

Resumen

En la actualidad el tema de las transferencias intergubernamentales se torna difuso, e incluso, contrario a los ideales descentralizadores de los constituyentes, pues las reformas constitucionales y los desarrollos legales evidencian un paulatino vuelco hacia la recentralización. Este artículo busca analizar el papel de las transferencias del Sistema General de Participaciones dentro del proceso de descentralización fiscal en Colombia. Para ello, se parte de algunas consideraciones teóricas acerca de la descentralización fiscal, se abordan las transferencias en el marco de dicho sistema y se concluye que si bien el mismo no es un instrumento para alcanzar la descentralización, sí es imprescindible para las finanzas territoriales, a fin de atenuar la desigualdad existente entre los entes territoriales del país.

Palabras clave: Transferencias intergubernamentales, Sistema general de participaciones, descentralización fiscal, Finanzas Territoriales.

Abstract

Currently the subject of intergovernmental transfers becomes diffuse, and even contrary to the ideals of decentralization of the constituents, because the constitutional and legal developments show a gradual shift toward recentralization. This paper analyzes the role of transfers of the General System of Participation in the fiscal decentralization process in Colombia. For that purpose, we start from some theoretical considerations about fiscal decentralization, we study the issue of transfers of that system and we conclude that while it is not an instrument to achieve decentralization, it is imperative for regional finance in order to reduce inequality between local entities in the country.

Keywords: intergovernmental transfers, General System of Participation, fiscal decentralization. Territorial finances.

Las transferencias del Sistema General de Participaciones y el proceso de descentralización fiscal en Colombia*

Transfers of the General System of Participation and the process of fiscal decentralization in Colombia

MARÍA HELENA FRANCO VARGAS**, ÁNGELA MARÍA BEJARANO LÓPEZ***

Introducción

La Carta Política de 1991, en su artículo primero, establece que Colombia es una república unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales. Dentro de estas características se encuentra implícita la llamada descentralización fiscal, según la cual se otorga libertad e independencia a los entes territoriales para tomar decisiones fiscales en torno al gasto público y su financiación. Pese a dicha autonomía fiscal, al examinar la estructura de las finanzas territoriales de Colombia se evidencia, entre otras razones, que debido a la marcada desigualdad material entre los departamentos y municipios, se requiere la asignación por parte del gobierno central de bienes públicos dirigidos a satisfacer necesidades básicas. Ello se logra a través de la transferencia de recursos nacionales, provenientes de los ingresos corrientes de la Nación, a los entes territoriales, lo cual se conoce como el Sistema General de Participaciones¹ establecido en los artículos constitucionales 356 y 357, modificados por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y reglamentado por las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

* Este artículo es producto del proyecto de investigación titulado: "Las transformaciones del Estado a nivel del gobierno local. Medellín 2001-2011", desarrollado durante 2011 y financiado por la Universidad EAFIT.

** Magister en derecho y economía de la Universidad de Buenos Aires, especialista en economía de la Universidad de los Andes, diplomada en evaluación de políticas públicas de la Universidad Complutense de Madrid, abogada de la Universidad de Medellín. Docente de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. mafranco@eafit.edu.co.

*** Economista y abogada de la Universidad EAFIT. Docente de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. abejara1@eafit.edu.co

1 En adelante SGP.

Este artículo busca analizar el papel que juegan hoy las transferencias del SGP dentro del proceso de descentralización fiscal en Colombia, lo cual es relevante por cuanto a veinte años de haber sido expedida la Constitución de 1991 el tema de las finanzas territoriales se torna difuso, e incluso, contrario a los intereses descentralizadores de los constituyentes. Esto último, por lo menos en dos sentidos: primero, porque en el plano normativo las reformas constitucionales y sus posteriores desarrollos legislativos, surgidos a lo largo de veinte años, permiten establecer la presencia de rasgos centralistas en materia fiscal, tales como la imposición de límites a los entes territoriales en lo referente a gastos de funcionamiento y de endeudamiento mediante las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003. Segundo, porque en el plano teórico, la literatura especializada no es unánime acerca del carácter centralizador o descentralizador de las transferencias provenientes del SGP. En este sentido, autores como Morelli y Santofimio (1992), Iregui (2001) y Wiesner (2002), consideran que ellas son una expresión de la marcada centralización fiscal, y por tanto su peso dentro de los presupuestos territoriales se debe disminuir si el objetivo es avanzar en la autonomía de los entes territoriales. Y por el contrario, autores como Martínez (2003) y Bonet (2004) afirman que la participación en los ingresos corrientes de la nación, mediante el SGP, es lo que se conoce como descentralización fiscal.

Con el fin de abordar el anterior objetivo, este artículo se compone de tres partes: en la primera se explica qué implica hablar de descentralización fiscal hoy en Colombia, ello bajo el entendido de que a veinte años de la expedición de la Constitución de 1991 las normas vigentes muestran una especie de mezcla de dos enfoques teóricos diferentes: la teoría económica del federalismo fiscal y el enfoque jurídico de la descentralización fiscal. Igualmente, con el fin de aclarar de qué se está hablando cuando se habla de descentralización fiscal en Colombia, se debe tener en cuenta la consagración constitucional de la fórmula híbrida de república unitaria, descentralizada con autonomía de los entes territoriales (artículo 1 de la Constitución Política). En la segunda parte, se describe cómo operan las transferencias del SGP en el marco del ordenamiento jurídico colombiano, para lo cual se abordarán los antecedentes de las transferencias intergubernamentales en Colombia, se describirá el SGP y se expondrán los rasgos centralistas del mismo. Así mismo, se mostrarán las relaciones existentes entre las transferencias del SGP y la descentralización fiscal municipal en Colombia.

Finalmente, se concluye que en la actualidad el SGP es una clara expresión del reparto de competencias fiscales entre el centro de gobierno y los entes territoriales, y es un componente imprescindible dentro de la conformación de las finanzas territoriales, máxime en un país con una desigualdad tan marcada como Colombia, en la medida en que busca satisfacer bienes y servicios prioritarios para la sociedad.

Por último, se aclara que la metodología utilizada para la elaboración de este trabajo fue teórico- documental de carácter cualitativo y en ella se utilizaron las técnicas de análisis documental y elaboración de gráficas con datos oficiales.

1. La descentralización fiscal en Colombia

Las normas vigentes sobre descentralización fiscal en Colombia presentan una especie de mixtura entre dos enfoques teóricos diferentes: la teoría económica del federalismo fiscal y el enfoque jurídico de la descentralización fiscal. Es decir, con relación al tema de las finanzas públicas locales, tanto la economía como el derecho brindan referentes teóricos distintos para la comprensión de problemas relacionados con el reparto de competencias fiscales entre los niveles de gobierno, el tamaño óptimo de cada jurisdicción fiscal, los tipos de bienes públicos que debe proveer cada jurisdicción y la clase de recursos fiscales con los que cuentan las entidades territoriales para financiar los bienes públicos locales. En el ordenamiento jurídico colombiano, esos elementos teóricos se han ido mezclando hasta el punto de configurar la presencia de ciertos fines económicos dentro de las instituciones jurídicas relativas a la fiscalidad de los entes territoriales tales como, la búsqueda de la eficiencia, la reducción de costos de transacción, la internalización de externalidades y la disminución de asimetrías en la información, entre otros. Lo anterior se concreta en la fórmula híbrida de república unitaria descentralizada con autonomía de los entes territoriales, contemplada en el artículo primero de la Constitución.

