

Descentralización

Alberto Carrasquilla B.¹

I. INTRODUCCIÓN

Entre 1970 y 2005 Colombia pasó de ser un país enteramente centralizado a ser un país con más de mil Alcaldes y Gobernadores elegidos popularmente. Al mismo tiempo, pasó de ser un país en el cual las transferencias presupuestales del Gobierno Nacional a los gobiernos territoriales eran inferiores al 1% del PIB, a ser un país en el cual éstos gobiernos reciben, por la vía de diversas transferencias que se fueron creando y definiendo en el período en cuestión (SGP, regalías), más del 6% del PIB.

La experiencia internacional, y la latinoamericana en particular, en materia de descentralización sugiere que el principio de autonomía política y financiera (gasto e ingresos) para la provisión de bienes públicos locales, y las significativas ganancias en eficiencia que ellos implican en teoría, no carece de enormes desafíos, los cuales muchas veces terminan creando más problemas que soluciones². La asignación

regional de responsabilidades de gasto público regional, por ejemplo, son teóricamente consistentes con enormes ganancias de eficiencia, máxime si coexisten con elecciones y "accountability" locales. En la práctica, sin embargo, limitaciones en la capacidad gerencial, problemas de riesgo moral y otros factores, han reducido enormemente, e incluso han revertido, estas potenciales ganancias a lo largo y ancho del mundo.

El país optó por el camino de la descentralización con el fin de que la oferta de bienes públicos locales se hiciera con mayor eficiencia. Solo estas ganancias en eficiencia permiten, se decía, mejorar de manera sustantiva la provisión de educación, salud e infraestructura. La evaluación de estos 35 años de experiencia en materia de descentralización en Co-

¹ Ministro de Hacienda y Crédito Público. Estuvo vinculado a Fedesarrollo como Investigador Asociado durante 1999-2000.

² Ver Ter-Minassian, T. (1997), "Fiscal Federalism in Theory and Practice". International Monetary Fund, libro que incluye 7 capítulos sobre aspectos teóricos y conceptuales y varios estudios de caso, tanto en países industrializados, como en países emergentes, incluido Colombia. Un libro más centrado en el caso latinoamericano es Wiesner, E (2003), "Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets". InterAmerican Development Bank.

lombia se tiene que dividir en dos partes. Primero: ¿Se ha logrado mejorar en materia de la provisión de los bienes públicos locales? Segundo: ¿Se ha comprometido la sostenibilidad fiscal de la nación al transferir recursos a las regiones? Este documento se estructura alrededor de estas dos preguntas esenciales.

II. ¿SE HA MEJORADO LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS?

A. Las reglas: sgp

El Cuadro 1 muestra la distribución porcentual de los recursos transferidos por el Gobierno Nacional

a las entidades territoriales. Tal distribución, conocida como el Sistema General de Participaciones, está determinada por la Constitución, la cual estableció un crecimiento anual entre 2002 y 2005 de inflación causada más 2% y entre 2006 y 2008 de la inflación causada más 2.5%.

A partir del 2009 las transferencias se incrementarán anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes de la Nación durante los 4 años anteriores.

El Cuadro 2 presenta la distribución de las regalías derivadas de la explotación de los hidrocarburos.

**Cuadro 1. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - sgp
(Distribución porcentual)**

Concepto	Porcentaje			
I. Asignaciones especiales	4,00	-	-	-
A. Resguardos Indígenas	0,52	-	-	-
B. Municipios ribereños río Magdalena	0,08	-	-	-
C. Alimentación escolar	0,50	-	-	-
D. FONPET	2,90	-	-	-
II. Distribución sectorial	96,00	-	-	-
A. Educación	58,50	-	-	-
B. Salud	24,50	-	-	-
C. Propósito general	17,00	-	-	-
1. FONPET	-	10,00	-	-
2. Destinación general	-	90,00	-	-
a. Libre destinación	-	-	28,00	-
b. Forzosa inversión	-	-	72,00	-
1. Agua potable y saneamiento básico	-	-	-	41,00
2. Deporte y recreación	-	-	-	7,00
3. Cultura	-	-	-	3,00
4. De acuerdo a competencias	-	-	-	49,00
Total	100,00	-	-	-

Nota: En libre destinación los municipios de categorías 4, 5 y 6 pueden destinar hasta el 28 para inversión u otros gastos como funcionamiento, los municipios de las demás categorías destinan el 100 para inversión, al igual que el Archipiélago de San Andrés y Providencia.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 2. REGALÍAS DERIVADAS DE LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS

	(%)
Departamentos productores	47,5 *
Municipios o distritos productores	12,5 *
Municipios o distritos portuarios	8,0 *
Fondo Nacional de Regalías	32,0 *
Regalías por la explotación de oro, plata y platino	
Departamentos productores	10,0 **
Municipios o distritos productores	87,0 **
Fondo Nacional de Regalías	3,0 **

* El 5% de cada una de estas participaciones se destinará al FONPET;

** El 50% de esta participación se destinará al FONPET.

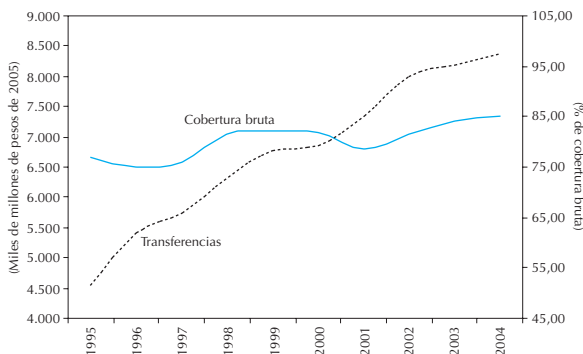
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

B. Los Resultados

Al analizar la asignación de las transferencias de educación, saneamiento básico y salud, los resultados muestran que éstas han aumentado de manera considerable en los últimos años, al igual que la cobertura (Gráficos 1, 2 y 3).

