

El proceso reciente de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas

Israel Fainboim Yaker*

Olga Lucía Acosta Navarro*

Héctor José Cadena Clavijo**

Introducción

La Constitución Política de Colombia en los artículos 356 y 357 y la Ley de Competencias y Recursos (60 de 1993) que reglamenta estos artículos, obligan al Gobierno Central a transferir a los gobiernos Departamentales y Municipales un porcentaje alto y creciente de sus ingresos corrientes. Si a estas transferencias se añaden los recursos que también por la Constitución (artículos 360 y 361) recibirán las entidades territoriales por concepto de regalías (especialmente por la explotación petrolera de Cusiana), el resultado será un cambio sustancial en la composición del gasto público en los próximos años.

Estas decisiones, que acentuarán el proceso de descentralización iniciado a comienzos de la década de los ochenta, pueden contribuir a mejorar la distribución del ingreso y en general el bienestar de la población en el mediano plazo, al aumentar la cobertura en educación, salud y

servicios públicos domiciliarios, en especial acueductos y alcantarillados. Las decisiones, sin embargo, no están exentas de riesgos, los cuales se quieren identificar y discutir en este artículo.

El artículo se divide en tres partes; la primera parte, teórica, contiene una discusión acerca de la asignación más apropiada de funciones e instrumentos fiscales entre niveles de gobierno, presenta las posibles razones para transferir recursos desde el nivel central y describe los tipos de transferencias disponibles y sus probables efectos sobre la asignación de recursos, el esfuerzo fiscal y el gasto público total. En la segunda parte se resumen las medidas recientes de descentralización, incluyendo tanto las adoptadas en la década de los ochenta (Leyes 14 de 1983, 12 de 1986, 29 y 57 de 1989 y 10 y 44 de 1990) como las de los últimos tres años, en particular, los cambios constitucionales, la Ley de Competencias y Recursos y el proyecto de Ley de Regalías; y en la tercera se presentan

* Asesores del Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS-

** Viceministro de Hacienda y Crédito Público.

Las ideas presentadas en este documento son responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución para la cual trabajan. Se agradece la labor de asistencia de María Angélica Albino, Fernando Damián y Joaquín Flórez.

algunas observaciones preliminares sobre los beneficios y riesgos del proceso de descentralización, utilizando como base de discusión las ideas presentadas en la primera parte y los resultados provisionales de algunos ejercicios econométricos.

I. Federalismo fiscal: La teoría económica de la descentralización

Aquella parte de la teoría fiscal que estudia la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno, las razones para transferir recursos entre niveles y la efectividad de los diversos tipos de transferencias intergubernamentales se conoce como federalismo fiscal. En este capítulo se resumen algunos de sus principales aportes, basándonos fundamentalmente en Oates (1991) y Stiglitz (1988).

A. Asignación de Funciones entre Niveles de Gobierno

En la discusión de la adecuada distribución de funciones entre niveles del gobierno generalmente se ha utilizado como punto de partida la división tripartida de funciones del gobierno de Musgrave: estabilización económica, redistribución del ingreso y asignación de bienes y servicios públicos. El mismo Musgrave estableció algunos criterios de asignación de estas funciones entre niveles de gobierno, que presentamos a continuación.

1. Estabilización

Sin lugar a discusión, la responsabilidad de la política de estabilización debe estar en manos

del Gobierno Nacional. Las razones son básicamente dos. En primer lugar, si cada nivel de gobierno tuviera la facultad de emitir dinero, los gobiernos regionales y locales tendrían el incentivo para financiar sus gastos mediante estas emisiones, en lugar de poner a tributar a sus comunidades, dando como resultado una rápida expansión monetaria y presiones inflacionarias. Alternativamente, si las entidades territoriales pudieran endeudarse libremente y sin restricciones por parte del Gobierno Central para financiar sus planes de gasto, ello podría comprometer seriamente las posibilidades de estabilización macroeconómica. En segundo lugar, las economías regionales y locales son abiertas, en el sentido de que importan y exportan de otras entidades territoriales la mayor parte de los bienes que consumen y producen, lo que limita la capacidad de sus gobiernos para desarrollar políticas efectivas de estabilización. Si por ejemplo un gobierno local recorta los impuestos para estimular a la economía local, la mayor parte del gasto privado adicional generado por esta medida se dirigirá a otras entidades territoriales, afectando muy poco al empleo local.

2. Redistribución del Ingreso

Existen también serias restricciones respecto de la capacidad de los gobiernos locales para el logro de este objetivo. En primer lugar, la movilidad potencial de los individuos y empresas puede impedir la redistribución. Si un gobierno local adoptara medidas drásticas para redistribuir el ingreso de los ricos a los pobres de su comunidad, crearía incentivos a emigrar a las personas de altos ingresos y a inmigrar a los de bajos ingresos, haciendo inefectivas las medidas. En segundo lugar, si la redistribución del ingreso

se concibe como un «bien público nacional», en el sentido de que a los ciudadanos les importa no sólo el bienestar de los pobres de su entidad territorial sino de todo el país, las medidas estrictamente locales de redistribución no incorporarán la preocupación de la comunidad local por la pobreza en el resto de la nación.

Hay quien arguye sin embargo que afirmar que la redistribución del ingreso es un «bien público nacional» constituye sólo una hipótesis y que normalmente existe mayor interés a nivel local por los pobres de su respectiva comunidad que por los pobres del resto del país, lo que ha llevado a recomendar algún grado de cooperación entre niveles de gobierno para el desarrollo de esta función. Particularmente, la participación local en la administración de las políticas para reducir la pobreza puede mejorar la efectividad de estos programas (Oates (1991), pág. 45).

3. Provisión de Bienes y Servicios Públicos

Algunos bienes públicos como la defensa y la política exterior, que benefician a toda la nación, el Gobierno Nacional es el agente apropiado para proporcionarlos. Los bienes y servicios que generan externalidades deberían por su parte ser provistos conjuntamente por varios niveles de gobierno; y aquellos que son de carácter local, como la protección contra incendios, los parques, la recolección de basuras y los servicios de acueducto y alcantarillado, deberían ser provistos por los gobiernos locales (ya sea producidos por estos o contratados con el sector privado), aunque la financiación puede provenir en parte del Gobierno Nacional. Para estos bienes y servicios el control centralizado tiende a

resultar en un suministro relativamente uniforme de ellos entre entidades territoriales, mientras que la producción local puede responder mejor a las preferencias y necesidades de la población y en consecuencia producir una asignación más eficiente de recursos.

Los gobiernos locales tienen mejor información e incentivos para proveer los bienes deseados por sus comunidades. En los casos en que hay grandes variaciones en preferencias entre comunidades, esta es una ventaja importante. Las desventajas de descentralizar la provisión son unos costos de transacción posiblemente más altos (cada comunidad debe gastar recursos escogiendo, por ejemplo, su propio esquema de administración), y las desigualdades que podrían resultar en la calidad de los servicios atendidos por diferentes comunidades cuando las decisiones se toman localmente.

En relación con algunos de estos bienes locales (los que estrictamente se pueden considerar como bienes «públicos»), la descentralización permite además a las comunidades competir por su provisión y ofrecer un menú de alternativas sobre el cual escoger.

De acuerdo con una hipótesis desarrollada por Tiebout para estos bienes, si se cumplen algunos supuestos, la competencia entre comunidades dará lugar a que estas proporcionen los bienes y servicios que los individuos desean en forma eficiente, sin necesidad de transferencias desde el Gobierno Central. La razón es que frente a las alternativas de bienes y servicios públicos que ofrecen las comunidades y de precios (impuestos y tarifas) de estas alternativas, los individuos pueden

«votar con los pies», es decir, migrar hacia las comunidades que provean el paquete de bienes y servicios que desean al precio más atractivo. Esta migración, en busca de ganancias fiscales obligará a los gobiernos locales a producir los bienes y servicios públicos de una manera más eficiente. Es decir, la competencia entre entidades puede actuar como una fuerza disciplinante para restringir el crecimiento del presupuesto.

Si bien el mecanismo de Tiebout es un poco extremo, pues los supuestos que requiere para su operación difícilmente se pueden cumplir¹ y cuando se cumplen, el resultado puede ser una distribución muy desigual del bienestar entre comunidades- tiene la virtud de destacar las ganancias potenciales de permitir a los individuos escoger entre los «paquetes» de bienes y servicios públicos que ofrecen las diferentes comunidades.

B. Asignación de Tributos entre Niveles de Gobierno

Así como existe una asignación óptima de funciones -y por lo tanto de gasto- entre niveles de gobierno, hay fuentes de ingreso más apropiadas para algunos niveles que para otros. Musgrave también estableció unos principios generales en relación con la asignación de tributos:

Los niveles bajos de gobierno no deben utilizar gravámenes sobre bases tributarias muy móviles, pues estos crean incentivos a la migración y producen en consecuencia distorsiones en la actividad económica;

Los impuestos altamente redistributivos, como por ejemplo, un impuesto progresivo sobre la renta, deben centralizarse, por las mismas razones expuestas en el párrafo anterior;

Las bases tributarias que están distribuidas en forma muy desigual entre entidades territoriales también deben centralizarse para impedir desigualdades excesivas en las bases de estas entidades. Un ejemplo son los impuestos sobre recursos naturales no renovables como el petróleo;

Las tarifas son una fuente apropiada de ingresos a todos los niveles, pero particularmente atractivas a niveles descentralizados del gobierno. En un mundo de consumidores móviles (como el del modelo de Tiebout), las tarifas promueven una asignación eficiente de recursos a nivel local.

En suma, una distribución óptima de tributos entre niveles de gobierno es aquella en la cual el Gobierno Central utiliza impuestos redistributivos (renta, ventas) e impuestos sobre bases tributarias dispersas (recursos naturales), mientras que los gobiernos locales se financian con impuestos sobre bases tributarias relativamente inmóviles (impuesto predial) y con tarifas. La práctica colombiana es en gran medida consistente con estos principios. La excepción más notoria es el impuesto de industria y comercio.

C. Justificación de las Transferencias

La discusión anterior en relación con la división más apropiada de funciones y de instrumentos

¹ Además, la migración parece depender poco de la oferta de bienes y servicios públicos de cada una de las comunidades.

fiscales entre los diversos niveles de gobierno, provee algunos de los argumentos que justifican las transferencias intergubernamentales de recursos. Estos son básicamente tres:

1. Redistribución del ingreso vía disminución de las desigualdades en capacidad fiscal entre regiones

El motivo más importante y que explica el proceso de descentralización en Colombia, es la existencia de grandes disparidades en ingresos per-cápita entre regiones y en consecuencia en capacidad fiscal.

Los departamentos más pobres, como por ejemplo Chocó y Nariño, tuvieron en 1985 ingresos per-cápita de \$69 mil y \$75 mil respectivamente, mientras que los ingresos por habitante en los departamentos de Quindío o Cundinamarca superaban los \$200 mil.

Estas desigualdades se observan también en la capacidad tributaria per-cápita de estos departamentos: en 1991 los ingresos fiscales per-cápita de Chocó y Nariño fueron de \$6.486 y de \$5.187 respectivamente, mientras que en Quindío y Cundinamarca alcanzaban \$14.726 y \$32.246 respectivamente. Las diferencias en la capacidad fiscal de las entidades territoriales impiden proporcionar canastas similares de servicios públicos. En este sentido, las transferencias buscan movilizar recursos en función de las necesidades básicas insatisfechas de cada localidad, incorporando incentivos a la eficiencia fiscal y administrativa. En síntesis, se trata de lograr «equidad fiscal horizontal» en el sector público mediante transferencias del Gobierno Nacional, sin descuidar la búsqueda de esfuerzos tributarios similares.

2. Provisión de bienes y servicios que generan externalidades

Las transferencias también deberían utilizarse para subsidiar ciertos programas locales que producen beneficios no solo a los habitantes de la comunidad que desarrolla el programa, sino también a los residentes de otras comunidades (externalidades positivas). Ello exige transferencias con contrapartida para estos programas, con el fin de estimular su expansión a niveles socialmente deseables. En el punto D aclararemos estos conceptos.

3. Mayor eficiencia del Gobierno Nacional en la recaudación

El Gobierno Nacional tiene mayor capacidad de recaudación de impuestos y puede ser un recaudador más eficiente que los Gobiernos regionales y locales, en el sentido de que los costos administrativos adicionales de aumentar marginalmente los impuestos nacionales para financiar a los gobiernos regionales y locales pueden ser mucho más bajos que los de crear impuestos locales. Desde esta perspectiva, es conveniente que el Gobierno Nacional actúe como un «agente recaudador» de impuestos de las entidades territoriales y los recursos que obtenga por esta labor los transfiera posteriormente en forma incondicional a estas entidades.

D. Tipos y Efectividad de las Transferencias

Con las transferencias el Gobierno Central puede cambiar las acciones de los Gobiernos locales, estableciendo incentivos para dirigir los recursos a determinados usos. El logro de este objetivo

depende de las características de la transferencia. Estas se pueden dividir en transferencias de propósito general (block grants) y transferencias específicas (categorical grants), las que a su vez se subdividen en transferencias con contrapartida (matching grants) y sin ella.