1.1 Mezcla de dos enfoques teóricos: la teoría económica del federalismo fiscal y el enfoque jurídico de la descentralización fiscal

El enfoque económico utilizado para explicar el tema de la fiscalidad de los diferentes niveles de gobierno es el de la teoría del federalismo fiscal, la cual supone, de acuerdo con Stiglitz (2000, p. 651), el reparto, entre el gobierno central y los distintos niveles territoriales, de las responsabilidades financieras y económicas del Estado, con el fin de lograr una provisión y financiación eficiente de bienes públicos. En este sentido, de acuerdo con dicha teoría, los propósitos o fines de la hacienda pública se deberán distribuir entre las jurisdicciones². Así, el gobierno central deberá velar por la asignación y provisión de bienes públicos puros, la consecución de la estabilización macroeconómica y la redistribución de la renta y de la riqueza. Esto último, financiado, por lo menos en lo que toca con recursos tributarios, mediante impuestos nacionales que consulten el principio de la capacidad de pago.

2 Entendida como el ámbito de competencia de un gobierno local en la prestación de bienes y servicios y donde lo local no alude sólo al municipio, sino a cualquier división territorial diferente al centro.

Cabe anotar que, en materia de redistribución, el centro interviene en la estructura fiscal local mediante transferencias (condicionadas o no) y subsidios³. Por su parte, los gobiernos locales tendrán a cargo la provisión de bienes y servicios públicos en su propia jurisdicción, dado que ello sería más eficiente, pues a nivel local existe un mayor conocimiento de las preferencias de los consumidores y, por tanto, se atenúan más fácilmente las asimetrías de la información. Así, en palabras de Musgrave (1999):

[...] el análisis económico apunta claramente hacia una provisión descentralizada de muchos servicios públicos, pero hacia una política nacional o central en lo referente a problemas de distribución y en lo referente a la dirección de una política de estabilización (p. 570).

Lo anterior implica, por un lado, que los entes locales deben disponer de autonomía presupuestal y financiera respecto del centro y, por otro, que el reparto de competencias fiscales puede traducirse en un mejoramiento de la eficiencia financiera la cual está relacionada con la generación de recursos propios y la ejecución o racionalización de los mismos a través de una mejor asignación de su gasto público. En síntesis, y siguiendo a autores como Tiebout (1956), Buchanam (1965), Musgrave (1992) y Oates (1999), con el federalismo fiscal se garantiza la eficiencia a través de una mejor provisión de bienes públicos locales provistos, y su costo compartido, por los agentes que se benefician de los mismos. Adicionalmente, se privilegian las economías de escala, se pueden internalizar más fácilmente las externalidades y se reducen las asimetrías de la información, entre otros beneficios. Nótese que dicha perspectiva económica del federalismo fiscal hace hincapié, tanto en la descentralización del gasto (provisión de bienes públicos), como en la de los ingresos (generación de rentas propias) con el fin de conseguir resultados más eficientes.

Lo anterior queda descrito en lo que en la literatura económica se conoce como el teorema de la descentralización fiscal de Oates (1977):

En ausencia de ahorro de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles del bien que son eficientes en el sentido de Pareto, se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones. (p. 81)

3 Aunque ello puede conducir a un efecto indeseable dentro de las finanzas públicas, como es el llamado "efecto papel matamoscas" o "flypaper" que indica que a medida que aumentan las transferencias aumenta el gasto local, lo cual evidencia el grado de dependencia a las mismas.

En otras palabras, para Oates la provisión de bienes públicos es eficiente si el nivel central se encarga de ofrecer y financiar aquellos bienes que tienen las características de ser puros y globales, tales como la justicia y la seguridad nacional. Mientras que, por su parte, los distintos niveles jurisdiccionales se ocupan de proveer bienes públicos impuros y locales, pues a nivel local es mucho más fácil revelar preferencias y en consecuencia eliminar asimetrías de información, resolver problemas del usuario que no paga (*free-rider*) y así lograr asignaciones más eficientes.

Por otro lado, la literatura jurídica especializada en el tema de las finanzas territoriales se refiere al tópico de la distribución espacial de competencias fiscales en términos de centralización o descentralización. Así, el Estado centralizado o unitario se caracteriza por tener un sólo centro de impulsión política, una Constitución y unas mismas leyes que rigen para todos los habitantes del territorio; mientras que el Estado descentralizado o federal alude a una organización estatal compuesta por una asociación de Estados donde el poder se distribuye entre el poder único, en cabeza de todo el Estado, y los Estados que lo integran. Siguiendo a Rodríguez (2010), la centralización o descentralización puras sólo aparecen como dos extremos de un modelo teórico que permite evaluar las relaciones que se establecen entre los diferentes niveles de gobierno. Ello conduce a que, en la práctica, se den matices que llevan a evidenciar grados de centralización en países federales (como es el caso de EE.UU, Argentina o Brasil) o de descentralización en repúblicas unitarias (como es el caso de Colombia). A partir de dichos matices se pueden llegar a concretar relaciones de preeminencia, control, coordinación y/o competencia entre las autoridades nacionales y sub-nacionales y, a su vez, constatar la fuerza del centro frente a los gobiernos locales o, por el contrario, el mayor grado de autonomía de los últimos, frente al primero. Ello se expresa en la siguiente cita de Rodríguez (2010):

[...] los matices que hemos mencionado para concretar las relaciones que pueden existir entre las autoridades centrales y las autoridades locales [...] se derivan (las relaciones), de los conceptos de centralización, desconcentración, descentralización, centralización política y descentralización administrativa. (p. 17).

En pocas palabras, el límite normativo de la descentralización fiscal está constituido por la forma que adopte el Estado: centralizado, descentralizado o mixto; por el modelo de Estado y, en suma, por la Constitución económica, en especial por el régimen de la hacienda pública. Adicionalmente, los alcances de la descentralización fiscal y de su correlato, la autonomía financiera de los entes locales están atados al principio de legalidad que, en materia de finanzas territoriales, supone preguntarse, como mínimo, ¿en quién reside la soberanía para crear

tributos? y ¿quién tiene competencias para tomar decisiones acerca del gasto público? Finalmente, las condiciones que posibilitan un mayor o menor grado de descentralización fiscal no son sólo de naturaleza jurídica, sino que también están determinadas por factores económicos, políticos, históricos y sociológicos.

1.2 Consagración constitucional de la fórmula híbrida de república unitaria, descentralizada con autonomía de sus entes territoriales

Como ya se indicó, Colombia adopta a partir del artículo 1º de la Constitución la forma híbrida de Estado centralizado, o república unitaria, con descentralización administrativa. De ahí la importancia de recalcar el concepto de Estado unitario, la exaltación de las relaciones que se establecen entre las autoridades centrales y las locales y las clases de descentralización administrativa que se pueden presentar. La descentralización fiscal se vincula con la descentralización territorial y con la autonomía de los entes territoriales para gestionar sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley (artículo 287 de la C.P.). Por lo cual se les reconoce los derechos a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, administrar sus recursos para el cumplimiento de sus tareas y participar de las rentas nacionales. Lo anterior, se traduce en cierto grado de autonomía financiera y fiscal de los entes territoriales que implica la garantía de tener un patrimonio, planificar el desarrollo, decidir su gasto y comprometerse con la generación de recursos propios.

Por otro lado, al analizar las finanzas locales en el ámbito colombiano se encuentra la presencia de elementos tanto del federalismo fiscal como de la descentralización dentro de un Estado unitario, pues al revisar la normatividad constitucional y legal que las informan se observa que existe una especie de yuxtaposición entre las concepciones jurídica y económica acerca del reparto de competencias fiscales entre el centro y los demás niveles de gobierno, sin necesariamente haber hecho una distinción analítica de lo que implica cada uno de esos enfoques. Ello ha conducido a que habitualmente se confundan las funciones fiscales centralizadas de las descentralizadas.

