la economía durante el periodo referenciado, muestra un comportamiento totalmente

procíclico, el cual contribuyó a sobre-estimular la economía en periodos de alto crecimiento, mientras que se convirtió en un obstáculo durante los años de recesión, la figura 14 muestra tal comportamiento.

**Figura 14.** Crecimiento del gasto del GNC (sin intereses): 1991-2002.



Pr: datos provisionales.

Fuente: CONFIS, cálculos de los autores.

Antes de comenzar el estudio de la figura, cabe señalar que se ha extraído del análisis, el pago de intereses sobre la deuda, pues se consideró que este rubro se escapaba del campo de las decisiones de política fiscal, trabajando por lo tanto, con el déficit primario. Como se puede apreciar, durante los primeros años de la década el ritmo de crecimiento del gasto resultó superior al de los años que les precedieron.

El análisis del promedio del crecimiento del gasto desde 1991 hasta 1997, frente al arrojado durante el periodo 1998 -2000, es concluyente. Durante el primer lapso, el crecimiento promedio del Gasto alcanzó el 11.9%, tasa que contrasta con el -0.36% mostrado por el segundo periodo.

Una conclusión obvia de lo expuesto en los párrafos anteriores, es que el gobierno no logró acomodar su estructura de gastos durante la primera parte

de la década, periodo en el cual manejó una política fiscal decididamente expansionista. Esto último impidió al gobierno acumular el ahorro necesario para estimular la economía en el periodo de crisis. Una conclusión similar se la encuentra en el estudio sobre el balance estructural del déficit fiscal colombiano, realizado por Natalia Salazar y Diego Delgado, quienes afirman lo siguiente:

*“Lo que sucede es que para que la política fiscal sea, como debe ser, un instrumento estabilizador, esta debe generar ahorros en periodos de auge que le permitirán contribuir al financiamientos del gasto en los periodos de recesión” (Salazar; 2003:27)*

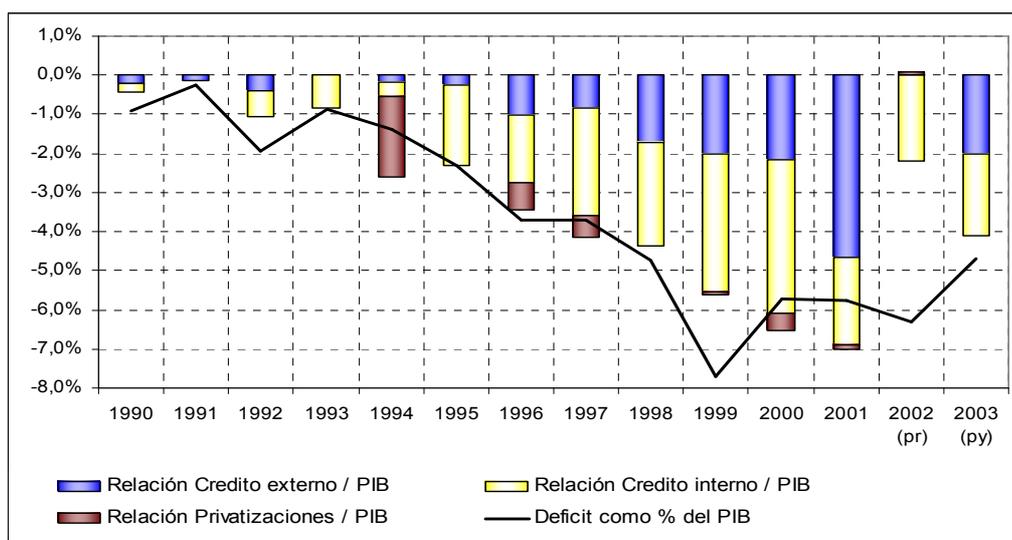
De esta forma, el GNC, en lugar de enfrentar la crisis con recursos del ahorro, se vio en medio de una recesión acompañada con un alto nivel de déficit, lo cual le obligó a manejar una política de austeridad fiscal en medio de una economía que necesitaba ser estimulada.

**c. El Balance fiscal.** Al entrar al campo del balance fiscal, y al estudiar el manejo que se le dio durante la década a la deuda, se aprecian factores que resultan importantes para el proceso de descentralización. Como se menciono anteriormente, los últimos años de la década de los noventas se enmarcaron en medio de una política de austeridad fiscal, que fue acompañada por un proceso de reestructuración de todo el sistema de transferencias, como parte de la estrategia para acomodar el desbalance que se presentó durante la década en el campo fiscal.

A través de todo este capítulo, se ha estudiado el comportamiento de la política fiscal con la intención de dimensionar, en su verdadero tamaño, la participación de los diferentes niveles de gobierno en el desbalance fiscal.

Por esto resulta importante revisar cual ha sido el manejo del desbalance, puesto que este se constituyo en un importante determinante de la actual crisis fiscal. La figura 15, da una buena idea tanto del nivel de déficit del GNC, como de su estructura de financiación.

**Figura 15.** Financiamiento del déficit fiscal del GNC: 1990–2003.

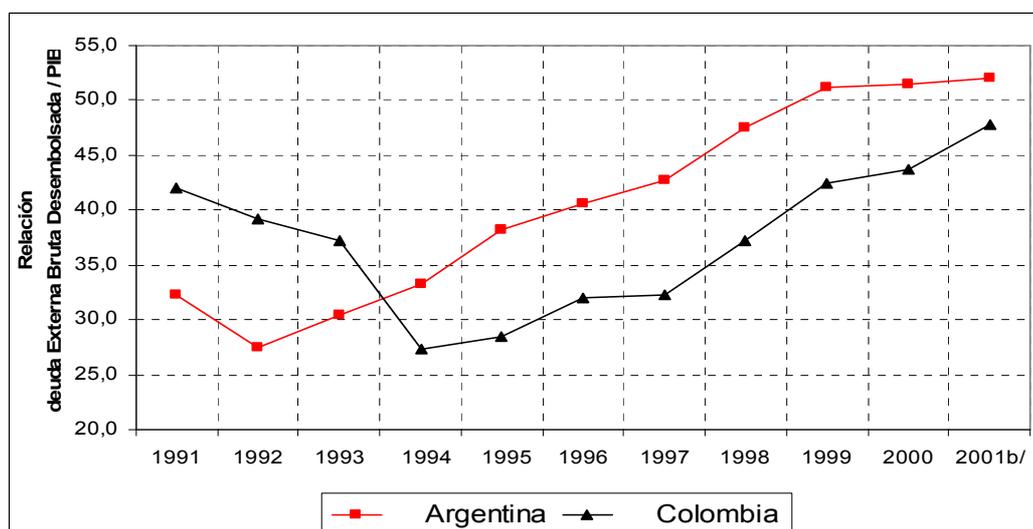


Fuente: Confis, Banco de la República 1962-1980, DNP - UIP y Confis 1981-1999, (1990 - 2000). DANE Cuentas Nacionales, DNP-Umacro-Dmpm.(2001 - 2003) DNP - DEE. Cálculo de los autores.

Son varias las conclusiones que derivan del comportamiento del balance fiscal y su estructura de financiamiento: en primer lugar, se tiene que, el déficit como porcentaje del PIB creció desproporcionalmente a partir de 1994, y su tendencia creciente solo cambiaría de rumbo a partir de 1999, año en el cual el déficit alcanzó el 7.71% del PIB. Con respecto a su financiamiento, se puede ver claramente como desde 1990 hasta 1995, estuvo constituido, principalmente por dos fuentes: por un lado, crédito interno, consecuencia de las bajas tasas de interés que se presentaron hasta 1994, y por el otro, privatizaciones.

A partir de 1996, el mercado interno no fue suficiente para financiar el déficit, desde ese instante, se acude al crédito externo, el cual comienza a ganar importancia como fuente de financiamiento. De esta forma, la administración Samper acude masivamente al crédito externo, aprovechando las bajas tasas de interés del mercado internacional para financiar su creciente gasto público. En la siguiente figura se puede vislumbrar como a partir de su administración, la deuda externa se disparó.

**Figura 16.** América Latina y el caribe: relación entre la deuda externa bruta desembolsada y el producto interno bruto 1991 – 2001.



La deuda incluye pasivos del sector público y privado. b) Cifras preliminares.  
 Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del Fondo Monetario Internacional.

También en la figura anterior se puede ver como, los niveles de endeudamiento externo que enfrenta Colombia se acercan peligrosamente a los reportados por Argentina, país que recientemente fue categorizado en los mercados internacionales como no viable desde el punto de vista financiero.

A pesar de lo anterior, el crédito interno no dejó de ser la principal fuente de financiamiento del déficit del GNC, la profundización del mercado de deuda

pública y los sobrantes del Instituto de Seguro Social (ISS) se constituyeron en la principal herramienta a nivel interno para conseguir ingresos. Sin embargo, esta última, no podía constituirse permanentemente en fuente de financiamiento, a decir verdad su importancia relativa se registró a comienzos de la década, puesto que tal entidad tarde o temprano debía enfrentar su pasivo pensional. Hoy el ISS se constituye más en una carga para el GNC que en una fuente de recursos.

Ante tal situación, el mercado nacional solo financiaba al gobierno a través de la colocación de TES, por tal razón se vio obligado a pagar altas tasas de interés para poder competir en el mercado financiero. Con respecto a esto último, Juan Ricardo Ortega puntualizó lo siguiente:

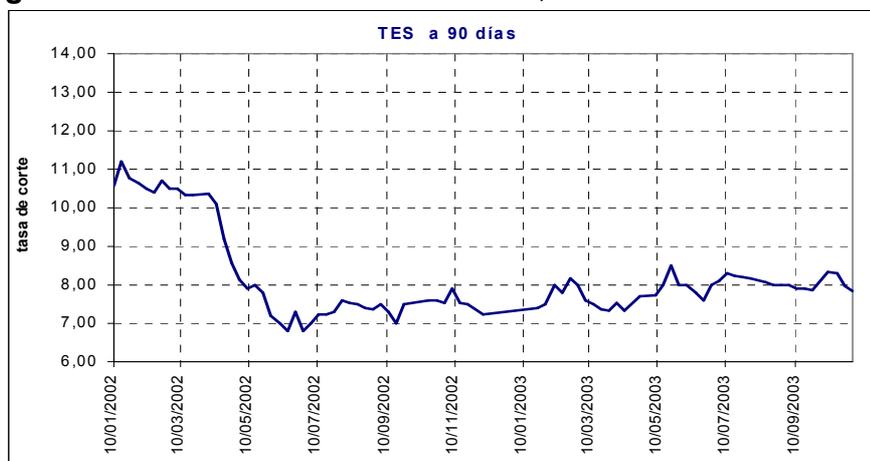
*“el mercado de títulos como esta operando, no puede considerarse un mercado como tal: no se puede pretender hacer negocios al 12%. La forma como el gobierno coloca deuda pública no es de mercado porque sencillamente no existe competencia para esos títulos”<sup>29</sup> (Manuel García, el problema de las finanzas sostenibles: Economía colombiana y coyuntura política, 2002; Pág. 7)*

El problema de la deuda pública, no se explica únicamente por el alto déficit primario que registra el GNC, sino que también por las altas tasas de interés que se tienen que soportar para financiarle.

---

<sup>29</sup> GARCÍA, Manuel. El problema de las finanzas sostenibles. En: Revista Economía colombiana y coyuntura política, Edición 291. Bogotá: CGR. 2002; Pág. 7

**Figura 17.** Tasa de interés nominal TES, 2002 – 2003.



Fuente: Banco de la República, Subgerencia Monetaria y de Reservas, Departamento de Operaciones y Desarrollo de Mercados, Cálculos propios de los autores.

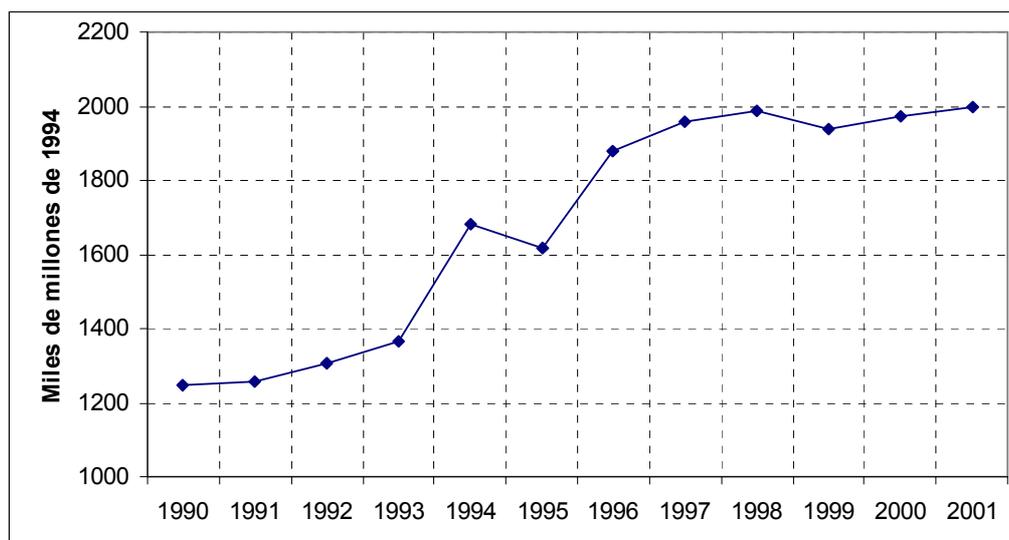
Ante esta situación, el emisor no ha actuado de la forma necesaria, y en la actualidad el sistema financiero aun capta a tasas de interés reales superiores al 7%, esto a pesar de que se ha reducido el interés reconocido por los TES (ver figura 17).

**3.3.2. Sector Público Regional y Local.** En esta sección se describe el comportamiento registrado por el agregado de los gobiernos territoriales. Analizando sus ingresos, gastos y Balance Fiscal. De los cuales, se tiene en primera instancia:

**a. Ingresos.** La dinámica de ingresos manejada en esta sección, corresponde solo a los de carácter tributario, puesto que los de carácter no tributario no representan un porcentaje significativo dentro del total. Respecto a los ingresos de Capital, (transferencias, regalías, cofinanciación), estos serán estudiados para el nivel de gobierno departamental, dejando el estudio de la situación municipal para el capítulo cinco.

Una primera aproximación al comportamiento de los ingresos, se realiza por medio de los ingresos tributarios, graficados en la figura 18, En ella, se comienza a vislumbrar dos fenómenos específicamente: el primero de ellos, es el crecimiento constante en el monto recaudado, entre 1991 y 1996, años durante los cuales el monto recaudado paso de 1248 mil millones para 1990, a 1880 para 1996, equivalente a un incremento del 50.6%. durante los años que seguirían, se presentó el segundo fenómeno: estancamiento en el recaudo de los mismos, puesto que para este lapso los ingresos tributarios solo crecieron un 1.88%, pasando de \$1959 millones 1997 a \$1996 millones para el 2001.

**Figura 18.** Ingresos tributarios, Regional y locales: 1990 – 2001.



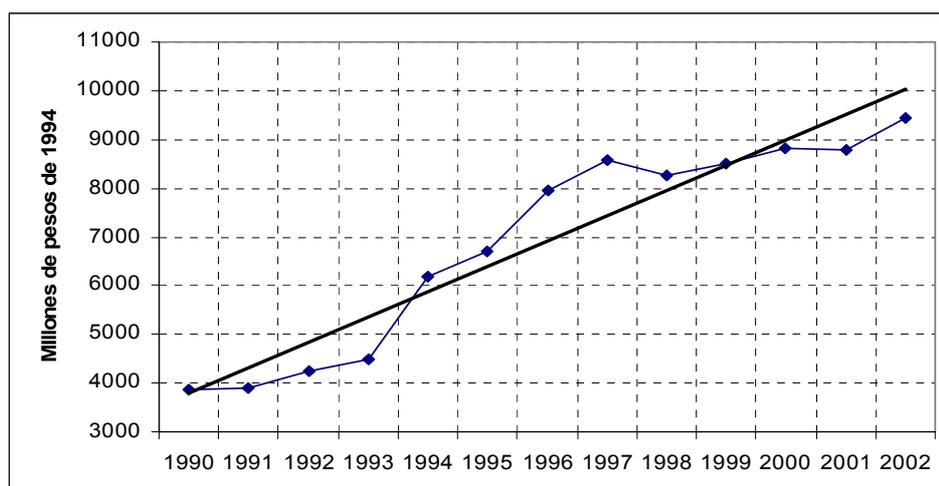
Fuente: Cálculos de los autores. CONFIS. DANE Cuentas Nacionales, DNP-Umacro-Dmpm.(2001 - 2003) DNP - DEE

Este fenómeno de estancamiento en los ingresos tributarios, puede deberse a varias cosas, entre las que se encuentra, por supuesto, la recesión económica de los últimos años de la década; la llegada a la frontera de incremento del recaudo por concepto de los impuestos tradicionalmente manejados por los gobiernos territoriales; la presencia de inelasticidad en el

recaudo frente a variaciones en las tarifas; la falta de compromiso de parte de las administraciones territoriales para incrementar los recaudos; etc, inclusive se podría encontrar fenómenos como el contrabando, generalmente asociados con el lavado de activos y el narcotráfico.