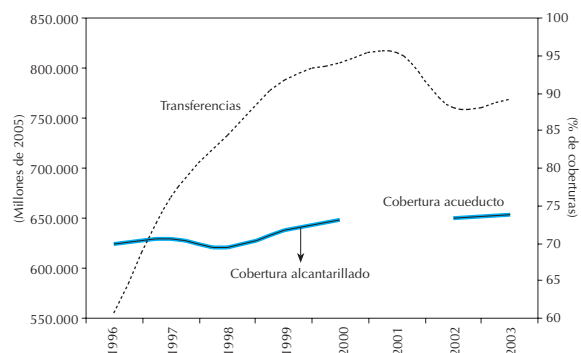
Al realizar una comparación internacional en materia de educación tomando los datos de la Tasa Neta

Gráfico 1. ASIGNACIÓN DE TRANSFERENCIAS VS. COBERTURA BRUTA EN EDUCACIÓN (1995-2004)



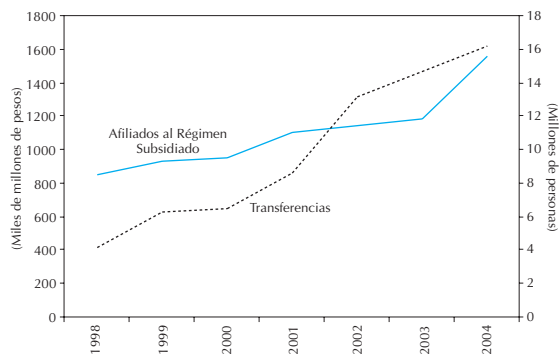
Fuente: Datos preliminares de cobertura. Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

Gráfico 2. ASIGNACIÓN DE TRANSFERENCIAS VS. COBERTURA URBANA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO (1996-2003)



Fuente: Datos preliminares de cobertura. Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

Gráfico 3. ASIGNACIÓN DE TRANSFERENCIAS VS. NÚMERO DE AFILIADOS AL RÉGIMEN SUBSIDIADO (1998-2004)



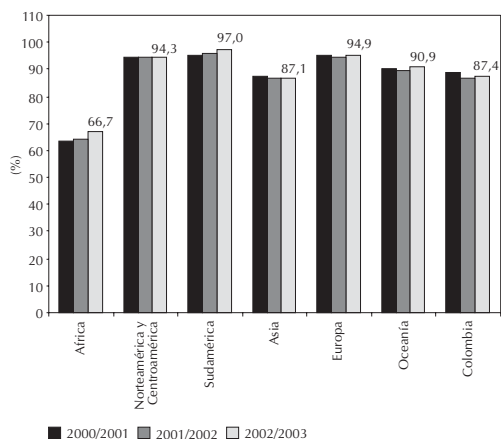
* Para los años anteriores al 2001 las transferencias se calcularon como la suma del situado fiscal y los ingresos corrientes de la nación.

** Se utilizaron los afiliados al Régimen Subsidiado dado que son los beneficiarios de las transferencias.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (DNP) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

de Matrícula en Primaria para ambos sexos (Gráfico 4) es claro como las distintas regiones del mundo, a excepción de África, tienen tasas de cobertura de primaria mayores al 87%, destacando Europa, Oceanía y América con coberturas mayores al

Gráfico 4. TASA NETA DE MATRÍCULA EN EL MUNDO (Primaria)



Fuente: UNESCO. Instituto de Estadísticas, 2005.

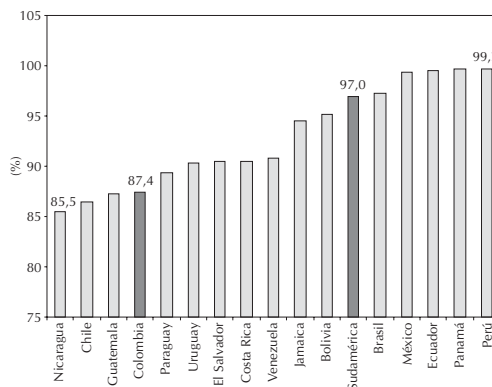
90%³. Colombia, por su parte, tiene una tasa de cobertura del 87,4%.

Al analizar la educación en los países de América Latina (Gráfico 5), se observa que Colombia presenta la cuarta cobertura más baja sólo por encima de Nicaragua, Chile y Guatemala, lo que muestra la necesidad de mejorar ésta cobertura.

³ Este análisis se basa en el "Compendio Mundial de la Educación 2005. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo". Instituto de Estadística de la UNESCO. Montreal, 2005. En este apartado se utilizaron las Tasas Netas de Matrícula como indicadores de cobertura en educación primaria y secundaria. Es necesario aclarar la diferencia entre la Tasa Bruta de Matrícula (TBM) y la Tasa Neta de Matrícula (TNM), donde la primera se refiere al número de alumnos matriculados en primaria o secundaria, independientemente de su edad, expresado como porcentaje de la población con la edad que oficialmente corresponde a ese nivel de educación. Así, este indicador puede superar el 100% debido a la inclusión de estudiantes que tienen una edad tanto por encima como por debajo de la edad oficial para ese nivel de educación. Dado esto, se utilizó la Tasa Neta de Matrícula (TNM) que corresponde al número de alumnos que se encuentran en el grupo de edad de ese nivel de educación y matriculados en el mismo nivel, expresado como porcentaje del total de población de ese grupo de edad. Los niveles de educación se definen de acuerdo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 97).