Así, en Colombia el nivel central se ocupa de proveer bienes públicos puros de carácter nacional, tales como la seguridad interna y externa, la defensa y la justicia. En este sentido, corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa dirigir las relaciones internacionales y proveer la seguridad exterior de la República (artículo 189 numerales 2 y 6 de la C. P.). Así mismo, el artículo 217 de la Carta establece que la Nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el ejército, la armada y la fuerza aérea, las cuales tendrán

como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional. Desde el punto de vista de la teoría económica, estos bienes, llamados públicos puros, se caracterizan por la no rivalidad y la no exclusión en su consumo, y debido a ello no se proveen de manera eficiente por el mercado. Dicha asignación ineficiente constituye una falla del mercado que justifica su corrección por medio de la intervención del Estado, quien deberá proveer y financiar con tributos dichos bienes públicos.

Al gobierno central también le corresponde hacerse cargo de las funciones redistributivas de la hacienda pública mediante la provisión de bienes públicos meritorios, como la educación y la salud, los cuales a pesar de ser rivales, excluyentes y tener un costo marginal mayor a cero, son provistos públicamente por el Estado y financiados mediante ingresos públicos fiscales, en atención a razones, ya no económicas sino políticas como la adopción del modelo de Estado Social de Derecho. Dicha función fiscal de redistribución de la renta y de la riqueza se expresa en el ordenamiento jurídico colombiano a través de la transferencia de recursos del centro a los entes territoriales mediante instrumentos como: (i) el Sistema General de Participaciones -SGP- (artículos 356 y 357 de la C. P. modificados por el Acto legislativo 04 de 2007 y reglamentados por las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007), (ii) el Sistema General de Regalías -SGR- (artículos 360 y 361 de la C. P. modificado por el Acto legislativo 05 de 2011 y desarrollado por la ley 1530 de 2012), (iii) la cofinanciación de proyectos de inversión e infraestructura local por parte del gobierno nacional y mediante (iv) la provisión directa con recursos provenientes de presupuestos especiales del nivel central, como es el caso del presupuesto de la antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -fondo de inversión para la paz-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Específicamente, en materia de SGP y SGR se debe insistir en que en estos casos lo que en realidad se presenta es una forma de centralización fiscal, pues los recursos con los que se nutren estos sistemas son nacionales (rentas corrientes de la nación tratándose del SGP e ingresos públicos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables) y la forma como se gastan dichos rubros están previamente establecidos mediante leyes de carácter nacional. En este sentido, se configura, más bien un tipo de desconcentración⁴ de competencias relativas al gasto en inversión social por parte del centro a

4 De acuerdo con el artículo 8 de la ley 489 de 1998 la desconcentración consiste en "la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la administración".

los niveles territoriales, lo cual se detallará en materia de SGP, en el siguiente apartado.

Finalmente, el centro también se ocupa de los fines tendientes a la estabilización de la economía mediante políticas económicas de tipo monetario, cambiario, crediticio, y comercial, entre otras. Así, de acuerdo con el artículo 371 de la C. P. al Banco de la República⁵ le corresponde regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir moneda, administrar las reservas y servir como agente fiscal del Gobierno. Todas esas políticas se ejercerán en coordinación con la política económica general.

Por otro lado, tanto para la visión económica como para la jurídica, la descentralización fiscal implica que los bienes públicos locales sean provistos y financiados por los subniveles del gobierno que se benefician de ellos. En términos económicos esto se refiere al ya mencionado teorema de Oates y en términos jurídicos, y específicamente constitucionales, implica autonomía fiscal de los entes territoriales para generar ingresos y decidir su gasto. De acuerdo con las normas constitucionales, le corresponde a los entes territoriales, y conforme con la autonomía fiscal descrita en el 287 de la C.P., decidir su gasto y generar recursos propios para su funcionamiento. Además se debe aclarar que dichos entes participan de las rentas nacionales tanto para atender gastos con destinación específica y propósito general. Sin embargo, en este punto cabe preguntarse ¿qué tipo de gasto deciden los entes locales?, ¿Cómo se decide dicho gasto?, ¿Qué capacidad fiscal tienen los entes territoriales para conseguir dichos recursos propios?

Con relación a la descentralización de los ingresos, vale la pena recordar que en Colombia los entes territoriales nutren sus fiscos de recursos transferidos por el centro (provenientes, por ejemplo, de los SGP y SGR) como de rentas propias. Estas últimas, a su vez, pueden ser tributarias (v.g. impuestos, tasas y contribuciones) como no tributarias. Cabe resaltar que los recursos no tributarios pueden tener carácter patrimonial, como es el caso de los rendimientos financieros de las empresas descentralizadas del Estado o los provenientes de monopolios rentísticos; pero también pueden ser crediticios. Es, precisamente, la generación de rentas propias, tributarias y no tributarias, la que merece mayor atención en materia de descentralización fiscal.

De esta manera, ¿qué tipo de autonomía fiscal, en materia tributaria, tienen los entes locales? De acuerdo con el principio constitucional de la legalidad del tributo (artículo 338 de la C.P.), la soberanía fiscal o competencia tributaria reside en las corporaciones de representación popular, como son el Congreso de la República, las Asambleas Depar-

5 Quien ejerce las funciones de banca central y tiene autonomía administrativa, patrimonial y técnica.

tamentales y los Concejos Distritales y Municipales, debido a su carácter colegiado y por ser de elección democrática lo cual asegura que no haya impuesto sin representación. Sin embargo, el alcance de la autonomía fiscal de los cuerpos colegiados territoriales, está supeditado a la existencia de una ley del Congreso (artículo 150 numeral 12 de la C. P.) que defina previamente los elementos esenciales del tributo, pues por el principio de centralización política (república unitaria) la soberanía fiscal es del legislador. En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional al establecer en sentencias como la C-1114 de 2003, C-992 de 2004, C-543 de 2005 y C-035 de 2009 que todo tributo territorial requiere de autorización legal previa que establezca, como mínimo, el hecho generador susceptible de crear tributos locales⁶.

Para el caso específico de los municipios, se resalta su exclusiva competencia fiscal para gravar la propiedad inmueble (artículo 317 de la C.P.) aunque su autonomía fiscal se limita a la definición de la tarifa como elemento esencial de los tributos dentro del rango que establezca la ley (ley 14 de 1983, ley 44 de 1990, hoy modificadas en cuanto a la tarifa por la ley 1450 de 2011⁷). Igualmente, el artículo 82 de la C.P. se refiere a la plusvalía (desarrollada en la ley 388 de 1997) instrumento fiscal que sin embargo, no es utilizado en su real dimensión por los entes territoriales. En lo que respecta al impuesto predial, si bien este tributo es considerado por la literatura como el gran recaudador por excelencia de los municipios, se puede afirmar que en la gran mayoría de los municipios de Colombia no lo es tanto, pues tal como lo confirma la investigación de Iregui (2004) en la cual después de analizar dicho tributo en 300 municipios, entre 1999 y 2002, se evidencia que a pesar de que el predial tiene un gran potencial recaudatorio, no es utilizado como se debería por los gobiernos locales debido a que, entre otras razones, los avalúos catastrales en su mayoría se encuentran desactualizados, existe una gran brecha entre las tarifas nominales del impuesto y las efectivas y porque hay problemas de gestión, administración y evasión del impuesto.