**b. Gastos.** En el campo de los gastos, se encuentra un marcado comportamiento creciente, especialmente acentuado entre los años 1990 y 1997, lapso durante el cual los gastos pasaron de \$3857 miles de millones, a \$8576 miles de millones, lo cual quiere decir que los gastos sufrieron un incremento superior al 122%. La figura 19 muestra lo mencionado.

**Figura 19.** Gastos totales, Regionales y locales. 1990 – 2002.

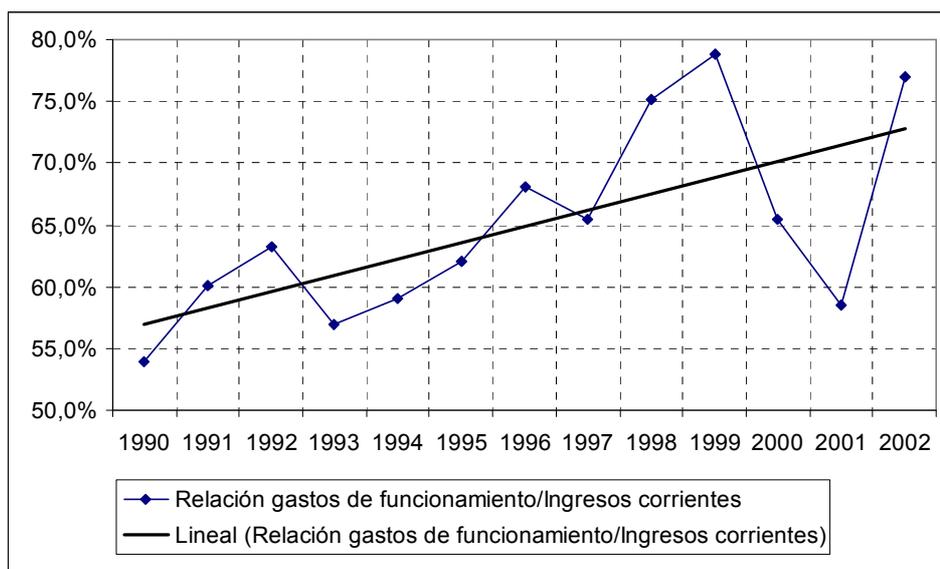


Fuente: Cálculos de los autores. CONFIS. DANE Cuentas Nacionales, DNP-Umacro-Dmpm.(2001 - 2003) DNP - DEE

A nivel departamental, este incremento en el gasto es explicado específicamente por dos cosas: en primer lugar, un incremento en los gastos de funcionamiento, y en segundo, un incremento en la inversión. La figura 20, enseña lo ocurrido en el primero de ellos durante la década de los noventa. En ella, se puede apreciar una tendencia creciente, en el porcentaje de

participación de los gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes del agregado departamental. Esto evidencia un claro deterioro en la capacidad fiscal de los departamentos.

**Figura 20.** Relación gastos de funcionamiento por ingresos corrientes total departamental.



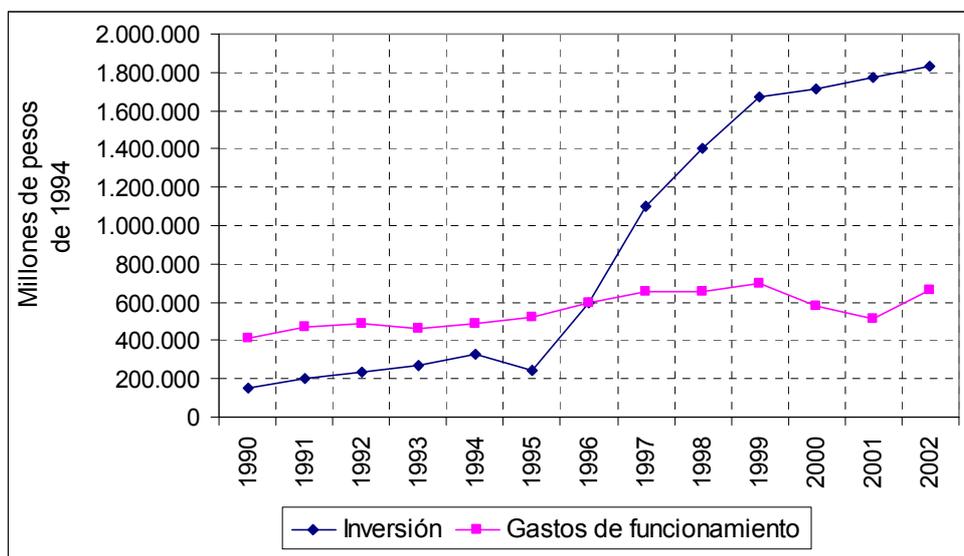
Fuente: Cálculos del Departamento Nacional de Planeación con información suministrada en formato largo por la Contraloría General de la República. DANE Cuentas Nacionales, DNP-Umacro-Dmpm.(2001 - 2003) DNP - DEE

Este primer factor explicativo, se divide en tres rubros principalmente: Servicios personales, gastos generales y transferencias a los municipios (Pago de nomina). Dentro de estos tres se destaca la evolución presentada por este último rubro de gasto, el cual tuvo una participación dentro de los gastos totales, del 22% para 1990, creciendo hasta alcanzar el 63% en el 2002. Esto revela, que gran parte de los gastos de funcionamiento de los municipios se transfiere hacia otras unidades de gobierno.

El otro factor explicativo del gasto a nivel departamental, es la inversión. Durante la década pasada, se perciben dos comportamientos bastante

diferenciados uno del otro, en este rubro. El primero de ellos fue un crecimiento moderado del monto invertido, durante el lapso 1990 - 1995, pasando de \$148130 millones a \$243990 millones, lo que constituye un crecimiento del 64.7%. Durante el segundo periodo, se registro el segundo fenómeno, un incremento desproporcionado en la inversión, la cual paso de \$243.990 millones en 1995 a \$1.6 billones en 1999, registrándose un incremento porcentual del 585%.

**Figura 21.** Inversión y gastos de funcionamiento, total departamento. 1990 – 2002.



Fuente: Cálculos del Departamento Nacional de Planeación con información suministrada en formato largo por la Contraloría General de la República

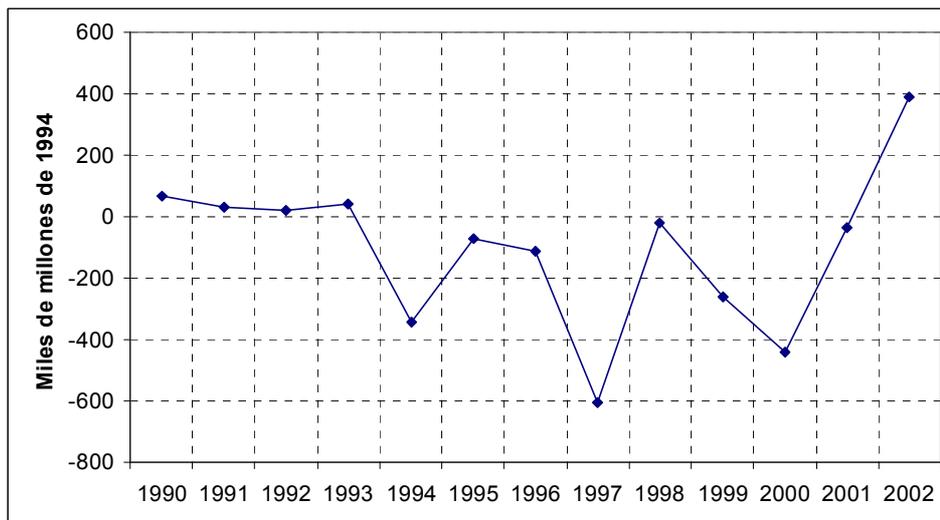
Durante el tercer periodo, se observa un crecimiento sostenido en el monto invertido, esta vez con cifras que llegaron a alcanzar los \$1.8 billones en el 2002.

**c. Balance fiscal.** El comportamiento registrado en los gastos de los niveles de gobiernos regional y local, y específicamente el incremento desproporcionado en la inversión departamental, generaron grandes

desequilibrios en las finanzas territoriales, las cuales tuvieron que recurrir al crédito para responder al faltante.

En esta unidad de análisis, también se puede diferenciar dos periodos específicos que sugieren lo ocurrido al interior de los gobiernos regionales: el primero de ellos, va de 1990 hasta 1993, años durante los cuales se generaron algunos niveles de ahorro en arcas territoriales (ver figura 22). Durante estos años, como ya se pudo apreciar anteriormente, también se registraron los niveles mas moderados de gasto y de inversión, los cuales serian financiados con los ahorros corrientes que se registrarán.

**Figura 22.** Ahorro corriente, Regional y local: 1990 – 2002.

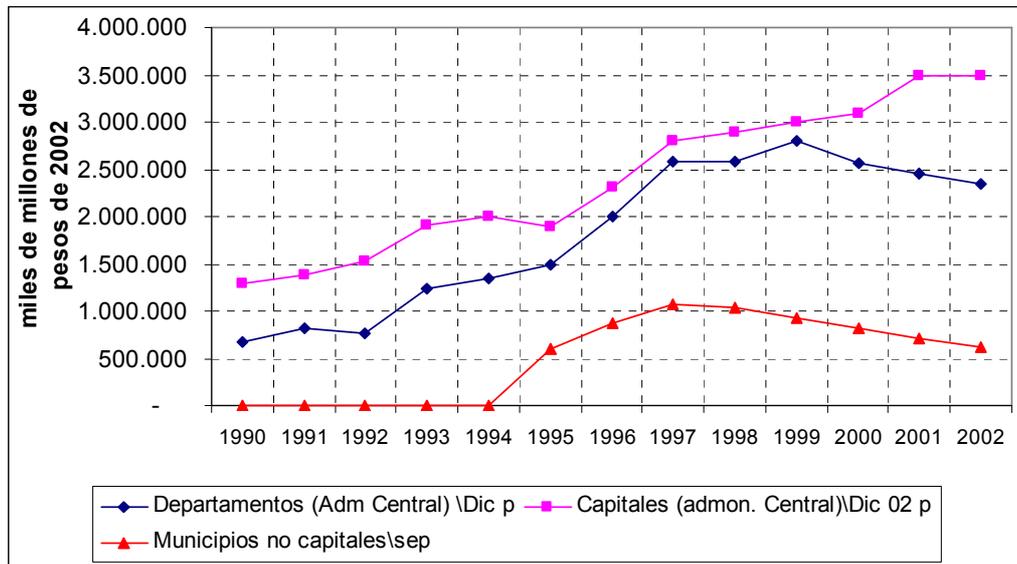


Fuente: Cálculos del Departamento Nacional de Planeación con información suministrada en formato largo por la Contraloría General de la República. DANE Cuentas Nacionales, DNP-Umacro-Dmpm.(2001 - 2003) DNP - DEE

Durante los años siguientes, se presentó el desequilibrio fiscal lo cual no es solo consecuencia del citado incremento en el gasto, sino del estancamiento en el recaudo de ingresos propios, registrado a partir de 1996 (ver figura 18). A lo anterior, debe sumársele el servicio de la deuda adquirida principalmente durante el lapso 1994 2000. La figura 23, muestra el

comportamiento de la deuda de los departamentos y municipios a través de la década. En ella se evidencia como los gobiernos de las unidades más importantes, departamentos y capitales de departamento, comenzaron a incrementar su deuda a partir de 1993, mientras que los municipios mas pequeños accedieron a esta fuente, principalmente a partir de 1995.

**Figura 23.** Deuda total de los departamentos y municipios: 1990–2002.



Fuentes: CGR, Informes anuales del Contralor General y Contralorías Departamentales.

El endeudamiento en las entidades territoriales tuvo un componente clave que determino en gran parte la crisis fiscal territorial, puesto que las entidades financieras realizaban préstamos a los gobiernos regionales y locales, con los ingresos por transferencia como única garantía de pago. Esto condujo a que muchos municipios y departamentos se endeudaran con cargo a los ingresos futuros, lo que sumado a la inestabilidad en las transferencias, que para entonces estaban ligadas a los ingresos corriente de la nación, y al estancamiento del recaudo, condujo a una situación de insostenibilidad fiscal.

La presencia de este fenómeno de endeudamiento, se convirtió en un factor determinante para los futuros cambios en el proceso de descentralización fiscal, una muestra de ello lo constituyó la Ley 358 de 1997 o ley de endeudamiento territorial, por medio de la cual se buscaba hacer sostenible el endeudamiento de las entidades territoriales. Sin embargo, esta medida no era suficiente para lograr equilibrio en las desorganizadas finanzas territoriales, razón por la cual el gobierno tubo que buscar otras alternativas, las cuales serán estudiadas en el capítulo siguiente.

#### **4. LA ESTRATEGIA LEGAL DEL GOBIERNO NACIONAL PARA RECUPERAR EL EQUILIBRIO FISCAL.**

En lo concerniente al manejo que el gobierno esta haciendo de las políticas de descentralización en el país, se describe a continuación las estrategias legales que se han formulado en los últimos años y que han servido de base para continuar, mejorar o inhibir los avances de descentralización conseguidos hasta el momento. De esta forma, se incluyen los dos actos legislativos que han tenido mayor peso recientemente en la realidad política de la nación. La adopción de estas nuevas reformas a las leyes establecidas para motivar la descentralización, pueden generar en algunos casos, resultados adversos en este acampo, por lo tanto su presentación es vital para conocer como será el panorama político que se creara en el futuro con estas normas. Presentando de esta forma el escenario en donde los municipios y departamentos tendrán que desenvolverse a fin de conocer si las metas fijadas de descentralización, serán o no factibles a través del tiempo dentro de este nuevo contexto.

##### **4.1. LA LEY 617 DE 2000 Y LA BÚSQUEDA DEL SANEAMIENTO DE LAS FINANZAS TERRITORIALES**

A lo largo de las tres ultimas décadas y mas concretamente después de la constitución de 1991, el panorama de las finanzas publicas en el país, se ha presentado como una serie de esfuerzos tendientes a brindar una mayor importancia al papel que tanto los entes locales y regionales tienen sobre los aspectos fiscales de su territorio.

El ideal después de más de diez años de adoptarse la constitución del 1991, sería que tanto los municipios como los departamentos tuvieran una estructura financiera sólida e independiente del gobierno central; no obstante, los continuos desequilibrios que en materia social y económica se han presentado a lo largo de la historia del país, han impedido que los objetivos plasmados en la reciente constitución, se cumplan a cabalidad.

Al mismo tiempo, estos problemas han reducido el margen de relaciones entre el centro y los territorios, limitando los esfuerzos de descentralización, a políticas de saneamiento fiscal departamental y municipal. Dentro de este marco, surgen leyes como la 617 del 2000, que intentan brindar un camino más detallado a los procesos de ajuste fiscal llevados en el país.

A la par de ofrecer una nueva categorización para los departamentos y municipios, esta ley que se expidió el 10 de junio del 2000, intenta sanear las finanzas públicas limitando los gastos de funcionamiento que los departamentos y municipios poseen. Para ello, condiciona dicho gasto bajo el rubro de los “Ingresos Corrientes de Libre Destinación” que posee cada ente territorial.

Conteniendo 96 artículos en ocho capítulos, esta ley vislumbra cómo quedara el nuevo panorama político y fiscal de la nación en el futuro. Estos capítulos aparecen en la ley cómo: Categorización de las entidades territoriales, Saneamiento fiscal de las entidades territoriales, Creación de municipios y racionalización de los fiscos municipales, Racionalización de los fiscos departamentales, Reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital, Régimen para Bogotá, Alivios a la deuda territorial y Disposiciones finales.