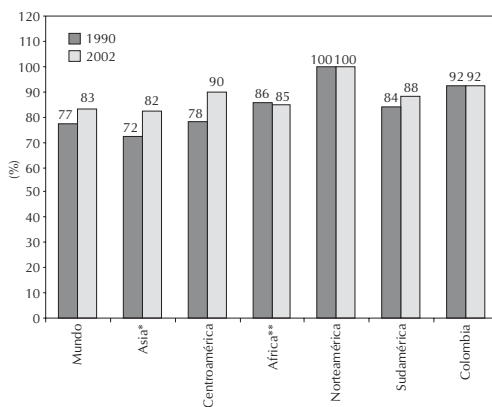
Por otro lado, al comparar la cobertura en saneamiento básico y agua potable a nivel mundial se observa que en lo relacionado con la tasa de cobertura de agua potable por regiones del mundo (Gráfico 6) se destaca el comportamiento de Norteamérica con una cobertura del 100%⁴. Vale la pena resaltar que a nivel mundial este indicador se ha incrementado

Gráfico 5. TASA NETA DE MATRÍCULA EN AMÉRICA LATINA (Primaria 2002-2003)



Fuente: UNESCO. Instituto de Estadísticas, 2005. (El dato de Cuba no está disponible).

Gráfico 6. TASA DE COBERTURA DE AGUA POTABLE EN EL MUNDO



* Excluye el Medio Oriente; ** Excluye África Sub-sahariana. Fuente: UNICEF, 2005.

al pasar de un 77% a un 83% entre 1990 y 2002. La única región del mundo que presenta un retroceso es África, al pasar de un 86% a un 85%. Colombia, por su parte, presenta una cobertura bastante alta con un 92%, aunque sin mejoras entre 1990 y 2002.

III. ¿SE HA COMPROMETIDO LA SOSTENIBILIDAD FISCAL?

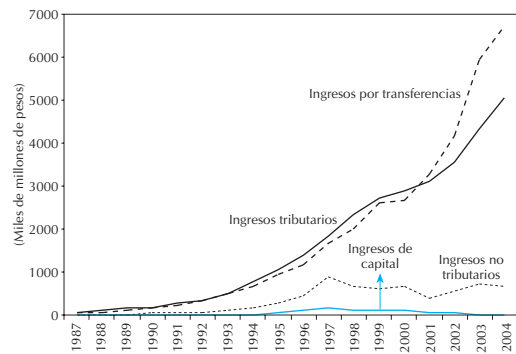
A. ¿Las transferencias han implicado "pereza fiscal" en las regiones?

La teoría sobre descentralización y transferencias sugiere que, bajo un sistema como el colombiano, los efectos asociados al diseño de las transferencias pueden ser dos: o una reducción del empeño de las autoridades locales para generar recursos propios a través del recaudo de impuestos, con implicaciones perversas sobre las finanzas públicas nacionales (pereza fiscal) o un mayor esfuerzo por parte de las mismas en ésta tarea, con el fin de realizar con los ingresos obtenidos diferentes actividades que permitan mejorar la calidad de vida de la comunidad, aspecto que es muy valorado por los electores y que aumenta la probabilidad de los gobernantes de obtener mayor apoyo político popular en el futuro (esfuerzo fiscal).

Al respecto, el Gráfico 7 muestra la evolución de los ingresos municipales y sus componentes en térmi-

⁴ Este análisis se basa en el estudio de la UNICEF "Meeting the Millennium Development Goals (MDG) Drinking Water and Sanitation Target". 2005. El primer indicador corresponde a los cálculos de la UNICEF donde se considera cobertura en agua potable como el porcentaje de la población que tiene acceso a una fuente de agua mejorada o apta para el consumo (tal como el acueducto) y al menos dispone de 20 litros por día y por persona de agua potable a menos de un kilómetro de distancia. La tasa de cobertura en saneamiento básico también de cálculos de la UNICEF implica el porcentaje de la población que tiene acceso a facilidades en la disposición de excrementos, por ejemplo a través del alcantarillado.

Gráfico 7. COMPOSICIÓN INGRESOS MUNICIPALES



Fuente: CONFIS.

nos reales durante el periodo 1987-2004. Allí se observa de forma clara una tendencia creciente de los ingresos tributarios de los municipios, acompañada por aumentos en las transferencias, especialmente a partir de la nueva legislación establecida en la Constitución de 1991. Este hecho puede inicialmente percibirse como una demostración de que el efecto del aumento de las transferencias en Colombia ha sido un mayor esfuerzo fiscal y no una reducción del mismo.

Los estudios realizados al respecto varían tanto en sus conclusiones como en la metodología empleada. De éstos se destaca el trabajo de Cadena (2002) por eliminar la existencia de relaciones espúreas entre las variables utilizando la metodología de diferencias en diferencias. Las conclusiones de este trabajo son, en primer lugar, que ha nivel municipal sí ha habido esfuerzo fiscal (aunque este ha sido pequeño), ya que en el periodo 1984-2000 el recaudo por impuestos no se vio afectado de manera negativa por las transferencias. En segundo lugar, muestra como la magnitud de este efecto se ve afectada por las diferencias en las condiciones económicas, demográficas y sociales de cada municipio. De tal for-

ma, se observa allí que el esfuerzo realizado por los municipios pequeños se refleja en un aumento del recaudo del impuesto predial mientras que en los municipios grandes este hecho se manifiesta en el impuesto de industria y comercio. El trabajo de Núñez (2005), quien emplea la misma metodología, llega a conclusiones similares.