Las transferencias específicas se otorgan para propósitos predeterminados (educación, salud, etc.), mientras que las de propósito general son libres de usar por parte de los gobiernos locales para el fin que deseen. El Situado Fiscal es un ejemplo de transferencia específica (a salud y educación), aunque existe alguna flexibilidad en el uso de los recursos dentro de los sectores a los que se dirige. El monto de las transferencias puede aumentar con los gastos de los gobiernos locales, es decir, el Gobierno Nacional puede aportar fondos que complementen el gasto local hasta un cierto monto. En este caso la transferencia se denomina con contrapartida.

Desde un punto de vista puramente teórico, estos tipos de transferencias difieren en su efecto sobre el gasto público local y sobre el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. Las transferencias de propósito general, al aumentar el ingreso de la comunidad (efecto ingreso), pueden dar lugar a un aumento en el gasto de esta tanto en bienes públicos locales como en bienes privados. En consecuencia, con la transferencia el gasto en bienes públicos aumenta, pero no en el mismo monto de esta. El dinero del Gobierno Nacional sustituye en parte al dinero local, permitiendo que los Gobiernos locales reduzcan los impuestos que aplican a sus comunidades y que estas gasten en bienes privados los recursos adicionales de que disponen gracias a la reducción de impuestos. Es decir, este tipo de transferencias puede llevar a una disminución

del esfuerzo fiscal de los gobiernos regionales y locales (ver Figura 1a).

El efecto puede ser el mismo en el caso de las transferencias específicas (aumentar en una suma fija el ingreso de la comunidad, es decir, producir tan solo un efecto ingreso), siempre y cuando el monto atado al gasto en un bien o servicio público específico sea menor o igual que la cantidad que la comunidad desea gastar en él. Si esto ocurre, la transferencia sustituirá al aporte local para este bien. En caso contrario, el gasto en el bien o servicio pre-establecido aumentará en la diferencia entre la transferencia y la cantidad previamente gastada en él por la comunidad local. Esto se ilustra en la Figura 1b. Si el gobierno local gasta una suma OA en recolección de basuras y la transferencia para este propósito es de un monto igual o inferior a esa suma, no producirá ningún efecto sobre el gasto en recolección.

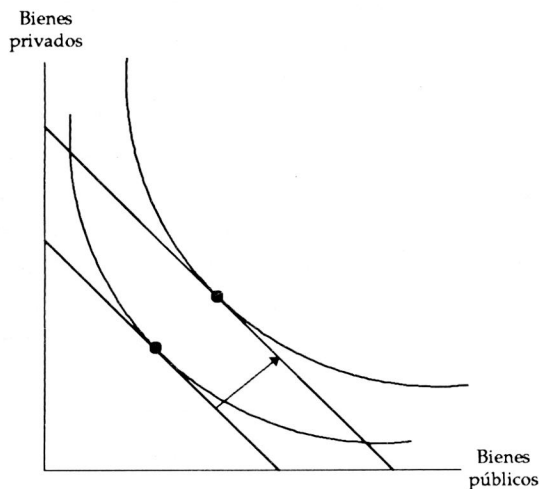
En contraste, las transferencias con contrapartida pueden dar lugar a un aumento mayor en el gasto público que en los dos casos anteriores, pues reducen el precio relativo de los bienes públicos (ver Figura 1c). Es decir, no solo producen un efecto ingreso sino también un efecto sustitución. En consecuencia, si el objeto del Gobierno Central es estimular la provisión de algunos bienes predeterminados, un sistema de transferencias con contrapartida es mucho más efectivo que uno de transferencias generales o específicas.

No obstante lo anterior, si bien las transferencias con contrapartida inducen un gasto mayor en bienes públicos, si se las compara con una transferencia general que proporcione a la comunidad el mismo nivel de bienestar, el

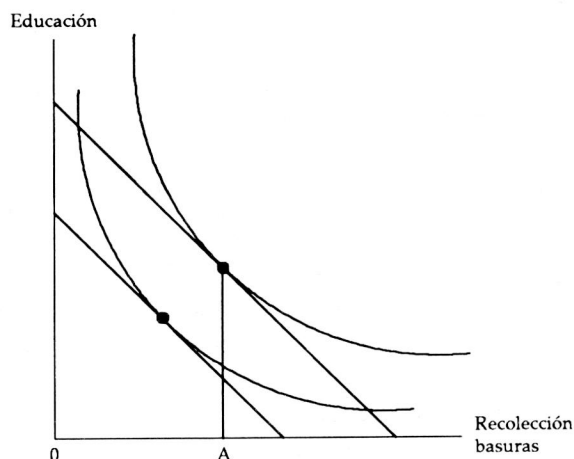
Gráfica 1

EFFECTOS DE LAS TRANSFERENCIAS SOBRE EL GASTO EN BIENES PUBLICOS

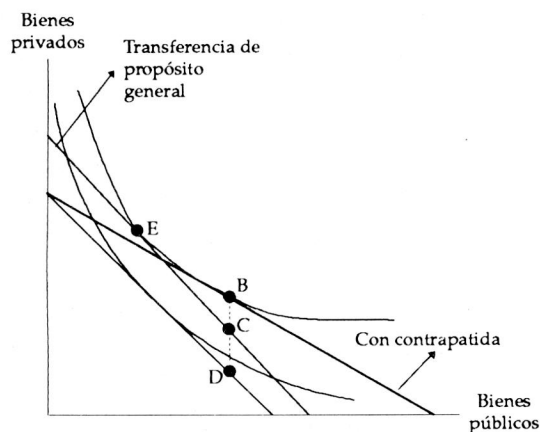
(a) De propósito general



(b) Específica



(c) Con contrapartida



Fuente: Stiglitz, Joseph (1988), págs 644, 645 y 647

de DC proporciona el mismo nivel de bienestar que una con contrapartida de DB. En consecuencia, hay una pérdida en eficiencia de CB asociada con la transferencia con contrapartida.

La evidencia empírica a nivel internacional apoya la predicción de que las transferencias con contrapartida son más efectivas en inducir mayor gasto público local, pero no la de que las generales o las específicas aumenten el gasto público local en un monto mucho menor que la transferencia. La evidencia sugiere que estas últimas tienen mayores efectos sobre el gasto local que los que predice la teoría. A este resultado se le ha llamado el efecto papel matamoscas («flypaper effect»): el dinero se pega adonde se dirija («money sticks where it hits»).

costo para el Gobierno Nacional Central (en términos de bienes privados) es mayor que en el caso de una transferencia general. Como se observa en la Figura 1c, una transferencia general

En suma, se puede concluir que un sistema óptimo de transferencias intergubernamentales debe consistir en transferencias con contrapartida para programas de interés de los gobiernos nacionales y que generan externalidades sobre otras entidades territoriales, y transferencias de propósito general a distribuir mediante una fórmula que proporcione mayores recursos per-cápita a las entidades con desventaja fiscal.

¿Se siguen en Colombia estos criterios? En el país los recursos de las transferencias tradicionalmente se han dirigido a los sectores de educación y salud (Situado Fiscal) y a la provisión de servicios y de bienes «públicos» de equipamiento urbano.

La educación y la salud son bienes privados, lo mismo que casi todos los servicios públicos. Los motivos por los cuales el sector público también provee estos bienes y el Gobierno Nacional los financia, están asociados con la existencia de externalidades en su provisión² y con los efectos sobre la distribución del ingreso³. Existiendo externalidades, si se dejara al mercado o a las entidades territoriales proveer estos bienes, se producirían en cantidades sub-óptimas.

En el caso de algunos servicios públicos, la justificación tradicional de la producción por el Estado ha sido el argumento de que estos

servicios tienen características de monopolio natural, lo que no ocurre en todos los casos; y la justificación de su suministro por el Estado ha sido que este tiene la obligación de garantizar completa cobertura, independientemente de la capacidad de pago de la población.

Como veremos mas adelante en forma mucho mas amplia, en el pasado las transferencias a educación y salud se basaban en el criterio de población para distribuir los recursos, situación que cambia con las reformas recientes, en donde se adoptan criterios como el de los recursos necesarios para garantizar la cobertura.

En el caso de las transferencias para la provisión de bienes y servicios públicos, la distribución se hacía teniendo en cuenta principalmente la población, criterio que se ha cambiado por otros como el de Necesidades Básicas Insatisfechas. Puede afirmarse entonces que el objetivo de ambos tipos de transferencias es el de garantizar a toda la población el acceso a unos servicios básicos, proporcionando mayores recursos a las entidades territoriales con menor capacidad fiscal. Este objetivo se debe lograr sin el complemento de los recursos propios de las entidades territoriales, pues el criterio de esfuerzo fiscal sigue teniendo muy poco peso en la distribución. Tan solo en el caso del Sistema de Cofinanciación -que consiste en transferencias con contrapartida- los recursos propios juegan un papel importante.

2 Hay importantes beneficios públicos de tener una ciudadanía educada, que al migrar proporciona beneficios a otras comunidades; y la productividad laboral puede aumentar y mejorar la salud pública si se incrementan los gastos en salud en algunas áreas.

3 Debido a que la educación juega un papel importante en la determinación del futuro económico de los individuos, un mayor gasto público en educación dirigido a quienes no pueden tener acceso a ella, puede mejorar la distribución del ingreso en el mediano plazo.

II. El proceso de descentralización en Colombia

A. Antecedentes Cercanos

En esta parte del artículo se resumen los antecedentes legales más cercanos del actual proceso de descentralización fiscal.

1. Ley 14 de 1983

Se puede considerar como el «estatuto» de la tributación territorial, pues organiza y sistematiza los recursos tributarios a disposición de las regiones. Su objetivo era fortalecer las finanzas departamentales y municipales. En relación con los impuestos departamentales, se modificaron los impuestos al consumo de licores y cigarrillos y se cedió a los Departamentos el impuesto al timbre nacional a los vehículos, establecido en la Ley 2a. de 1976. (En cuanto a los dos primeros, se estableció una tasa uniforme y constante en el tiempo y una base con ajustes periódicos y automáticos.

En el caso de los licores existían anteriormente gravámenes específicos diferentes en los Departamentos y la base del impuesto se ajustaba teniendo en cuenta el cambio de precios decretado por las licorerías departamentales.

En los cigarrillos, antes de la Ley 14 regían diferentes tarifas dependiendo de la procedencia del cigarrillo y la materia prima utilizada y el ajuste en la base se producía trimestralmente). Se reestructuró el impuesto de timbre nacional a los vehículos, y se cedió a los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Distrito Especial de Bogotá, bajo la condición de que el 80% de los recaudos se destine a inversión pública regional.

La ley 14 también introdujo cambios en la tributación municipal:

- Obligó a actualizar la base del impuesto predial y fijó reglas provisionales para mantenerla constante en términos reales. Para ello se actualizó el avalúo catastral, aplicando una corrección acumulativa anual del 10% desde el último avalúo, contándose la antigüedad del predio hasta un máximo de 15 años; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi quedó con la obligación de avaluar las propiedades y en caso de no hacerlo, se introduciría automáticamente un ajuste de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor. Las tarifas del impuesto por su parte se establecieron entre el 4 y el 12 por mil del avalúo, con excepción de los lotes urbanizados no edificados.

- La base y la tasa de los impuestos de Industria y Comercio también se modificaron. Adicionalmente, se estableció el impuesto de avisos y tableros como un complemento del impuesto de Industria y Comercio, con una tarifa que es un porcentaje fijo de este último.

- Adoptó el impuesto de Circulación y Tránsito como un impuesto municipal, fijando una tarifa del 2 por mil sobre el valor comercial del vehículo. Para que el recaudo de este impuesto y el de timbre nacional a los vehículos fueran efectivos, se condicionó la expedición del revisado anual y su comprobante a la cancelación de estos impuestos. Cabe anotar que con el Decreto Extraordinario 1333 de 1986 se expidió el Código de Régimen Municipal, que recogió las normas de la Ley 14 sobre los impuestos predial, de Industria y Comercio y Circulación y Tránsito, autorizando además el cobro de otros impuestos como parques y

arborización, espectáculos públicos, degüello de ganado menor, delineación urbana, etc.

La Ley 14 tuvo efectos positivos sobre la dinámica de los ingresos territoriales, especialmente en el caso de los municipios. Sus efectos, sin embargo, empezaron a agotarse en 1987 para los ingresos departamentales y en 1990 para los municipales (Wiesner (1992)).

2. Ley 12 de 1986

Esta Ley modificó la cesión del IVA, ordenando transferir a los municipios un porcentaje creciente de este impuesto: 25.8% en 1986; 25.9% en el 87; 26.4% en el 88; 27% en el 89; 27.5% en el 90; 28% en el 91 y 28.5% de 1992 en adelante. La distribución de estos recursos debía hacerse básicamente en proporción a la población de los departamentos y, dentro de cada departamento, en proporción a la población municipal. De estos porcentajes los municipios podían utilizar hasta el 25.8% en forma libre. La diferencia entre este valor y el tope de la asignación debía destinarse exclusivamente a gastos de inversión.

La Ley 12 asignó también un porcentaje adicional para municipios con población inferior a los 100.000 habitantes. Ese porcentaje partió del 0.4% en 1986 para llegar al 16.8% en 1992. Su distribución se debía hacer en proporción a la población y al esfuerzo fiscal de los municipios, medido este último por los recaudos (tarifas efectivas) del impuesto predial. Igualmente la Ley asignó otro porcentaje a entidades diferentes a los municipios (Cajas Seccionales de Previsión, antiguas Intendencias y Comisarías, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, y Escuela Superior de Administración Pública, ESAP), que

pasaría de 4.4% en 1986 a 4.7% en 1992. Sumados los anteriores porcentajes, alcanzarían el 50% del producto de este impuesto en 1992.