Dentro del primer capítulo, se traza un derrotero de posibilidades mínimas de desempeño fiscal al categorizar a cada entidad territorial según dos parámetros claramente especificados:

1. La población existente en cada Municipio o Departamento, y
2. Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación de cada una de ellos.

Iniciando con los Departamentos la ley provee cinco tipos de categorías incluyendo dentro de estas una denominada “Especial” que será en donde se encontraran los departamentos más importantes o de mejor desempeño fiscal en el país. Estas categorías aparecen según la ley de la siguiente forma:

Categoría especial: “Todos aquellos departamentos con población superior a dos millones (2.000.000) de habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales”.

Primera categoría: “Todos aquellos departamentos con población comprendida entre setecientos mil uno (700.001) habitantes y dos millones (2.000.000) de habitantes, cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales igualen o superen ciento setenta mil uno (170.001) salarios mínimos legales mensuales y hasta seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales”.

Segunda categoría: “Todos aquellos departamentos con población comprendida entre trescientos noventa mil uno (390.001) y setecientos mil (700.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o superiores a ciento veintidós mil uno (122.001) y hasta de ciento setenta mil (170.000) salarios mínimos legales mensuales”.

Tercera categoría: “Todos aquellos departamentos con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y trescientos noventa mil (390.000) habitantes y cuyos recursos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a sesenta mil uno (60.001) y hasta de ciento veintidós mil (122.000) salarios mínimos legales mensuales”.

Cuarta categoría: “Todos aquellos departamentos con población igual o inferior a cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o inferiores a sesenta mil (60.000) salarios mínimos legales mensuales”.

Modificando el artículo 6 de la Ley 136 de 1994, se ofrecen igualmente para los municipios, seis categorías estipuladas bajo los parámetros de población e Ingresos de Corrientes de Libre Destinación:

Categoría especial: “Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales”.

Primera categoría: “Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales”.

Segunda categoría: “Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a

cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales”.

Tercera categoría: “Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales”.

Cuarta categoría: “Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales”.

Quinta categoría: “Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales”.

Sexta categoría: “Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales”.

La categorización de los entes territoriales, demanda que tanto los Departamentos como los Municipios adopten medidas de mejoramiento de sus finanzas locales, ya que una degradación en la categoría, se reflejará en

una reducción de la ayuda que el estado brinda por medio de transferencias y créditos.

En segunda instancia, como se expuso anteriormente, se provee de mecanismos que permiten un saneamiento fiscal de los entes territoriales a fin de lograr una futura viabilidad financiera que se refleje en beneficios para el departamento o el municipio.

El punto de inicio de esta ley para establecer los signos de avance de un ente territorial, es la definición de lo que se denomina “Ingresos Corrientes de Libre Destinación”. Este parámetro se convierte en la base para medir la situación y progreso de cada municipio y departamento, ya que bajo él, se fijan los límites de los gastos que incurrirá cada ente territorial en sus metas de ajuste y reestructuración.

Según el artículo 3, se entiende por Ingresos Corrientes de Libre Destinación los:

*Ingresos corrientes excluidos las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado. Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto.*<sup>30</sup>

Después realizar esta definición, se fijan los tope máximos para los gastos de funcionamiento de los entes territoriales, así como los periodos de transición que a partir del 2001 tienen cada municipio y departamento para ajustar sus finanzas. De acuerdo a la categorización previamente realizada, este límite es el porcentaje de los Ingresos de Libre Destinación que cada

---

<sup>30</sup> Ley 617 de 2000. Art. 6.

ente territorial puede gastar. De esta manera, según sus categorías los límites quedan de la siguiente forma:

**Cuadro 2.** Porcentaje permitido de gasto de los ICLD, para los Departamentos:

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

**Cuadro 3.** Periodo de transición en el porcentaje permitido de gasto de los ICLD, para los Departamentos:

<b>Categoría</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Especial	65,0%	60,0%	55,0%	50,0%
Primera	70,0%	65,0%	60,0%	55,0%
Segunda	75,0%	70,0%	65,0%	60,0%
Tercera y cuarta	85,0%	80,0%	75,0%	70,0%

**Cuadro 4.** Porcentaje permitido de gasto de los ICLD, para los municipios:

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

**Cuadro 5.** Periodo de transición en el porcentaje permitido de gasto de los ICLD, para los municipios.

<b>Categoría</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Especial	61%	57%	54%	50%
Primera	80%	75%	70%	65%
Segunda y Tercera	85%	80%	75%	70%
Cuarta, Quinta y Sexta	95%	90%	85%	80%

De los cuadros, se observa que a los municipios de menor categorización se les permite porcentajes superiores en los rubros de gasto de funcionamiento en relación con sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación, lo cual les brinda en teoría una mayor flexibilidad para afrontar sus ajustes. Adicionalmente a los límites en los Municipios y Departamentos, también se crean límites a los gastos en Asambleas, Concejos, Personerías y Contralorías, Departamentales, Municipales y Distritales.

Por último, la ley 617 del 2000, determina dentro de sus disposiciones finales algunas sanciones para los municipios que incumplan con las medidas estipuladas anteriormente. De acuerdo a lo estipulado, en el caso de los funcionarios, el incumplimiento de los acuerdos de reestructuración fijados, causa sanciones a los alcaldes y gobernadores que pueden llegar a la destitución de sus cargos. En este caso, la Contraloría General de la República debe abrir juicios fiscales a los responsables.

Los municipios y departamentos que no cumplan con las disposiciones de esta ley, perderán el apoyo financiero directo e indirecto que les otorga la Nación. Se les negará el préstamo de recursos de la Nación, además de no permitirles cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o

transferir cualquier clase de recursos, distintos de los señalados en la Constitución Política. Tampoco podrán acceder a nuevos recursos de crédito y las garantías que otorguen no tendrán efecto jurídico<sup>31</sup>.

**4.1.1 Críticas a la Ley 617 de 2000.** Después de su divulgación, han surgido diversos puntos de vista en torno a los alcances y limitaciones que presenta esta ley en los entes territoriales, no solo en cuanto a su componente fiscal, sino también a los aspectos sociales y económicos de los municipios y departamentos que se vean afectados por dicha norma.

En primera instancia, en lo referente a los dos parámetros para categorizar a los municipios, se observa que en el Parágrafo 1 del Artículo 1 dice:

*“Los departamentos que de acuerdo con su población deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior. Los departamentos cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales<sup>32</sup>”*

La forma como esta descrito este parágrafo deja sin importancia real al concepto referente a la población para categorizar a los municipios; es decir que debido a este parágrafo el peso de la caracterización recaerá enteramente en los porcentajes del gasto de los Ingresos Corrientes de Libre

---

<sup>31</sup> Artículos 67 y 80 de la Ley 617 del 2000.

<sup>32</sup> Ley 617 de 2000. Art. 1.

Destilación. El numero de pobladores queda relegado a un segundo plano. Esta inquietud mas que critica, la posee también la Contraloría General en donde respecto a este párrafo estipula que: *“En la practica, esto equivale a volver del todo inoperante la mención del número de habitantes como elemento para tener en cuenta”*<sup>33</sup>.

Adicional a este interrogante la Contraloría dentro del mismo documento estipula también otras criticas entrono a esta ley.

Una de ellas hace referencia a la forma como se excluyeron dentro del calculo del parámetro “Ingresos Corrientes de Libre Destinación” algunos literales como el llamado “Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio”, que según la Contraloría es un concepto que *“puede cobijar múltiples fuentes de recursos, sean provenientes del nivel central o sean asignaciones de las rentas departamentales o municipales hacia propósitos específicos”*<sup>34</sup>. La discusión de este punto se centra en el margen de maniobrabilidad que tendrán los entes territoriales para manejar sus recursos propios debido a la exclusión de este ítem dentro del cálculo de los ICLD.

Otro punto para el análisis, es el referido a las faltas a los topes al límite del gasto de las entidades territoriales. Inicialmente se fija un periodo de cinco años para limitar los gastos de ciertos rubros, no obstante la propia ley establece que los aumentos de los gastos en esos rubros no deben sobrepasar “en promedio” ciertos límites. Para la Contraloría, la inclusión de la frase “En promedio”, permitirá descubrir las faltas a estas disposiciones solamente hasta el quinto año de la aplicación de la ley dado que deben sumarse los promedios anuales del quinquenio para saber si incurrieron o no

---

<sup>33</sup> Contraloría General de la Republica. Descentralización fiscal y finanzas Territoriales. Bogotá: la CGR. Junio del 2002. Pág. 5.

<sup>34</sup> CONTRALORÍA, Op.cit. Pág. 5.

las entidades en faltas. Esto no generara los estímulos necesarios para el ahorro, debido que los ordenadores del gasto por lo general no permanecen por largo tiempo dentro de estas entidades.

Un siguiente punto de reparos, es el concerniente a la posibilidad real de éxito que posee la iniciativa de racionalización. Para la Contraloría, existen tres elementos que pueden comprometer el alcance de las disposiciones vislumbradas en la ley 617.

El primero de ellos hace énfasis en que: “la dependencia económica tradicional de muchos territorios se vea reforzada ante la lentitud o inoperancia de los planes de ajuste”. Si el gobierno no supervisa efectivamente, los entes territoriales locales no realizarán un adecuado esfuerzo para mejorar sus indicadores financieros, por lo tanto el gobierno debe generar los adecuados incentivos para permitir que los municipios y departamentos mejoren sus balances.

El segundo, cuestiona la capacidad del gobierno para atacar las burocracias locales, lo cual puede generar que el periodo de cinco años para realizar el proceso de ajuste sea insuficiente debido a la resistencia al cambio por parte de los órganos territoriales.

El último hace alusión a que en el proceso están involucradas diversas entidades gubernamentales, lo cual posibilita la creación de problemas como de flujo de datos y la elusión de una responsabilidad directa por parte de una de estas entidades.

La Contraloría explica que esta ley se puede convertir en una “*Verdadera arma de doble filo*”, debido a que la asignación de categorías, al realizarse a través de logros en la consecución de ICLD y cumplimiento de límites en sus

gastos crea un *“Dilema intertemporal para los gestores de los recursos territoriales”*. Los cuales al no cumplir con sus metas de gastos pero conservando las magnitudes de sus ICLD ven como para el próximo periodo se les disminuye la categorización lo cual les permite un mayor porcentaje de gasto de libre destinación para utilizarlo como deseen, por lo que compensaran la disminución de sus sueldo estatal con ganancias que obtengan con los proyectos nuevos creados a partir de los dineros liberados por la nueva categoría. Generando de esta forma un ambiente totalmente distinto al convenido en los lineamientos de la ley.

No solo la contraloría deja ver sus dudas en cuanto a los posibles escenarios que se creen a partir de esta ley, existen también las opiniones en torno a los problemas sociales que dejara la adopción del saneamiento público, ya que una parte sustancial del mismo descansa en la reducción del personal administrativo de todas las entidades territoriales lo cual incrementara el problema de desempleo en el país.

Una ultima critica es la referida a la posible desaparición del 40% de los municipios del país debido a que al termino del periodo no han logrado ajustar sus finanzas, para lo cual la ley deja la alternativa de fusionarse con otros mas viables financieramente.

De esta forma se plasman los argumentos que poseen unos y otros en torno a esta ley, aunque es muy prematuro sacar conclusiones debido a lo reciente de la misma, debe indicarse que el cambio de reglas de juego sin duda afectara de forma significativa la dinámica de descentralización que venia presentando el país hasta la fecha. Todo cambio implica riesgos, no obstante si las condiciones impuestas sirven para reactivar los entes territoriales y mejorar sus servicios ese cambio debe darse, sin embargo la esperanza de que una eficiencia en la administración de los recursos se traduzca en un

mejoramiento de las condiciones sociales de las poblaciones residentes puede dar resultados negativos si no se complementan los puntos de vista de equidad y eficiencia.

#### **4.2. EL ACTO LEGISLATIVO 01, Y LAS MODIFICACIONES AL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

Uno de los aspectos de mayor importancia, en cuanto a finanzas públicas en el país, es el concerniente a las transferencias que debe realizar el gobierno central a las entidades territoriales locales.

En el afán de promover un proceso de descentralización, se han adoptado diversas estrategias a lo largo de los últimos años con el fin de otorgarle a las entidades territoriales locales una mayor autonomía respecto al centro. No obstante, los problemas no dejan de presentarse debido a las características propias del proceso y a las particularidades de la economía Colombiana.

Con el marco de la constitución de 1991 se realizó un esfuerzo por brindarles tanto a los Municipios como a los Departamentos diversas herramientas de gestión, que les permitieran en un determinado periodo conseguir avances hacia un modelo menos centralista, ya que según la teoría, un país más descentralizado serviría para mejorar la eficiencia en el logro de objetivos económicos y en la consecución de una sociedad con mayor equidad<sup>35</sup>.

Es así como surge dos años después, la llamada Ley 60 de 1993, la cual junto con la constitución recientemente aprobada, buscaba otorgarle esos mecanismos que les permitiesen a las entidades territoriales lograr metas de descentralización administrativa.

---

<sup>35</sup> Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final para la descentralización. Pág. 62.

Sin embargo estas disposiciones tenían incorporadas algunas fallas en cuanto a la correcta asignación de los recursos que originaron la aparición de una larga serie de problemas durante la década de los noventa que motivaron, al final de la misma, la adopción de medidas correctivas en torno a la distribución de los recursos.

Observando el panorama generado durante la anterior década, se pueden enumerar cuatro problemas fundamentales creados a partir de estas disposiciones<sup>36</sup>:

1. Fluctuación e Inestabilidad: Las transferencias dependían de los ingresos Corrientes de la Nación. Estos a su vez fluctuaban de acuerdo al comportamiento de la economía, lo cual los hacía altamente inestables. Lo anterior generaba falsas expectativas por parte de los entes territoriales ante los ingresos futuros, haciendo que se adquirieran de forma errónea obligaciones financieras que más adelante traerían serias complicaciones a las entidades prestatarias, ya que los fondos con los que se cubriría la deuda, podían no llegar debido a un bajón en la actividad económica durante ese periodo.
2. Asimetría en el aumento del gasto y restricciones para su disminución: Si las transferencias eran inferiores a la tendencia presentada, el gobierno era presionado a cubrir con otros fondos estas faltantes; si por el contrario las transferencias recibidas eran superiores, se traducían en mayores contratos y sueldos lo cual debido a su carácter poco flexible en épocas de reducción generaban nuevamente mayores

---

<sup>36</sup> Tomado del documento Conpes “*Distribución del Sistema General de Participaciones vigencia 2002*”, Pág. 7.

presiones fiscales para el gobierno, quien terminaba financiando estas obligaciones a través del Presupuesto General de la Nación.

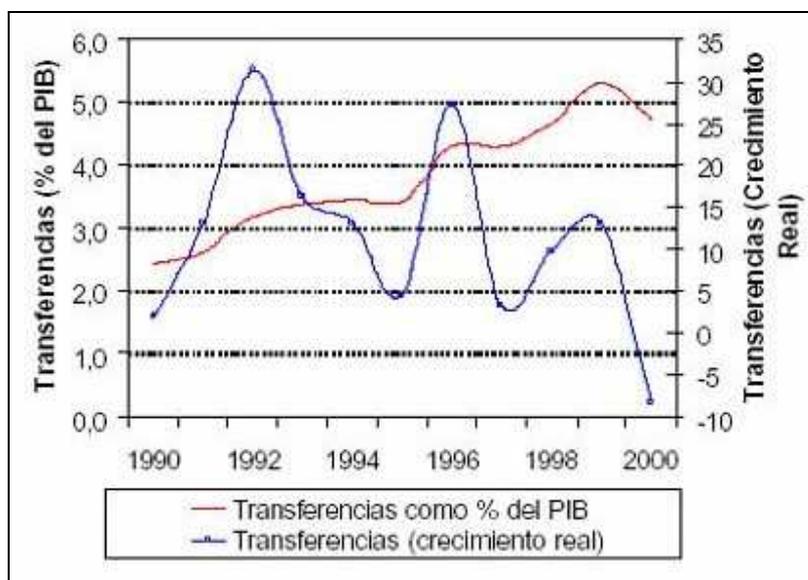
3. No promovía mejoramiento en la cobertura y la calidad de los servicios sociales: Debido a la forma como fueron concebidas en la Ley, las transferencias, eran asignadas a las entidades territoriales independientemente de si lograban o no las metas propuestas o de si eran manejadas de acuerdo a los parámetros establecidos. Esto no generaba los estímulos necesarios para que los recursos percibidos tuvieran una buena gestión y por ende se dedicaran a mejorar la calidad y la cobertura de los servicios sociales.
  