Frente a los recursos fiscales no tributarios de carácter crediticio, el ordenamiento jurídico colombiano establece, específicamente con relación al endeudamiento público, un adecuado andamiaje institucional que permite hablar de descentralización fiscal y en este sentido se

6 Se puede consultar la línea jurisprudencial en materia de autonomía tributaria de los entes territoriales hecha por la profesora Carolina Ariza Zapata en su trabajo titulado *La Constitución de 1991 y las transformaciones del sistema tributario colombiano*, 2011.

7 Esta última ley contiene el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Santos y en su artículo 23, el cual modificó el artículo 4 de la ley 44 de 1990, aumenta la tarifa del impuesto predial unificado (IPU) al establecer que la misma oscilará entre el 5 y el 16 por mil del avalúo catastral, incremento que se hará de manera gradual hasta el 2014.

destacan las leyes 358 de 1997, 550 de 1999, 617 de 2000, la 819 de 2003 y la 1483 de 2011. Así mismo, por el lado de los ingresos no tributarios de capital o de carácter patrimonial, se destacan los provenientes de los rendimientos financieros de las empresas descentralizadas del Estado como una importante fuente de financiación territorial.

Finalmente, la autonomía fiscal pone de presente la consideración de los elementos de la base financiera de los entes territoriales, los cuales, desde los ingresos, pueden discriminarse como sigue: los ingresos locales (tributarios y no tributarios), los recursos del endeudamiento y las transferencias del gobierno central. La mayor generación de rentas propias y menor dependencia a recursos transferidos, fortalece la autonomía del gobierno local. Desde los gastos, el avance de la descentralización se producirá en la medida en que exista una mayor autonomía y un verdadero poder decisorio frente a las autoridades centrales, en lo que toca con la destinación de tales recursos. Así, las transferencias condicionadas no deben constituir un monto elevado de los ingresos locales, pues esto no sólo conduce a la pérdida de independencia del ente territorial sino que también desestimula el esfuerzo para generar recursos propios y mejorar las asignaciones de gasto público.

2. Las transferencias del SGP en el marco del ordenamiento jurídico colombiano

Mediante las transferencias del SGP la Nación participa de manera condicionada a los entes territoriales de sus ingresos corrientes, con el fin de que se atiendan los servicios públicos de salud, educación, agua potable, saneamiento básico y propósito general, en consideración a los niveles de necesidades básicas insatisfechas, pobreza, eficiencia administrativa y fiscal y el progreso en la calidad de vida de los habitantes de los distintos entes territoriales (artículos 356 y 357 de la C.P. modificados por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007). Igualmente, el SGP, cuyo antecedente es el llamado situado fiscal introducido en la reforma constitucional de 1968, es la expresión del derecho que tienen los entes territoriales a participar en las rentas de la nación (artículo 287 numeral 4 de la C.P) y el cual concuerda con el modelo de Estado Social de Derecho, específicamente con la fórmula según la cual la igualdad no debe ser meramente formal, sino sustantiva o real. Ello exige la adopción de medidas redistributivas para atenuar la desigualdad e inequidad existentes en la sociedad (Sentencia C- 1064 de 2001). En este último punto se encuentran las razones, relativas a temas de justicia distributiva, que justifican su existencia dentro de una estructura fiscal descentralizada. Es decir, el SGP es una herramienta para alcanzar la igualdad efectiva entre los municipios, distritos y departamentos, lo cual está encaminado a combatir la desigualdad e inequidad de las entidades territoriales de Colombia.

De acuerdo con lo anterior, de no contar con las transferencias del SGP se generarían disparidades en la provisión de bienes y servicios de carácter meritorio entre localidades, pues en el caso de Colombia, país caracterizado por una marcada desigualdad, los subniveles de gobierno presentan diferentes grados de autonomía fiscal⁸ determinados por su capacidad de generación de recursos propios y por su nivel de esfuerzo fiscal (López y Castellano, 2002). Dichas transferencias, por tanto, como dice Lizarazo y Zambrano (2001) "logran ampliar la cobertura de ciertos servicios a grandes zonas del país donde no sería posible llegar a través del esfuerzo fiscal propio" (p. 222), sobre todo en un contexto de rigideces tributarias que obstaculizan la creación de nuevos recursos propios. De esta manera, al cubrir vía transferencias, gastos prioritarios para la sociedad, se promueve el desarrollo económico del país al mejorar con ello los índices generales de bienestar económico y social, a través de la acumulación de capital y de tecnología mediante la educación, el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes mediante la satisfacción de necesidades básicas como el acceso a salud y agua potable, entre otras consideraciones.

2.1 Antecedentes de las transferencias intergubernamentales en Colombia

En Colombia los esquemas de transferencias intergubernamentales encuentran sus inicios próximos con la reforma constitucional de 1968 que dio lugar a la creación del situado fiscal (reglamentado por la ley 46 de 1971), y por medio del cual se diseñó la estrategia de distribuir un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) entre las entidades territoriales para la atención de los gastos de funcionamiento en salud y educación. Las crisis presupuestales de la década de los ochenta, así como las recomendaciones provenientes del llamado Consenso de Washington, mediante las cuales se condicionaron los préstamos de la banca multinacional a los países en desarrollo al hecho de que éstos atendieran a ciertos lineamientos en materia de reducción del déficit, disciplina fiscal, focalización del gasto público, entre otros, hicieron necesario un rediseño del papel de los entes territoriales dentro de las finanzas públicas, con el fin de alivianar la carga del gobierno central en la provisión de bienes meritorios mediante la racionalización de transferencias intergubernamentales. Con esto se buscaba estimular la generación de recursos propios por parte de los gobiernos locales para la atención de tales gastos (Rodríguez, 2003).

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, los artículos 356 y 357 reordenaron lo relacionado con las destinaciones de los ICN al redefinir el llamado situado fiscal y establecer las participaciones

8 En general, los municipios y departamentos de especial y de primera categoría, definidos por los artículos 1 y 2 de la Ley 617 de 2000, tienen mayor autonomía fiscal, en la medida en que uno de los criterios para la categorización de los mismos es el monto de disposición de ingresos corrientes de libre destinación.

de los municipios en dichos ingresos para inversión social. Adicionalmente, los criterios de distribución de las transferencias se orientaron hacia resultados y no sólo a criterios de necesidad y desatención de la población, a fin de que produjeran resultados más eficientes (Bonet, 2004). Lo anterior, junto con la amplia carta de derechos de la nueva Constitución, implicó un incremento del gasto público, el cual resultó insostenible para comienzos del milenio, dado el ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios. Esto a su vez produjo un aumento del déficit fiscal como porcentaje del PIB, del 0,2% en 1990 al 6,3% en 2002. (Martínez, 2003), lo que justificó la expedición del acto legislativo 01 de 2001, el cual buscaba alcanzar un saneamiento de las finanzas públicas al desatar el crecimiento de los recursos transferidos a la variación de los ICN y, por el contrario, atarlo a la inflación causada en el periodo anterior, más unos puntos adicionales, y al promedio de la variación porcentual de los recursos transferidos en los cuatro años anteriores (Ley 715 de 2001 que reglamenta los artículos 356 y 357 constitucionales).

Dicho cambio se debió a la fórmula inicial consagrada en la Constitución de 1991, la cual implicaba que ante aumentos en los recaudos tributarios se incrementara el gasto público a través de mayores asignaciones por concepto de transferencias sin atender a las necesidades reales ni a los efectos inflacionarios. Estas medidas, que en principio se estimaron vigentes hasta 2008, se extendieron hasta 2016 con el acto legislativo 04 de 2007, reglamentado por la ley 1176 de 2007, el cual modificó los artículos constitucionales acerca de la participación de los gobiernos territoriales en los ingresos nacionales, con el propósito de recortar gradualmente el monto de las transferencias y con ello garantizar la estabilidad fiscal.