Otro resultado interesante fue el obtenido por Zapata, Acosta y González (2001) quienes, por medio de una comparación de la evolución de los ingresos tributarios, transferencias y gastos de los municipios en el periodo 1988-1999, establecen también que no existe pereza fiscal después de 1995, pero que el esfuerzo en este sentido realizado por los municipios pequeños es menor al realizado por municipios más grandes, debido a que en los primeros las transferencias cubren una mayor parte de sus gastos que en los segundos.

Por otro lado, Sánchez, Cortés y Olivera en su trabajo de 1997, por medio del uso de la regla de Cramer, encontraron que para el período 1980-1991, las transferencias tuvieron un pequeño efecto negativo sobre el esfuerzo fiscal de los municipios con menor indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), mientras que en los demás la incidencia positiva fue mínima.

De esta forma, aunque los estudios realizados no tienen una respuesta homogénea sobre si existe o no pereza fiscal en las entidades territoriales, los resultados fiscales actuales muestran evidencia a favor de la segunda afirmación.

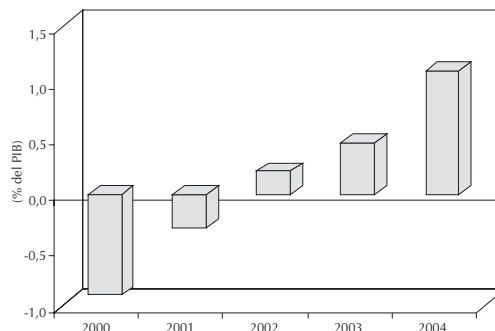
B. La realidad actual: déficit, deuda y el mediano plazo

El Gobierno Nacional está comprometido con una política que busque la consolidación de la sosteni-

bilidad fiscal territorial, a través del fomento de una cultura de responsabilidad fiscal y fortalecimiento institucional. La situación de las finanzas regionales y locales de 2004 confirma la tendencia de recuperación que se viene evidenciando desde 2002. En 2004 los gobiernos locales y las entidades descentralizadas del nivel local reportaron un superávit fiscal de 1,1% del PIB, continuando con la tendencia positiva de años anteriores. Las cifras más recientes de 2005 muestran un superávit de 0,63% del PIB para el primer semestre, similar al registrado en 2004 (0,65% del PIB). Lo anterior se debe en parte al resultado del proceso de ajuste fiscal del nivel local que ha sido diseñado para reducir y reestructurar la deuda, aumentar el recaudo tributario y mejorar el marco institucional de los gobiernos locales.

Este hecho es evidente al observar el Gráfico 8 donde los resultados recientes, tanto del nivel departamental como del municipal, muestran un cambio drástico en el balance fiscal. Los departamentos pasaron de registrar un déficit de 0,15% del PIB en 2000, a un superávit de 0,66% del PIB en 2004, mientras que los municipios pasaron de un déficit de 0,68% del PIB en 2000 a un superávit de 0,34% del PIB en 2004.

Gráfico 8. BALANCE FISCAL LOCAL



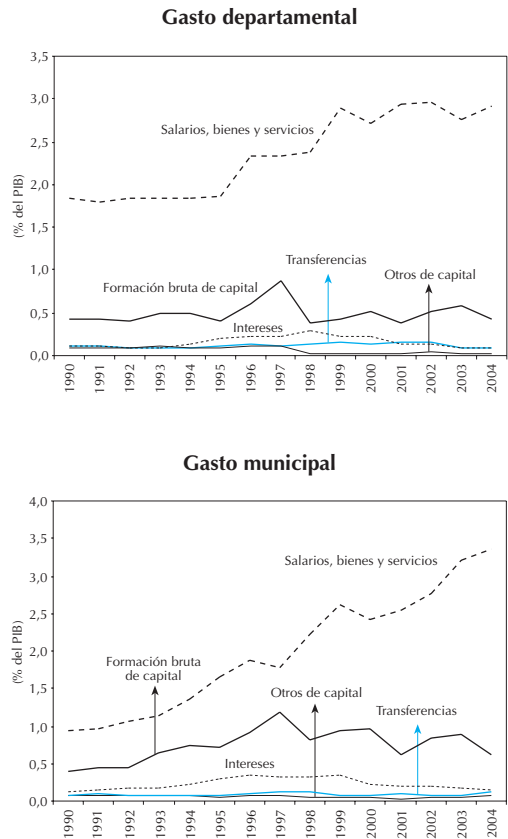
Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal (DAF).

El mayor superávit de los gobiernos locales es el resultado de las tendencias tanto del ingreso como del gasto que se han consolidado en los últimos años, lo cual permite pensar que dicho superávit cuenta con un componente estructural. El recaudo tributario ha presentado una tendencia creciente tanto para departamentos como para municipios. Dicha tendencia es más marcada a nivel municipal, en donde el recaudo tributario aumentó de 1,6% del PIB en 2001 a 2% del PIB en 2004, registrando una tasa de crecimiento de 15,6% para el recaudo tributario en 2003 y de 10,1% en 2004, sustentando la hipótesis de la no existencia de pereza fiscal.

Además del aumento del recaudo tributario mencionado anteriormente, el superávit obtenido por los gobiernos locales también ha sido producto de una reducción del gasto. Durante la primera mitad de esta década, la inversión del nivel local aumentó a 1,5% del PIB, mientras que para 2004 la caída total de la inversión fue de 0,3% del PIB para los municipios y 0,2% del PIB para los departamentos. Esta caída, probablemente está relacionada con el hecho de que el 2004 fue el primer año de gobierno de los Alcaldes y Gobernadores. Por ende, este descenso en el gasto de inversión debería ser considerado transitorio, dado que el nivel de inversión alcanzado está muy por debajo del promedio histórico (Gráfico 9).