Adicionalmente, otorgó al Gobierno Nacional facultades extraordinarias durante un año para realizar una reforma de las entidades descentralizadas, que asignara funciones de los Ministerios y Departamentos Administrativos a las entidades locales beneficiarias de la cesión del IVA y fusionara o liquidara otras de acuerdo con la redistribución del gasto resultante de los incrementos en la cesión del IVA.

Finalmente, el Decreto 77 de 1987, reglamentario de la Ley 12 de 1986, estableció el mecanismo de cofinanciación, instrumento para orientar la inversión pública territorial a sectores prioritarios donde exista un interés mutuo entre varios niveles de gobierno. El Decreto determinó que las entidades que antes ejecutaban proyectos locales (Fondo Nacional de Caminos Vecinales, Fondo Nacional Hospitalario, DRI, ICA e Incora) sólo podrían hacerlo en adelante en concurrencia con los municipios (Vargas et al (1993), pág. 334).

3. Ley 29 de 1989

Esta Ley delegó el nombramiento y administración del personal docente en los alcaldes, labores que éstos debían asumir en un plazo máximo de un año, contado a partir de la promulgación de la Ley.

Sin embargo, los salarios y prestaciones sociales de este personal continuaron a cargo de la Nación y ésta se eximió de responsabilidad por los nombramientos que excedieran las plantas de personal aprobadas por el Gobierno Nacional.

La Ley facultó además al Ministerio de Educación Nacional para suscribir convenios con las entidades territoriales para reorganizar, determinar funciones y asignar recursos humanos, físicos y financieros de los Centros Experimentales Piloto, CEP, y los Fondos Educativos Regionales, FER (artículos 14 y 16).

4. Ley 57 de 1989

Con el propósito de institucionalizar una adecuada política de crédito que consolidara el proceso de descentralización, el Gobierno presentó un proyecto que se convirtió en la Ley 57 de 1989, que creó la Financiera del Desarrollo Territorial, FINDETER.

FINDETER sustituyó al Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, FFDU, el cual operaba como línea de redescuento del BCH. A diferencia del FFDU, la nueva entidad tiene patrimonio propio e independencia financiera para el desarrollo regional. Vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuenta con aportes de la Nación y las entidades territoriales, y de ella también pueden ser socios entidades de nivel regional, seccional y municipal. Tiene como principales funciones las siguientes:

- Otorgar recursos a los entes territoriales, asociaciones de municipios, juntas de acción comunal, etc, para realizar proyectos de infraestructura de agua potable, electricidad, vías, educación, salud y en general cualquier proyecto local;

- Participar en la ejecución y administración de estos proyectos en caso necesario;

- Captar recursos mediante emisión de bonos, operaciones de crédito externo y contratación

con entidades bancarias y/o financieras oficiales y con entidades públicas.

FINDETER es un organismo de estructura y funciones similares a las de un banco de fomento, que presta el dinero para la ejecución de obras como acueductos, alcantarillados y vías mediante los sistemas de redescuento y de cofinanciación.

5. Ley 10 de 1990

Por medio de esta Ley se buscó, en primer lugar, reorganizar el Sistema Nacional de Salud, definiendo para tal efecto las obligaciones tanto de las instituciones de carácter público como de las privadas a las cuales se les autorizó la prestación de los servicios.

Le confirió la dirección del Sistema de Salud al Ministerio de Salud, quien desde ese momento es la institución encargada de dictar las políticas, distribuir los recursos y coordinar la ejecución y seguimiento de los planes y proyectos de las entidades territoriales.

Dispuso la creación de fondos locales o seccionales de salud, con el objetivo de manejar como una cuenta especial del presupuesto de las entidades territoriales todas las rentas nacionales cedidas o transferidas para prestar servicios de salud, así como los recursos del situado fiscal para salud, y los libremente asignados o en cofinanciación para este mismo sector. El Fondo Nacional Hospitalario se encargaría de asesorar a los fondos locales de salud, responsables de la ejecución de los planes; labor que estos últimos podrían realizar en forma directa o mediante contratos con entidades privadas.

Para que los fondos locales asumieran completamente las funciones de su competencia, la Ley previó un período de transición de 5 años para los departamentos y de 7 para los municipios, durante el cual se debían consolidar los cambios administrativos necesarios. Una vez cumplidos estos requisitos, la Nación cedería a favor de los municipios el personal y los recursos necesarios para el normal desarrollo de sus funciones.

En segundo término, la Ley 10 modificó la Ley 46 de 1971 en lo relativo al situado fiscal para salud. Dispuso que a partir del presupuesto de 1991, los recursos para salud deberán ser iguales al 4% de los ingresos ordinarios de cada anualidad fiscal, aumentando acumulativamente medio punto en cada vigencia si los ingresos corrientes de la Nación aumentaran más que el índice de precios al consumidor y sin que su monto global sobrepase el 25% de los ingresos ordinarios. Estableció que los recursos del situado fiscal para salud debían destinarse íntegramente para gastos de prestación del servicio. Para cumplir con esta norma indicó que el Ministerio de Salud, en coordinación con los Servicios Seccionales, debía establecer un programa para que en un plazo no mayor de cinco años se sustituyan las asignaciones del situado fiscal a gastos de funcionamiento por recursos ordinarios del presupuesto seccional y local, o por otros recursos diferentes al situado fiscal.

Las entidades territoriales deberían distribuir no menos del 50% de los recursos del situado fiscal para salud entre los municipios de su jurisdicción, teniendo en cuenta los siguientes criterios: población cubierta por los servicios oficiales de salud, categoría socioeconómica del

municipio y estímulos a los aportes locales. La transferencia de estos recursos exige a los municipios y distritos una reorganización administrativa e institucional a través del cumplimiento de una serie de requisitos, en un plazo de uno a cinco años. Finalmente, la Ley 10 confirió a la Nación la explotación monopólica, en beneficio del sector salud, de todas las modalidades de juegos de suerte y azar diferentes de las loterías y apuestas permanentes existentes. Adicionalmente, autorizó la creación de Ecosalud, para la explotación y administración de este monopolio rentístico.

6. Ley 44 de 1990

Esta Ley estructuró el impuesto predial unificado, fusionando los impuestos predial, parques y arborización, estratificación socioeconómica y sobretasa de levantamiento catastral. También facultó a los concejos municipales para establecer tarifas dentro del rango del 1 al 16 por mil del avalúo catastral, autorizando una tarifa superior, con un límite máximo del 33 por mil, para los predios urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados (DAF(1994)).

Igualmente, estableció un sistema de tarifas diferenciales y progresivas, ampliando el criterio de la destinación económica de los inmuebles con los de estratificación socioeconómica, usos del suelo en el sector urbano y antigüedad de formación o actualización del catastro. En esta dirección, determinó tarifas más bajas para la vivienda popular y la propiedad rural destinada a la producción agropecuaria. Finalmente, introdujo el mecanismo de los autoavalúos, que está empezando a utilizarse apenas en 1994 (DAF(1994)).

B. Los cambios Constitucionales

La Constitución promulgada en julio de 1991 redefinió competencias y estableció nuevos parámetros para la asignación y determinación de los recursos destinados al situado fiscal, las transferencias a los municipios y las regalías.

Respecto a la asignación de competencias entre la Nación, los Departamentos y los Municipios, estableció un marco general con base en principios de eficiencia y autonomía regional. A la Nación le otorgó la responsabilidad de planear el desarrollo global de la economía, garantizar el acceso a la educación y a los servicios de salud, definir políticas generales de administración de servicios públicos domiciliarios y efectuar inversiones en obras públicas de carácter nacional. A los Departamentos les asignó las funciones de planear el desarrollo departamental, coordinar y proveer los servicios de educación y salud, apoyar a los municipios en la prestación de servicios públicos domiciliarios y ejecutar obras públicas de competencia departamental. A los Municipios, por su parte, les encomendó planear el desarrollo municipal, prestar los servicios públicos domiciliarios cuando las características técnicas y económicas y las conveniencias generales lo aconsejen, proveer los servicios de educación y salud cuando dispongan de capacidad administrativa y se les asignen los recursos suficientes, efectuar inversiones en obras públicas locales y promover la participación ciudadana.

En materia de recursos, el artículo 356 cambió la base de liquidación del Situado Fiscal, amplió su cobertura y determinó que éste debía aumentar anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación⁴ que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado⁵. Con este fin, incorporó al Situado Fiscal el valor de la retención que se hacía a los municipios grandes de la participación de los mismos en el I.V.A. y todos los demás recursos que la Nación transfiere directamente para cubrir gastos educativos en los niveles señalados por la misma.

En cuanto a la distribución de estos recursos, estableció que un quince por ciento del Situado Fiscal se debía distribuir por partes iguales entre los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignaría en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial. Estos porcentajes podrían revisarse cada cinco años por iniciativa del Congreso.

La Constitución en su artículo 357 también estableció la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, sustituyendo con estos recursos la transferencia del IVA. Estipuló una participación creciente de los municipios en estos ingresos, que parte del catorce por ciento (14%) en 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento (22%) en el 2002. Se

4 En el anterior régimen la base del Situado Fiscal eran los ingresos ordinarios, que equivalían a los ingresos menos las rentas de destinación específica de todo orden.

5 De acuerdo con el artículo 356, los recursos del situado «se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la Ley señale, con especial atención a los niños»

excluyeron de esta participación los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a tributos existentes y los obtenidos mediante emergencia económica.

Respecto a regalías, el artículo 360 de la Constitución establece que tendrán derecho a participar en ellas los Departamentos y Municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. El artículo 361 crea el Fondo Nacional de Regalías, financiado con las regalías que no sean asignados a los Departamentos y Municipios, y destina sus recursos a las entidades territoriales para la promoción de la minería, la preservación del ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión prioritarios.

Finalmente, vale la pena anotar que la descentralización fiscal en Colombia ha venido acompañada de la descentralización política. La nueva Constitución reafirmó la elección popular de alcaldes e introdujo la de gobernadores (artículos 260 y 303), funcionarios que anteriormente eran elegidos por el gobernador y el Presidente respectivamente.

C. La Ley de Competencias y Recursos

La Ley 60 de 1993 vino a reglamentar los artículos 356 y 357 de la Constitución, estableciendo las Competencias que en áreas como salud, educación, vivienda, agua potable y otros servicios públicos, deberán asumir la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios y determinando en forma más precisa la

distribución de los Recursos que se destinarán a las mismas, con base en los ingresos corrientes de la Nación.

1. Asignación de Competencias

De acuerdo con la Ley 60, a la nación, a través de los ministerios, departamentos administrativos, o cualquier otra organización del nivel central, le corresponderá formular las políticas y objetivos de desarrollo de los sectores sociales y asignar los recursos de transferencias. Igualmente, evaluar los resultados obtenidos por los entes territoriales, con el fin de garantizar el adecuado uso de los recursos asignados. La evaluación permitirá refinar la distribución de recursos de acuerdo con las necesidades y capacidades de cada ente territorial.

Los Departamentos, una vez cumplidos los requisitos exigidos en cuanto a adecuación institucional y administrativa, ejercerán las labores de planeación y administración de los sectores educativo, de salud y asistencia a poblaciones de menores recursos.

Los Distritos cumplirán con las labores de planeación y administración en los sectores educativo, salud, agua potable y saneamiento ambiental que corresponden tanto al nivel departamental como al municipal. Por ello, comparten las responsabilidades y competencias de ambos niveles. A esta categoría pertenecen el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla.

Finalmente, los Municipios que logren un determinado nivel de desarrollo administrativo e institucional, asumirán responsabilidades en los sectores educativo, salud, agua potable y

saneamiento ambiental, vivienda, atención a la población de menores recursos y el sector agropecuario, fomentando la participación de empresas particulares en aquellos sectores en que la legislación lo permita.

Este proceso de asunción de competencias, que se desarrollará paulatinamente, requerirá el apoyo por parte de la Nación a los entes territoriales, tanto a nivel técnico como financiero. Esta labor se reflejará en su participación en la prestación de servicios médicos especializados, el impulso a campañas de salud de cobertura nacional y la cofinanciación de los planes de desarrollo regional y/o local, entre otros.

En igual forma que la Nación brindará apoyo a los Departamentos, éstos tendrán el compromiso de brindar asesoría y participar técnica y financieramente en los planes de desarrollo presentados por sus Municipios, labor que se mantendrá hasta el momento en que estos últimos puedan asumir sus competencias. Adicionalmente, deberán actuar como intermediarios entre los Municipios y la Nación.

2. Distribución de los recursos

a. El Situado Fiscal

Esta transferencia ha constituido la principal fuente de financiamiento de la educación primaria y de los servicios básicos de salud de las entidades territoriales, siendo administrada por los Fondos Educativos Regionales -FER- y los Servicios Seccionales de Salud, entidades seccionales del Gobierno Central. La Ley 46/71 le fijó un rango a esta transferencia entre el 13% y el 15% de los ingresos ordinarios de la Nación

(definidos como ingresos corrientes menos rentas de destinación específica) y determinó que el 74% del Situado financiaría los gastos de funcionamiento de la educación primaria y el resto los de salud.