2.2 Descripción del SGP

De acuerdo con el acto legislativo 04 de 2007 y sus leyes reglamentarias 715 de 2001 y 1176 de 2007, el SGP opera mediante la distribución condicionada de una porción de los recursos corrientes de la Nación⁹ a los entes territoriales definidos por ley. Las destinaciones específicas son de 58.5% para atender el servicio de educación, 24.5% para salud, 5.4% para saneamiento básico y agua potable y el 11.6% para propósito general, el cual va dirigido específicamente a proveer recursos para inversión, otros gastos de funcionamiento de la administración municipal, deporte, recreación, cultura y para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, (FONPET). Con los recursos de esta participación también podrán pagarse los intereses generados por el financiamiento de proyectos de inversión física que

9 Entendidos como los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital y los del Fondo Nacional de Regalías, hoy Sistema General de Regalías (SGR)

se hagan en el desarrollo de las competencias de los municipios, y se podrán cofinanciar programas diseñados por el Gobierno nacional para la superación de la pobreza extrema. Finalmente, es necesario precisar que cada año, y previo a la transferencia de estas participaciones sectoriales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deduce el 4% del monto total a transferir para asignaciones especiales destinadas a resguardos indígenas, municipios ribereños con el Río Magdalena, los programas de alimentación escolar y al FONPET.

Los criterios generales de distribución de las transferencias, de acuerdo con la Constitución y la ley son: (i) el nivel de necesidades básicas insatisfechas, (ii) el nivel de pobreza, (iii) la eficiencia administrativa y fiscal y (iv) el progreso en la calidad de vida de los habitantes. Adicionalmente, para la ejecución de los recursos del SGP se debe contar previamente con una programación, un plan financiero y el establecimiento de metas de superávit primario, esto conforme a lo dispuesto en la ley 819 de 2003 la cual busca promover la sostenibilidad fiscal. Adicionalmente, y de acuerdo con las leyes reglamentarias del SGP, se deben presentar informes de resultados y someterse a evaluaciones sobre la gestión presupuestal y de cumplimiento de los objetivos de los planes y programas.

Además de las condiciones generales expuestas, cada participación tiene consideraciones especiales así, en cuanto a los servicios de educación los criterios de distribución de estos recursos serán: la población atendida (que es la población efectivamente matriculada en el año anterior con los recursos transferidos), la población por atender en condiciones de eficiencia y los niveles de pobreza del distrito o municipio (medidos por los indicadores de pobreza certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-). En este sentido, las transferencias distribuidas por el CONPES Social se designarán para los niveles preescolar, básico y medio en las zonas rurales y urbanas en condiciones de equidad, eficiencia y calidad. Las competencias de los distritos y municipios, en relación con la participación para la prestación de servicios educativos del SGP, serán para administrar y distribuir entre los establecimientos educativos los recursos transferidos, de modo que se pueda mantener la actual cobertura y propender a su ampliación al promover planes de mejoramiento, evaluar el desempeño del personal y de las instituciones, asistir técnica y administrativamente a las instituciones y vigilar la regulación educativa, entre otras actividades.

Para la participación en salud, de acuerdo con la ley 715 de 2001, se dispone que los recursos correspondientes se destinen, según los criterios generales de distribución, para la financiación y prestación progresiva de los servicios de salud a la población pobre mediante subsidios a la demanda y para financiación de acciones de salud públi-

ca estimadas como prioritarias por el Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio de Salud. Para ello, se celebran contratos de aseguramiento en el régimen subsidiado de salud de la población pobre, lo cual se somete a seguimiento y control para darle continuidad y procurar la ampliación de la cobertura del servicio de salud a dicha población.

Con relación a la prestación de servicios de saneamiento básico y agua potable, el 85% de los recursos del SGP destinados a este propósito, será transferido directamente para los distritos y municipios; y el 15% restante para los departamentos y el Distrito Capital. Las condiciones especiales para la distribución de estos recursos se hace de acuerdo con el déficit de cobertura, la relación entre la población atendida y el balance del esquema solidario, el esfuerzo de la entidad territorial para la ampliación de coberturas, su nivel de pobreza y el cumplimiento de los criterios de eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial en la prestación de los servicios. Por su parte, la destinación de tales recursos será para subsidiar a los estratos más bajos, pagar el servicio de la deuda derivado del financiamiento de proyectos para la prestación de los servicios en cuestión; invertir en diseños, estudios e interventorías para proyectos destinados a la prestación de servicios de saneamiento básico y agua potable definidos en los planes de desarrollo, planes para la gestión de recursos sólidos y planes de inversiones de las personas prestadoras del servicio; formular, implantar y fortalecer los esquemas organizacionales de prestación de servicios; construir, ampliar, optimizar y mejorar los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo de las zonas rurales y urbanas; promover programas de macro y micro medición, de reducción de agua no contabilizada y adquirir equipos necesarios para la prestación de los servicios.

Por último, la participación para propósito general, además de los criterios generales de distribución, tendrá en cuenta la proporción de población urbana y rural del municipio en relación con la nacional, la eficiencia fiscal medida por el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las últimas tres vigencias fiscales y la eficiencia administrativa en la racionalización del gasto en los términos de la ley 617 de 2000.

2.3 El SGP como expresión de la centralización fiscal

Desde un enfoque teórico, las transferencias intergubernamentales se justifican por razones relativas a la redistribución de la renta como uno de los propósitos de la hacienda pública que quedan en manos del nivel central. En el plano normativo, Colombia ha apoyado el proceso de descentralización fiscal a través del esquema de transferencias condicionadas provenientes del SGP. Sin embargo, autores como Wiesner (2002), afirman que las transferencias de dicho sistema en lugar de propiciar la igualdad fiscal y material entre los distintos niveles de gobierno y lograr una mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos locales, han generado distorsiones que dan cuenta de que el SGP es

una expresión de la centralización y no un instrumento que afiance la descentralización fiscal.

En otras palabras, según la teoría económica, uno de los papeles de las transferencias, que se corresponde con los propósitos de dotar de independencia a los diferentes niveles de gobierno, es que con ellas se redistribuya la renta para garantizar la provisión de bienes públicos en todas las jurisdicciones según sus propias necesidades. Esto implica que para desarrollar un verdadero proceso de descentralización fiscal, los gobiernos locales deben contar con autonomía respecto de las decisiones de destinación de los recursos transferidos, pues la unidad que define la orientación del gasto es a quien se le atribuye, lo cual pone de presente que las transferencias deben ser incondicionadas de acuerdo con Oates (1977).

En Colombia, al considerar la evolución y el estado actual del sistema de transferencias, se logra evidenciar una distancia importante con los postulados de la teoría económica para apoyar el proceso de descentralización fiscal en lo relacionado con los recursos transferidos. Así, casi desde el momento de su creación, las transferencias intergubernamentales han estado condicionadas para atender gastos sociales prioritarios como salud y educación, que posteriormente se ampliaron para alcanzar la cobertura en saneamiento básico y agua potable. De esta manera, al definirse desde un centro de poder (legislativo) las destinaciones de los recursos transferidos a los departamentos y municipios, se tiene que tales erogaciones se atribuyen al Gobierno nacional central. Ello, adicionalmente, impide que se satisfagan las verdaderas necesidades de los diferentes departamentos y municipios, lo que afecta indirectamente su autonomía. No obstante, se debe aclarar que esto ha obedecido a factores tales como la indisciplina fiscal, la burocratización, la inflexibilidad de las normas sobre planeación y presupuesto e ineficiencia administrativa lo cual impide la concreción de un modelo de plena autonomía fiscal.