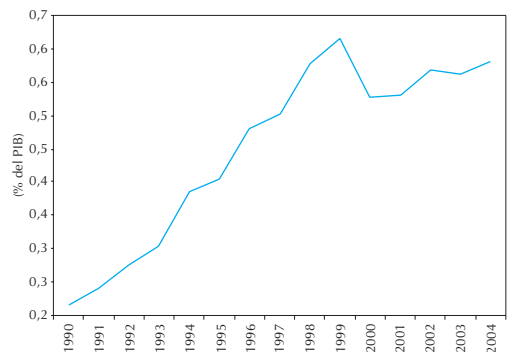
Los hechos anteriores muestran de forma clara que se está logrando alcanzar una sostenibilidad en las finanzas de los gobiernos locales ya que el superávit observado tiene un componente estructural derivado de la tendencia creciente de los ingresos tributarios y uno transitorio aducido al comportamiento del gasto. En este sentido, es necesario tener en cuenta dos aspectos fundamentales: i) Aún hay un amplio espacio para incrementar el recaudo local a través del cobro del impuesto predial (Gráfico 10), el cual ha tenido y tendrá mejoras significa-

Gráfico 9. GASTO MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL



Fuente: Banco de la República.

Gráfico 10. RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL



Fuente: Banco de la República.

tivas con las actualizaciones de catastro que adelanta el Instituto Agustín Codazzi (Cuadros 3 y 4), mientras que el gasto local está restringido por regulaciones como la Ley 617/00 y, ii) es posible reducir aún más la deuda de los gobiernos locales que, aunque todavía se encuentra en 2% del PIB, ha mostrado también una tendencia favorable (Gráfico 11), que se debe en parte a los balances primarios positivos generados por el proceso de reestructuración de la misma (Cuadro 4).

1. Evolución de la deuda territorial

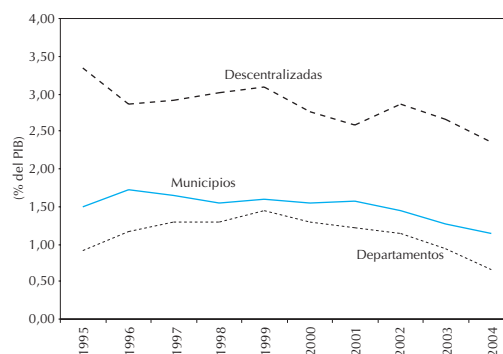
Además de la tendencia creciente hacia el superávit fiscal, otra evidencia de la recuperación estructural de las finanzas subnacionales es la disminución del saldo de la deuda territorial. El peso de la deuda de los gobiernos y las entidades descentralizadas del nivel regional disminuyó de 9,6% del PIB en 1999 a 6% del PIB al finalizar 2004, su nivel más bajo desde 1991. Una parte importante del exceso de caja generado en 2004 fue utilizado en la reducción de la deuda de los gobiernos locales, aproximadamente 0,31% del PIB.

Al mismo tiempo, la deuda de las entidades descentralizadas locales también muestra una tendencia decreciente. Después de alcanzar un pico de 3,1%

del PIB en 1999, bajó a 2,35% del PIB al finalizar 2004 (Gráfico 11).

Vale la pena señalar los factores que han contribuido a esta disminución: la creciente utilización de recursos propios, provenientes de mayores ingresos y menores gastos corrientes para financiar la expansión de la inversión pública; los prepagos de deuda con recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), autorizados por las leyes 633 de 2000, 715 de 2001 y 781 de 2002; los controles a la oferta por la vía del régimen de calificaciones y provisiones de cartera al sistema financiero; las re-

Gráfico 11. DEUDA PÚBLICA INTERNA TERRITORIAL



Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal (DAF).

Cuadro 3. IMPACTO DE LOS PROCESOS DE ACTUALIZACIÓN, 2003-2004

Tipo de actualización	No. de municipios	Antes	Después	Cambio	(%)
Solo urbano	83				
Número de predios		831.509	885.578	54.069	6,5
Avalúos (millones)		7.872.779	10.943.046	3.070.267	39,0
Urbano y rural	91				
Número de predios		953.793	1.035.446	81.653	8,6
Avalúos (millones)		20.849.462	29.892.283	9.042.821	43,4

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

Cuadro 4. IMPACTO SOBRE EL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL (\$ millones de 2004)

1. Avalúo antes	19.360.845
2. Avalúo después	28.601.078
3. Cambio en el avalúo	9.240.233
4. Variación (2/1) (%)	47,7
5. Recaudo efectivo anterior*	113.387
6. Recaudo efectivo después*	143.938
7. Cambio en el recaudo (6-5)	30.551
8. Variación 6/5 (%)	26,9
9. Costos de actualización	4.731
10. Cambio en el avalúo/ Costo (3/9)	1.953
11. Cambio en el recaudo/ Costo (7/9)	6,5

* Recaudo reportado por los municipios.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

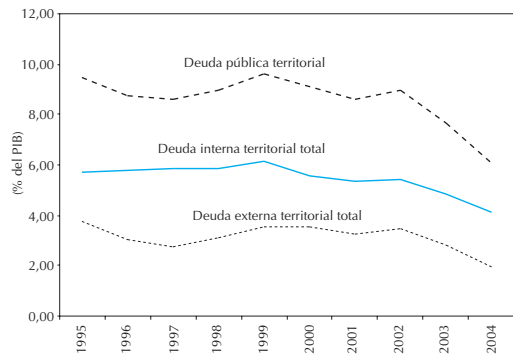
glas numéricas de solvencia y sostenibilidad (semaforos) definidas en la Ley 358 de 1997 y aplicadas a través de un sistema descentralizado de control, donde la mayor responsabilidad de autorizar las operaciones de crédito público recae en los administradores territoriales y en los agentes privados de mercado. A lo anterior se suma el impulso de una política de reestructuración de deuda pública basada en programas de saneamiento fiscal que ha permitido generar el ahorro primario requerido para alcanzar la sostenibilidad de esta deuda.