Dos criterios determinaban la distribución territorial de los recursos: el primero, un criterio de necesidad, representado por la población de cada departamento, absorbía el 70% de los recursos; el segundo, un criterio territorial, distribuía el 30% restante por partes iguales entre los Departamentos y el Distrito Capital. Una vez adelantado el proceso de nacionalización de la educación, entre 1976 y 1981, estos conceptos se cambiaron por el costo de los servicios en educación primaria, que dejó sin asidero esta distribución.

La Ley 60 redefinió el Situado como el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que sería cedido a los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales para la atención de los servicios públicos de educación y salud, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución.

De acuerdo con la Ley, los Ingresos Corrientes de la Nación están constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios, excluyendo de la base de cálculo los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6a. de 1992 como exclusivos de la Nación. En ningún caso podrán deducirse de los Ingresos Corrientes para efectos del cálculo del Situado Fiscal, las rentas de destinación específica autorizadas por el artículo 359 de la Constitución, es decir: Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los Departamentos, Distritos y Municipios; las destinadas para

inversión social y; las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas Intendencias y Comisarías.

Para 1993, el Situado Fiscal fué de 22.1% de los ingresos corrientes, que corresponde a \$1.048.200 millones, cifra que se distribuyó a nivel nacional así: Salud, \$224.200 Millones y Educación, \$824.000 millones. Para los años siguientes, el Situado Fiscal transferirá anualmente un porcentaje creciente de los Ingresos Corrientes de la Nación a los entes territoriales: 23% en 1994, 23.5% en 1995 y 24.5% en 1996. Cada cinco años, contados a partir del 7 de julio de 1991, a iniciativa del Congreso, podrán revisarse el nivel del Situado Fiscal y las reglas y procedimientos para la aplicación de los criterios constitucionales. Sin embargo, el Gobierno, en el Plan de Desarrollo podrá poner a consideración del Congreso aumentos en los porcentajes, con el fin de ajustarse a las metas sociales que señale el Plan.

Las apropiaciones para atender los pasivos prestacionales de salud y educación que corresponda pagar a la Nación, serán financiados con recursos diferentes al Situado Fiscal.

Distribución del Situado Fiscal entre las Entidades Territoriales: La Nación, por medio del Departamento Nacional de Planeación, aplicará los criterios contemplados en la Ley con el fin de determinar los montos correspondientes a cada uno de los entes territoriales. Los principios generales de distribución que definió la Ley son los que se presentan en el Cuadro 1:

El Situado Fiscal Mínimo busca mantener la asignación de recursos por lo menos en el mismo

nivel del año anterior al de la vigencia de la Ley, con el propósito de no desmejorar las actuales condiciones. Durante el período 1994 - 1996, y para aquellas entidades territoriales cuya alícuota del 15% no sea suficiente para mantener su cobertura actual, se les garantizará un Situado Fiscal no inferior en ningún caso al recibido en 1993 a pesos constantes.

Los usuarios actuales y potenciales se definen de la forma siguiente:

Para determinar el Situado Fiscal Mínimo se calculará un gasto per-cápita en condiciones de eficiencia administrativa, de acuerdo con los siguientes criterios:

i) Cálculo del gasto per-cápita para cada departamento: Se establece relacionando el Situado Fiscal asignado el año anterior -ajustado por el índice de incremento salarial establecido por el Gobierno- con la población atendida;

ii) Establecimiento de categorías entre departamento: Basado en la metodología que debe establecer el CONPES para la Política Social, se agruparán los Departamentos en categorías de acuerdo con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI), el ingreso per-cápita territorial y la densidad poblacional;

iii) Determinación de Incentivos o de Planes de Ajuste: Si los gastos per-cápita de un Departamento o de un Distrito son inferiores al promedio de la categoría en la que haya sido clasificado, se reconocerá un estímulo. Si sus gastos son superiores al promedio, se diseñará un plan de ajuste que implique buscar fuentes alternativas de financiación o la ampliación de coberturas. En tanto este plan de ajuste ofrece

Cuadro 1
DISTRIBUCION DEL SITUADO FISCAL ENTRE DEPARTAMENTOS Y DISTRITOS

15%	85%
Sit. Fiscal Mínimo (X%)	(85-X)%
En partes iguales entre los 32 Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla.*	<p>Un porcentaje variable que asegura, junto con el 15% básico, el cubrimiento de los gastos de atención de los usuarios actuales de los servicios de salud y educación, en condiciones de eficiencia administrativa.</p> <p>Se asignará en proporción a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la población potencial por atender en los sectores de salud y educación - El esfuerzo fiscal ponderado.

* Los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla fueron creados mediante los actos legislativos número 1 de 1987, 3 de 1989 y 1 de 1993, respectivamente.

resultados, el mayor gasto se reconocerá decrecientemente así: en 1994 se reconocerá el 100%, en 1995 el 80%, en 1996 el 60%, en 1997 el 40% y en 1998 el 20%. A partir de 1999 los gastos se valorarán en el promedio per-cápita de la categoría en la que el Departamento o Distrito se encuentre incluido.

Vale la pena anotar que, siguiendo los criterios mencionados, para 1994 el Situado Fiscal Mínimo se estableció en el 84% del valor total del Situado Fiscal. El esfuerzo fiscal ponderado, que es uno de los criterios para distribuir las sumas que queden después de determinar el Situado Fiscal Mínimo, se calculará como la relación entre el gasto per-cápita en salud y educación (con recursos diferentes al situado fiscal) de dos vigencias fiscales sucesivas, ponderada en forma inversa por el ingreso per-cápita de la entidad territorial y por el desarrollo socio-económico de ésta. Por otra parte, a nivel Departamental la Ley definió porcentajes

mínimos asignables por área, que podrán ser modificados mediante motivación justificada y aprobada por los Ministerios del sector. Estos porcentajes se describen en el Cuadro 3.

Cada tres años o cuando se presenten modificaciones de carácter legal sobre la distribución de recursos, las Asambleas Departamentales podrán modificar los criterios de distribución entre los municipios de su jurisdicción. Para tal efecto se exceptúa la alícuota del 15%.

Para las vigencias fiscales de 1994 y 1995 se excluyen de la base de cálculo del situado fiscal el IVA al cemento y las rentas asignadas a las antiguas Intendencias y Comisarías y a las entidades de Previsión Social. Los ahorros que se perciban por este concepto en el presupuesto de la Nación se distribuirán entre las entidades territoriales cuyos niveles de Situado Fiscal por habitante pobre se encuentren por debajo del Situado Fiscal Nacional por habitante pobre.

Cuadro 2
DEFINICION DE POBLACION USUARIA ACTUAL Y POTENCIAL

Sector	Usuarios actuales	Usuarios potenciales
Educación	Población matriculada cada año en el sector oficial, mas la becada que atiende el sector privado. Esta última se contabilizará con una ponderación especial.	Población en edad escolar comprendida entre los 3 y los 15 años de edad, menos la matrícula oficial y privada.
Salud	Población atendida cada año por las instituciones oficiales y privadas (contratadas por el sector oficial), medida por el registro de las consultas de medicina, enfermería y odontología y por los egresos hospitalarios.	Población total del departamento no cubierta plenamente por la seguridad social, ponderada por el índice de necesidades básicas insatisfechas (INBI).

Los recursos se transferirán en proporción a la participación de los usuarios potenciales en salud y educación de cada entidad territorial beneficiada por esta norma, dentro del total de las mismas. Este indicador estará ponderado por el INBI suministrado por el DANE, que

servirá de base para el cálculo del número de habitantes pobres de cada ente territorial.

Finalmente, la metodología para establecer la población usuaria actual, para aplicar las reglas de distribución de los recursos y para

Cuadro 3
DISTRIBUCION DEL SITUADO FISCAL EN LOS DEPARTAMENTOS
(Porcentaje mínimo asignable por área)

Salud	20%	Como mínimo el 50% de este porcentaje deberá aplicarse al nivel 1 de atención y debe transferirse a Municipios y Distritos cuando asuman competencias. Cada nivel territorial deberá aplicar al menos 5% a prevención de enfermedades y fomento de la salud.
Educación	60%	Sin requisitos adicionales.
Resto	20%	Se distribuye entre Salud y Educación, de acuerdo con las metas en cobertura y las demás fuentes de financiación.

diseñar los indicadores pertinentes, deberá ser adoptada por el CONPES para la Política Social. En el Cuadro 4 que sigue se presenta la distribución territorial del Situado Fiscal aprobada por el CONPES Social para el año 1994 primer año de vigencia de la Ley 60, y se compara con la del año 1993.

Requisitos para la Administración de los Recursos del Situado Fiscal: La entrega a los entes territoriales de los recursos correspondientes al Situado Fiscal será un proceso paulatino, en el que tanto coordinadores como beneficiarios deberán realizar ajustes de tipo administrativo e institucional.

En este período, el DNP deberá diseñar y poner en marcha los mecanismos que le permitan aplicar los criterios contemplados en la Ley para la distribución del Situado Fiscal y los Ministerios deberán contar con metodologías que les permitan hacer un seguimiento y control de las asignaciones y de los resultados obtenidos de su aplicación.

Los Departamentos y Distritos tendrán un plazo máximo de cuatro años, a partir de agosto de 1993, para asumir la administración de los recursos del situado fiscal, previo cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley y acreditados estos por los Ministerios de Educación y Salud. Estos requisitos se refieren a:

1) Poner en marcha un sistema de información para programar, ejecutar, evaluar y realizar el seguimiento físico y control financiero de los programas de Salud y Educación;

2) En acuerdo con el Ministerio respectivo, adoptar la metodología para elaborar anual-

mente un plan de desarrollo para la prestación de los servicios de educación y salud;

3) Contar con la aprobación de las reglas y procedimientos para la distribución del situado fiscal por parte de la Asamblea;

4) En concertación con los municipios, adoptar un plan en el área de salud que contemple la ampliación de coberturas, el mejoramiento de la calidad y los ajustes de tipo administrativo y financiero necesarios para la descentralización de responsabilidades; y

5) Conjuntamente con los Ministerios de Salud y Educación, realizar los ajustes institucionales necesarios en la estructura y administración de las plantas de personal.

Transcurrido el período de cuatro años (1994-1997) para acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos, la Nación asignará mediante acta, el personal y los bienes que les permitan a los Departamentos y Distritos desarrollar sus funciones. En caso de no cumplirse, se establecerán los términos bajo los cuales la Nación mantendrá la intervención.

A partir del momento en que el Departamento asuma la prestación de los servicios de educación y salud, habrá un período de dos años para la entrega de estos servicios a los municipios para la administración de los recursos del Situado. Los municipios deberán demostrar previamente la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de los planes y en la administración de los recursos, la adopción de metodologías de control de ejecución de los planes y la disponibilidad de los recursos que garanticen el cumplimiento de las metas propuestas.

Cuadro 4
SITUADO FISCAL: DISTRIBUCION POR DEPARTAMENTO Y CERCIMIENTO
(Millones de \$)

	1993			1994			Crecimiento (%)		
	Salud	Educación	Total	Salud*	Educación	Total	Salud	Edu.	Total
Departamento									
Amazonas	1.197	3.187	4.384	1.501	4.168	5.669	25	31	29
Antioquia	27.920	93.167	121.087	37.227	124.392	161.619	33	34	33
Arauca	1.630	5.126	6.756	2.048	6.430	8.478	26	25	25
Atlántico (Incluido B/quilla)	7.091	27.553	34.644	9.976	38.784	48.760	41	41	41
Bogotá D.C.	33.940	91.969	125.909	43.852	114.028	157.880	29	24	25
Bolívar (Incluido C/gena)	12.273	25.890	38.163	17.191	38.254	55.445	40	48	45
Boyacá	9.953	45.321	55.274	13.305	58.484	71.789	34	29	30
Caldas	8.330	32.530	40.860	10.474	40.455	50.929	26	24	25
Caquetá	2.405	11.945	14.350	3.454	15.921	19.375	44	33	35
Casanare	1.617	6.038	7.654	2.221	8.308	10.529	37	38	38
Cauca	7.758	25.639	33.398	10.681	33.611	44.292	38	31	33
Cesar	5.127	18.812	23.939	7.380	26.045	33.425	44	38	40
Chocó	3.589	15.479	19.068	4.966	20.611	25.577	38	33	34
Córdoba	6.904	24.375	31.279	10.196	35.709	45.905	48	47	47
C/marca	10.818	59.020	69.838	14.814	74.590	89.404	37	26	28
Guainía	970	2.207	3.177	1.442	3.765	5.207	49	71	64
Guaviare	1.208	2.037	3.245	1.704	3.554	5.258	41	74	62
Huila	4.718	23.347	28.065	6.274	29.951	36.225	33	28	29
La Guajira	3.495	9.923	13.418	4.752	13.520	18.272	36	36	36
Magdalena (Incluido Sta Marta)	7.347	21.534	28.881	10.079	29.778	39.857	37	38	38
Meta	3.579	13.394	16.972	4.876	17.888	22.764	36	34	34
Nariño	8.370	34.301	42.671	11.478	47.024	58.502	37	37	37
Norte Santander	10.203	31.546	41.749	12.976	38.600	51.576	27	22	24
Putumayo	1.469	7.078	8.548	2.246	9.747	11.993	53	38	40
Quindío	4.485	16.612	21.097	5.589	20.827	26.416	25	25	25
Risaralda	5.691	22.433	28.124	7.187	28.079	35.266	26	25	25
San Andrés	1.568	2.913	4.481	1.947	3.692	5.639	24	27	26
Santander	14.587	50.385	64.971	18.599	62.740	81.339	28	25	25
Sucre	4.483	13.673	18.156	6.475	19.824	26.299	44	45	45
Tolima	8.313	38.134	46.447	10.638	47.194	57.832	28	24	25
Valle	20.976	63.968	84.944	27.190	83.229	110.419	30	30	30
Vaupés	1.227	2.149	3.376	1.707	3.476	5.183	39	62	54
Vichada	1.151	2.538	3.689	1.595	3.600	5.195	39	42	41
Distritos									
Bogotá	31.414	91.969	123.382	48.924	114.028	162.952	56	24	32
Cartagena	6.742	5.284	12.027	9.450	9.991	19.441	40	89	62
Santa Marta	2.603	4.621	7.224	3.797	6.162	9.959	46	33	38
Barranquilla	0	0	0	5.153	17.701	22.854			
Cancelación prestaciones sociales del Sector no distribuidas aún.					30.067	30.067			
Total	244.352	844.133	1.088.611	326.040	1.136.345	1.462.385	33	35	34

Salud 1994: No incluye \$48,000 millones de Prestaciones Sociales del Sector de Salud

Fuente: Año 93: Dirección General del Presupuesto. Divisiones de Educación y Salud. Año 94: Distribución Territorial y Sectorial del Situado Fiscal y de la participación Municipal en los Ingresos Corrientes Documento Conpes Social No 20 DNP-UDT, Noviembre de 1993.