Así, no se configura un traslado de lo nacional a lo local de las competencias fiscales en lo que respecta al gasto. Lo que parece ocurrir con esto, más bien, es que se genera un proceso de gasto dirigido desde el centro donde se atribuyen capacidades administrativas de recursos nacionales transferidos a los entes territoriales, lo cual no encuentra correspondencia con la descentralización fiscal, sino con un proceso de desconcentración administrativa (Espitia, 2007). Esto se reafirma con las aclaraciones hechas por la Corte Constitucional en sentencia C-517 de 1992, donde se establece la compatibilidad de la autonomía con la descentralización, siendo la primera, según consideraciones de dicho tribunal, la expresión máxima de la segunda, y entendidas éstas como "el grado de libertad en la toma de decisiones por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro".

Lo anterior se complementa con lo afirmado por Morelli y Santofimio (1992)

[...] lo que el constituyente quiso decir, es que las entidades territoriales tendrían derecho a participar en las rentas nacionales, ser destinatarias de los emolumentos, no que tendrían autonomía para participar en las mismas [...] independientemente que los criterios de distribución respondan adecuadamente a las necesidades de la realidad colombiana, el artículo 356 contraría a la ya citada Declaración Universal de la Autonomía Local cuando dispone que: «... los gobiernos locales tendrán derecho a disponer de adecuados recursos financieros propios, distintos de aquellos recursos de otros niveles de gobierno, y tendrán derecho a hacer uso libre de tales ingresos, dentro de los límites que les imponga la ley...». En efecto las áreas de inversión serán definidas por el legislador, a iniciativa del Gobierno. (p. 435-436)

No obstante, autores como Bonet (2004), Martínez (2003), Maldonado (2001) y Sánchez (2001), entre otros, han entendido que en Colombia la participación en las rentas nacionales y la asignación de competencias, en cabeza de departamentos y municipios para realizar las destinaciones específicas de tales recursos, es lo que se denomina descentralización fiscal, aunque, como ya se anotó, esto se corresponde con la desconcentración administrativa para la ejecución del gasto público.

Por otro lado, la evidencia ha mostrado que los municipios colombianos tienen un alto grado de dependencia a las transferencias nacionales, siendo éstas en promedio el 49% de los ingresos totales municipales desde 1987 hasta 2009 e incrementándose su peso a partir de 2001 según datos del Banco de la República y del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Lo anterior, acompañado por las rigideces normativas para la creación de nuevos impuestos por parte de las entidades territoriales y el deficiente crecimiento de los recursos tributarios municipales (lo que conduce a que la dependencia a los recursos transferidos sea mayor), ha resultado ir en contravía del proceso de descentralización fiscal, pues como plantea Wiesner (2002) la presencia de transferencias y el alto grado de dependencia a las mismas conduce a una situación de pereza fiscal e indolencia en el gasto, debido a que los gobernantes locales prefieren dejar de lado cualquier esfuerzo tributario debido a sus costos políticos, de modo que se atenta contra la eficiencia pretendida por la descentralización fiscal.

Una característica importante de los sistemas federales y descentralizados con autonomía fiscal es que debe existir una tendencia a disminuir las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos locales. Dicha característica no se cumple en Colombia, pues así se haya pretendido reducir el ritmo de crecimiento de las transferencias del SGP al atarlo al comportamiento de la inflación (acto legislativo 01 de

2001), desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 se presenta que el monto de las transferencias ha crecido gradualmente de manera inflexible, debido a que con dicho sistema se busca proveer la cobertura progresiva de los bienes y servicios de naturaleza prioritaria por constituir gasto público social (artículo 366 de la C.P.) como son la educación, la salud, el agua potable, entre otros.

Las confusiones sobre si el sistema de transferencias es o no una expresión de la descentralización, pueden originarse, siguiendo a Iregui (2001) del vacío de la Constituyente en desarrollar expresamente, si lo que se pretendía con la descentralización era asegurar una provisión mínima de bienes y servicios locales financiados por el gobierno nacional, lo que se corresponde con un sistema fiscal descentralizado, o si lo que se buscaba era solamente mejorar la eficiencia del gasto público, lo que no es más que un sistema fiscal centralizado. Por lo cual, no se dejó espacio para que los entes territoriales dispongan de autonomía para crear sus propios recursos tributarios, lo que ha desatado la remarcada dependencia a las transferencias del SGP.

Adicionalmente, el esquema de transferencias del SGP presenta otras características que comprometen aún más la descentralización y autonomía en materia fiscal de las entidades territoriales del país, si se entiende por ellas, según lo propone la Corte Constitucional en la sentencia antes referida, como la libertad en la toma de decisiones y de gestión de sus propios intereses. De esta manera, los requisitos que se imponen a los departamentos, distritos y municipios para la distribución de las transferencias limita más su capacidad de determinar sus ingresos y la destinación de los mismos. Así, las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 establecen que los entes territoriales están sujetos al deber de informar los factores necesarios para calcular el costo y los incentivos para el año siguiente a aquel en que se van a recibir, so pena de incurrir en faltas disciplinarias y de no participar en la distribución de recursos por población por atender en condiciones de eficiencia y equidad. Además, estas leyes establecen que los municipios deben dar prioridad a la inversión que beneficie a los estratos más pobres, hecho que condiciona aún más las transferencias y, por tanto, limita la autonomía de los mismos.

Otro punto, que da cuenta de la marcada centralización en materia fiscal, es el relacionado con el control del cumplimiento de las condiciones del SGP el cual es procedente a juicio de la Nación cuando no se reporte debidamente la información requerida, haya disminuido la calidad o se presenten irregularidades en la prestación de los servicios o cuando ha habido desviación de los recursos del sector. La información que se suministre para verificar estas situaciones, debe hacerse atendiendo a la metodología de indicadores determinada y avalada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual dará el concepto

favorable para otorgar las transferencias luego de verificada la información. Por otro lado, para la programación y ejecución de los recursos del SGP, las entidades territoriales deben someterse a lo señalado por la Ley 819 de 2003, donde se establece la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP–, como base para iniciar el proceso de presupuesto del año siguiente, a fin de promover la sostenibilidad de las finanzas públicas locales.

2.4 El proceso de descentralización fiscal municipal en Colombia y el papel de las transferencias del SGP

Las consideraciones teóricas alrededor de la profundización de la descentralización fiscal en un país, específicamente en lo que toca con las transferencias intergubernamentales, se resumen de la siguiente manera:

En teoría, para profundizar el proceso de descentralización fiscal y mantener una tendencia estructural de equilibrio fiscal consolidado, los ingresos corrientes nacionales (tributarios y no tributarios diferentes a recursos de capital) debían crecer a un ritmo superior al del gasto correspondiente al gobierno central para compensar las mayores transferencias territoriales; a su vez, los ingresos tributarios territoriales debían crecer a un ritmo similar al de sus gastos. (Rodríguez S, 2003, p. 201).