Como resultado, al finalizar 2004 el total de la deuda pública local (interna y externa) fue 6% del PIB, de la cual un 12% correspondía a los departamentos, 24% a los municipios y el restante a las demás entidades descentralizadas (Gráfico 12).

Adicionalmente, el proceso de reestructuración de la deuda local ha generado balances primarios positivos⁵ que facilitan sustancialmente la reducción de la deuda. El periodo de vida promedio del por-

⁵ Esta condición es solicitada por los acreedores en la mayoría de los acuerdos de reestructuración de la deuda.

Gráfico 12. DEUDA PÚBLICA TERRITORIAL



Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal (DAF).

tafolio ha crecido de 3,3 a 8,4 años y el *spread* de la tasa de interés se redujo 200 puntos básicos entre 2000 y 2004. Como consecuencia, el pago de intereses de los gobiernos locales se redujo 28% en términos nominales entre 2000 y 2004 (Cuadro 5).

2. ¿Hay evidencia de riesgo moral?

Como sugiere Tanzi (2000), la descentralización medida a través de las transferencias puede implicar problemas de riesgo moral dado que éstas relajan las restricciones presupuestales de los gobiernos locales. Esto puede generar mayores niveles de apalancamiento de los recursos recibidos por transferencias causando un endeudamiento excesivo, a la vez que puede existir expectativas de que el Gobierno Central cubrirá sus deudas en caso de que se vea comprometida su capacidad de pago. Aunque es cierto que en Colombia el Gobierno Central provee bienes públicos locales, también es cierto que lo hace bajo un esquema de coparticipación y de crédito condonable que minimiza el riesgo. Esto se observa con el programa del Sistema Integrado de Transporte Masivo, entre otros (Cuadro 6).

Por otro lado, la Ley 617/00 dicta normas para fortalecer la descentralización, generar disciplina fis-

Cuadro 5. PERFIL DE LA DEUDA TERRITORIAL

	Vida promedio sin reestructuración (años)	Vida promedio después de la reestructuración (años)	Spread promedio sin reestructuración (%)	Spread promedio después de la reestructuración (%)
Departamentos	2,8	5,9	2,9	1,7
Capitales	3,8	10,8	3,4	0,9
Otros Municipios	1,8	4,1	4,5	2,0
Promedio Ponderado	3,3	8,4	3,2	1,3

Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal (DAF).

Cuadro 6. APROPIACIONES PRESUPUESTALES DE LOS SITM (Millones de pesos)

Sistema	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Proy 2006
Transmilenio Bogotá		141.495	108.191	70.000	91.992	132.405	156.743	140.361	268.256
SITM Santiago de Cali	10.000	38.333	60.644	5.000	20.000	98.245	190.912	185.557	104.083
SITM Pereira							27.474	10.357	12.427
SITM Cartagena							18.706	26.140	46.161
SITM Barranquilla							9.662	5.743	26.039
SITM Bucaramanga							-	32.826	42.147
SITM Soacha							9.743	5.285	13.443
SITM Valle de Aburra							7.225	5.743	27.521

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

cal y racionalizar el gasto público nacional. En este sentido se fomenta una cultura de responsabilidad fiscal y fortalecimiento institucional. Con esta ley se dictan los parámetros para categorizar presupuestalmente a departamentos, municipios y distritos de acuerdo a su población y a un límite para los ingresos corrientes de libre destinación anuales. Adicionalmente, la Ley 617 de 2000 permite ajustar el crecimiento de los gastos de funcionamiento a la disponibilidad real de ingresos, estableciendo unos límites para cada una de las categorías. De incumplirse los límites establecidos en la ley, las entidades territoriales adelantarán un programa de saneamiento tendiente a obtener a la mayor brevedad los resultados que garantizan su viabilidad financiera. De otra parte, la ley fija los parámetros

para las incompatibilidades e inhabilidades de Gobernadores, Diputados, Alcaldes y Concejales, entre otros, y la duración de las mismas. Por último, se dictan normas para otorgar las garantías de la Nación a las obligaciones contraídas por las entidades territoriales.

IV. CONCLUSIONES

Entre 1970 y 2005 Colombia modificó de manera sustancial la estructura de su ordenamiento político y fiscal a través de un proceso continuo de decisiones, consignadas en el Anexo 1. El resultado es un marco global complejo que combina elementos de enorme centralización con elementos de federalismo en lo fiscal. En materia de resultados, los avan-

ces en la provisión de bienes públicos locales han sido similares a los observados en países de igual nivel de ingreso, independientemente de su grado de centralización. Sin embargo, a diferencia de otros países, en Colombia, la paulatina descentralización no ha implicado un desbordamiento de las variables fiscales y esto es, sin duda, un logro importante.