Procedimiento presupuestal para la distribución del situado fiscal: Un buen sistema de información es un requisito indispensable para el éxito del proceso de descentralización, pues garantiza el seguimiento, control y evaluación permanente del proceso, no solo por los gobiernos de nivel más alto, sino también por las comunidades locales, y permite ajustes oportunos en la distribución de los recursos. De allí que la Ley 60 establece requisitos rigurosos en cuanto a la información requerida de cada entidad para asignar recursos.

De acuerdo con la norma, el Departamento Nacional de Planeación será la entidad encargada de determinar las porciones del Situado Fiscal que habrán de destinarse a cada uno de los Departamentos y Distritos. El D.N.P. definirá esta distribución a partir de la cifra global suministrada por el Ministerio de Hacienda, los indicadores de población y necesidades básicas insatisfechas que aporta el DANE y las estimaciones de usuarios actuales y potenciales de los Ministerios de Educación y Salud. Se cuenta también en este punto con la colaboración técnica y metodológica del CONPES y de las Secretarías de Hacienda Departamentales, quienes comunicarán los resultados logrados el año anterior, información necesaria para realizar los ajustes en la distribución y que será refrendada por las Contralorías respectivas. Esta labor se realizará en los primeros meses de cada año y el resultado, es decir el porcentaje correspondiente a cada Departamento y Distrito, se comunicará a sus beneficiarios con por lo menos diez meses de anticipación al inicio de su vigencia.

Una vez conocidos los porcentajes, cada ente territorial, Departamento o Distrito, procederá

a elaborar un Plan de Distribución de los Recursos, el cual enviará a los Ministerios de Educación y Salud, para que estos emitan concepto sobre el contenido del Plan. El concepto, entregado antes del 30 de abril de cada año, solo será obligatorio en algunas materias.

Después de hacer las modificaciones pertinentes, los entes territoriales enviarán el plan ajustado al DNP, quien lo incorporará en su Plan Operativo de Transferencias Territoriales, que hará parte del Plan Operativo Anual de Inversiones y que será presentado al Congreso el 20 de julio de cada año como parte de la Ley de Presupuesto.

Este proceso contará con el seguimiento de una Comisión Veedora de Transferencias, constituida por representantes de la Federación de Municipios, de la Federación de la Nación. De 15% en 1994, aumentará 1% por año, hasta alcanzar el 22% en el año 2001. Como condición para las transferencias, los municipios deberán cumplir requisitos similares a los que se demandaron por parte de la Nación a los Departamentos y Distritos, esto es, su adecuación institucional y administrativa en los campos en los cuales asumirán competencias.

Una vez definida la suma a transferir, se distribuirán previamente las siguientes asignaciones especiales: 5% para los municipios de menos de 50.000 habitantes, siguiendo los mismos criterios que se aplicarán para los demás municipios; 1.5% para ser distribuido entre los municipios con riberas sobre el río Magdalena, en proporción a la extensión de su ribera; 0.01% para la Federación Colombiana de Municipios; y una participación equivalente a la transferencia per-cápita nacional multiplicada por la población

indígena, para los resguardos que para efectos del artículo 357 de la Constitución Nacional sean considerados por la Ley como municipios.

La distribución del porcentaje que queda una vez transferidas las asignaciones especiales se efectuará teniendo en cuenta los siguientes criterios:

El 60% con base en la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la relación entre el NBI del municipio y el NBI total.

El 40% restante con base en:

- La relación entre población del municipio y la población total
- La variación anual de la tributación per cápita
- La eficiencia administrativa
- El menor costo administrativo per cápita
- Los gastos del funcionamiento global del municipio
- Cobertura de servicios públicos domiciliarios
- El progreso en la calidad de vida
- La variación del NBI

En el Cuadro 5 puede observarse una síntesis de las reglas de distribución por sectores de este porcentaje, las cuales se aplicarán a la totalidad de la participación en 1999; antes de este año, se podrán asignar libremente los siguientes porcentajes: en 1994 el 50%, en 1995 el 40%, en 1996 el 30%, en 1997 el 20% y en 1998 el 10%.

Vale la pena resaltar que la Ley 60 amplió el concepto de inversión social, para incluir rubros considerados anteriormente como gastos de funcionamiento. De esta forma, sueldos, salarios,

y prestaciones sociales de profesores, médicos y enfermeras serán contabilizados como inversión. Adicionalmente, si los recursos propios de los Municipios no fueran suficientes para cubrir los gastos básicos de funcionamiento, a partir de 1999 los Municipios podrán destinar hasta el 10% de la participación a estos gastos, previa aprobación de las oficinas departamentales de planeación (DAF (1994)).

A las áreas rurales se destinará como mínimo un porcentaje equivalente a la relación entre la población rural y la población total del respectivo Municipio, porcentaje que solo podrá variar previo concepto de las oficinas departamentales de planeación. En aquellos Municipios donde la población rural sea más del 40% de la total, deberá invertirse un 10% adicional en el área rural.

Para control de la participación de los recursos destinados a los sectores sociales, los Municipios presentarán informes de seguimiento semestrales, sobre los cuales la comunidad y los departamentos ejercerán labores de control, siendo estos últimos los encargados de la realización de investigaciones en caso de no haberse cumplido las destinaciones autorizadas. Del cumplimiento de estos requisitos dependerán además los programas de cofinanciación.

Para el giro de las participaciones se elaborará un Programa Anual de Caja (PAC) sobre el 90% del aforo que aparezca en la Ley de Presupuesto, ajustable según los ingresos corrientes efectivos. Los giros se harán por bimestres vencidos.

Entre 1994 y 1998, inclusive, los Municipios estarán en «régimen de transición», según el cual la distribución de las participaciones para

Cuadro 5

DISTRIBUCION POR SECTORES DE LA PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION*

Actividades	Descripción	% Meta 1999
Educación	Construcción, mantenimiento y dotación de planta física Provisión de material educativo y financiación de becas Aportes para los sistemas de seguridad social	30%
Salud	Salarios y honorarios del personal técnico y profesional Subsidios a la población con necesidades básicas insatisfechas Construcción, mantenimiento y dotación de planta física Apoyo a programas de vacunación, nutrición y salud materno-infantil, tercera edad y niñez	25%
Vivienda	Apoyar con subsidios a la población con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos participar en los programas de vivienda de interés social	20%, Si se tiene una cobertura menor o igual al 70%
Agua potable y saneamiento ambiental	Construcción, mantenimiento y dotación de planta física Administración de acueductos, manejo de excretas, tratamiento y disposición de basuras. Conservación de microcuencas, protección de las fuentes de agua, reforestación.	5%
Subsidios para la población pobre	Que les permitan acceder a los servicios públicos domiciliarios	
Sector agrícola	Subsidiar a los campesinos para la compra de terrenos en zonas de reforma agraria. Apoyo a la labor de las UMATAS Construcción y mantenimiento de caminos, distritos de riego y centros de acopio	
Grupos de población vulnerables	Fomentar los programas de bienestar social integral para la población con necesidades básicas insatisfechas. Creación de centros de atención del menor infractor y atención de emergencias	
Justicia	Cofinanciar los centros de conciliación municipal y comisarías de familia	
Protección del ciudadano	Previo acuerdo con la Nación, cofinanciar los servicios adicionales de policía	
Deporte	Construcción, mantenimiento y dotación de planta física para recreación. Apoyo financiero a las ligas y clubes deportivos y plazas públicas Inversión en parque	20% Libre inversión en las actividades restantes
Cultura	Construcción, mantenimiento, rehabilitación y dotación de planta física de casas de la cultura, bibliotecas y museos. Apoyo financiero a eventos culturales y agrupaciones municipales artísticas y culturales	
Prevención de desastres	Adecuación de áreas en zonas de alto riesgo Reubicación de asentamientos Prevención y atención de desastres	
Desarrollo institucional	Actividades de capacitación, asesoría y asistencia técnica enmarcadas en un plan de desarrollo institucional municipal orientado al fortalecimiento de la capacidad de gestión.	
Pago de servicio de la deuda	Cuando esta ha sido adquirida para financiar las inversiones físicas de los numerales anteriores	
Redes viales	Construcción y mantenimiento de vías municipales e intermunicipales	
Otros	Acorde con el concepto del CONPES y a solicitud de la Federación Colombiana de Municipios	

* Los porcentajes definidos se aplicarán a la totalidad de la participación en 1999.

inversión social se efectuará de acuerdo con las siguientes reglas (artículo 26):

- Cada Municipio recibirá anualmente una Participación Básica igual a la cantidad recibida en 1992 en pesos constantes por concepto de participaciones en el IVA (Ley 12 de 1986);
- La diferencia entre la Transferencia y la Participación Básica se distribuirá aplicando los criterios antes mencionados.

En el Cuadro 6, se presenta la distribución de la participación de los Municipios por cada concepto para 1994. Como se observa, el criterio de eficiencia fiscal sigue teniendo muy poca importancia entre los criterios de asignación.

D. Regalías

Una fuente adicional e importante de ingresos para las entidades territoriales son las regalías derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado. Estos recursos, que provienen en cerca del 90% de la producción de hidrocarburos, han estado concentrados en unos pocos departamentos y municipios productores⁶.

De acuerdo con la legislación vigente, las regalías de petróleo equivalen al 20% de la producción. Originalmente, de este total el 8% lo recibía la Nación, el 9.5% los Departamentos productores y el 2.5% los Municipios productores (Decreto 2310 de 1974 y Ley 75 de 1986). En 1985, cuando se crearon los CORPES, se modificó esta distribución, asignándoles a estos entes 5% de las regalías de la Nación y 5% de las de los Departamentos. Diversos estudios

han concluido que durante la década del ochenta la cuenta de regalías petroleras y gasíferas, además de tener un crecimiento dinámico, se constituyó para algunas regiones en su principal fuente de ingresos, descuidando la generación o el recaudo de impuestos (Wiesner (1992), y CGR (1987) y (1992)). A pesar del significativo incremento de recursos -en Arauca por ejemplo, los ingresos por regalías se multiplicaron por nueve entre 1986 y 1990- esto no se reflejó en un mayor bienestar para la población, debido a que no fueron utilizados en inversiones prioritarias.

Para reglamentar los artículos 360 y 361 de la Constitución Nacional, el gobierno presentó en 1992 el proyecto de Ley número 126 que distribuye las regalías y crea el Fondo Nacional de Regalías. Este Fondo se provisionaría tanto por derecho propio como de recursos excedentarios, esto es, del saldo que quede después de la asignación a los demás beneficiarios. Su función primordial sería, de acuerdo con la Constitución, la de canalizar recursos para proyectos que promocionen la minería, preserven el medio ambiente y, en general, proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. Es a través del Fondo, entonces, como el Gobierno Nacional dispondría de recursos por regalías para impulsar proyectos que a su juicio sean prioritarios, en regiones que no necesariamente son productoras.

De acuerdo con la última versión del proyecto de Ley, se utilizarán dos criterios de distribución de las regalías derivadas de la explotación de

6 En 1990, el 60.4% del total de las regalías fué destinado a 5 departamentos: Arauca, Huila, Santander, Antioquia y Meta.

Cuadro 6

**DISTRIBUCION DE LA PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS CORRIENTES
DE LA NACION EN 1994
(Millones de \$)**

			%
Total participación (1+2)		886.357	100,0
1.	Asignaciones Especiales	70.478	8,0
1.1	Municipios menores de 50.000 habitantes	44.318	5,0
1.2	Municipios de la Ribera del Magdalena	13.295	1,5
1.3	Resguardos Indígenas	12.776	1,4
1.4	Federación Colombiana de Municipios	89	0,0
2.	Total a distribuir entre todos los municipios	815.879	92,0
2.1	Participación básica	753.133	85,0
2.2	Participación por fórmula	62.746	7,1
	2.2.1 Población con NBI (40%)	25.098	2,8
	2.2.2 Pobreza relativa (20%)	12.549	1,4
	2.2.3 Población (22%)	13.804	1,6
	2.2.4 Eficiencia fiscal	3.765	0,4
	2.2.5 Eficiencia administrativa	3.765	0,4
	2.2.6 Progreso en Calidad de Vida	3.765	0,4

Fuente: Distribución Territorial y Sectorial del Situado Fiscal y de la participación Municipal en los Ingresos Corrientes, Documento Conpes Social No 20DNP-UDT, Noviembre de 1993, pág. 6

hidrocarburos (20% de la producción): i) tasa de participación de las regiones beneficiarias y ii) topes de producción. A partir de estos criterios, entrarían a jugar otros para la distribución de la producción excedentaria.