4. Inequidades Regionales en la distribución: La distribución de recursos hacia los departamentos y municipios, se realizo tomando como base asignaciones pasadas, lo cual motivo que los entes territoriales más pobres recibieran menos asignación presupuestal per cápita que los más ricos<sup>37</sup>.

El siguiente grafico muestra el comportamiento que tuvieron las trasferencias durante la década de los noventa.

---

<sup>37</sup> Obsérvese el caso de la educación, presentado por el documento Conpes “*Distribución del Sistema General de Participaciones vigencia 2002*”, acerca de la distribución de recursos per-cápita dentro de este sector. Pág. 8.

**Figura 24.** Inestabilidad en las transferencias territoriales: 1990-2000.



Fuente: CONFIS.

En la figura, se observa que a pesar de crecer durante el periodo de 10 años, las transferencias mostraron un comportamiento bastante inestable debido al primero de los problemas explicados anteriormente: la dependencia de la evolución económica.

Todas estas dificultades fueron tomadas por el gobierno para impulsar un nuevo proyecto de ley que sirviera para cambiar la estructura de las transferencias a nivel nacional, a través de una modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991. Estos cambios fueron aprobados mediante el Acto Legislativo 01 del 2001, el cual entre otras cosas promueve dos cambios fundamentales:

1. En primera instancia, desligar las transferencias de los ingresos corrientes de la nación, y

2. En segunda instancia, terminar con las figuras del Situado Fiscal (SF) para los Departamentos y las Participaciones de los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN) para los Municipios, creando en su reemplazo, el Sistema General de Participaciones (SGP) que reúne en un solo paquete todos los recursos transmitidos a las entidades territoriales. Dentro de este paquete los recursos se dividirán en tres componentes básicos: *“una participación de propósito específico para educación, una participación de propósito específico para salud, y una participación de propósito general de libre destinación (incluyendo recursos para agua potable y saneamiento básico)”*<sup>38</sup>.

Contando a partir del 2002, se designo un periodo de transición de 6 años, durante el cual el Sistema General de Participación dependerá de la inflación causada para su crecimiento, adicionando un aumento de 2% y 2,5% real. Posteriormente el SGP se calculara de acuerdo al promedio móvil de variación de los Ingresos Corrientes de la Nación en los anteriores cuatro años<sup>39</sup>.

Como todas las normas emitidas por el gobierno, está tuvo sus defensores y sus detractores. Por una parte, los defensores, (el gobierno central) argumentan que dichas reformas ayudaran a estabilizar las transferencias de las regiones mejorando las distribuciones que se hacen de ellas y originando un progreso en los servicios sociales prestados por las entidades territoriales.

Igualmente, con las nuevas reformas y según cálculos del Departamento Nacional de Planeación, los Departamentos y Municipios, tuvieron durante el

---

<sup>38</sup> COLOMBIA, CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL. *“La reforma a las transferencias territoriales”* Agosto 16 de 2001. Pág. 3

<sup>39</sup> COLOMBIA, CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL. *“Distribución del Sistema General de Participaciones vigencia 2002”*, Pág. 10.

2002, cerca de 1.1 billones de pesos de más en sus transferencias, que si durante ese año hubieran seguido con el anterior régimen<sup>40</sup>.

Por otra parte, existen opiniones en contra que enfatizan en primer lugar el cambio de carácter respecto a la norma precedente ya que con la nueva disposición, se le da preeminencia a la eficiencia, desplazando a la equidad favorecida anteriormente. Peligrando así en el futuro, tanto el nivel de cobertura como la calidad de los servicios de educación y salud prestados a la sociedad<sup>41</sup>.

Adicionalmente, al realizar sus propios cálculos, los detractores anuncian que con esta nueva medida, durante los próximos años los aportes por transferencias, pasaran de una participación en el PIB del 5.1% a un 4% en el año 2010, lo cual equivaldría a un recorte de \$760.000 millones de pesos a precios actuales<sup>42</sup>. Esto se reflejaría en una disminución de la calidad y cobertura de los servicios prestados por estas entidades.

Así y todo, con la aprobación de estas leyes el panorama para una adecuada descentralización parece desviarse mas de lo que anteriormente estaba, debido a que si las proyecciones de los analistas son correctas, la reducción de recursos provocara un desajuste en las entidades territoriales que impedirá una adecuada gestión de los gobernantes locales así como debilitara la posición de sus regiones al afrontar los retos que en materia económica y social traerá el futuro.

---

<sup>40</sup> COLOMBIA, CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL, *Ibíd.* pp. 10.

<sup>41</sup> Economía Colombiana y Coyuntura Política. Abril 2002. Pág. 58.

<sup>42</sup> Observatorio de Coyuntura Económica, UNAL "*Transferencias y Equidad*".. Octubre/2000.

## **5. FINANZAS MUNICIPALES DE SANTANDER, Y APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DNP Y LA LEY 617**

En los capítulos anteriores se ha ilustrado la situación de la descentralización desde un punto de vista global, es decir realizando una descripción de como ha sido la dinámica nacional en esta materia.

Se han observado los aspectos económicos y jurídicos que sirvieron para afianzar o reducir la importancia que tiene la descentralización en la realidad nacional. En este contexto se ha estudiado el problema presupuestal y las soluciones que el gobierno ha aplicado en torno a él, soluciones que van de la mano con una política de racionalización y austeridad en el gasto publico lo que ha llevado a que una de sus soluciones, se enfoque en los sistemas de transferencias nacionales, los cuales han sido la vía de escape utilizada para corregir los problemas de déficit afrontados actualmente por la nación. Así, se presenta un escenario en donde la política de austeridad fiscal puede ser un inconveniente para el correcto desarrollo de la independencia local en los diversos territorios nacionales.

Terminado este análisis faltaría observar el más importante de los escenarios estudiados por la descentralización. Por lo tanto, en este último capítulo, la investigación se focalizará en los niveles regionales del país (concretamente los entes municipales), con lo que se espera desarrollar un estudio que comprenda todos los escenarios posibles tanto los de índole macroeconómico como los que involucran las localidades regionales.

Al llegar a este punto, es necesario entender como la descentralización ha afectado a los municipios del país, y como estos mismos, han respondido a tal reto. El presente documento ha decidido tomar en ejemplo los municipios

de Santander debido a que, por una parte, este departamento al ser cuna de los gestores de este proyecto reviste gran interés por conocer sus situación actual y futura respecto a la descentralización. Por otra parte, Santander es uno de cuatro Departamentos en ser escogidos por el Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación como territorios Piloto en su programa de Seguimiento y Evaluación de las finanzas publicas llamado “Sinergia”<sup>43</sup>. Por lo tanto, es de especial utilidad conocer los derroteros que marcara para el país, el resultado arrojado por los municipios estudiados después de desarrollado este ejercicio.

En primer lugar el presente capitulo abordara la conducta que a nivel de finanzas publicas tuvieron los municipios santandereanos durante el 2001 y 2002. Para ello, se examinara la estructura y evolución de sus ingresos y gastos, así como la dinámica de sus transferencias. Adicionalmente se estudiaran algunos indicadores de gestión administrativa para realizar un análisis mas detallado de la situación real de los municipios en la actualidad.

Posteriormente se estudiaran los entes locales aplicando la metodología empleada por el DNP a través de la Unidad de desarrollo territorial y la Secretaría de Planeación Departamental para medir el desempeño financiero de los municipios del departamento. Estas metodologías consisten en primer lugar, en la implementación del software llamado “Frontier” que se encarga de medir la frontera de eficiencia posible de un municipio en torno a su gestión financiera. En segundo lugar se aplicara un modelo que evalúa el efecto adherencia o “*Flypaper*” en las finanzas municipales. Estos dos programas tienen la capacidad de brindar información acerca del desempeño financiero municipal durante los últimos años.

---

<sup>43</sup> Respecto al mismo, mas adelante en el documento se dará toda la información al respecto.

## **5.1. ANÁLISIS DE LAS FINANZAS DE LOS MUNICIPIOS DE SANTANDER.**

El gobierno nacional en su afán por promover una política de racionalización fiscal en los municipios del país, ha diseñado diversas estrategias encaminadas a mejorar la gestión financiera de los entes municipales locales. Santander fue uno de los cuatro departamentos pioneros en este ámbito, ya que en él, se comenzaron a aplicar las herramientas desarrolladas para evaluar la gestión de las administraciones locales en cuanto a manejo fiscal.

Una de las herramientas a disposición de los entes gubernamentales para evaluar las gestiones que hacen los municipios de los dineros recibidos, son los indicadores de desempeño fiscal. Estos indicadores permitirán obtener resultados más acordes con la realidad local, lo cual posibilita la emisión de juicios más certeros a la hora de fijar planes de manejo en los diversos municipios estudiados.

A la par de mostrar en este capítulo los principales indicadores utilizados por el gobierno central en la evaluación fiscal municipal, también se presentarán los rubros financieros más importantes manejados por los entes locales.

Debido a que la Ley 617 de 2000 clasificó a los municipios del país en siete categorías distintas, los análisis presentados en este capítulo se realizarán a partir de la comparación de los resultados entre las categorías existentes en Santander, ya que la presentación de los análisis de esta forma, permitirá conocer las diferencias que en cuanto a finanzas públicas sostienen los municipios pertenecientes a diferentes categorías en el departamento.

De acuerdo a lo anterior, en Santander existen cinco de las siete categorías establecidas por la Ley 617 para dividir los municipios del país. Estas

categorías son: La primera, la segunda, la cuarta, la quinta y la sexta. La categoría especial que comprende a los municipios más importantes del país, no se encuentra en Santander, ya que el municipio más importante de este departamento, Bucaramanga, se encuentra bajo la primera categoría. La otra categoría faltante es la tercera, la razón de ello, es que ningún municipio del área territorial, cumple con los requisitos establecidos por la Ley 617 para pertenecer a ella.

En la siguiente tabla se muestran los municipios del departamento agrupados según las categorías estipuladas por la Ley 617 de 2000.

**Cuadro 6.** Categoría municipios de Santander, según Ley 617 de 2000.

Categorías ley 617	Municipio	# Municipios por categoría	Categorías ley 617	Municipio	# Municipios por categoría
1	B/bermeja	2			72
1	Bucaramanga		6	Galán	
			6	Gambita	
2	Floridablanca	1	6	Guaca	
			6	Guadalupe	
4	Girón	3	6	Guapota	
4	Lebrija		6	Guavata	
4	Piedecuesta		6	Guepsa	
			6	Hato	
5	Barbosa	9	6	Jesús María	
5	Bolívar		6	Jordán	
5	Cimitarra		6	La belleza	
5	Pte nacional		6	La paz	
5	Ríonegro		6	Landazuri	
5	San gil		6	Los santos	
5	San Vicente		6	Macaravita	
5	Socorro		6	Málaga	
5	Vélez		6	Matanza	
			6	Mogotes	
6	Aguada		6	Molagavita	
6	Albania		6	Ocamonte	
6	Aratoca		6	Oiba	
6	Barichara		6	Onzaga	
6	Betulia		6	Palmar	
6	Cabrera		6	Palmas socorro	

6	California		6	Páramo	
6	Capitanejo		6	Pinchote	
6	Carcasi		6	Pto parra	
6	Carmen		6	Puerto wilches	
6	Cepita		6	Sabana de torres	
6	Cerrito		6	San Andrés	
6	Charala		6	San benito	
6	Charta		6	San Joaquín	
6	Chima		6	San José miranda	
6	Chipata		6	San miguel	
6	Concepción		6	Santa bárbara	
6	Confines		6	Simacota	
6	Contratación		6	Sta Helena	
6	Coromoro		6	Suaita	
6	Curiti		6	Sucre	
6	El guacamayo		6	Surata	
6	El peñón		6	Tona	
6	El playón		6	Valle san jose	
6	Encino		6	Vetas	
6	Enciso		6	Villanueva	
6	Florián		6	Zapatoca	

Después de ser clasificados por el DNP, mas del 80% de los municipios de Santander quedo dentro de la sexta categoría. El restante 20%, se distribuye dentro de las categorías quinta, cuarta, segunda y primera, perteneciendo a esta ultima, el municipio de Bucaramanga.

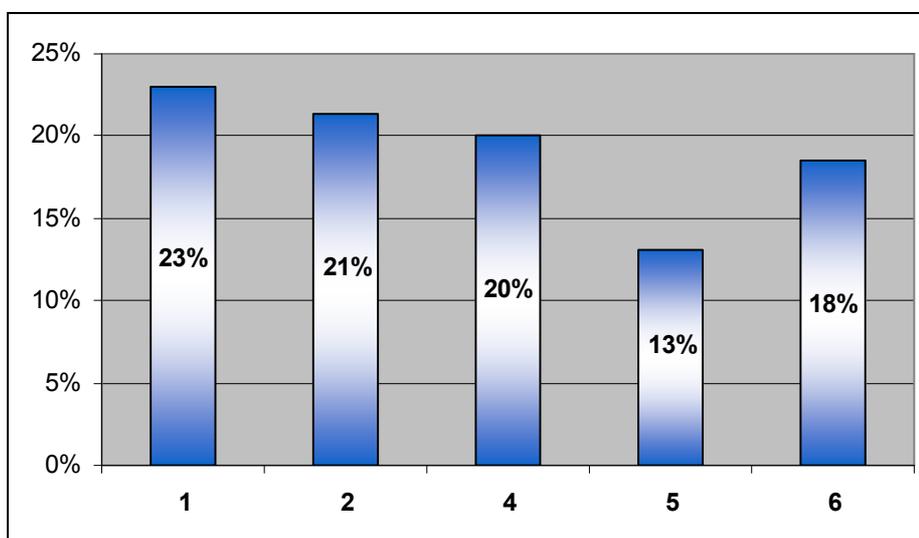
**5.1.1. Análisis de los Ingresos y Gastos Municipales.** Los ingresos son el soporte que tiene cualquier entidad pública o privada para lograr funcionar adecuadamente. En el caso de las entidades publicas como los municipios, los ingresos son los nutrientes con que cuentan los mandatarios locales para realizar una adecuada gestión de su territorio. Del correcto manejo de sus recursos, un municipio puede fortalecer su economía, viabilizar sus finanzas y mejorar la calidad de vida de sus pobladores.

Dentro del actual contexto económico, en donde los recursos son cada vez más escasos, su correcta administración dentro de las entidades locales,

reviste especial interés para los entes centrales de gobierno, quienes son los encargados de captar y distribuir gran parte de los mismos.

La siguiente figura mostrara la evolución que han tenido los ingresos municipales bajo la Ley 617 durante los años 2001 y 2002.

**Figura 25.** Variación de los Ingresos municipales después de la Ley 617. Periodo 2001 -2002



**Fuente:** Secretaría de Planeación Departamental

Los ingresos de los municipios de todas las categorías presentaron un aumento significativo entre los años 2001 y 2002. Los municipios que tuvieron un mayor aumento fueron los pertenecientes a la primera y segunda categoría, mientras que los de categoría 5 y 6 fueron los que mostraron un menor aumento de sus recursos con respecto al año anterior.