En adelante, los desafíos son enormes. Primero, en materia de la provisión de bienes públicos locales, el país requiere avances sustanciales y ello sugiere que la naturaleza de los incentivos debe mejorar. Fuente importante de los recursos necesarios son los subsidios que hoy día brinda el Gobierno Nacional sin la necesaria focalización. Segundo, las re-

glas del juego actuales en materia de la definición del SGP han servido bien al país, al aumentar las transferencias per cápita en un país con déficit de cobertura, permitiendo al mismo tiempo liberar una proporción del recaudo tributario nacional para el servicio de la deuda pensional y de la deuda explícita, minimizando así la presión fiscal. Empero, esta regla fue definida como temporal, culminando en 2008, y el país tiene que tomar la decisión de continuar con ella o con una variante similar en su esencia. Tercero, la disciplina fiscal de las administraciones locales es evidente y debe ser salvaguardada evitando, como se ha venido haciendo, la creación de riesgos morales derivados de la necesaria co-participación del Gobierno Nacional en la solución de los problemas locales.

Anexo 1. NORMAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN

Tributación territorial		DESCRIPCIÓN
1983	Ley 14	Establece un régimen que permite la consecución de recursos por parte de las entidades territoriales a través del recaudo y la administración de diferentes impuestos como el Impuesto Predial, Impuesto de Renta y Complementarios, Impuesto de Industria y Comercio, Impuesto al consumo de licores, e Impuesto a la gasolina entre otros, logrando fortalecer los fiscos de las entidades territoriales.
1995	Ley 223	Establece normas sobre Racionalización Tributaria relacionadas con las contriuciones de la industria extractiva, el impuesto al consumo de cervezas, vino y licores entre otros, los cuales fueron cedidos a la administración de los departamentos y al distrito especial de Bogotá.
1998	Ley 488	Establece en el capítulo VI disposiciones que permiten que las entidades territoriales obtengan recursos a partir de Impuestos territoriales como la sobretasa de la gasolina motor de acuerdo a los estándares establecidos en la Ley.
2001	Ley 643	Establece el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar en los municipios, departamentos y distritos especiales y demás normas relacionadas con la administración de estos recursos.
2002	Ley 788	Se establecen normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan disposiciones relacionadas con Impuestos territoriales, tales como impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos, entre otros.
2003	Ley 863	Se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control tales como modificaciones al impuesto del 4 x 1 000, al Impuesto al patrimonio, la creación del RUT, entre otros, estimulando el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.
Competencias y recursos		
1971	Ley 46	La presente Ley hace referencia al Situado Fiscal. Este consiste en la distribución del 13% de los ingresos de la Nación entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, donde el 30% de este situado se repartirá en partes iguales entre las entidades territoriales y el 70% restante se distribuirá entre estos entes de acuerdo a la población de cada uno. Esta Ley especifica que el 74% del Situado se dedicará al pago de gastos de funcionamiento de la educación primaria, y el 26% restante a salud.
1986	Ley 12	Esta Ley hace referencia a la distribución de los recursos correspondientes al recaudo del Impuesto a las ventas o IVA, entre los departamentos, municipios, intendencias y el Distrito especial de Bogotá. Aquí se establece que estos recursos se repartirán de acuerdo a la población y en varios casos tendrán destilación específica al interior del ente territorial, ya sea tesorería, cajas de previsión entre otros. De igual forma otras entidades aparte de los entes territoriales, como la ESAP, recibirán recursos por este concepto.
1987	Decreto 77	La presente Ley establece que a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá le corresponde la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado, donde los departamentos, intendencias y comisarías podrán concurrir a la prestación de estos servicios. Así mismo se crea el Ministerio de Obras Publicas y Transporte con el fin que administre todos los temas relacionados con el mismo. De igual forma se establece que las entidades territoriales son las encargadas de velar por las instituciones de salud, tanto por su infraestructura como por el servicio prestado por las mismas para que de esta forma el servicio prestado sea eficiente.
1989	Ley 29	Esta Ley establece normas relacionadas con la educación, y en su capítulo VI (descentralización administrativa) otorga al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, y a los Alcaldes Municipales, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, plazas oficiales de Colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente. Así mismo establece las normas relacionadas con los integrantes de la Junta Administradora del Fondo Educativo Regional.
1990	Ley 10	Esta Ley establece todas las normas relacionadas con el sistema de transporte en el país. Se determinan las funciones de los entes territoriales, en relación a la concesión de obras de infraestructura, inversiones y recaudo de peajes en cada uno de los territorios.

Anexo 1. NORMAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN (Continuación)