Las tasas de participación en la producción de las diversas entidades serían las siguientes:

Departamentos productores	47.5%
Municipios productores	12.5%

Municipios portuarios	8.0%
Fondo Nacional de Regalías (por derecho propio)	32.0%

Se contempla que los Departamentos productores recibirían la totalidad de su participación hasta una producción de 180 mil barriles diarios (MBD); el 10% si su producción está entre 180 y 600 MBD; y el 5% si la producción supera los 600 MBD. La producción que exceda este tope sería distribuida entre el mismo Departamento

productor (10%), y lo que restaría por distribuir se repartiría entre los Departamentos no productores de la misma región (35%) y el Fondo Nacional de Regalías (65.0%).

Para el caso de los Municipios productores, estos recibirían su respectiva tasa por los primeros 100 MBD; el 10% si la producción está entre 100 y 400 MBD; y el 2.5% si la producción sobrepasa los 400 MBD.

Teniendo en cuenta los criterios anotados y los supuestos de producción, precios y tasas de cambio utilizados por las autoridades económicas, el Cuadro 7 muestra proyecciones en millones de pesos corrientes para el período 1.994 - 2.000 de las regalías que se originarían en la explotación de petróleo de Cusiana y Cupiagua. Se observa la elevada participación del Departamento de Casanare en el total de las regalías, que no obstante va disminuyendo en la medida que se alcanza la fase alta de producción (600 mil barriles diarios a partir de 1997). Así, mientras en 1994 al Departamento le correspondería el 60% del total de las regalías, para 1997 dicho porcentaje disminuye al 25.6%. Sin embargo, en pesos corrientes los ingresos se multiplicarían por 13 entre estos dos años, al pasar de \$13.6 mil millones a algo más de \$177.6 mil millones.

A medida que aumenta la producción se incrementan los derechos del Fondo Nacional de Regalías. La participación del Fondo pasaría del 32% en 1993 al 58% en 1997. Para este último año sus ingresos ascenderían a \$405.7 mil millones. En este sentido, la propuesta contiene un «reparto compensado» entre los dos principales beneficiarios, los Departamentos productores y el Fondo, quienes conjuntamente

explican cerca del 81% del total de las regalías en la fase creciente de producción. El reparto compensado señala que cuando la producción es relativamente baja, los Departamentos participan mayoritariamente y, en la medida que se incrementa el volumen de producción, dicha participación se reduce en favor del Fondo Nacional de Regalías.

Los municipios portuarios por su parte mantendrían a partir de 1997 una participación de 5.5%, en tanto la región de la Orinoquía participaría con el 10.5% a partir de ese mismo año.

Finalmente, vale la pena anotar que si bien los ingresos de las entidades territoriales se fortalecerían con la Ley, el presupuesto nacional dejaría de percibir los recursos por regalías que le confería la antigua carta, lo cual probablemente conducirá a nuevos replanteamientos del proceso presupuestal y de competencias.

E. Recursos de Cofinanciación

Fuera de recibir recursos por concepto de Situado Fiscal, Transferencias y Regalías, las entidades territoriales tienen asignados recursos de cofinanciación.

Los objetivos fundamentales de la cofinanciación son los de proporcionar recursos adicionales a las entidades para incentivar, mediante un uso más amplio del mecanismo de contrapartida, la realización de obras locales para las que exista un interés mutuo entre estas y el Gobierno Nacional.

Si bien el mecanismo de cofinanciación no es reciente, pues se había creado con el fondo DRI

Cuadro 7

PROYECCION DE REGALIAS POR CUSIANA Y CUPIAGUA⁷ SUPUESTOS BASICOS

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Producción (MBD)	31	135	375	600	600	600	600
Aguazul	6	65	122,5	347,5	347,5	347,5	347,5
Tauramena	25	70	252,5	252,5	252,5	252,5	252,5
Precio de regalia (US\$/Barril)	11,20	11,64	12,48	12,93	12,98	12,95	12,97
Tasa de cambio	895,35	1005,06	1114,89	1226,50	1344,50	1469,40	1601,70

REGALIAS EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES

Total	22.693	115.293	380.891	694.609	764.381	833.458	909.913
Departamento de Casanare	13.616	69.176	153.347	177.646	195.490	213.157	232.708
Departamental	10.779	54.764	115.067	122.077	134.340	146.480	159.916
Municipios productores	2.837	14.412	32.058	34.730	38.219	41.673	45.495
Aguazul	549	6.939	13.553	18.053	19.866	21.661	23.648
Tauramena	2.288	7.473	18.505	16.678	18.353	20.012	21.847
Municipios no productores	0	0	6.221	20.838	22.931	25.004	27.297
Región de Orinoquia	0	0	23.050	72.752	80.059	87.294	95.301
Municipios portuarios	1.815	9.223	26.525	38.435	42.296	46.118	50.348
Fondo Nacional de Regalias	7.262	36.894	177.969	405.776	446.535	486.889	531.547
Derecho propio	7.262	36.894	121.885	222.275	244.602	266.707	291.169
Por excesos sobre topes	0	0	56.084	183.501	201.933	220.182	240.378

y otros programas, tan solo en 1987, con el Decreto Reglamentario 77 de la Ley 12 de 1986, se estableció por norma este instrumento. El sistema establecido por este Decreto presentó varias deficiencias, entre las que se pueden mencionar las siguientes (Pérez (1994)):

- Proliferación de entidades cofinanciadoras y diversidad de trámites y condiciones de acceso;

- Exclusión de regiones o poblaciones necesitadas de los recursos;

- Centralización a nivel regional de los proyectos, aún los de menor complejidad.

Estas deficiencias condujeron a la expedición del Decreto 2132 de 1992, que introdujo entre otros, los siguientes cambios al sistema de cofinanciación (Pérez (1994)):

⁷ Cifras al 15 de diciembre de 1993

1. Modificación de la estructura institucional

Redujo las fuentes de cofinanciación de doce entidades a solo tres, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social, FIS, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI, y el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana, FIVU.

El primero resultó de la fusión del Fondo Nacional Hospitalario (FNH) y del Fondo del Ministerio de Educación Nacional (MEN). Se creó como establecimiento público del orden nacional, adscrito al DNP, con la función de cofinanciar programas y proyectos del orden territorial referentes a salud, educación, cultura, recreación, deportes y atención de grupos vulnerables de la población.

Sus recursos deberán ser empleados principalmente en los programas y proyectos que utilicen el sistema de subsidios a la demanda, que están orientados hacia grupos de población más pobre o que tengan como objetivo constituir entidades autónomas, tanto administrativa como patrimonialmente, para la prestación de servicios de educación y salud.

El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural resultó de reestructurar al DRI, sin modificar su naturaleza jurídica. Su objetivo es cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión en las áreas rurales en general y especialmente aquellas de economía campesina y zonas de minifundio de colonización y de las comunidades indígenas, en materias tales como asistencia técnica, comercialización, adquisición de tierras, proyectos de irrigación, rehabilitación y

conservación de cuencas y microcuencas, control de inundaciones, acuacultura, pesca, electrificación, acueductos, subsidios a la vivienda rural, saneamiento ambiental y vías veredales, cuando hagan parte de un proyecto de desarrollo rural integrado. Respecto al FIVU, el Congreso de la República al expedir la Ley sobre el Transporte, derogó los artículos 19 y 22 del Decreto 2132 de 1992, donde se autorizaba la administración del Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana, y ordenó la operación de dos Fondos, así:

El Fondo de Cofinanciación de Vías, que actuará como un sistema especial de cuentas independientes de FINDETER. Su objetivo es garantizar a los Departamentos los recursos para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías;

El Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana, que resulta de cambiar el nombre al FIVU. Este será manejado también por FINDETER, como un sistema especial de cuentas.

Los recursos de este fondo serán destinados a cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión de los Municipios en las áreas urbanas y rurales en materias tales como acueductos, plazas de mercado, mataderos, asco, tratamiento de basuras, malla vial, parques, escenarios deportivos, zonas públicas de turismo y obras de prevención de desastres.

2. Simplificación de procesos

Otra de las modificaciones del Decreto fue la simplificación y unificación de procedimientos, asignándole al Comité Interfondos esta tarea.

3. Universalización del Sistema

El Decreto universaliza el sistema de cofinanciación, adoptando cupos indicativos de recursos por regiones, categorías de entidades territoriales, sectores y programas, con base en criterios establecidos por el CONPES social.

En cuanto a trámites:

- Descentraliza y agiliza las decisiones relacionadas con la viabilidad y aprobación de proyectos;

- Facilita la tramitación de recursos mediante la inscripción de programas en el Banco Nacional de Proyectos de Inversión -BPIN-; y

- Fortalece la autonomía local para la contratación y ejecución de los proyectos y agiliza la ejecución del gasto mediante contratos de carácter fiduciario.

Para dar una idea del volumen de recursos destinados a la cofinanciación, el Presupuesto General de la Nación para 1994 apropió un total de \$333,018 millones (0.63% del PIB) para los fondos, distribuidos en la siguiente forma:

Para el FIS, \$160,694 millones;

Para el DRI, \$66,331 millones;

Para el Fondo de Infraestructura Vial y Urbana, \$39,196 millones y \$66,797 millones para Acueductos y Alcantarillados.

III. Evaluación preliminar de la descentralización en Colombia

Con el propósito de identificar los puntos críticos que deberán enfrentarse en el futuro próximo

con la acentuación de la descentralización, esta sección presenta en primer lugar algunos indicadores de este proceso en distintos países y los compara con los obtenidos para Colombia. Seguidamente se mencionan los avances de la Ley 60 de 1993 respecto a la legislación anterior. Finalmente, sin la pretensión de ofrecer conclusiones definitivas, se analizan los riesgos que plantea la transferencia de recursos a las administraciones regionales y locales.

A. Indicadores de Descentralización Fiscal

En el Cuadro 8 se comparan algunos indicadores de descentralización fiscal en Colombia con los de una muestra de países latinoamericanos y desarrollados. Para cada país se presentan cifras para dos años, intentando captar de esta forma los efectos de los procesos de descentralización vividos por algunos de ellos. Las conclusiones, sin embargo, deben tomarse con reserva, debido a la baja calidad y a la cobertura incompleta de las estadísticas fiscales a nivel internacional, además de las diferencias político-administrativas que dificultan una adecuada interpretación de las cifras.

Una perspectiva de largo plazo, revela en Colombia una creciente descentralización del gasto. Mientras en 1980 el gasto de las entidades territoriales representaba en términos del PIB el 5.7%, en 1993 alcanza el 7.0%. Esta misma tendencia se observa en Brasil, donde el gasto de los gobiernos provinciales y locales representa 18.6% del PIB en 1991, siete puntos más que a comienzos de la década anterior. También en España los indicadores sugieren un profundo proceso de descentralización, el cual, medido a través de la participación del gasto regional en

el PIB, avanza más de diez puntos durante la década anterior.

Con cifras preliminares de 1993, en Colombia el gasto público realizado por las administraciones y las entidades regionales y locales representa cerca del 40% del gasto público total -sin incluir las empresas del orden nacional-. Esta participación es superada solamente por Brasil y Estados Unidos, países con regímenes políticos federalistas.

Otra característica que se deduce del Cuadro 8 es la importancia que tienen para Colombia las transferencias en los ingresos de los Gobiernos Regionales y Locales. Estas han representado en Colombia cerca del 50% de los ingresos de estos niveles de gobierno, evidenciando el poco desarrollo de los fiscos regionales para la financiación de sus gastos.

Excepto las provincias españolas, donde el 74% de sus ingresos proviene de transferencias del Gobierno Central, los demás países analizados -incluso las municipalidades en España- presentan menores contribuciones del nivel central en los ingresos de los gobiernos regionales o locales.

Otra medida del proceso de descentralización, en este caso de los ingresos, es la participación de los gobiernos territoriales en la recaudación de impuestos. En Colombia, una estimación preliminar para 1993 indica que este porcentaje alcanza 17.8%, luego de representar 21.8% en 1980. En contraste, dos países que revelan una importante participación de los gobiernos subnacionales en el recaudo tributario total son Estados Unidos y Brasil, donde cerca del 35% de los impuestos totales son recaudados localmente.

Cabe anotar que el informe final de la Misión para la Descentralización (Wiesner, (1992)) encontró un fortalecimiento de la capacidad tributaria de los Municipios colombianos y una posición fiscal estable en los Departamentos, que se reflejó en un ligero aumento de la participación de los ingresos tributarios recaudados localmente en 1992 (22.2%).

El deterioro de este indicador en 1993 se atribuye a los mayores impuestos recaudados por el Gobierno Central resultantes de la reforma tributaria de 1992, así como de exitosas campañas de fiscalización, medidas que debieron adoptarse precisamente para poder cumplir los mandatos constitucionales de incrementar las transferencias a los entes territoriales.