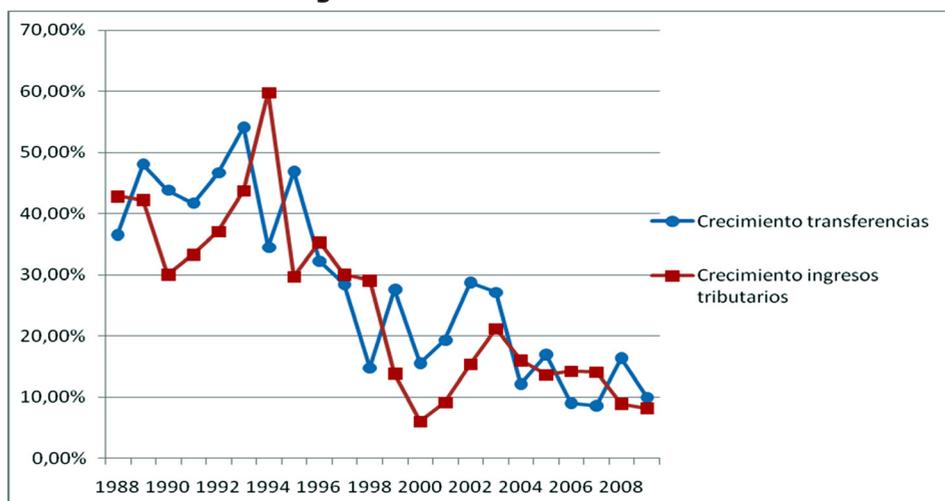
Al analizar lo anterior con base en datos oficiales y al considerar el agregado nacional, se puede observar en el gráfico 1 que el ritmo de crecimiento de las transferencias ha disminuido en los últimos diez años, como también lo ha hecho el de los ingresos tributarios municipales. Lo primero, encuentra, entre sus justificaciones, el hecho de haberse desligado la asignación de transferencias del comportamiento de los ICN de la vigencia anterior y atarse al comportamiento de la inflación, la cual, desde el nuevo modelo de banca central independiente adoptado con la Constitución de 1991, ha presentado un proceso de disminución de su velocidad o ralentización. Esto se implementó para darle estabilidad y continuidad, en términos reales, a las asignaciones por transferencias, además, para atenuar los déficits fiscales generados por los incrementos en el gasto y dinamizar el proceso de descentralización.

Con relación a lo segundo, es decir, a la disminución del ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios locales, se evidencia que los municipios colombianos no han direccionado sus esfuerzos para incrementar sus propios ingresos, lo cual da cuenta de que, a pesar de la búsqueda del fortalecimiento de la autonomía a partir de la disminución en las transferencias establecida por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, no se ha logrado el pretendido esfuerzo fiscal en la generación de recursos propios. Lo anterior, observado en conjunto con el creci-

miento del gasto público municipal, muestra el fenómeno denominado "efecto papel matamoscas" o "flypaper" de manera invertida, lo cual da señales de la indisciplina fiscal de las entidades territoriales, pues muestra que los estímulos sobre el gasto son mayores cuando éste es financiado por recursos transferidos que cuando se hace a través de recursos propios.

En este sentido, al encontrarse en la experiencia colombiana que la disminución de las transferencias a los municipios no ha estimulado la generación de recursos propios (ver gráfico 1), es posible concluir que el gasto público del agregado de entidades territoriales de orden municipal, es dependiente de las transferencias del Gobierno Nacional Central, lo cual es compatible con el fenómeno referido y con lo que Wiesner (2002) llama la *endogeneidad del gasto territorial*. Ello está relacionado con la falta de incentivos de las entidades territoriales para mejorar la eficiencia en la destinación de recursos. De esta manera, se puede afirmar que el hecho de que el ritmo de crecimiento de las transferencias disminuya, no se traduce en una profundización del proceso de descentralización fiscal. Tales disminuciones obedecen a necesidades de saneamiento fiscal del orden nacional como lo exige, por ejemplo, el FMI para la concesión de créditos multilaterales.

Gráfico 1
Transferencias e ingresos tributarios de los entes territoriales

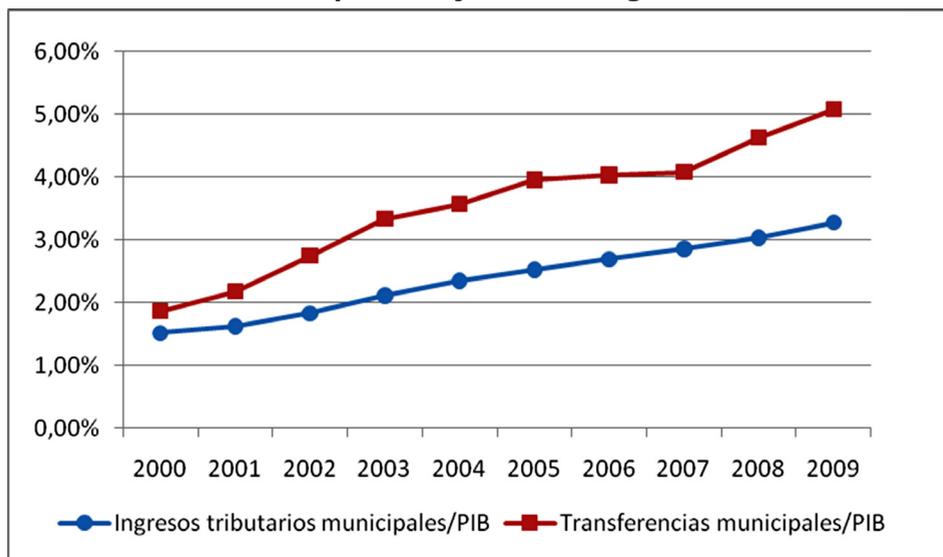


Elaboración propia con datos del Banco de la República y DNP

Finalmente, analizar el progreso en el proceso de descentralización fiscal conduce a examinar qué ocurre con los recursos tributarios propios

de los entes territoriales, es decir, los obtenidos a partir de las facultades tributarias a ellos concedidas. Para esto es necesario analizar el crecimiento de los ingresos tributarios municipales en relación con el crecimiento de los ingresos nacionales o del PIB y de las capacidades fiscales locales (Wiesner, 2002). Ello se puede observar a partir de la participación de los ingresos tributarios locales dentro del PIB regional, como proxy del PIB municipal. Donde, si bien los ingresos tributarios como porcentaje del PIB regional han aumentado en Colombia, lo cual podría significar un avance en el proceso de descentralización, su importancia relativa dentro del PIB regional es inferior a la de las transferencias a los municipios. Esto es indicativo de varias situaciones. Por un lado, confirma el alto grado de dependencia a las transferencias. Por otro, sugiere que el gasto social en los municipios es atendido en mayor proporción por los recursos transferidos. Adicionalmente, muestra que los municipios no potencian su capacidad fiscal, en la medida en que las transferencias no generan incentivos para tal propósito.

Gráfico 2
Ingresos tributarios y transferencias municipales como porcentaje del PIB regional



Elaboración propia con datos del Banco de la República y DNP

Para reforzar lo anterior, al estudiar las estadísticas oficiales ofrecidas por el Banco de la República y el DNP, se encuentra que la proporción de gasto social, en el que se incluyen los pagos para educación y salud y de programas para el mejoramiento de la calidad de vida de la

sociedad, que es financiado por las transferencias municipales para el periodo comprendido entre 2000 y 2009 es de alrededor del 83% del gasto total. Esto muestra que a pesar de promoverse la descentralización del gasto, existe una alta dependencia del gasto social a las transferencias, lo cual es una manifestación adicional de la figura de la endogeneidad del gasto territorial, ya referida.

Conclusiones

El SGP es el mecanismo para la distribución de un conjunto de recursos corrientes de la nación a los municipios, departamentos y distritos para la provisión de bienes y servicios prioritarios para la sociedad. Sin embargo, a lo largo de veinte años de haber sido expedida la Constitución de 1991, se ha discutido acerca del rol que juegan las transferencias del SGP en las finanzas territoriales del país, respecto de los intereses descentralizadores de los constituyentes, pues las reformas normativas surgidas con posterioridad en materia de transferencias condicionadas evidencian la presencia de rasgos centralistas en materia fiscal.