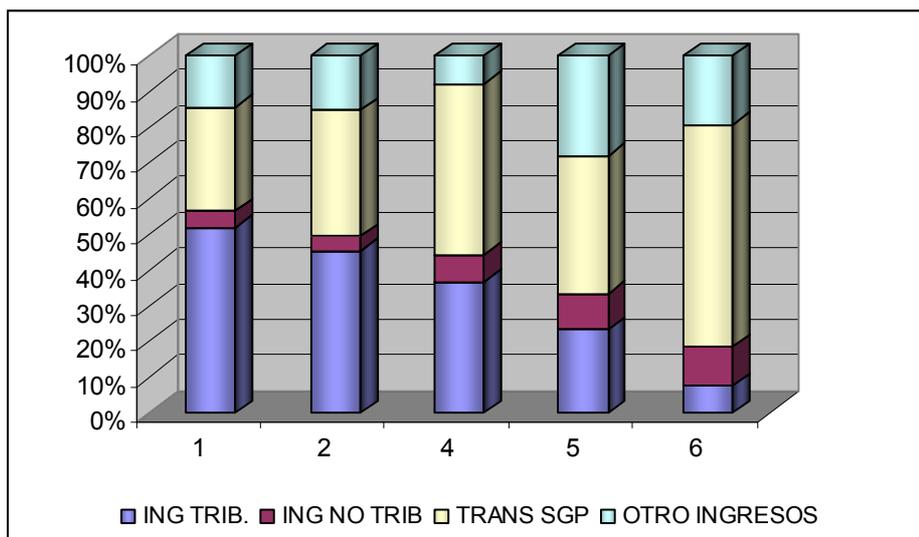
Aunque la grafica nos informa de un aumento de un año a otro en los recursos de todos los municipios, no nos indica la forma en como estos recursos crecieron de un año a otro a otro. Debido a que la composición de

los ingresos de los municipios de diversas categorías varia considerablemente, es necesario conocer los elementos que conforman la estructura de ingresos de los municipios para identificar la forma en que cada categoría municipal esta financiando su desarrollo.

Según el DNP, los ingresos de los municipios están compuestos por los Ingresos Corrientes y los Ingresos de Capital. A su vez los Ingresos Corrientes, están compuestos por los Ingresos tributarios, los Ingresos No Tributarios y las Transferencias. Igualmente, los Ingresos de Capital se componen de las Regalías, de los recursos por Cofinanciación, por otros aportes y por los importantes recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).

En la siguiente figura se puede ver la forma en que están compuestos los ingresos de los municipios del departamento de Santander de acuerdo a la categorización realizada por el DNP.

**Figura 26.** Estructura de los Ingresos municipales en Santander, año 2002, según categorías DNP.



**Fuente:** Secretaría de Planeación Departamental

La composición de los recursos percibidos por los municipios, varía considerablemente entre las diferentes categorías del departamento. En general, una de las tendencias que se puede observar de la anterior gráfica, es la relación indirecta entre los recursos propios y los niveles de representatividad del SGP, lo cual permite ver que los municipios más importantes son los que dependen menos de los recursos destinados por la nación para su funcionamiento.

Igualmente, se aprecia que para los municipios de sexta categoría, su mayor fuente de ingresos son los recursos obtenidos por el Sistema General de Participaciones, los cuales representan alrededor del 60% de sus ingresos totales. La capacidad de producir recursos propios a través de caminos como los impuestos es bastante restringida entre estos municipios, por lo que su funcionamiento depende prácticamente del SGP. La política de racionalización fiscal del gobierno central, está diseñada para revertir este comportamiento y permitir un mayor grado de autosostenibilidad municipal en el futuro.

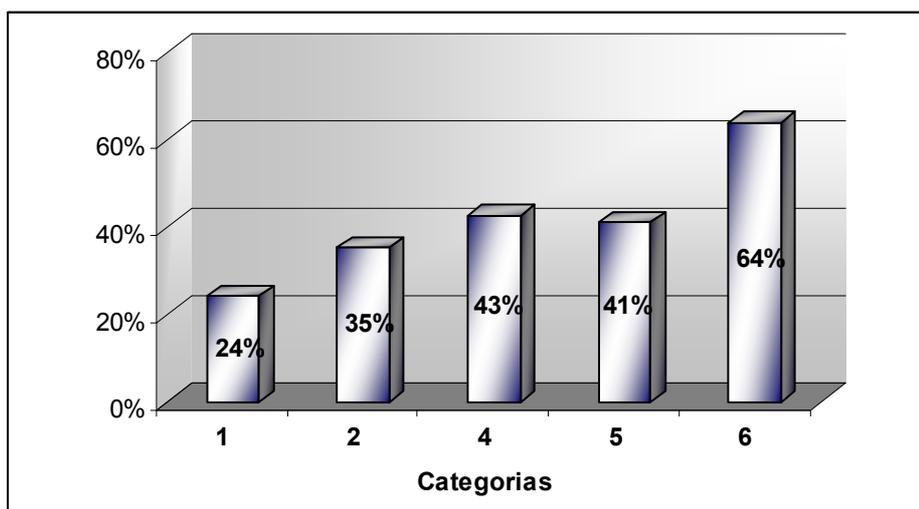
Los municipios de primera y segunda categoría, se muestran como los de menor rango de dependencia respecto de los ingresos transferidos por la nación. En ellos, el nivel de recursos propios sobrepasa el 50% de representatividad respecto a los ingresos totales. Una de las razones por la que se presenta este fenómeno, es que en estos municipios los ingresos tributarios representan un alto porcentaje dentro de la estructura de ingresos municipales.

Sin mencionar los problemas de incertidumbre e inestabilidad fiscal por lo que pasan los municipios de quinta y sexta categoría, debido a su alto grado de dependencia nacional, los resultados anteriores generan dudas acerca de

la verdadera capacidad que tienen los entes territoriales más pobres de lograr una autonomía loable que garantice la viabilidad de su funcionamiento a mediano plazo, por lo que estarán expuestos a las decisiones que en esta materia, disponga el gobierno central mas adelante.

En la siguiente figura se presentara de forma mas detalla el grado de dependencia que tienen los municipios de distintas categorías respecto a los recursos provenientes del SGP, esto de acuerdo a las categorías previstas por la Ley 617.

**Figura 27.** Dependencia municipal de las transferencias por SGP



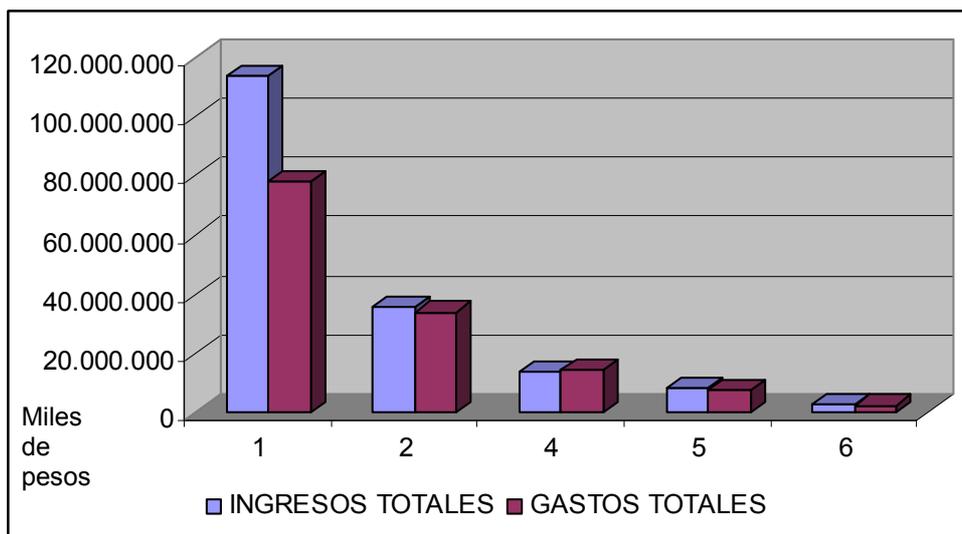
**Fuente:** Secretaría de Planeación Departamental

El sistema de saneamiento fiscal del Gobierno Nacional, pretende entre otras cosas, la financiación municipal por medio de recursos propios. Sin embargo, la situación actual de los municipios, especialmente los de categorías mas bajas, brinda muy pocas posibilidades a corto plazo de lograr este cometido. Según el grafico, se tiene que los municipios de sexta categoría son los que más dependencia tienen de los recursos que por SGP, les llegan a sus territorios. El 64% de sus ingresos están compuestos por esta clase de

recursos. Las categorías 4 y 5 del departamento, le siguen en grado de dependencia. Por ultimo, la primera categoría es la que menos depende del SGP, ya que solamente el 24% de sus ingresos totales, están compuestos por estos montos.

En la siguiente grafica se observara el comportamiento de las finanzas municipales durante el 2002, exhibiendo la relación por categorías municipales entre los Gastos Totales y los Ingresos Totales.

**Figura 28.** Ingresos y Gastos totales municipios de Santander según categorías Ley 617 de 2000.



**Fuente:** Secretaría de Planeación de Santander

Durante el 2002, el balance entre ingresos totales y gastos totales fue positivo para todos los municipios agrupados bajo las categorías 1, 2, 5 y 6. La cuarta categoría fue la única que tuvo un resultado adverso. El municipio de Piedecuesta, quien junto a Girón y Lebrija conforman esta categoría, fue el responsable del déficit presentado por su grupo. Lo anterior, debido al alto

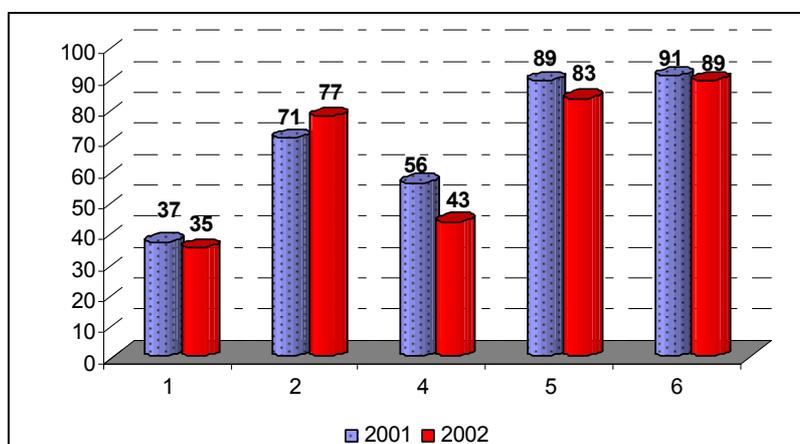
nivel de Gasto Total presentado por este municipio durante el 2002, que supero en mas de 3000 millones de pesos a sus Ingresos Totales.

Uno de los aspectos que se pueden observar del anterior grafico, es la gran diferencia que existe entre los ingresos y gastos de los municipios de la primera categoría en el departamento. Esta brecha positiva puede ser explicada gracias a la racionalización financiera comenzada a aplicar después del 2001 por parte de los principales entes territoriales del departamento. Sin duda los municipios que conforman las primeras categorías, deben ser, y de hecho lo son, los abanderados de sus territorios para aplicar las normas de saneamiento y racionalización fiscal infundidas por el gobierno central.

Otro aspecto de interés, es el gran contraste entre los recursos manejados por los municipios de distintas categorías. Comparando la primera con la sexta, la diferencia de recursos, se sitúa en el orden de los 110.000 millones de pesos, lo cual deja ver las grandes discrepancias existentes entre los focos de desarrollo de un departamento y sus regiones más pobres.

De acuerdo a la Ley 617 de 2000, los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), serán la base mediante la cual, el gobierno evaluará el desempeño financiero de los municipios del país. Un importante medio para conseguir este propósito, es determinar la relación existente entre el nivel de gasto de funcionamiento municipal y sus ICLD. En la siguiente figura se representara dicha relación exhibiendo además su dinámica durante los años 2001 y 2002.

**Figura 29.** Relación gastos de funcionamiento e Ingresos Corrientes de Libre Destinación, según categorías DNP. Periodo 2001-2002.



**Fuente:** Secretaría de Planeación Departamental.

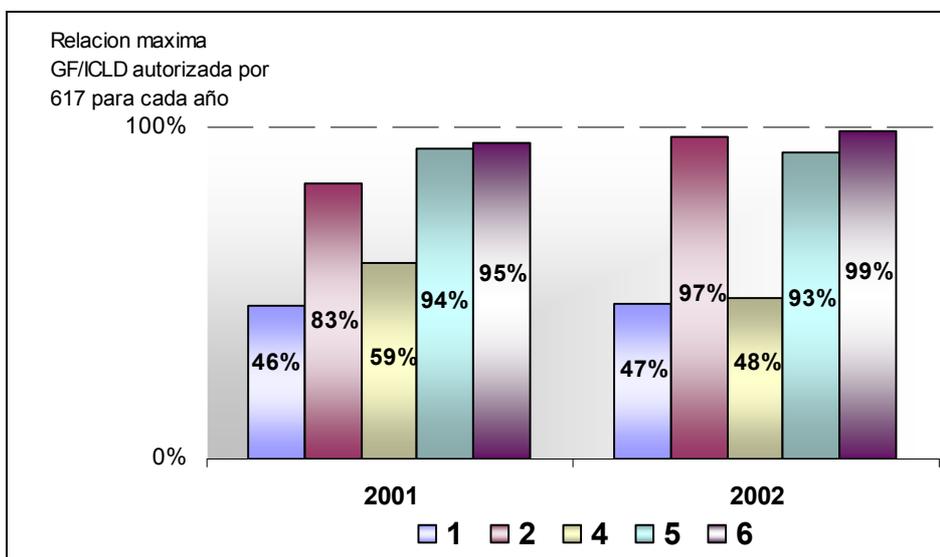
En general, para el periodo comprendido entre los años 2001 y 2002, los municipios del departamento tuvieron una mejora en cuanto al porcentaje de ingresos propios destinados a cubrir sus gastos de funcionamiento. De la anterior figura, se desprende que los municipios de primera categoría son los que menos porcentaje de estos recursos dedican a sufragar estos gastos.

Es interesante observar como los municipios pertenecientes a las dos últimas categorías dedican más del 80% de sus ingresos propios en cuestiones relacionadas con gastos de funcionamiento. Estos municipios no pueden aspirar a desarrollar sus regiones destinando tal cantidad de recursos a cuestiones de gasto administrativo, por lo tanto la aplicación de políticas de control y racionalización financiera se convierte ya no en una alternativa, sino en una necesidad de estas entidades para lograr obtener mayores recursos, necesarios para mejorar sus balances y fortalecer sus localidades.

No obstante, los resultados anteriores no nos indican que tanto se han esforzado los municipios en disminuir sus gastos de funcionamiento según

los parámetros establecidos por el gobierno para cada año en particular. Debe recordarse que el gobierno central fijo un periodo de ajuste en donde estipulaba metas distintas de racionalización del gasto a través de los años. En la siguiente figura se mostrará que tanto los municipio del departamento han ajustado sus finanzas a los requerimientos cambiantes de cada año.

**Figura 30.** Variación anual del porcentaje de recursos propios destinados al funcionamiento de acuerdo a los parámetros de gasto establecidos por la Ley 617 de 2000.



**Fuente:** Secretaría de Planeación Departamental

En la figura anterior, se compara el esfuerzo de saneamiento fiscal realizado por los municipios durante cada año a través de la observación de los niveles de representación porcentual que tuvieron los gastos de funcionamiento en los estándares de gasto fijado por la Ley 617 para cada año del periodo de ajuste previsto en dicha norma.

De esta figura se deduce que, de acuerdo a los parámetro fijados para el 2002, la gestión realizada por los municipios para reducir la proporcionalidad del gasto dentro de los ICLD durante ese año, presento un retroceso en tres de sus categorías, con respecto a los parámetros fijados por la ley para el 2001.

Es así como, para la segunda categoría de municipios, el indicador GF/ICLD<sup>44</sup>, pasó de representar el 83% de la relación autorizada por la ley para el 2001, a un 97% de la misma para el 2002 indicando que su esfuerzo por ajustar sus finanzas a los requerimientos del nuevo año no fue tan decisivo como el del año anterior. No obstante su nivel de gasto siguió estando por debajo del límite permitido por la ley.

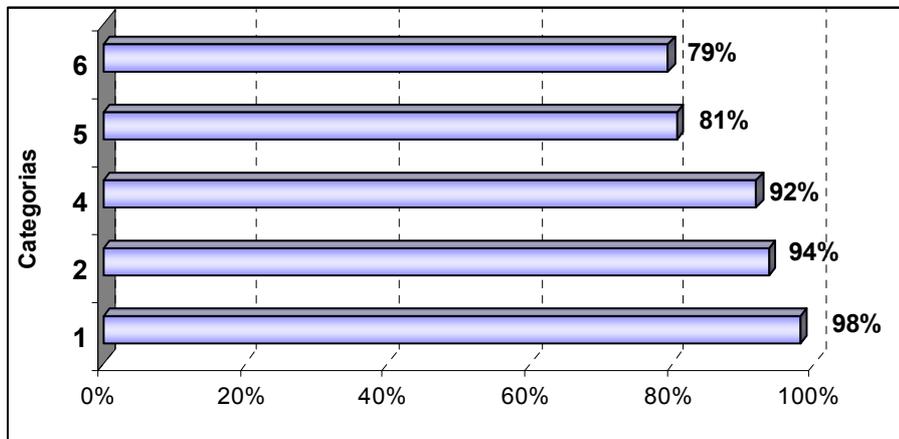
Así mismo, debe subrayarse el retroceso que en esta materia se produjo para los municipios de la sexta categoría, ya que para el 2001 la representación de los gastos de funcionamiento en sus ICLD fue del 95% de la permitida por la ley mientras que para el 2002 este porcentaje paso a ser del 99%, lo cual los dejo al borde del limite de gasto permitido por el gobierno para dicho año. Los municipios de esta categoría al contrario de representar avances, exhiben retrocesos en lo que respecta a racionalización fiscal a través de los años estudiados.