En términos del PIB las transferencias representaron en Colombia 4.1% en 1993, porcentaje superado solamente por Brasil, España y Estados Unidos. La acentuación del proceso de descentralización en el país se refleja en la mayor participación que se prevé tengan las transferencias en los próximos años, las cuales alcanzarían cerca de 6% del PIB en el 2.000.

B. Aciertos de la Ley 60

Esta Ley, al tiempo que reglamentó los preceptos constitucionales, trató de subsanar los vacíos del proceso de descentralización de la década anterior. Para ello, estableció en forma muy precisa las competencias en las áreas de educación y salud y fijó criterios de asignación de los recursos no sólo en función de la población, sino también de índices de necesidades básicas insatisfechas, del esfuerzo fiscal, de indicadores de eficiencia administrativa y de progreso en la calidad de vida.

Cuadro 8
INDICADORES DE DESCENTRALIZACION FISCAL

País	año	Gobiernos y entidades estatales, regionales o locales				Autonomía fiscal	
		Gastos		Ingresos			
		% del PIB	% del gasto del gobierno central y de las entidades regionales y locales	Transferencia en PIB (%)	% ingresos tributarios recaudados localmente	ingresos por transferencias sobre ingresos totales	
						regionales ^o provinciales*	locales
Colombia	1980	5,7	34,4	2,9	21,8	51,0	
	1993p	7,0	41,3	4,1	17,8	50,5	
Bolivia	1986	1,5	11,9	0,0	15,1	1,9	
	1991	1,9	11,4	0,2	7,3	12,9	
Brasil	1982	11,4	31,1	3,0	23,1	18,4	66,7
	1991	18,6	46,8	5,8	35,0	20,5	62,6
Chile	1983	0,6	8,5	1,1	4,2	39,5	
	1991	2,7	15,0	2,0	3,0	43,6	
Francia	1983	8,5	17,2	3,2	22,0		41,0
	1992	9,5	18,6	3,4	9,7		36,8
España	1981	4,4	14,0	0,6	11,1	71,9	6,0
	1990	14,6	35,7	7,6	13,3	74,2	34,9
Estados Unidos	1984	16,9	47,6	5,2	33,4	20,9	38,3
	1991	19,8	50,3	5,8	34,2	21,4	37,2

* Nota: Los Gobiernos y entidades estatales, regionales o provinciales y los gobiernos locales están compuestos de la siguiente forma para cada uno de los países:

Colombia: Distrito capital, 25 agencias distritales, 32 Gobiernos departamentales, 276 agencias departamentales, 32 instituciones regionales de seguridad social, 1.008 municipios, 68 agencias municipales, 21 fundaciones e institutos municipales de seguridad social.

Bolivia: 9 Prefecturas departamentales, 9 Corporaciones regionales de desarrollo y 9 municipalidades capitales de departamento.

Brasil: 26 Gobiernos Estatales, Gobierno Federal y 4.974 Gobiernos Municipales.

Chile: 325 municipalidades.

Francia: 22 regiones, 96 departamentos, aproximadamente 36.000 comunas y agencias gubernamentales locales (incluyendo escuelas primarias y secundarias)

España: 17 comunidades autónomas, aproximadamente 8.000 municipalidades y otras autoridades locales.

U.S.A.: 50 gobiernos estatales, 4 estados temporalmente incapacitados para prestar servicios de seguridad social, 44 sistemas estatales de compensación a los trabajadores, aproximadamente 68.465 condados, municipios y otras unidades locales (incluyendo el Distrito de Columbia) y 14.721 escuelas distritales.

Fuente: Cálculos de los autores, con base en Government Finance Statistics Yearbook, 1993. IMF. Los indicadores de Chile de 1991 se obtuvieron del estudio de la CEPAL Descentralización Fiscal en América Latina: Compendio de los resúmenes ejecutivos de los estudios de caso, Mimeo, Enero 1994. Los indicadores de Colombia de 1993 son cifras preliminares del Ministerio de Hacienda.

La asignación más precisa de competencias evita que el Gobierno Central continúe incurriendo en los gastos para los cuales ya transfirió recursos a las entidades territoriales. Se busca con ello controlar el desbordamiento del gasto público que resultaría de un esquema de transferencias de recursos sin la definición previa y precisa de las competencias.

Igualmente la Ley 60 determinó períodos de adaptación institucional para que las entidades territoriales y los municipios puedan asumir eficientemente las nuevas competencias. En este último aspecto, el Programa de Desarrollo Institucional previsto en la Ley aplica un criterio de gradualidad, recogiendo la experiencia de anteriores iniciativas de descentralización, en particular de la Ley 12 de 1986, en la que como se comentó, se trasladaron funciones a los municipios sin establecer plazos para su adecuación institucional. Finalmente, como complemento al esquema de descentralización, vale la pena destacar el nuevo impulso que se le ha dado a la cofinanciación, como un mecanismo de transferencias con contrapartida, que permite la cooperación entre el Gobierno Central y los municipios en la realización de obras definidas como locales en la Ley y que puede dar lugar a una asignación más eficiente de los recursos que las demás transferencias.

C. Los riesgos de la descentralización

Los avances en materia de transferencias en el país no deben ocultar los diversos riesgos que afronta un sistema con mayor descentralización en el gasto público. En el Cuadro 9 se presenta una proyección de las transferencias a Municipios, el Situado Fiscal y las regalías hasta el año 2000. La aceleración del proceso de

descentralización dispuesto por la Constitución de 1991 se refleja en los mayores recursos que recibirán Departamentos y Municipios, los cuales equivaldrán aproximadamente a 7 puntos del PIB en el 2000, 2.4 puntos adicionales a los transferidos en 1993. Este panorama plantea varios desafíos para las autoridades económicas. En primer lugar, la necesidad de ajustar y reordenar las finanzas públicas para que el Gobierno Nacional pueda seguir asumiendo sus propios programas en un contexto en que debe transferir un porcentaje creciente de sus ingresos y espera recibir recursos adicionales por la explotación de Cusiana y Cupiagua. Al respecto conviene recordar que la Reforma Tributaria de 1992 es transitoria, por lo que deben diseñarse prontamente los mecanismos para atender las necesidades a partir de 1997. En segundo término, está la puesta en marcha de nuevos mecanismos para el control del gasto público local y el control al endeudamiento, pues los mayores recursos posibilitan un mayor endeudamiento en las regiones. Finalmente, otro reto de los años futuros es la adecuada utilización de los ingresos adicionales por parte de los gobiernos locales.

1. Transferencias y Estabilidad Macroeconómica

Tal como se encuentra definido hoy el sistema de transferencias a las entidades territoriales, podría originar en el futuro dificultades para el control de la finanzas públicas. A continuación mencionamos las más relevantes:

a. Booms, transferencias y control del gasto

El hecho de que el Gobierno Central deba transferir automáticamente a los Departamentos

Cuadro 9
TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS, SITUADO FISCAL Y REGALIAS

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Corrientes	5.235.782	6.913.620	8.596.686	10.900.636	13.515.727	16.432.400	19.424.715	22.479.987
Deducciones	581.284	952.920	874.277	853.386	1.007.223	1.196.063	1.407.286	1.638.694
Reforma Ley 6ta.	450.815	815.209	705.099	853.386	1.007.223	1.196.063	1.407.286	1.638.694
3 puntos de IVA	450.815	585.209	705.099	853.386	1.007.223	1.196.063	1.407.286	1.638.694
Sobretasa 25% Renta		230.000						
Contribución Hidrocarburos	0							
Destinación Específica	130.469	137.711	169.178	0	0	0	0	0
Base de Liquidación								
Municipios	4.654.498	5.960.700	7.722.408	10.047.251	12.508.504	15.236.337	18.017.429	20.841.293
% de Transferencia								
Municipal	14,00%	15,00%	16,00%	17,00%	18,00%	19,00%	20,00%	21,00%
Valor de la Transferencia Municipal	651.630	894.105	1.235.585	1.708.033	2.251.531	2.894.904	3.603.486	4.376.672
Base de Liquidación Situado Fiscal	4.654.498	6.190.700	7.722.408	10.047.251	12.508.504	15.236.337	18.017.429	20.841.293
% de Situado Fiscal	22,52%	23,00%	23,50%	24,50%	24,50%	24,50%	24,50%	24,50%
Valor Situado Fiscal	1.048.000	1.423.861	1.814.766	2.461.576	3.064.584	3.732.903	4.414.270	5.106.117
Subtotal Situado + Transferencias	1.699.630	2.317.966	3.050.351	4.169.609	5.316.114	6.627.807	8.017.756	9.482.788
Subtotal como % del PIB	4,03%	4,40%	4,71%	5,34%	5,73%	6,08%	6,31%	6,46%
Total Regalías Petroleras	268.531	346.861	517.889	831.964	1.068.619	1.052.936	1.044.856	1.037.887
Total Transf. + Situado + Regalías	1.968.160	2.664.827	3.568.240	5.001.573	6.384.733	7.680.743	9.062.611	10.520.675
Total como % del PIB	4,67%	5,06%	5,51%	6,40%	6,89%	7,05%	7,13%	7,17%
Total como % de los Ingresos								
Corrientes + Regalías	35,76%	36,70%	39,15%	42,63%	43,78%	43,93%	44,27%	44,73%
Nota:								
Inflación	22,00%	19,00%	17,00%	15,00%	13,00%	12,00%	11,00%	10,00%
Crecimiento Real del PIB	5,16%	5,00%	5,60%	59,00%	6,50%	5,20%	5,00%	5,00%

y Municipios un porcentaje creciente de sus ingresos corrientes, porcentaje que se acercaría al 45% a finales de esta década, podría traducirse en que cualquier ajuste en el gasto público, como el que puede requerirse en circunstancias de un boom petrolero, deba recaer en el Gobierno Central.

Una salida a este problema, que le otorga mayor flexibilidad al manejo fiscal, la proporciona la misma Constitución en el parágrafo del artículo 357, que señala que se podrán excluir de los ingresos corrientes para efectos del cálculo de la participación de los municipios en estos ingresos, los impuestos nuevos, cuando el

Congreso así lo determine. Reducir las tasas de los tributos existentes y crear nuevos impuestos impediría que todo el peso del ajuste recayera en el Gobierno Central Nacional. Otra salida consistiría en crear, cuando se produzca un boom, un fondo de estabilización macroeconómica que invierta en el exterior parte de los recursos de las transferencias y los devuelva a las entidades territoriales cuando las condiciones macroeconómicas sean propicias.

b. Transferencias y pereza fiscal

Así mismo, el creciente volumen de recursos transferido podría generar un menor esfuerzo fiscal de los gobiernos regionales y locales. Ello ha ocurrido en el pasado sobre todo en municipios que, como Arauca, han recibido considerables regalías.

Para establecer en que medida los riesgos mencionados han tenido alguna importancia en el pasado en el país, se realizaron algunos ejercicios econométricos que examinan la relación entre las transferencias, el gasto público total y el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales. Los ejercicios utilizan información sobre estas variables para el período 1967-1992. Los resultados indican que, en el agregado, la descentralización no parece haber producido efectos considerables de sustitución de recursos o de aumento del gasto público en el país.

Las estimaciones son, no obstante, preliminares y algunas presentan todavía problemas de autocorrelación que deben corregirse; además, no se alcanzó a verificar la consistencia de las cifras empleadas. Deben, por tanto, tomarse con mucha reserva. Las cifras agregadas además están escondiendo efectos de apereza-

miento en algunos municipios, particularmente en aquellos que además de recibir transferencias, reciben montos sustanciales por concepto de regalías petroleras. En algunos municipios «petroleros» como Arauca, San Vicente de Chucurí, Talagina Nueva, Yopal y Río de Oro, los aumentos en transferencias (incluyendo regalías) han venido acompañados de una declinación o estancamiento de sus ingresos tributarios, especialmente en los últimos años.

Para evitar la pereza fiscal debe otorgársele más importancia al criterio de esfuerzo fiscal en la distribución de las transferencias y debe utilizarse más ampliamente el mecanismo de contrapartida.

c. Transferencias y endeudamiento territorial

Otro riesgo inherente al proceso de descentralización es el del mayor endeudamiento de las entidades territoriales, facilitado por las perspectivas de mayores transferencias. Si las entidades territoriales generan déficit fiscales, estos difícilmente podrán ser contrarrestados con superávit del Gobierno Central, si las entidades empiezan a pesar más en el consolidado de las finanzas públicas que el mismo Gobierno Central.

La antigua Junta Monetaria, en la Resolución 10/75, autorizó a la banca comercial a otorgar crédito a las entidades territoriales y las Leyes 9a. de 1989 y 51 de 1990 permitieron la emisión de bonos por estas entidades como fuente de financiamiento.

Si bien la emisión de bonos requiere autorización del Ministerio de Hacienda y del DNP y

el artículo 284 del Código de Régimen Municipal establece un límite al endeudamiento (los intereses y amortizaciones no deben superar el 30% de los ingresos ordinarios), el crédito de la banca comercial, que ha sido la fuente más dinámica de crédito para las entidades territoriales, no tiene controles adicionales.