Así, en particular la reforma que se llevó a cabo en 2007, consistente en incrementar sistemáticamente el monto de transferencias a los entes territoriales, amplió la cobertura de los bienes y servicios de salud, educación, saneamiento básico y agua potable y con ello logró la protección de derechos constitucionales en condiciones de igualdad y equidad, lo cual es consecuente con el modelo de Estado Social de Derecho.

Por lo anterior, se encuentra que si bien el SGP no es un instrumento idóneo para alcanzar la descentralización y autonomía fiscal de las entidades territoriales del país, pese a que ello fuera su propósito original, el mismo es un instrumento apto para financiar los servicios básicos de las entidades territoriales a partir de criterios de asignación tales como las necesidades básicas insatisfechas, el tamaño de la población, entre otros y por tanto se constituye en una herramienta propia de la desconcentración administrativa. En este sentido, el SGP trasciende los propósitos meramente fiscales, su objetivo primordial no es generar espacios de autonomía fiscal, sino financiar bienes y servicios prioritarios para la sociedad.

Por otro lado, luego de analizar el comportamiento fiscal de los municipios en los años objeto de estudio, se evidencia un deficiente esfuerzo fiscal de los entes territoriales para generar recursos propios, agravado por las limitaciones para la creación de nuevos ingresos tributarios por parte de los gobiernos locales, lo cual ha generado un alto grado de dependencia a los recursos transferidos para la ejecución de gasto público, en particular, lo correspondiente a gasto social, lo que hace

que el SGP resulte contrario a la descentralización y autonomía pretendidas en el primer artículo constitucional. Pese a ello, no se recomienda restringir dicho sistema de transferencias condicionadas, pues se generarían disparidades en la provisión de bienes y servicios de carácter meritorio entre localidades y se obstaculizaría el camino hacia la consolidación de la igualdad material y del desarrollo económico del país.

Así las cosas, para atender los fines distributivos del ESD y profundizar el proceso de descentralización se recomienda rediseñar los esquemas de transferencias con el fin de que ellas no impliquen retrocesos en la búsqueda de la descentralización, empleando sistemas de incentivos que premien el esfuerzo de las localidades en la generación de recursos propios.

Bibliografía

Banco de la República. *Series estadísticas. Finanzas públicas*. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_finanzas_publici.htm

Bonet, J. (2004, noviembre). Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana. *Documentos de trabajo sobre Economía Regional, Banco de la República* 49. Recuperado el 15 de abril de 2011, del sitio web del Banco de la República: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/DTSER-49.pdf>

Buchanan, James. (1965). *An economic theory of clubs. Economica, New series*, Vol. 32, No. 105, 1-14.

Colombia, Congreso de la República. Actos legislativos 01 de 2001, 04 de 2007, 05 de 2011

Colombia, Congreso de la República. Leyes 14 de 1983, 152 de 1994, 489 de 1998, 617 de 2000, 715 de 2001, 819 de 2003, 1176 de 2007 y 1454 de 2011

Colombia, Constitución Política de Colombia. (2012), Bogotá, Leyer.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C- 1064 de 2001, Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-1114 de 2003, Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-992 de 2004, Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 2005, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2009, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

DNP (2004) *Balance de desempeño fiscal de los municipios y departamentos 2000-2003*. [en línea] disponible en: http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Evaluacion_Seguimiento_Descentralizacion/4b_Ba

lance%20desempe%C3%B1o%20fiscal%20de%20municipios%20y%20departamentos_%202000-2003.pdf

DNP (2005) *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2005 y comparativo 2004*. [en línea] disponible en: http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Evaluacion_Seguimiento_Descentralizacion/Desempe%C3%B1o%20fiscal.pdf

DNP (2007) *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2007*. [en línea] disponible en: http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Evaluacion_Seguimiento_Descentralizacion/DESEMPE%C3%91O%20FISCAL%20ULTIMO.pdf

DNP (2009) *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2009*. [en línea] disponible en: http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=uNUiDsiG_bQ%3d&tabid=386

DNP (2010) *Resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2010*. [en línea] disponible en: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=8Y2gKqxEvgQ%3d&tabid=386>

Espitia Zamora, J.E. (2007a, mayo). Los cambios al Sistema General de Participación (SGP). *Revista de la Contraloría General de la República Economía Colombiana*, 318, 173-181.

Espitia Zamora, J.E. (2007b, mayo). La descentralización fiscal y sus indicadores. *Revista de la Contraloría General de la República Economía Colombiana*, 318, 181-189.

Insignares Gómez, R. & otros (2007) *Curso de derecho fiscal*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Iregui, Ana María, Ramos, Jorge y Saavedra, Luz Amparo. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. *Revista del Banco de la República, Vol. 74 No. 890*, 34-64

Iregui, Ana M. & otros (2004). El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo, *Revista Ensayos Sobre Política Económica. Banco de la República*. Bogotá, Colombia.

Lizarazo, L. y Zambrano C., W. (2001). *Crisis económicas y finanzas públicas. Textos de Jurisprudencia*. Bogotá: Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario. Recuperado el 2 de septiembre de 2011 del sitio web: http://www.lalibreriadelau.com/libros-de-economia-ca26_65/libro-crisis-economicas-y-finanzas-publicas-p810

López Casanovas, G. & Castellanos Maduell, A. (2002, octubre 1). *Aproximación al concepto de esfuerzo fiscal*. Barcelona: Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES). Recuperado el 12 de junio de http://www.upf.edu/pdi/cres/lopez_casanovas/_pdf/EsforxFiscal.pdf

Maldonado, A. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Avances y resultados de la Descentralización política en Colombia. *Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el XXXX de http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/163.PDF

- Martínez Mora, J. A. (2003). Situación fiscal de los municipios de Antioquia: Breve análisis comparativo, 1990-2002. *Ensayos sobre economía regional, Banco de la República*. Recuperado el 5 de diciembre de 2011, del sitio web del Banco de la República: http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/ESER/medellin/2003_noviembre.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2009). *Diez años de transformación fiscal territorial en Colombia: 1998-2008*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Morelli, S. & Santofimio, J. O. (1992). El centralismo en la nueva Constitución Política colombiana. *Revista de Derecho Político*, núm. 35, pp. 417-465.
- Musgrave, R. A. & Musgrave, P.B. (1992) *Hacienda pública teórica y aplicada*. Madrid, España: Mac Graw Hill.
- Oates, Wallace (1977). *Federalismo fiscal*, Colección Nuevo urbanismo, núm. 25, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Oates, Wallace. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature* Vol. 37, No. 3, 1120 - 1149
- Restrepo, J.C. (2006). *Hacienda Pública* (7° Ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia (pp. 413-451).
- Sánchez T., F. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Descentralización y macroeconomía. *Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 15 de agosto de 2011, del sitio web del Departamento Nacional de Planeación http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/160.PDF
- Rodríguez, Libardo. (2010) *Estructura del Poder Público en Colombia*. Bogotá: Temis
- Rodríguez S., H. (2003). La descentralización en Colombia, a propósito de la ley 715 de 2001. *Universidad Externado de Colombia. Universidad Externado de Colombia: Revista de Derecho Fiscal*, 1, pp. 181-221.
- Tiebout, Charles. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, Vol. 64, No. 5, 416-424
- Wiesner Durán, E. (2002). Transferencias, incentivos y la endogenidad del gasto territorial. *Archivos de Economía. Archivos de economía. Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 17 de septiembre de 2011 del sitio web del Departamento Nacional de Planeación: http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/174.PDF
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona, España: Antonio Bosch editor.