Por otra parte, los municipios de cuarta categoría, fueron los que mayores avances presentaron en el esfuerzo de saneamiento fiscal durante el 2002, ya que disminuyeron en un 11%, la representación que hacían sus gastos de funcionamiento dentro de sus ICLD para el 2002 según el limite fijado por al ley para dicho año.

---

<sup>44</sup> GF describe los Gastos de Funcionamiento del municipio, mientras que ICLD son los Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

**Figura 31.** Porcentaje del SGP<sup>45</sup> dedicados a Inversión. Año 2002



**Fuente:** Secretaría de Planeación Departamental.

Como se ha explicado, uno de los objetivos del DNP en su política de Saneamiento Fiscal, es el de procurar que los municipios del país, financien sus gastos de funcionamiento a través de sus ingresos propios. Al lograr cumplir este objetivo, los municipios de Santander y del país, liberarán recursos que pueden ser destinados a gastos de inversión en sus comunidades, ayudando con estos al desarrollo local.

Como se observa en la anterior gráfica, los municipios de primera categoría en el departamento, son los que más realizan inversión con los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, los cuales destinan el 98% de sus ingresos provenientes del SGP a la inversión. Al contrario, los que destinan menos recursos del SGP para la inversión local son los municipios de categorías 5 y 6, en donde dichos recursos entran a suplir a los Ingresos Propios en la tarea de financiar sus gastos de funcionamiento y otras obligaciones.

<sup>45</sup> Sistema General de Participaciones.

Así y todo, se describe un panorama en donde los municipios de más baja categoría afrontan serias dificultades financieras que aun en la actualidad, les impide cumplir cabalmente con las obligaciones de saneamiento inculcadas por el gobierno central. Aunque la mayoría de las entidades locales han emprendido la tarea de saneamiento fiscal, aun falta bastante para llegar a pensar en una verdadera autonomía municipal y mas halla, en un verdadero desarrollo local.

## **5.2. SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA, “SINERGIA”**

El Gobierno Nacional dentro de su política de eficiencia en la gestión pública, ha creado junto con el DNP, el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, conocido por el nombre de “Sinergia”. Este sistema permite medir los resultados obtenidos por las entidades territoriales en torno a los diferentes elementos que integran la administración pública del país.

Dentro de este sistema, el DNP integro el análisis del componente fiscal, medido a partir de los resultados obtenidos por los entes territoriales en materia de saneamiento y racionalización fiscal.

De acuerdo al DNP, este sistema de evaluación, determinara una mejor asignación de los recursos además de promover una cultura de gestión orientada a arrojar resultados eficientes.

En resumen, los objetivos del programa Sinergia apuntan a<sup>46</sup>:

---

<sup>46</sup> Tomado de la Página de Internet: WWW.DNP.GOV.CO

- Estimular mejoras continuas en efectividad y eficiencia de la gestión pública
- Generar conocimiento sobre la gestión pública a partir de estudios y análisis.
- Generar sostenibilidad fiscal”.

Este sistema se compone de tres elementos encargados en primera instancia, de realizar un seguimiento continuo a los resultados obtenidos por los entes territoriales, en segundo lugar, de efectuar evaluaciones focalizadas para determinar el funcionamiento de las políticas tomadas por el gobierno y por ultimo, de difundir los resultados obtenidos a las entidades interesadas o al publico en general.

Dentro de este contexto, el trabajo presentado a continuación sigue la metodología empleada por el DNP dentro del Programa “Sinergia” para evaluar los resultados que en materia fiscal, obtuvieron los municipios del departamento de Santander. Para lograr dicho objetivo, se recurrió a la aplicación del software llamado “Frontier” que utiliza como metodología, el análisis envolvente de datos, y que sirve en este caso, para medir la frontera de eficiencia que presentaron los municipios de Santander en su gestión pública para el año 2002.

**5.2.1. Aplicación del modelo.** El modelo emite indicadores de eficiencia en cuanto a un ítem específico de la gestión pública. En este caso, se tomo la captación del impuesto predial en los municipios santandereanos durante el 2002, como medida estándar para evaluar la eficiencia de las entidades territoriales en dicho periodo.

El hecho de tomar el Impuesto Predial como parámetro para calificar el desempeño municipal, surge de la concepción adoptada por la ley 617, la cual propicia en los municipios un esfuerzo por mejorar sus niveles de

Ingresos propios. El impuesto predial, al ser el más importante de los Ingresos tributarios a nivel global en el departamento, se convierte en la herramienta idónea a utilizar en este propósito.

La forma en que diseñado este modelo es mediante el análisis de Insumo-Producto. En donde, se examinan las distintas cantidades de producto obtenido, de acuerdo a unas series de insumos aplicados.

De esta forma, se toma a las cantidades de Impuesto Predial captado por los municipios durante el 2002, como el producto resultante de la aplicación de dos clases de insumos:

1. El costo total del recaudo del insumo: es decir los costos asociados con la recaudación de dicho impuesto. Este componente, abarca los costos del personal utilizado por la Secretaría de Hacienda de cada municipio para recaudar el impuesto, los costos de la publicidad emitida para dicho propósito y los costos de la papelería utilizada para esta labor.
2. La base gravable de cada municipio: Otorgada para el 2002 por el IGAC.

Este modelo compara los distintos resultados obtenidos por los municipios y ofrece un estándar de eficiencia de acuerdo al mejor rendimiento obtenido después de cruzar las relaciones insumo-producto aplicadas.

Es así como se procede a aplicar el modelo de la siguiente forma:

1. Definición de variables:

Primer Insumo: Costos de recaudación del impuesto predial para el año 2002.

Segundo Insumo: Base gravable de cada municipio para el 2002

Producto: Impuesto Predial de cada municipio para el 2002.

## 2. Municipios utilizados para el ejercicio:

Se utilizó una muestra de 32 municipios que corresponde al 37% de los entes territoriales del departamento. El resto de los municipios no se tuvo en cuenta, debido a que no reportaron la información necesaria para la correcta ejecución de este modelo.

### **Cuadro 7.** Municipios utilizados para la muestra

<b>Municipio</b>	
El Guacamayo	Santa Helena del Opón
San Vicente de Chucurí	Guepsa
Girón	Palmas del socorro
Piedecuesta	Cepitá
Guapotá	Chima
Floridablanca	La belleza
Confines	Oiba
San benito	Tona
Puerto parra	Enciso
Málaga	El Playón
Cabrera	Guadalupe
Contratación	Cerrito
Encino	Macaravita
La Paz	Palmar
Suratá	California
Aratoca	Jesús Maria

**5.2.2. Resultados del modelo.** Al cruzar las variables dispuestas, el modelo nos ofrece un indicador global de desempeño que va desde el 100% de eficiencia hasta el valor mínimo que arrojen los resultados. Este 100% de eficiencia, indica el mejor desempeño alcanzado dentro del modelo, por alguno de los municipios estudiados.

Es importante destacar el alto nivel presentado en las correlaciones exhibidas entre las variables y el producto. El insumo Gasto de Recaudo posee una correlación de 0.91 con el impuesto predial, mientras que El Avalúo de la base gravable genera una correlación de 0,99 con el impuesto predial. Estos nos indica que el producto resultante, tienen un alto grado de correspondencia con las variables utilizadas dentro del modelo. Lo cual, se traduce en resultados más fiables y efectivos.

Los resultados del modelo, se muestran en la siguiente tabla:

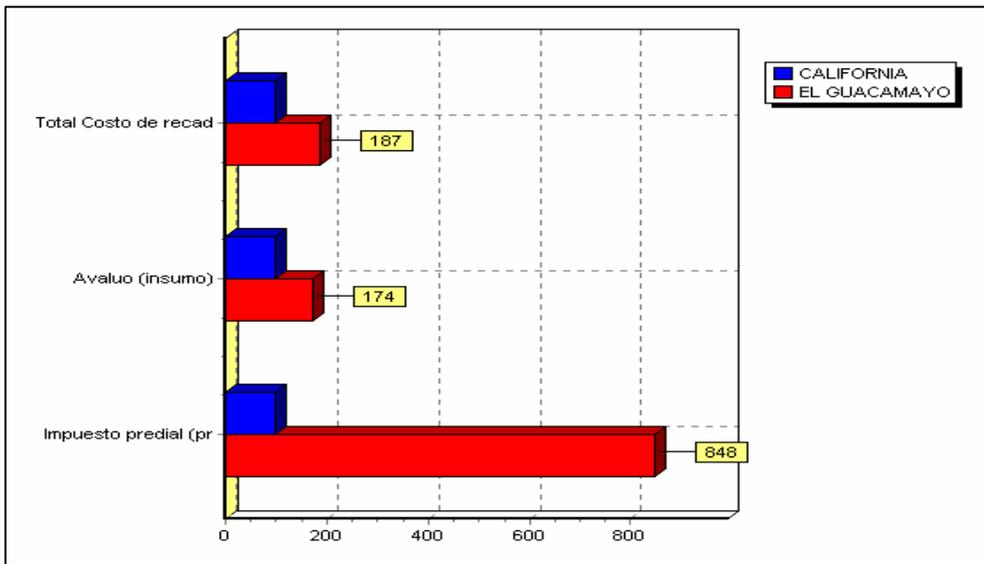
**Cuadro 8.** Ranking de eficiencia municipal según resultados obtenidos

Municipio	Nivel de eficiencia	Municipio	Nivel de eficiencia
El Guacamayo	100	Santa Helena Del Opón	44,44
San Vicente de Chucurí	100	Guepsa	42,37
Girón	100	Palmas Del Socorro	38,72
Piedecuesta	100	Cepitá	38,51
Guapotá	93,71	Chima	37,25
Floridablanca	84,58	La Belleza	36,36
Confines	83,78	Oiba	35,95
San Benito	82,75	Tona	32,31
Puerto Parra	79,88	Enciso	31,5
Málaga	63,49	El Playón	31,46
Cabrera	57,85	Guadalupe	31,3
Contratación	54,65	Cerrito	26,93
Encino	52,57	Macaravita	26,56
La Paz	48,52	Palmar	22,21
Suratá	46,44	California	21,28
Aratoca	46,23	Jesús Maria	20,56

Los municipios que reportaron un mayor nivel de eficiencia en el recaudo del impuesto predial fueron: El Guacamayo, San Vicente de Chucuri, Girón y Piedecuesta. En la tabla se observa que prácticamente el 60% de los municipios estudiados, poseen niveles de eficiencia inferiores al 50%, lo cual

deja ver que la forma en como están captando sus ingresos no es la adecuada.

**Figura 32.** Contraste entre municipios con altos y bajos niveles de eficiencia.



**Fuente:** cálculos de los autores a través del software Frontier. Secretaría de Planeación departamental.

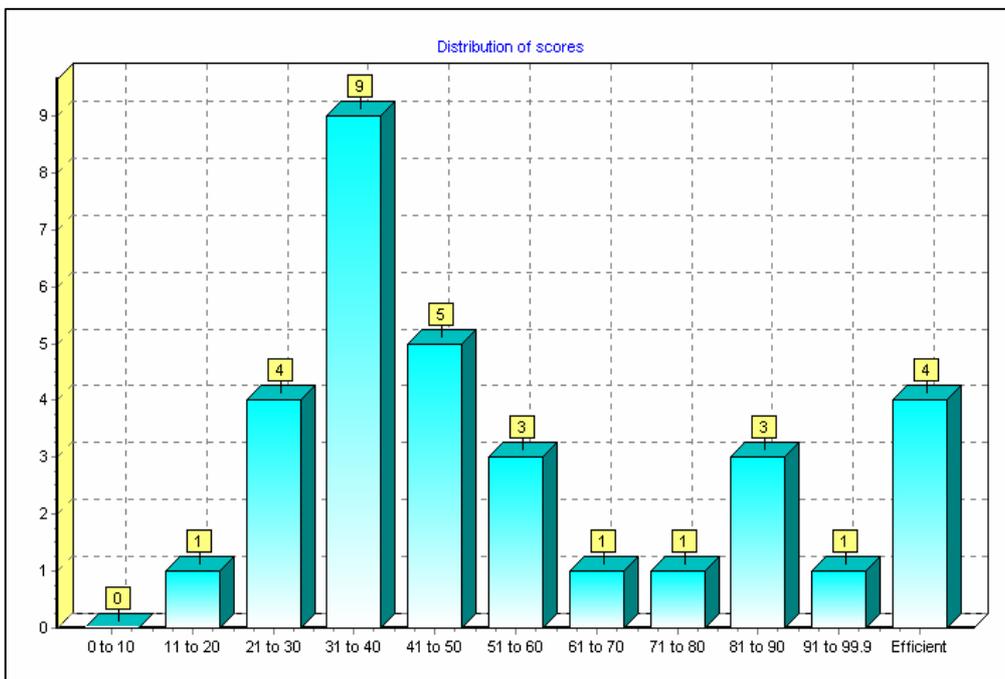
En la figura anterior se exhiben los resultados obtenidos al comparar dos de los municipios estudiados. El primero de ellos corresponde a uno de los municipios con nivel de eficiencia en el recaudo de 100% (El Guacamayo), el segundo corresponde a uno de los que mostraron mas bajo nivel de eficiencia (California).

En primer lugar se observa la gran diferencia entre las distintas recaudaciones de impuesto predial. El Guacamayo presento un nivel de recaudo más de siete veces superior al expuesto por California, esto refleja la eficiencia con la cual, el mejor municipio recogió sus tributos en el año.

Los resultados son contundentes, al exhibir como la base gravable de El Guacamayo, no llega a exceder el doble de la de California. Igualmente, como los costos del primer municipio tampoco exceden en una gran proporción a los costos del municipio de California.

En el análisis resultante indica que California solamente posee, el 26% de la eficiencia que exhibe El Guacamayo en la recolección del impuesto predial.

**Figura 33.** Agrupación municipal según resultados de eficiencia

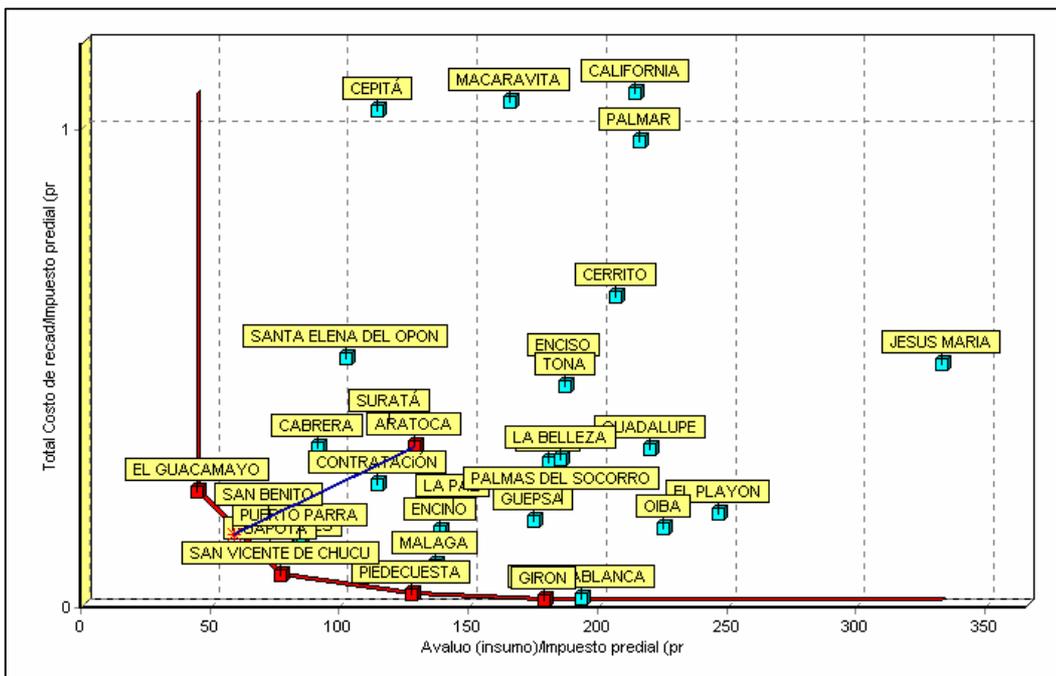


**Fuente:** cálculos de los autores a través del software Frontier. Secretaría de Planeación departamental.

La figura anterior nos indica la distribución de los municipios, según el resultado obtenido. Los cuatro municipios que ocupan el ranking de eficiencia fueron los que obtuvieron resultados del 100% en el modelo. Es importante destacar como el mayor numero de municipios, se encuentra en el rango de eficiencia de 30%. Como se expreso anteriormente una gran proporción de

municipios obtuvieron bajos resultados en este ejercicio. De los 32 municipios analizados, solamente 8 registraron niveles de eficiencia superiores al 80%.