Con el propósito de analizar la evolución reciente del endeudamiento de las entidades territoriales, el Cuadro 10 presenta la información de los montos contratados por deuda externa e interna -incluyendo emisión de bonos- desde 1992. En 1993 se realizaron contrataciones que incrementaron fuertemente el saldo, hasta representar recursos equivalentes al 1.8% del PIB. El 32% del endeudamiento de las entidades territoriales corresponde a deuda de los Departamentos, concentrada en aquellos de mayor tamaño, de acuerdo con el detalle que presenta el Cuadro 11.

En los Municipios, una modalidad de endeudamiento que comienza a generalizarse es la emisión de bonos. El Cuadro 12 presenta las emisiones de estos títulos realizadas por las entidades territoriales desde 1991. Como se señaló anteriormente, durante 1993 se produce un fuerte incremento del endeudamiento de las entidades territoriales, en el cual la emisión de bonos ocupó un lugar destacado.

Este mecanismo de financiación significó recursos adicionales por un valor cercano a los \$ 94 mil millones, con un incremento de 125% frente al valor emitido el año anterior. Para el primer trimestre de 1994, se encuentran en trámite en la Superintendencia de Valores solicitudes de oferta de bonos por un valor cercano a los \$ 167 mil millones -cifra que

Cuadro 10
ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES
TERRITORIALES¹

Millones de \$	1992	1993	1994 ²
Departamentos	107.747	251.072	100.661
Municipios y otros	207.990	531.530	125.073
Total	315.737	782.602	225.734
% del Pib	1,0%	1,8%	0,4%

¹ Estas cifras incluyen emisiones de Bonos y hacen referencia solamente a Montos contratados

² Montos contratados a marzo.

Fuente: Dirección de Crédito Público; Subdirección de Planeación, Minhacienda

prácticamente duplica las emisiones de 1993- correspondiendo las solicitudes en un 70% a municipios. No obstante, debe tenerse en cuenta que el propósito de parte del reciente endeudamiento territorial ha sido la sustitución de deuda.

Las autoridades económicas, conscientes del riesgo de un creciente endeudamiento de las entidades territoriales, expidieron el Decreto 2681 del 29 de diciembre de 1993, que revisa la reglamentación de estas operaciones. Específicamente, los artículos 10, 11, 20 y 22 de este Decreto exigen autorización del Ministerio de Hacienda, previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación, para iniciar gestiones, suscribir contratos y otorgar garantías de crédito. Con el fin de prevenir un excesivo endeudamiento, estas autorizaciones se someterán a los montos individuales máximos de crédito que establezca el CONFIS, con base en los lineamientos establecidos en el programa

Cuadro 11
ENDEUDAMIENTO DE LOS DEPARTAMENTOS¹

Millones de \$	1992	1993		1994 *	
		Monto Contratado	% de Particip.	Monto Contratado	% de Particip.
Valle del cauca	34.274	65.931	26,26	51.495	51,16
Antioquia	14.405	31.741	12,64	24.538	24,38
Atlántico	3.292	21.715	8,65	486	0,48
Cundinamarca	9.620	19.698	7,85	5.000	4,97
Bolívar	7.461	16.500	6,57	-	-
Huila	2.181	16.301	6,49	2.145	2,13
Santander	3.500	14.321	5,70	4.389	4,36
Guajira	463	12.500	4,98	-	-
Resto de departamentos	32551	52365	20,86	12608	12,52
Total	107747	251072	100	100661	100

¹ Estas cifras incluyen emisiones de Bonos y hacen referencia solamente a Montos Contratados

* Montos Contratados a Marzo

Fuente: Crédito Público- Minhacienda

macroeconómico. Adicionalmente, mediante el Decreto 541 del 11 de marzo de 1994, el Ministerio de Hacienda, estableció que sólo se considerarán como garantía admisible, las rentas pignoras para garantizar créditos destinados exclusivamente a la provisión de los mismos servicios para los cuales deban asignarse las rentas correspondientes.

Así mismo, estableció que el valor de las pignoras debe ser igual o superior al 130% del valor del servicio del crédito. Finalmente, determinó que los establecimientos de crédito que otorguen préstamos a las entidades territoriales y sus descentralizadas cuyo servicio supere el 50% de sus rentas ordinarias, deberán

ponderar este activo por 130% para efectos del cálculo de la relación máxima de activos ponderados por riesgo a patrimonio técnico. Estos requisitos, junto con otras disposiciones sobre patrimonio adecuado de los establecimientos de crédito, fueron recogidos en el Decreto 673 del 28 de marzo de 1994.

2. Transferencias y Calidad del Gasto: Desviación y Derroche de Recursos

Como la prensa tantas veces lo ha denunciado, los recursos de las transferencias y de las regalías se han destinado en algunos casos a la construcción de «elefantes blancos», como piscinas con olas, velódromos en municipios sin

Cuadro 12
BONOS PUBLICOS EMITIDOS POR ENTIDADES TERRITORIALES
(Millones de \$)

Entidad Emisora	1991		1992		1993		1994 ¹	
	Monto de Emisión	% de Particip.	Monto de Emisión	% de Particip.	Monto de Emisión	% de Particip..	Monto de Emisión	% de Particip.
Departamentos	10.000	27			21.000	22		
Valle	10.000							
Arauca					21.000			
Distritos	15.000	41	39.500	95	34.000	36	48.931	29
Santafé de Bogotá	15.000		39.500		24.000		48.931	
Cartagena					10.000			
Municipios	11.600	32	700	2	19.978	21	116.000	69
Cali	8.000						70.000	
Bucaramanga					4.978			
Cartago			700					
Itagüi							20.000	
Medellín					15.000		20.000	
Pereira	2.600							
Palmira	1.000							
Villavicencio							6.000	
Otros			1.500	4	19.000	20	2.000	1
Telearmenia			1.500					
E. A. A. B.					19.000			
Cía. Telefónica Huila							2.000	
Total	36.600	100	41.700	100	93.978	100	166.931	100
Como % del PIB	0,14		0,13		0,22		0,31	
% de Crecimiento			13,9		125,4		77,6	

¹ Ofertas en Trámite a Marzo 30 de 1994

Fuente: División de Ofertas Públicas; Superintendencia de Valores

ciclistas u otro tipo de obras no prioritarias. De igual forma, las transferencias han generado lo que Scott Quehl ha denominado el síndrome del «Por qué yo no?», que está llevando a que todos los municipios quieran tener un hospital de primer o segundo nivel en su comunidad.

Estos problemas no son, sin embargo, inevitables y podrían reducirse mediante una combinación de mayores incentivos económicos (como el mecanismo de contrapartida), mayor participación y control comunitario en las decisiones y promoción de las asociaciones de municipios para el desarrollo de algunos programas.

En suma, el Situado Fiscal y las transferencias a los municipios, tal como quedaron diseñados, siguen constituyendo básicamente transferencias específicas, pues otorgan poco peso a variables como el esfuerzo fiscal y en general a los aportes de las entidades territoriales en la definición de su participación, a diferencia de lo que ocurre con el mecanismo de cofinanciación. Bajo estas condiciones, pueden seguir induciendo la sustitución de recursos y la desviación hacia obras no prioritarias. En el futuro deberá pensarse entonces en darle aún más peso a los incentivos económicos, para producir una asignación más eficiente de estos recursos.

Bibliografía

CGR, Contraloría General de la República, «Informe Financiero». Noviembre de 1987 y Enero de 1992.

DAF, Dirección General de Apoyo Fiscal (1994), «Tributos Municipales», Mimeo, Ministerio de Hacienda.

DAF, Dirección General de Apoyo Fiscal (1994), «La Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación a partir de la Ley 60», Mimeo, Ministerio de Hacienda.

González, Edgar Alfonso (1991), «El Sistema de Transferencias Intergubernamentales», en *Descentralización y Estado Moderno*, FESCOL.

Hewitt, Daniel y Dubravko Mihaljek, «Fiscal Federalism», Capítulo 16 de Vito Tanzi,

Editor (1992), *Fiscal Policies in Economies in Transition*, FMI.

Hewitt, Daniel, «Transfers to Local Governments», Capítulo XII de Hemming, Richard y Ke-young Chu (1991), *Public Expenditure Handbook*, FMI.

Oates, Wallace (1991), *Studies in Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing Limited.

Pérez, Jorge H. (1994), «Fondos de Cofinanciación, Instrumentos de Apoyo a la Descentralización», Mimeo.

Quehl, Scott (1993), «Colombia: Toward Increased Efficiency and Equity in the Health Sector: Can Decentralization Help?», Mimeo, June.

Reid, Gary y Donald Winkler (1991), «Decentralization and Government Size in Latin America», Mimeo.

Rubinfeld, Daniel (1987), «The Economics of the Local Public Sector», en *Handbook of Public Economics*, Vol II.

Stiglitz, Joseph (1988), *Economics of the Public Sector*, Second Edition, Norton.

Vargas, César et al (1993), «Financiamiento del desarrollo regional: situación actual y

perspectivas», en *Planeación y Desarrollo*, Vol XXIV, No. 1, Enero-Abril de 1993.

Wiesner, Eduardo (1992), *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*, Informe Final de la Misión para la Descentralización, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación.

Winkler, Donald (1993), «The Design and Administration of Intergovernmental Transfers», Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Report No. 29.

ANEXO INFORMACION HISTORICA

Gasto	Gasto	Gasto	Gasto en	Gasto en	Transf. del	Rec. propios	PIB real	PIB nominal	Pob.
	Dptos y	gobierno nal.	educación	salud	gob. nal.	dptos. y mpios.			
mpios.	central				central				
Mill. \$ (1)	Mill. \$ (2)	Mill. \$ (3)			Mill. \$ (4)	Mill. \$ (5)	(Base 1985)	Miles de Mill \$	
1965		5808,00			1087,00		1895,73	60,80	18040000
1966		7719,00			1319,00		2002,35	73,60	18047000
1967	19703,00	7801,00	7952,00		1293,00	2894,00	2077,50	83,10	18096000
1968	24929,00	9414,00	11009,00		1905,00	3321,00	2210,83	96,40	19098000
1969	31719,00	11275,00	14664,00		3535,00	3817,00	2351,34	111,00	20714084
1970	37666,00	12683,00	18437,00	2485,9	1308,8	4882,00	4170,00	132,80	21360000
1971	45027,00	15034,00	22292,00	3301,9	1630,2	5186,00	4713,00	155,90	21871008
1972	50996,00	18491,00	24065,00	4098,9	1665,3	5897,00	5225,00	189,60	22350000
1973	61932,00	22763,00	29803,00	551,6	2185,9	8495,00	6261,00	243,20	22812000
1974	83275,00	29230,00	37016,00	6541,6	3213,4	10695,00	7388,00	322,40	23282000
1975	105801,00	37857,00	49845,00	8561,1	3450,8	13806,00	9220,00	405,10	23776000
1976	129617,00	50471,00	52795,00	10439,1	4911,7	17460,00	11091,00	532,30	24291008
1977	178469,00	64755,00	71838,00	14524,1	6461,1	26604,00	14458,00	716,00	24828000
1978	218079,00	81903,00	100918,00	20326,6	7242,1	37813,00	18323,00	909,50	25384000
1979	303202,00	99109,45	150159,00	28562,0	10283,0	55780,00	23952,00	1188,80	25951008
1980	309641,00	116315,90	193745,00	37923,6	13655,1	75000,00	33077,90	1579,10	26525008
1981	407741,00	176114,80	214400,00	52620,5	17040,5	91000,00	42153,20	1982,80	27107008
1982	536347,00	227021,10	291200,00	68642,8	20352,6	127000,00	51448,40	2497,30	27699008
1983	681949,00	298518,90	343800,00	86527,8	25458,3	157000,00	68706,50	4596,06	28295008
1984	844084,00	373458,50	444719,00	118982,5	29811,3	203000,00	91848,30	4750,14	28891008
1985	1150730,00	468214,60	573000,00	135703,8	35053,0	240600,00	117093,10	4965,90	29481008
1986	1414417,00	671988,20	713600,00	175460,2	48659,7	312500,00	156347,90	5255,10	30066000
1987	1813978,00	891220,50	961900,00	217854,0	68764,0	415300,00	203311,60	5537,20	30646000
1988	2563504,00	1226195,90	1335600,00	274076,5	86668,6	580400,00	269489,50	5762,40	31219008
1989	3358748,00	1661279,00	1728000,00	283145,10	80741,40	772000,00	362636,10	5959,30	31785008
1990	4327383,00	2199969,00	2245100,00	365438,10	119664,50	997800,00	489586,30	6206,10	32345008
1991	6153500,00	1985000,00	3049000,00			1289000,00	660941,51	6336,43	32800000
1992	8752000,00	2818000,00	4158000,00			1917000,00	892271,03	6558,20	33064,00

(1) Incluye Gastos Corrientes e Inversión y excluye Prestamo Neto.

(2) Incluye nivel departamental y municipal consolidados (Sector Central, Descentralizado y Empresas no Financieras). Incluye Gastos Corrientes y de Inversión; Fuente 1967-1978 : CGR, 1980-1990 Banco República; 1979 : interpolación.

(3) Fuentes: 1965-1980 Fedesarrollo; 1981-1990 Finanzas Intergubernamentales en Colombia (no incluye Empresas)

(4) Transferencias corrientes. Fuentes: Finanzas Gubernamentales en Colombia; Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal.

(5) A nivel departamental incluye: cerveza, tabaco y licores nacionales y extranjeros. A nivel Municipal incluye: Industria y Comercio, Valorización y otros