Competencia y recursos

DESCRIPCIÓN

1993	Ley 100	La presente Ley establece dos aspectos, el primero de ellos el Sistema General de Pensiones, el cual tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones. De igual forma esta Ley decreta las normas relacionadas con las cotizaciones y los aportes que deben realizar los municipios, distritos y departamentos que perciben ingresos por concepto de regalías a un fondo de pensiones, sin que esto afecte las obligaciones de los entes territoriales en materia pensional. El segundo aspecto que establece esta Ley hace referencia al Sistema General de Seguridad Social en Salud, donde se le otorga a las entidades territoriales, la facultad para organizar y administrar las empresas adscritas a este sector, con el fin de cumplir con el principal objetivo de la presente Ley: otorgar el servicio de salud, con la mayor cobertura posible en cada ente territorial.
1993	Ley 99	Esta Ley crea el Ministerio de Ambiente, decretando su estructura y funcionamiento. Así mismo crea las Corporaciones Autónomas Regionales, y establece sus funciones, con el fin de brindar mayor cobertura en cuanto al cumplimiento de las normas ambientales
1993	Ley 60	La presente Ley establece las competencias de cada uno de los entes territoriales; municipios, departamento y distritos especiales, en los temas de educación, salud y vivienda. De igual forma decreta como se deben invertir los recursos del situado fiscal en cada uno de estos tópicos y así mismo establece la distribución de la participación de cada uno de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.
1994	Ley 115	La presente Ley establece las normas relacionadas con la educación preescolar, básica primaria, secundaria. Dicta los parámetros de administración de los aspectos relacionados con esta para que los entes territoriales cumplan con estas funciones de acuerdo a la Ley 60 de 1993. De igual forma decreta los tópicos referentes a los docentes en todos los niveles de educación.
1994	Ley 142	Esta Ley establece las normas referentes a los servicios públicos. Define las competencias de los municipios en cuanto a la prestación de estos, especificando que el ente territorial debe garantizar la eficiencia y total cobertura de los mismos. Igualmente decreta que las entidades prestadoras del servicio pueden ser empresas privadas o el mismo municipio dependiendo de la evaluación económica que se realice, de forma tal que se garantice una excelente prestación del servicio, por último en esta Ley se decretan los derechos de los usuarios y los deberes de las empresas, los municipios y demás instituciones involucradas en la prestación de los servicios públicos.
2001	Ley 715	Esta Ley establece el Sistema General de Participaciones, el cual está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios de educación, salud y saneamiento básico. Así mismo establece las normas que se deben seguir para la distribución de estos recursos al interior de cada ente.
Régimen territorial		
1986	Decreto 1222	El presente Decreto establece la definición de cada una de las entidades territoriales, municipios, departamentos, intendencias, otorgándole a cada uno de ellos diferentes funciones. Así mismo crea las Asambleas Departamentales que serán integradas por no menos de quince ni más de treinta miembros dependiendo de la población. De igual forma el presente decreto hace referencia a la obtención de ingresos por parte de las entidades territoriales, ya sea por recaudo de impuestos, transferencias o situado fiscal, estableciendo una serie de parámetros y normas en cada uno de estos casos, donde su destinación es de uso específico.
1986	Decreto 1333	Este Decreto Establece el Código de Régimen Municipal, el cual hace referencia al municipio como entidad territorial, a las condiciones para su creación, deslinde y amojonamiento, decreta todas las normas relacionadas con la planeación municipal. Concejos, Alcaldes, Personeros; Tesoreros; Entidades descentralizadas; Presupuesto; Control fiscal; Divisiones administrativas de los Municipios; Asociaciones de Municipios; Áreas Metropolitanas y Participación comunitaria.
1989	Ley 9	La presente Ley establece que los municipios con una población mayor de cien mil (100.000) habitantes, incluyendo al Distrito Especial de Bogotá, la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia y las áreas metropolitanas, deben formular su respectivo Plan de Desarrollo de conformidad con la política nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional. Así mismo se decretan todas las normas relacionadas con el espacio público, y algunos puntos relacionados con la vivienda de interés social y la reforma rural.

Anexo 1. NORMAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN (Continuación)

		DESCRIPCIÓN
Regimen territorial		
1994	Ley 136	Esta Ley hace referencia a los principios generales sobre la organización y el funcionamiento de los municipios, así como también a los requisitos para el establecimiento de uno de estos. De igual forma la presente ley crea los Concejos Municipales, corporaciones administrativas, cuyos miembros serán elegidos popularmente para periodos de tres (3) años, y serán integrados por no menos de siete (7) ni más de veintiún (21) miembros, dependiendo del tamaño de la población. Por último esta ley establece las normas para los concejales, los peñoneros, entre otros.
1994	Ley 152	Esta Ley estableció los procedimientos y mecanismos necesarios para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como territorial, donde los planes de desarrollo de estas últimas estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales. Así mismo decreta todas las normas relacionadas con la parte de organización y administración de los entes para la realización de dicho plan.
1997	Ley 388	Esta Ley pretendía armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental. Así mismo buscaba que los municipios tuviesen los mecanismos suficientes para promover el ordenamiento de su territorio y el uso equitativo y racional del suelo.
Disciplina fiscal		
1993	Decreto 2681	Reglamenta parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas, y la contratación directa de las mismas.
1997	Ley 358	Se reglamenta el Artículo 364 de la Constitución Política de tal forma que el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. Se establecen indicadores para la celebración de operaciones de crédito público por parte de las entidades territoriales.
1998	Decreto 696	Reglamenta la Ley 358/97 referente a qué compone las operaciones de crédito, cuál es la información para determinar los ingresos corrientes, los intereses de deuda, cálculo de los indicadores, verificación y estudio de la capacidad de pago y planes de desempeño entre otros.
2002	Decreto 610	Reglamenta la Ley 358/97 mediante el establecimiento del sistema obligatorio de calificación de capacidad de pago para las entidades descentralizadas del orden territorial.
1999	Ley 550	Establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta Ley.
1999	Ley 549	Se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.
2000	Ley 617	Esta Ley promueve el fortalecimiento de la descentralización y la racionalización del gasto a través de la expedición de diferentes capítulos relacionados con la categorización de los municipios, el saneamiento fiscal de las entidades territoriales y la racionalización de los fiscos departamentales, así como también decreta normas acerca de alivios a la deuda territorial.
2001	Decreto 192	Reglamenta la Ley 617/00 para la categorización de los departamentos, municipios y distritos, para el saneamiento fiscal y financiero de estos y para la solicitud de garantías de la Nación para empréstitos.
2003	Ley 819	Se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, creando el Marco Fiscal de Mediano Plazo que contendrá el Plan Financiero, un programa macroeconómico plurianual, metas de superávit primario, resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior, entre otros elementos. El presupuesto de las entidades territoriales deberá ser consistente con el MFMP. Adicionalmente, dicta normas de endeudamiento territorial.