**Figura 34.** Frontera de eficiencia en relación al recaudo del Impuesto Predial.



**Fuente:** cálculos de los autores a través del software Frontier. Secretaría de Planeación departamental.

Dadas las relaciones existentes entre el impuesto predial y las variables utilizadas, se determina la frontera de eficiencia según los cruces realizados por el modelo. En la figura anterior, se puede ver que los municipios marcados con rojo, son los que establecen la frontera de eficiencia en el modelo. Estos municipios son los que generaron los mejores porcentajes de eficiencia, por lo cual se encuentran en el límite de la grafica. Debido a que el modelo fue creado para optimizar el uso de los insumos, la eficiencia de esta

frontera se presenta en las coordenadas más cercanas a 0. Es así como los municipios que obtuvieron las mejores combinaciones de insumos están representados en la parte inferior izquierda. Tomando por ejemplo a EL Guacamayo, se aprecia en primer lugar, que posee una relación Costo Recaudo/ Impuesto Predial, relativamente baja con respecto a una gran cantidad de municipios. Por otra parte, su nivel de recaudo con respecto una de las bases gravables mas reducidas de la muestra, permite ver la efectividad con que maneja el recaudo de su localidad.

### **5.3. EL EFECTO “ADHERENCIA” EN LOS MUNICIPIOS DE SANTANDER.**

Como es bien sabido, la demanda por bienes públicos de parte de una comunidad, puede ser financiada, dependiendo de la estructura fiscal del país, por medio de los recursos transferidos a la localidad, o por medio del tributo directo de demandantes directos del bien publico. La búsqueda de la eficiencia en el uso de tales recursos, se acercaría al optimo, al menos a nivel teórico, por el sistema de votación, el cual permite revelar las preferencias del votante mediano, los cuales vigilan, por medio de una relación principal – agente, si los recursos invertidos por los políticos (agentes) están acorde con el de los electores (principales).

Frente a dicho dilema de la búsqueda de la eficiencia, Wiesner, en su obra “La efectividad de las políticas publicas”, agrega una serie de determinantes específicos de la eficiencia del gasto publico, entre los que se encuentra el origen de la financiación. A grandes rasgos, Wiesner sugiere que los gobiernos ejecutan más eficientemente los recursos cuando los han obtenido por sistemas cercanos a los del mercado, entre los que se encuentra el manejo del sistema de impuestos, entre diferentes localidades. Para el caso

de los gobiernos regionales o locales, esto quiere decir que los recursos son mejor invertidos cuando se obtienen por medio de esfuerzo fiscal en el recaudo.

**5.3.1. Características del modelo.** Sin embargo, por medio de este modelo no se pretende revelar si hay evidencia de una inversión eficiente de los recursos, desde el punto de vista del votante mediano. El presente modelo tiene como objetivo verificar el comportamiento de los gastos, a nivel general, frente a las diferentes fuentes de financiación, además de buscar una relación entre el tamaño de la localidad (desde el punto de vista poblacional) y el nivel de gasto per cápita. Específicamente, se busca encontrar lo que en la literatura económica es conocido como el efecto “adherencia”, o “flypaper”<sup>47</sup>, que básicamente consiste en que el aumento del gasto público local, cuando es financiado por medio de transferencias recibidas desde otro nivel de Gobierno, es mayor que aquel causado por un aumento de los recursos propios. Una referencia sobresaliente sobre este fenómeno lo realiza Maria Gabriela Lagos, al traer las opiniones de Oates respecto a este efecto:

*Oates, considera que el efecto adherencia es una manifestación de ilusión fiscal, producida por la información imperfecta que los gestores regionales dan al ciudadano cuando su gobierno recibe una subvención. De esta manera, los ciudadanos incrementan la demanda del bien financiado*

---

<sup>47</sup> Un trabajo empírico interesante para el caso mexicano lo encuentra en la Uri Raich, Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos. Para el caso colombiano, ver: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Espacio fiscal de las entidades territoriales en el contexto actual de la descentralización. En: Revista Planeación y Desarrollo. Bogotá: DNP. 1999. p.68.

*con una subvención porque subestiman el coste de dicho bien o servicio*<sup>48</sup>.

Por desgracia, la ausencia de información ha impedido trabajar con todos los municipios del departamento, por lo cual se ha tenido que trabajar con solo 22 de los 86 que conforman el departamento, este número de municipios, de cualquier forma, representa porcentaje importante del total; por sus características los municipios trabajados resultan muy parecidos en su estructura fiscal, cabe señalar que se trabajó con 17 municipios de sexta categoría, cuatro de categoría cinco y uno de cuarta categoría.

La estructura del modelo es la siguiente:

$$\ln gpc_{it} = B_0 + B_1 * \ln yprop_{it} + B_2 * \ln transf_{it} + B_3 * \ln pobla_{it} + u_{it}$$

*Donde:*

*In gpc* : Gasto per cápita de los gobiernos municipales

*In y prop*: Ingresos propios municipales

*In transf*: Transferencias

*In pobla*: Población

Todas las variables, con excepción de la población, están expresadas en términos per cápita y todas aparecen en logaritmos. El modelo se estimó por Mínimos Cuadrados Ordinarios, y las especificaciones técnicas de Autocorrelación, Heterocedasticidad, Multicolinealidad y Estacionalidad del modelo se presentan en el anexo 1.

---

<sup>48</sup> LAGOS, Gabriela. Una revisión de la literatura del federalismo fiscal. España. Universidad de la Castilla. 2000. p. 46.

Se decide trabajar con un periodo de tiempo que va del año 1993 hasta el 2001, seleccionados especialmente por ser el periodo de profundización del fenómeno estudiado en esta investigación.

**5.3.2. Resultados del modelo.** Los resultados del modelo, se muestran en el cuadro 9, en el cual se puede confirmar la presencia del fenómeno antes referenciado. Para fines de análisis, las variables más relevantes son los Ingresos Propios y los Ingresos por Transferencias.

**Cuadro 9.** Resultados del modelo. Efecto Adherencia.

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Propios**	0.682982	0.322740	2.116203	0.0879
Población***	5.606875	0.903347	6.206778	0.0016
Transferencias*	0.820632	0.338657	2.423198	0.0599
Constante	-57.17911	9.724714	-5.879773	0.0020
R-squared	0.953568	Mean dependent var.		11.33524
Adjusted R-squared	0.925709	S.D. dependent var		0.305434
S.E. of regression	0.083250	Akaike info criterion		-1.832828
Sum squared resid	0.034653	Schwarz criterion		-1.745173
Log likelihood	12.24773	F-statistic		34.22824
Durbin-Watson stat	2.604797	Prob(F-statistic)		0.000931

**Fuente:** calculo de los autores. Utilizando el Software E-Views 3.1. Datos Secretaría de planeación departamental.

Las cifras arrojadas por el modelo sugieren que por un incremento de un peso en los ingresos de los municipios, por concepto de transferencias, el gasto aumenta en 0.82 pesos; mientras que un incremento de un peso obtenido por esfuerzo fiscal de los municipios, es decir ingresos propios (principalmente por concepto de impuesto predial, dadas las características de los municipios), los gastos responden incrementándose en 0.68 pesos. Como se puede ver, la sensibilidad del gasto es superior frente a los ingresos por transferencias que a los ingresos propios, lo cual confirma la presencia del efecto.

## CONCLUSIONES

Al terminar el estudio sobre descentralización y gestión pública, se aprecia en primer lugar que el proceso de descentralización vivido en Colombia, no pertenece únicamente a la década de los noventa, de hecho ya en la década anterior se habían presentado importantes avances, principalmente en su componente político.

También puede verse, que en los noventa, es donde se profundiza el proceso, especialmente en el campo fiscal, el cual fue manejado principalmente, por medio del sistema de transferencias de recursos que el gobierno central, destinaba hacia los entes regionales y locales. El comienzo de esta década, enmarcó el nacimiento de una serie de reformas estructurales que determinaron en gran parte la suerte del proceso de descentralización. La constitución política, la apertura económica, la disminución de la participación del estado en la economía por medio del proceso de privatizaciones y la influencia del mercado internacional de capitales, constituyeron los principales elementos que interfirieron con dicho proceso.

Los problemas de inestabilidad en las transferencias recibidas por los municipios a lo largo de la década de los noventa, fueron consecuencia de la conexión creada por la constitución del 91 y la Ley 60 del 1993, entre las transferencias territoriales y los Ingresos Corrientes de la Nación, lo cual, ligó la suerte del proceso de descentralización al comportamiento de las finanzas del gobierno nacional central, y por lo tanto, al comportamiento de la economía y al manejo de la política macroeconómica de estabilización.

Uno de los aspectos más importantes de subrayar, es que el gobierno central tuvo un alto grado de corresponsabilidad en la crisis fiscal que la nación

presento a finales de los noventa. Este hecho se explica en una serie de sucesos presentados en esta década. En primer, lugar las tasas de interés y de cambio real se vieron afectadas por una esterilización monetaria fruto de las políticas antiinflacionarios del banco de la república, la primera de ellas alcanzo para 1995 una tasa nominal de colocación del 33% manteniéndose alta hasta el año 2000, en el cual descendió al 12,5%, mientras tanto, la tasa de cambio real cayo durante la mayor parte de la década, desplazándose durante el lapso 1991-1997, de un nivel del 119.42 al 87.83, equivalente a una variación de -26,45%. A lo anterior, hay que agregarle que el Gobierno Central acudió frecuentemente al mercado nacional de capitales para financiar su creciente hueco fiscal.

Posteriormente, y frente a la imposibilidad de seguir financiándose por medio del ahorro de los colombianos, se dirigió hacia el mercado internacional de capitales, aprovechando las bajas tasas de interés. No obstante, no abandono el mercado nacional y continuó colocando deuda pública, bajo las crecientes tasas de interés de mercado, que para 1999 ya superaban el 22%, las cuales a finales de la década se volvieron insostenibles, no solo para el gobierno nacional, sino para la economía en general. Como resultado de lo anterior, para finales de 1998, el nivel de endeudamiento ya era crítico, se había llegado a un nivel de deuda externa bruta desembolsada que representaba el 47.22% del PIB y que alcanzaría un 52.3% del PIB en el año 2001, según cifras de la CEPAL. Estos fenómenos coincidieron con la caída del ritmo de crecimiento económico de la economía, la cual se dirigió hacia una de las recesiones mas criticas vividas por el país, durante todo el siglo XX, llegando a registrar tasas de crecimiento negativos del 7.19% durante el segundo trimestre de 1999.

Otro aspecto para señalar, es que los problemas de incertidumbre en las transferencias, originaron que las entidades territoriales se dirigieran a la

situación de insostenibilidad fiscal con la que cuentan en hoy en día. Lo anterior, debido en primer lugar, a una sobreestimación de los recursos recibidos por transferencias pero también en gran parte, consecuencia de la facilidad con que el sistema financiero nacional otorgaba los créditos, basándose únicamente en las expectativas de futuras transferencias.

La política de austeridad fiscal aplicada dentro de un clima de recesión como el vivido todavía en la actualidad en el país, solo incrementa el problema de los entes territoriales, ya que éstos, necesitan políticas fiscales que estimulen su crecimiento económico.

La Ley 617 del 2000 al recategorizar a los municipios, cambia las reglas de juego para los entes territoriales, los cuales deberán en adelante, mejorar sus esfuerzos en materia de saneamiento fiscal y producción de resultados. Estos esfuerzos tendrán efectos positivos a nivel general en el balance de las políticas públicas, sin embargo, se presentaran casos de municipios y departamentos que no puedan desarrollar a fondo estos procesos debido a los propios problemas fiscales que les aquejan, con lo cual pueden agravar aun mas la crisis enfrentada terminado por ser catalogados inviables financieramente.

El Acto Legislativo 01 aprobado en el 2001, posee tanto aspectos positivos como negativos. El aspecto positivo es que desliga la determinación del monto de las transferencias de los Ingresos Corrientes de la Nación. Lo cual les permite a los municipios y departamentos obtener una mayor estabilidad en los recursos recibidos por parte del estado. El aspecto negativo se encuentra en dos hechos concretos:

1. Al promover una mayor eficiencia en la administración de los recursos, desplaza el predominio que tenía anteriormente la equidad en la

gestión pública. Lo cual puede afectar los sectores más pobres de la población al negarles algunos beneficios sustentados en la anterior ley.

2. Subestima la precaria condición fiscal de los municipios más pobres, lo cual los deja en una posición bastante desfavorable, ya que les exige metas y resultados de eficiencia que no pueden cumplir en los periodos de tiempo estipulados.

En la parte territorial, se aprecia que existe una alta proporción de municipios en las categorías mas bajas. Lo cual es decisivo a la hora de aplicar políticas de manejo administrativo y control fiscal, ya que la capacidad de respuesta de estos municipios a los programas de saneamiento financiero, es muy reducida si se la compara con los municipios mas importantes del territorio, lo que conlleva a que los municipios de categorías 6 y 5 les cueste mucho más adelantar los procesos de racionalización fiscal infundidos por el estado bajo las nuevas leyes. En Santander, estas dos últimas categorías, abarcan más del 90% de las entidades territoriales del departamento.

Al observar los indicadores de desempeño fiscal, se obtiene en primera instancia que los municipios de más alta categoría en el departamento, son los que a nivel general, presentan los mejores resultados de gestión durante el periodo analizado.

Existe una gran diferencia entre los resultados obtenidos por los municipios de primera categoría y los de sexta categoría. Parece existir una relación directa entre el nivel de categoría al que pertenece el municipio y el resultado del desempeño fiscal obtenido. Esto es así, debido a que, en cuanto aumenta la categoría municipal, mejoran en términos generales, los resultados de gestión pública en el departamento.

Iniciando con los ingresos recibidos por los municipios, se concluye que los mayores niveles de aumento de los ingresos entre el año 2002 y 2001, se presentaron entre los municipios pertenecientes a las dos primeras categorías. Para los de primera categoría, el aumento fue del 23% mientras que para los de segunda fue del 21%. Los de sexta categoría tuvieron un aumento del 18%. Lo cual, refleja la tendencia antes descrita de resultados más favorables entre las categorías superiores.

Los municipios de categorías inferiores presentan estructuras de ingresos que imposibilitan su desarrollo hacia la independencia fiscal. Al analizar la forma en que están compuestos los ingresos de los municipios en cada categoría se distinguen grandes diferencias en las estructuras de las diferentes categorías. En los municipios pertenecientes a la primera y segunda categoría, los ingresos propios, constituyen más del 50% del total de recursos obtenidos por los municipios para el periodo analizado. Por otra parte, al observar la estructura de los municipios pertenecientes a las categorías más bajas, en especial la sexta, se observa que la representatividad de sus Ingresos Tributarios y No Tributarios solamente alcanza el 12%. Lo cual deja ver que su capacidad de generar recursos propios es muy reducida si se la compara con otras categorías.

Los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, representan mas del 60% de los Ingresos Totales de los municipios pertenecientes a la sexta categoría, por lo que se evidencia un alto grado de dependencia fiscal que dificulta un eficiente desarrollo independiente y una adecuada aplicación de las medidas de corrección fiscal emitidas por el gobierno.

Existe una enorme diferencia entre los recursos manejados por los municipios de las más altas categorías en el departamento con los de las

más bajas. Para el periodo del 2001 al 2002, los municipios de primera categoría manejaron en promedio alrededor de 180.000 millones de pesos, mientras que los de sexta categoría no llegaron a administrar en promedio más de mil millones de pesos. Lo anterior refleja en cierta medida, el abandono al que están sometidos los municipios alejados de los centros de desarrollo local. Esta falta de importancia de los municipios más pobres condiciona su desarrollo, además que va en contra de los principios de la descentralización que aboga por una distribución mas equilibrada del poder y los deberes públicos incluso dentro de las propias regiones.

El indicador estipulado por la Ley 617, que mide la relación entre los Gastos de Funcionamiento y Los Ingresos Corrientes de Libre destinación, indica que los municipios pertenecientes a la primera categoría departamental, son los que presentan, el mejor nivel de solvencia fiscal y sostenibilidad en el funcionamiento. Para el 2001 esta relación se sitúa en el 37% mientras que en el 2002 disminuye al 35%.

En contraste, la categoría Sexta, presento los peores niveles de capacidad fiscal. Durante los años 2001 y 2002 la relación GF/ICLD se ubico en el 91% y 89% respectivamente.

Igualmente, los municipios de Sexta categoría fueron los que estuvieron mas cercanos a sobrepasar la meta de representación del Gasto de Funcionamiento en los ICLD, impuesta por el Gobierno Central a través de la Ley 617. Para los años 2001 este límite estuvo a cinco puntos porcentuales de ser excedido, mientras que para el 2002 solo estuvo a uno.

En lo referente a los niveles de inversión, se tiene que los municipios de primera categoría, destinan un mayor porcentaje de sus recursos por SGP que los municipios de categorías mas bajas. Para el periodo analizado, se observa que los municipios de primera categoría destinan el 98% de los

recursos percibidos por el SGP a inversión, mientras que los de sexta, destinan solo un 79% de estos recursos. Con lo que se desprende que los municipios de categorías mas bajas, destinan las proporciones faltantes a gastos de funcionamiento o a cubrir compromisos de deuda adquiridos anteriormente.

Pasando a los resultados arrojados por el modelo Sinergia, se concluye que, una gran parte de municipios del departamento, alrededor del 75%, no están siendo eficientes en la recaudación de sus impuestos, por lo que es necesario que tomen medidas tendientes a optimizar sus procesos de captación.

En lo concerniente al modelo que analizaba el efecto “Adherencia”, en los municipios de la región, se puede decir que los municipios gastan más rápidamente los ingresos recibidos por transferencias que los ingresos propios, con lo cual el efecto descrito queda comprobado para las entidades municipales. El resultado de este modelo justifica la aplicación de medidas como la Ley 617, ya que al incitar la generación de Ingresos Propios, paulatinamente se lograra un mejor manejo de los recursos del municipio.

Dentro de este contexto, el panorama futuro para los municipios de Santander ofrece serias interrogantes, respecto de la viabilidad financiera que puedan tener la mayoría de municipios en los siguientes años. Esto de acuerdo a los nuevos parámetros de evaluación de la gestión pública establecidos por la ley 617. Queda entonces, promover el desarrollo de los entes municipales mas marginales a través de caminos distintos a los aplicados hoy en día. No obstante, no debe desconocerse el beneficio que le traerá a las finanzas públicas locales, la aplicación de las medidas de saneamiento fiscal, fijadas por la Ley 617 y el acto legislativo 01, las cuales ayudaran a librar valiosos recursos que pueden ser utilizados para incentivar

el desarrollo local y promover un adecuado proceso de independencia administrativa.

Por último, cabe preguntarse hasta que punto estas medidas de descentralización han beneficiado o afectado a los entes territoriales locales, y en caso de hallar perjuicio, establecer las corresponsabilidades que tienen todos los actores de este proceso, tanto las entidades locales como el gobierno Nacional central, ya que en última instancia, fue el que diseñó e instauró estas políticas, que terminaron por afectar el ente territorial nacional. Al definir su grado de responsabilidad, los municipios tendrán una salvaguarda ante las disposiciones futuras que emita el gobierno respecto de las entidades que no cumplan con los renovados parámetros de eficiencia.

## BIBLIOGRAFÍA

BETANCOURT, Carlos; CANDELO, Ricardo y CORREDOR, Marcela. Observaciones a la Ley del Sistema General de Participaciones. En: Rev. Economía Colombiana y coyuntura política. Edición 290. abril de 2002. p.58.

CADENA, Ximena. ¿LA DESCENTRALIZACIÓN EMPEREZA? Efecto de las Transferencias Sobre los Ingresos Tributarios Municipales en Colombia. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes. 2002.

CARDENAS, Martha Inés y TARQUINO, Alberto. Análisis de la crisis de los entes territoriales. Bucaramanga, 2001, p. 8 – 11. Tesis de grado para Especialización en Gerencia Pública. Universidad Industrial de Santander. Facultad de ciencias humanas. Escuela de Economía.

CARDENAS, Martha Inés y TARQUINO, Alberto. Análisis de la crisis de los entes territoriales. Bucaramanga, 2001, p. 8 – 11. Tesis de grado para Especialización en Gerencia Pública. Universidad Industrial de Santander. Facultad de ciencias humanas. Escuela de Economía.

CUADRADO, Juan C. Introducción a la política Económica. Madrid: McGraw-Hill. 1995. P. 47.

DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL. Programación Y Ejecución De Los Recursos Del Sistema General De Participaciones – SGP. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. 2002.

FORERO, Clemente et al. Descentralización y participación ciudadana. Bogotá: Tercer Mundo. 1997. p.199.

GARCÍA, Manuel. El problema de las finanzas sostenibles. En: Revista Economía colombiana y coyuntura política, Edición 291. Bogotá: CGR. 2002. Pág. 7

GIRALDO, Cesar, et al. Crisis fiscal y financiera en América Latina. Bogotá: Tercer mundo, 1998. p. 134, 136.

GONZÁLES, Jorge Iván y CABRERA Mauricio. El desmanejo de la deuda pública interna. En: Economía Colombiana y coyuntura política. Bogotá. Edición 281. Diciembre, 2000. p 5 – 36.

GUTIÉRREZ, Javier Alberto; GUZMÁN, Carolina y JIMÉNEZ, Ulpiano José. Economía política y finanzas públicas: Teoría, evidencia y resultados de Laboratorio. Bogota: Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda de Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda. 2000.

IREGUÍ, Ana Maria y SAAVERDRA, Luz Amparo. Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Bogotá: Banco de la Republica. 2001. p. 3-7, 13-15.

KALMANOVITZ, Salomón. La política fiscal colombiana en un contexto histórico. Bogotá: 1999. p. 2.

KALMANOVITZ, Salomón. Los desequilibrios macroeconómicos y el banco central: el caso colombiano. Bogotá: Banco de la Republica. 1999. p.10.

LAGOS, Gabriela. Una revisión de la literatura del federalismo fiscal. España. Universidad de la Castilla. 2000. p. 46.

LÓPEZ-MURPHY, Ricardo. Descentralización fiscal y política Macroeconómica. La Plata, Argentina: Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe, CEPAL, Naciones Unidas. 2002. p. 11-13.

LORA, Eduardo. Introducción a la macroeconomía Colombiana. Bogotá: tercer mundo editores.1997. p. 142.

MUÑOZ, Evelyn. KIKUT, Ana Cecilia. El filtro de Hodrick-Prescott: una técnica para la extracción de la tendencia de una serie. Costa Rica: BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, 1994. p. 9 – 13.

MUSGRAVE, Richard A. Teoría de la hacienda pública. Madrid: Aguilar, 1992. P. 46, 559.

OCAMPO, José Antonio y TOVAR, Camilo. Flujos de Capital, ahorro e inversión en Colombia, 1990 – 1996. En: El ahorro en Colombia. Bogotá: DNP. 1998. p. 3 – 60.

PALENCIA, Joanna Patricia. Análisis de los Ingresos Públicos por Transferencias en Bucaramanga (1990- 2000). Bucaramanga, 2001. Tesis de grado para título de Economista. Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía.

PORTO, Alberto. La Teoría Económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales. Documento de Federalismo Fiscal No. 4. Argentina: Universidad Nacional De La Plata. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar>. Mayo, 2003. p. 2-6.

REPUBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Boletín de Coyuntura Fiscal. Bogota: Ministerio de Hacienda y crédito público. 2003.

REPUBLICA DE COLOMBIA. Acto Legislativo 01, Julio 30 del 2001. Bogotá: Congreso de la Republica. 2001.

REPUBLICA DE COLOMBIA. Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 1997.

REPUBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL. CONPES. Distribución Del Sistema General De Participaciones Vigencia 2002. Bogotá: DNP. 2002.

REPUBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL. CONFIS. La reforma a las transferencias territoriales. Bogotá: Republica de Colombia. 2001.

REPUBLICA DE COLOMBIA. Constitución Política de Colombia. Bogota: 1991. Art.288, 356, 357.

REPUBLICA DE COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Descentralización fiscal y finanzas territoriales, ajustes de la ley 617 de 2000. Bogotá: CGR. 2002. Pág. 5.

REPUBLICA DE COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Descentralización fiscal y finanzas Territoriales. Bogota: CGR. 2002.

REPUBLICA DE COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Bogotá: Presidencia de la Republica. 1992. p. 96-99.

REPUBLICA DE COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Espacio fiscal de las entidades territoriales en el contexto actual de la descentralización. En: Revista Planeación y Desarrollo. Bogotá: DNP. 1999.

REPUBLICA DE COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evaluación de la descentralización en Colombia. Bogota: DNP.2002. p.18.

REPUBLICA DE COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales. Bogotá: Corporación andina de Fomento. 2002.

REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 617 Junio 10 del 2000. Bogotá: Congreso de la Republica. 2002.

RESTREPO, Juan Camilo. Nuevos rumbos para la descentralización. Bogotá: Ministerio de hacienda y crédito público. 2002. p. 13-19.

REZK, Ernesto. Aspectos macroeconómicos vinculados con el Federalismo y la descentralización. Córdoba – Argentina: Universidad Nacional De Córdoba, Facultad De Ciencias Económicas. 1997. p. 2-5.

RINCÓN, Hernán; BERTHEL, Jenny Y GÓMEZ, Miguel. Balance Fiscal Estructural y Cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia, 1980-2002. Bogotá: Banco de la Republica. 2003. p.5-13.

ROLL, David. Inestabilidad y continuismo en la dinámica de cambio político en Colombia. Bogotá: ICFES, 1999. p .421.

SALAZAR, Natalia y PRADA, Diego. Hay que recuperar la política fiscal. En: Rev. Carta Financiera, No. 124. Bogotá: Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF. Julio 2003. P.27.

STIGLITZ, Joseph. Economía del sector publico. Madrid: Antoni Bosch. 1992. p. 104.

WIESNER, Eduardo. La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Bogota: Tercer Mundo, 1998. p. 130.

WIESNER, Eduardo. La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Bogota: Tercer Mundo, 1998. 131.

WIESNER, Eduardo. La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Bogota: Tercer Mundo, 1998. p.130.

WIESNER, Eduardo. Las implicaciones fiscales del proceso descentralizador..  
En: El reto de la descentralización. Bogotá: FEDESARROLLO – Pontificia  
Universidad Javeriana. 1996. p. 97 – 111.

## ANEXO 1.

### ESTACIONAREIDAD

El análisis de correlograma indica que las series utilizadas en las diferentes variables del modelo son estacionarias:

### GASTO

Autocorrelation	Partial Correlation		AC	PAC	Q-Stat	Prob
.   *** .	.   *** .	1	0.421	0.421	2.1911	0.139
.   ** .	.   * .	2	0.319	0.172	3.6258	0.163
.   .	.   * .	3	0.036	-0.185	3.6469	0.302
.   ** .	.   ** .	4	-0.192	-0.263	4.3761	0.357
.   ** .	.   * .	5	-0.257	-0.092	6.0046	0.306
.   *** .	.   * .	6	-0.370	-0.169	10.522	0.104
.   ** .	.   .	7	-0.286	-0.052	14.579	0.042

### PROPIOS

Autocorrelation	Partial Correlation		AC	PAC	Q-Stat	Prob
.   .	.   .	1	-0.015	-0.015	0.0028	0.958
.   * .	.   * .	2	-0.114	-0.114	0.1860	0.911
.   * .	.   * .	3	-0.070	-0.074	0.2658	0.966
.   * .	.   * .	4	-0.092	-0.110	0.4338	0.980
.   ** .	.   *** .	5	-0.298	-0.331	2.6330	0.756
.   .	.   * .	6	-0.042	-0.120	2.6910	0.847
.   * .	.   .	7	0.112	-0.006	3.3143	0.854

### TRANSFERENCIAS

Autocorrelation	Partial Correlation		AC	PAC	Q-Stat	Prob
.   .	.   .	1	-0.025	-0.025	0.0075	0.931
.   ** .	.   ** .	2	-0.196	-0.197	0.5533	0.758
.   * .	.   * .	3	0.112	0.105	0.7586	0.859
.   .	.   .	4	0.023	-0.012	0.7694	0.942
.   * .	.   .	5	-0.075	-0.035	0.9104	0.969
.   * .	.   * .	6	0.098	0.092	1.2259	0.976
.   ** .	.   ** .	7	-0.279	-0.319	5.0752	0.651

### MULTICOLINEALIDAD

Se detecto posible multicolinealidad entre la variable población y las transferencias, lo que puede resultar lógico, debido a que en parte las transferencias son estimadas con base en la población de los municipios

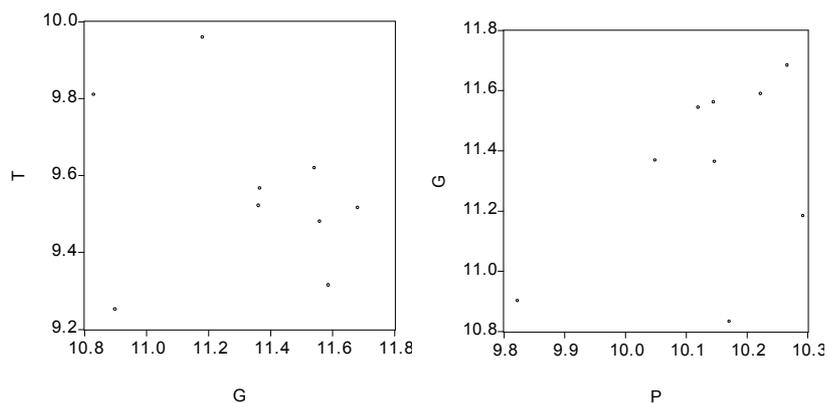
#### MATRIS DE CORRELACIONES

	Transferencias	Propios	Gastos	población
Transferencias	1.000000	0.558930	-0.252959	-0.801974
Propios	0.558930	1.000000	0.463333	-0.142227
Gastos	-0.252959	0.463333	1.000000	0.752953
población	-0.801974	-0.142227	0.752953	1.000000

Sin embargo, al excluir la variable del modelo, el nivel de significancia del mismo cae hasta un  $R^2$  del 59%, lo cual puede indicar que las dos variables son individualmente no significativas, pero si los son en conjunto.

#### HETEROCEDASTICIDAD

Basándonos en el primer método de detección, el grafico, no se encontro indicio alguno de heterocedasticidad, pues no hay



donde T es ingresos por transferencias, y g es gasto.

Se realizo una prueba mas, para verificar lo sugerido en el análisis grafico, esta es la prueba Golfeld Quandt, la cual se utiliza para determinar la presencia o ausencia de homocedasticidad. Los resultados de todas variables independientes arrojaron un F inferior al F critico encontrado en al tabla, determinando de esta forma la ausencia de heterocedasticidad.

$$\lambda = \frac{SRC_1 / 2}{SRC_2 / 2} = \frac{0.000727 / 2}{0.34 / 2} = \frac{0.00035}{0.17} = 0.002$$

$$\lambda = \frac{SRC_1 / 2}{SRC_2 / 2} = \frac{0.48 / 2}{0.20 / 2} = \frac{0.24}{0.10} = 2.4$$

$$\lambda = \frac{SRC_1 / 2}{SRC_2 / 2} = \frac{0.27 / 2}{0.16 / 2} = \frac{0.13}{0.8} = 0.16$$

Las tres pruebas encontraron un nivel de  $\lambda$ , es inferior al valor crítico de la F, que es de 19. Así mismo, la aplicación de la prueba del Q. Estadístico, no revelo la presencia de autocorrelación.